

УДК 340

***ИНСТИТУТ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ
ГОРБАЧЕВСКОЙ «ПЕРЕСТРОЙКИ»***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Рассматриваются особенности трансформации местных Советов в советском государстве в первые годы горбачевской перестройки (1985-1987 гг.). Отмечается, что решения правящей КПСС были направлены на демократизацию деятельности местных Советов, в частности, на усиление активности граждан в решении вопросов местного значения, при этом приверженность коммунистической политико-идеологической доктрине осталась неизменной. Однако такой подход уже не вписывался в перестроечные события и не способствовал решению серьезных социально-экономических проблем в советском государстве; в результате местные Советы как форма народовластия после распада СССР были трансформированы в современный институт местного самоуправления.

Ключевые слова: перестройка, местные Советы, демократизация, собрания, сходы, гласность, граждане.

***THE INSTITUTE OF LOCAL COUNCILS AT THE INITIAL STAGE
GORBACHEV'S "PERESTROIKA"***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Annotation: The features of the transformation of local Soviets in the Soviet state in the first years of Gorbachev's perestroika (1985-1987) are considered. It is noted that the decisions of the ruling CPSU were aimed at democratizing the activities of local Councils, in particular, at strengthening the activity of citizens in resolving issues of local importance, while the adherence to the communist political and ideological doctrine remained unchanged. However, this approach no longer fit into the perestroika events and did not contribute to the solution of serious socio-economic problems in the Soviet state; as a result, local Soviets as a form of democracy after the collapse of the USSR were abolished.

Key words: perestroika, local Soviets, democratization, meetings, gatherings, publicity, citizens.

На начальном этапе известной горбачевской перестройки реформа системы местных Советов определялась не как её масштабная трансформация на принципах самоуправления по типу земств времен Российской империи или с использованием опыта западноевропейских муниципалитетов, а как создание условий для того, чтобы более полно работали действующие органы местной власти. И речь шла не о профессионализации депутатской деятельности, а о проведении экспериментов с внутренней структурой и демократизацией избирательной практики в системе местных Советов; при этом имелось в виду прежде всего достигнуть более широкого и активного участие граждан в решении вопросов местного значения, учитывая, что в деятельности местных Советов была как раз наблюдалась слабая связь с избирателями. На этом было акцентировано внимание на июльском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС, где, в частности, указывалось, что партия будет и впредь проводить линию на активизацию деятельности Советов, усиление их роли за состояние дел в каждой области, в каждом городе и селе [1, с. 36].

Тогда же, в июле 1985 г., проходила сессия Верховного Совета СССР, где среди прочих решался вопрос о Председателе Президиума Верховного Совета

СССР (им был избран А.А. Громыко), и новый Генсек КПСС М.С. Горбачев, затрагивая вопрос о деятельности Советов, отметил, что «еще больше усилий нужно приложить Советам в центре и на местах к решению социальных проблем, удовлетворению культурных запросов советских людей, воспитанию трудящихся» [2]. Указывалось также на необходимость более активного привлечения граждан к деятельности местных Советов.

Соответственно в начале перестройки совершенствование деятельности местных Советов связывалось с проблемой приближения масс к решению вопросов местного значения. В целях его реализации Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 г. было утверждено «Положение об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР» [3]. Связь данного Указа ПВС СССР с деятельностью местных Советов была непосредственной – дело в том, что собрания граждан должны были созываться исполкомами местных Советов по микрорайонам, кварталам, улицам, жилым домам, а также, а сходы граждан - по отдельным населенным пунктам. Собрания и сходы граждан могли созываться также общественными сельскими, уличными, квартальными и домовыми комитетами для решения вопросов, входящих в их компетенцию, при этом нормы представительства устанавливались опять же теми же исполкомами местных Советов. Кроме того, инициаторами созыва собраний и сходов граждан могли вноситься постоянными комиссиями Советов народных депутатов, депутатскими группами, депутатами, органами общественных организаций, народного контроля и общественной самодеятельности населения, правоохрательными органами, руководителями предприятий, учреждений, организаций – по вопросам их компетенции. И, разумеется, инициировать собрания и сходы могли сами граждане. Правомочность собраний и сходов определялась требованием явки - более половины общего числа граждан, имеющих право участвовать в собрании, сходе, или их представителей.

В Положении указывалось, что на общих собраниях и сходах граждан могли решаться такие вопросы, как: избрание общественных сельские, улич-

ные и других комитетов, товарищеские суды и иные «органы общественной самодеятельности населения»; заслушивание информации о деятельности местных Советов, их комиссий, исполкомов, органов общественной самодеятельности населения, участковых инспекторов милиции, учреждений культуры, образования и других учреждений на территории местных Советов; обсуждение проектов законов, решений местных Советов, рассмотрение вопросов «воспитания населения в духе советского патриотизма, социалистического интернационализма, соблюдения законов, бережного отношения к народному добру, непримиримости к пьянству, хулиганству, стяжательству и другим антиобщественным проявлениям» [3]; обсуждение нарушителей советских законов, общественного порядка, правил социалистического общежития, наименований населенных пунктов, улиц, площадей и других составных частей населенных пунктов и др.

Важным аспектом представляются правовые последствия принятых решений на собраниях и сходах (открытым голосованием большинством голосов присутствующих граждан) – согласно ст. 11 Положения в отношении органов местной власти, учреждений решения носили рекомендательный характер. Вместе с тем в соответствии со ст. 17 для решения собраний и сходов имели обязательный характер для исполнения всеми жителями соответствующих населенных пунктов, микрорайонов, кварталов, улиц, жилых домов. Как представляется, здесь наблюдалась определенная конкуренция с местными Советами, так как собрания и сходы де-факто фактически получали пусть небольшие, но властные полномочия. Вероятно, таким образом ставилась цель стимулировать граждан к участию в решении вопросов местного значения. Такой подход, однако, так и не нашел практического закрепления, и основная причина, на наш взгляд, был в том, что проведение собраний и сходов инициировалось фактически «сверху», а не по инициативе самих граждан, и тем самым благая идея расширить самоуправление населения была оформлена как дополнительная к существующей власти бюрократическая структура, оказавшаяся в итоге искус-

ственной, дублирующей действующие органы власти. В целом же данное Положение довольно близко напоминает институт современных публичных слушаний, закрепленный в ст. 28 действующего ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4], и в этом смысле есть основания говорить о позитивной составляющей данного акта.

Толчком к дальнейшим преобразованиям стал XXVII съезд КПСС (февраль 1986 г.), который в перестроечную идею об обновлении социалистического общества привнес концепцию «социально-экономического ускорения». В материалах съезда отмечалось, в частности, что «получая мандат от избирателей, местные органы власти берут на себя ответственность за все сферы жизни на своей территории» [5, с. 95]. Соответственно необходимо сделать так, чтобы каждый Совет стал полным и ответственным хозяином во всем, что касается удовлетворения повседневных запросов и нужд людей, в использовании выделяемых средств, в координации и контроле за работой всех организаций в части обслуживания населения. Для этого было сочтено важным повысить эффективность взаимодействия местных Советов с расположенными на их территории предприятиями вышестоящего подчинения, результативнее проводить сессии местных Советов, улучшить работу депутатских комиссий, в частности, рекомендации комиссий должны тщательно рассматриваться и учитываться исполнительными органами [5, с. 97].

Во исполнение решений съезда монопольно правящей партии, в июле 1986 г. было издано обширное совместное (ЦК КПСС, ПВС СССР, СМ СССР) Постановление [6], в котором содержалась политико-правовая программа дальнейшего развития системы Советов в целом в СССР, в частности, подчеркивалось, что Советы «должны стать одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны» [6], а в принятых в 1987 г. Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986-1990 гг. и на период до 2000 г. были определены задачи местных Советов по выравниванию региональных различий в социальном раз-

витии. Применительно к России задачи по реализации данных направлений были отражены в Постановлении ПВС и СМ РСФСР от 25 июля 1986г.[7], в котором фактически был воспроизведен союзный акт, где уже традиционно было много общих фраз и призывов, повторяющихся периодически через 5-7 лет.

В целом же программа преобразований Советов в рассматриваемый период (1985-1987 гг.) еще не выходила за пределы конституционных положений Конституции СССР 1977 г. (Конституции РСФСР 1978 г.). Это видно по главным направлениям, закрепленных в отмеченном Постановлении ПВС и СМ РСФСР, где, в частности, предписывалось разработать и осуществить комплекс мер, направленных на: усиление роли Советов «в обеспечении комплексного развития экономики и социально-культурной сферы на их территории, ускорении темпов роста и повышении эффективности общественного производства, увеличение на этой основе вклада автономных республик, краев, областей, округов, районов, городов и сел в укрепление единого народнохозяйственного комплекса страны ... дальнейшее углубление демократических начал в деятельности Советов, совершенствование методов и стиля их работы, укрепление аппарата советских органов квалифицированными кадрами» [7, с. 794]. Внимание акцентировалось на повышении координирующей роли местных Советов в решении комплексных экономических и социальных проблем на подведомственных территориях; местная власть должна была также активнее привлекать субъекты экономической деятельности к оказанию услуг населению, организации спортивных, туристических и других клубов на кооперативных началах. Для этого, среди прочего, предполагалось создавать межотраслевые и межхозяйственные территориально-производственные объединения с включением в их состав предприятий и организаций республиканского и местного подчинения.

Как видно, акцент делался на повышении роли местных Советов в перспективном развитии краев, областей, городов, районов, сел, на более активном использовании резервов в виде трудовой активности пенсионеров, учащихся-

ся, на повышении эффективности самих местных Советов и их исполкомов. В данном направлении также можно вычленил некоторые новеллы (более критично подходить к отчетам органов управления, то есть, фактически, к аппарату, повысить действенность постоянных комиссий Советов, реально расширить гласность в деятельности Советов и др.), которые обозначали вектор дальнейшего развития местных Советов. Однако эти сами по себе прогрессивные намерения, можно сказать, потерялись в потоке общих в такого рода документах, мало к чему обязывающих фраз, и в результате эти новеллы не были должным образом оценены ни обществом, ни партийно-советским активом, ни самим аппаратом. Между тем встревоженное и оживленное ожиданиями перемен общество явно ждало от властей более конкретных шагов – просто рассуждений о их необходимости, которыми изобиловали проанализированные постановления о мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов было уже недостаточно. После провозглашения принципа гласности (с середины 1987 г.), которая «всколыхнула советское общество, вызвала неподдельный интерес к политике, к истории, к важнейшим общественным проблемам» [8, с. 68], такая неудовлетворенность общества стала толчком в резкому ускорению общественно-политического и социально-экономического развития СССР в направлении демократизации и экономической либерализации, и в советской печати хлынули довольно резко критичные публикации (авторы Ю.Н. Афанасьев, Г.Я. Бакланов, А.П., Б. Фролов, В. Гинзбург и др.). В эти события местные Советы, будучи консервативными по характеру, уже не вписывались, потеряли свою значимость и после распада СССР были упразднены.

Библиографический список

1. Материалы июльского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС. М.: Политиздат, 1985. 223 с.

2. Правда. 1985. 3 июля.

3. Положение об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР (утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27.08.1985 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1985. № 36. Ст. 1269.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.01.2023 г.).

5. XXVII съезд КПСС. Стенографический отчет. Т. 1. М.: Политиздат, 1986. 654 с.

6. Постановление ЦК КПСС, ПВС СССР и СМ СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» от 25.07. 1986 г. // Известия. 1986. 27 июля.

7. Постановление ПВС и СМ РСФСР от 27.08.1986 N 376 «О задачах советских и хозяйственных органов РСФСР по выполнению постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. 790-796.

8. Головченко В.И. Политика гласности в концепции перестройки советского общества // Базис. 2018. № 1 (3). С. 65-69.

Оригинальность 79%