

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДОКОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕЗИДЕНТСКИХ УКАЗАХ 1993 ГОДА: ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Краснодарский университет МВД России, г. Краснодар, Россия

Голубихина Н.В.

к.ю.н., доцент

Краснодарский университет МВД России, г. Краснодар, Россия

Аннотация: В статье раскрывается содержание указов Президента России по вопросам местного самоуправления, принятых осенью 1993 г., которыми вносились существенные новеллы в этот институт. Отмечается, что указы принимались незадолго до голосования по проекту Конституции России в обстановке острого политического противостояния между Верховным Советом России и Президентом России, и вызвали противоречивую реакцию в обществе, поскольку Президент России по факту реализовывал законодательную функцию. Указы реформировали местное самоуправление, в том числе утвердили приоритет исполнительных органов в системе местного самоуправления, сохраняющийся до сих пор.

Ключевые слова: местное самоуправление, Президент России, местные Советы, полномочия, местная администрация, собственность, государство, власть.

Осенью 1993 г. в России имел место острый политический кризис, связанный с известным конфликтом между законодательной и исполнительной ветвями власти на федеральном уровне (между Верховным Советом России и Президентом России). В результате, среди прочего, был прерван процесс планомерного реформирования института местного самоуправления, поскольку были упразднены представительные органы на местах и внесены существенные изменения в Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. [1], которые сводились к концентрации всей власти на местах в руках местных администраций, в результате чего продекларированная в ранее принятых актах система местного самоуправления, по сути дела, перестала некоторое время функционировать. Эти изменения в деятельность местного самоуправления были внесены следующими основными указами Президента России по вопросам местного самоуправления: «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. [2]; «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. [3]; «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г. [4]; «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 29 октября 1993 г. [5]; «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. [6]

Так, согласно Указу «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливалось, что «деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая администрация» [3]. В

соответствии с п. 2 Указа «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливалось, что закон о местном самоуправлении, другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Указу. И далее вновь, как и в предшествующем Указе, очевидно, для усиления акцента на данном вопросе, следовал важнейший п. 4: «Деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация» [3]. Органам государственной власти субъектов Федерации было рекомендовано осуществлять реформу местного самоуправления в соответствии с положениями данного Указа, в том числе сформировать новые представительные органы, которые, как и исполнительные органы, должны были функционировать два года – на переходный период в рамках конституционной реформы.

Укрепление, причем, явное, исполнительной ветви власти на местах было не единственной особенностью этих указов. Указом от 26 октября 1993 г. было утверждено «Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы». Это был документ скорее рекомендательного значения, но в то же время крайне «либерального» содержания. Именно в этом документе был установлен открытый перечень территорий, на которых может осуществляться местное самоуправление – так называемое доминирование поселенческого принципа над административно-территориальным.

Положение предусматривало следующую систему местного самоуправления: собрания, сходы граждан и выборный глава местного самоуправления в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек без образования представи-

тельного органа; выборное собрание представителей и выборный глава местного самоуправления (глава администрации) в городских и сельских поселениях с населением до 50 тыс. человек; выборное собрание представителей и назначаемый либо избираемый населением глава местного самоуправления в городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек; глава местного самоуправления – глава администрации (без указания на то, избирается он или назначается) в сельских районах (мог быть образован также орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений); глава местного самоуправления – глава администрации (без указания на то, избирается он или назначается) на территории сельсоветов (мог быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления сельских поселений).

Заметим, что до 21 сентября 1993 г. должностные лица местной администрации не могли являться депутатами соответствующего Совета, которому был подотчетен исполнительный орган. Реформируя местное самоуправление, Президент России своими указами установил, что глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могут быть членами соответствующего представительного органа местного самоуправления. Между тем «ранее было установлено, что представительный орган осуществляет контрольные полномочия по отношению к местной администрации. Результаты тех выборов показали, что в представительные органы местного самоуправления было избрано значительное число должностных лиц и служащих администраций, которые по существу являлись государственными служащими. Таким образом, реализовать контрольные полномочия представительных органов на практике оказалось практически невозможно. Непосредственного участия граждан в местном самоуправлении тоже не ощущалось. В этот период исполнительная власть стремилась укрепить себя и ослабить Советы. Одновременно было много сделано для того, чтобы не сложилась системы представительных органов. Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном, ни в организационном, ни в должной мере в правовых отношениях. Не выполненными оказались и многие важные законодательные положения, касающиеся бюджетных прав местного самоуправления, которые предусматривали, что уровень закрепленных доходов должен составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета» [8, с. 112].

Как справедливо отмечает Ю.А. Калинин, тем самым стала проявляться тенденция, направленная на усиление административно-бюрократической централизации по линии исполнительной власти [9, с. 159]. Подобные решения Президента России нашли весьма противоречивую, но все же, как представляется, в целом отрицательную оценку в отечественной правовой литературе [10; 11; 12]. Так, от-

мечается, что «вопрос о целесообразности этих решений и способности системы Советов к адаптации в новых условиях остается во многом неразрешенным и по настоящее время. Представляется, что политические мотивы центральной власти, а именно, скачкообразный переход к принципам западного парламентаризма имели здесь решающее значение» [9, с. 160].

По мнению М.А. Краснова, «при низком уровне политической культуры российской населения во многом прогрессивные законы о местном самоуправлении не могли заработать без авторитарного нажима какой-либо социальной силы» [13, с. 81]. Мы полагаем, что такое утверждение по меньшей мере спорно. Действительно, Советы представляли из себя единую систему, и их деятельность вряд ли могла быть эффективной без центрального звена. Но, с другой стороны, указанные решения федеральной власти устраняли какую-либо преемственность между старыми и новыми представительными органами власти, а также разрушали представительный контроль за деятельностью местной администрации. Уместным будет заметить, что последние, в свою очередь, работали на так называемый «административный эффект» перед предстоящими выборами и референдумом [9, с. 160].

На усиление идеологизации правового регулирования местного управления в конце 1993 г. был направлен и Указ «О гарантиях местного самоуправления» от 22 декабря 1993 г., устанавливающий, с одной стороны, право органов местного самоуправления самостоятельно утверждать перечень объектов, составляющих муниципальную собственность, возможность отмены актов органов местного самоуправления только в судебном порядке, право граждан на местный референдум, но, с другой стороны, компетенция местных представительных органов (которые в то время еще не были созданы) устанавливалась в соответствии с Указом от 26 октября 1993 г., а для исключения правовых противоречий часть статей Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» была признана недействительной; право определять дату выборов представительных органов муниципального управления фактически было передано главам исполнительной власти субъектов Федерации.

Видимо, понимая, что период отсутствия представительных органов местного самоуправления затянулся, Президент России 29 октября 1993 г. издал Указ «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» [14]. В этом акте органам государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов рекомендовалось принять положения о выборах в органы местного самоуправления с учетом основных положений, утвержденных настоящим Указом, а также предписывалось провести предусмотренные Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. выборы в представительные органы местного самоуправления городов, сельских поселений, других населенных пунктов на основе

принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации положений о выборах в органы местного самоуправления.

В Указе подчеркивалось, что «выборы в органы местного самоуправления осуществляются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на основе мажоритарной системы по одномандатным (один округ - один депутат) избирательным округам на основе единой для данного органа местного самоуправления нормы представительства. Правовыми (законодательными) актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться также пропорциональная и смешанная (пропорционально-мажоритарная) системы выборов в органы местного самоуправления ... В орган местного самоуправления может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на соответствующей территории, достигший 18-летнего возраста и обладающий избирательным правом. Кандидаты в представители в органы местного самоуправления выдвигаются избирательными объединениями и группами избирателей. Избирательными объединениями, имеющими право на выдвижение кандидатов, являются: региональные (местные) отделения общенациональных партий, движений, иных общественных объединений, устав которых зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации и предусматривает участие в выборах; местные отделения региональных партий и движений, устав которых зарегистрирован в установленном порядке и предусматривает участие в выборах; региональные отделения блоков партий, общественных объединений, создаваемых на период проведения выборов. Финансирование мероприятий, связанных с организацией и проведением выборов в органы местного самоуправления, осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Для финансирования избирательной кампании кандидаты и избирательные объединения вправе использовать собственные средства и добровольные денежные взносы» [14].

Как видно, в целом этот документ был выдержан во вполне демократическом духе. Однако в литературе отмечалось, что режим, сложившийся в России после осенних (1993 г.) президентских указов, был не демократический, не авторитарный, не реформаторский и не реакционный, а новая российская политическая структура определялась как «олигархическая» или «клановая», «постсоветское общество было аморфно в своем социальном отношении, что проявляло себя в отсутствии ярко выраженных и осознающих себя классов, которых заменяли разрозненные политические группировки, группы интересов, лобби или кланы, к характерным чертам которых можно отнести: формирование вокруг какого-либо яркого лидера; отсутствие индивидуального сознания внутри группы; инструментальное отношение к демократии, сохранение которой необходимо не потому, что это соответствует убеждениям, а потому, что в данных условиях демократические процедуры (в частности выборы)

можно использовать для укрепления своей власти» [15]. Мы не намерены дискутировать по политическому аспекту рассматриваемого периода, и указанную позицию привели для того, чтобы показать, насколько противоречивым был тот период как в социально-экономическом, так и в общественно-политическом плане. Об этом свидетельствует и практика реализации президентских указов.

Как бы ни было, но объективно президентские указы все способствовали более быстрому продвижению вперед института местного самоуправления в России. Начавшийся на основе указов Президента России процесс формирования местного самоуправления заложил новые основы организации местного самоуправления (при сохранении, однако, прежней концепции, определенной законом о местном самоуправлении). Прежде всего, надо отметить, что изменился характер представительного органа местного самоуправления и главы администрации, который стал именоваться главой местного самоуправления. По факту утвердился приоритет местной администрации в ее взаимоотношениях с представительным органом местного самоуправления, и такое соотношение по-прежнему имеет место в практике деятельности муниципальных образований. Кроме того, указы Президента России послужили правовой базой для принятия субъектами Федерации соответствующих правовых актов по вопросам местного самоуправления. Вместе с тем надо иметь в виду, что указы Президента России по вопросам местного самоуправления были изданы до вступления в силу новой Конституции России, поэтому в них содержались положения, которые стали не соответствовать Конституции, ограничивая конституционные права населения на участие в местном самоуправлении. Например, в них не обеспечивались конституционные права населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, на их выборы, на участие населения в управлении муниципальной собственностью. В последующих после принятия Конституции России законах эти несоответствия постепенно устранялись.

Список литературы:

1. Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г. № 1550-1 (в ред. от 28.04. 1993 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991. № 29. Ст. 1010.
2. Указ Президента Российской Федерации «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 39. Ст.3597.
3. Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. // Российская газета. 1993. 29 окт.
4. Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26

октября 1993 г. // Российские вести. 1993. 29 октября.

5. Указ Президента РФ от 29.10.1993 N 1797 "Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления" // Российская газета. 1993. 3 ноября.

6. Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

7. Таболин В.В. Право муниципального управления. М., 1997. С. 76-78.

8. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. С. 112.

9. Калинин А.Ю. Историко-теоретические основы организации местного самоуправления в России. Дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2004. С. 159.

УДК 342

ПОЛОЖЕНИЕ О ВЫБОРАХ В МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ 1947 Г.: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Упоров Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Краснодарский университет МВД России, г. Краснодар, Россия

Аннотация: *Раскрывается содержание принятого после окончания Великой Отечественной войны Положения о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы РСФСР от 8 октября 1947 г., на основании которого в республике, как и во всем СССР, были возобновлены выборы в местные Советы. Дается политико-правовой комментарий данного закона. Отмечается, что в целом он сам по себе был вполне демократичен, в частности, допускались альтернативные кандидаты в депутаты. Вместе с тем не допускалось выдвижение кандидатов по территориальному признаку. А с учетом сложившейся в СССР административно-партийной властной вертикали в реальности все кандидаты проходили предварительный фильтр и были в единственном числе по своему округу. Тем не менее закон содержал норму, заслуживающую внимания современного российского законодателя (об оглашении итогов выборов непосредственно после подсчета голосов в помещении окружной избирательной комиссии).*

Ключевые слова: Положение о выборах, местные Советы, депутаты, избирательная комиссия, конституция, кандидат, альтернатива.

После окончания Великой Отечественной войны в советском государстве стали возобновляться предусмотренные Конституцией СССР и конституциями союзных республик выборы депутатов Советов депутатов трудящихся разных уровней, при этом имело место обновление избирательных законов. Так, выборы в местные Советы регулировались специальным законом - Положением 1947 г. [1] (затем, после проведения первых послевоенных выборов, этот закон был издан в новой редакции 1950 г. при сохранении прежней основы). Выборы в местные Советы депутатов трудящихся были наиболее массовыми с точки зрения численности избираемых депутатов, и в этой связи наиболее хлопотными, но сложившаяся в СССР административно-партийная властная вертикаль позволила справиться с этой задачей.

В связи с предстоящими выборами в местные Советы в средствах массовой информации публиковались материалы, объясняющие несоблюдение

10. Щербакова Н.В. Местное самоуправление в России. Ярославль, 1996.

11. Козлов И.М. Исполнительная власть - муниципальный уровень // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. М., 1994. № 1. С. 14-22.

12. Рева Е.В. История государственного и местного управления (советский период). Пенза, 1995.

13. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С.81-89.

14. Указ Президента РФ «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 29 октября 1993 г. // Российская газета. 1993. 3 ноября.

15. Грехм Т. Новый российский режим // Независимая газета. 1995. 23 ноября.

© Упоров И.В., Голубихина Н.В., 2017

конституционных сроков проведения таких выборов в предыдущие годы. Типичным в этом плане был такой текст: «Прошло около 8 лет со дня выборов в местные Советы, так как последние выборы проходили в декабре 1939 года. Война, навязанная нашей стране гитлеровской Германией, помешала провести следующие выборы в сроки, установленные Сталинской Конституцией» [2]. И далее подчеркивается, что «местные Советы – наиболее многочисленные, наиболее разветвленные, непосредственно наиболее близкостоящие к массам органы государственной власти. Подготовка к выборам в местные Советы депутатов трудящихся начинается в дни великого патриотического подъема, охватившего весь советский народ» [2].

В Положении о выборах первая глава посвящена общей характеристике избирательной системы и в ней имелось немало ссылок на конституционные нормы, некоторые из которых воспроизводились буквально. Так, указывается, что выборы