

DOI 10.22394/1818-4049-2018-82-1-23-29

УДК 352.075

А. В. Новокрещёнов**От местных советов к местному самоуправлению и обратно**

Основная цель статьи состоит в том, чтобы показать отсутствие в современной России объективных условий для становления и развития местного самоуправления в англосаксонской традиции, как того требует ст. 12 Конституции Российской Федерации. Соглашаясь с тем, что каждая новая эпоха основывается на ресурсах эпохи предшествующей, автор достаточно подробно рассматривает динамику становления советской власти, которая, как известно, сверху донизу представляла собой единую государственную власть. Именно влияние советской власти, её организационной структуры и механизма функционирования на формирование и развитие власти нынешней на местном уровне является предметной областью данного исследования. Реализуя поставленную цель, автор сравнивает и находит много общего между местными советами и местным самоуправлением в их последовательной трансформации от безбрежной демократии к жесткой централизации и огосударствлению. Анализируя объективные условия, в которых находилась Россия в тот период и находится в настоящее время, автор показывает неизбежность возрождения вертикали власти и бесперспективность копирования западноевропейских моделей местного самоуправления. Последние изменения в законодательстве о местном самоуправлении, касающиеся наделения полномочиями главы муниципального образования, изменения территориальной организации местного самоуправления, вопросов местного значения есть результат не «победы» консервативного крыла в законодательных органах, а объективная потребность жизнедеятельности территорий.

Ключевые слова: советская власть, местное самоуправление, огосударствление, территориальная основа, органы местного самоуправления, централизация.

Столетие Февральской и Октябрьской революций 1917 г. или, как теперь уже их вместе нередко называют, Великой русской революции, самое время поговорить о сущности Советской власти и её влиянии на современное государственное устройство России. Масштаб предлагаемой темы чрезвычайно большой и многоплановый, охватить его в одной статье невозможно. Мы коснемся лишь одного аспекта – влияние местных советов на местное самоуправление.

На взаимосвязь исторических эпох, влияние прошлого на настоящее обращали внимание многие историки и философы. В частности, С. М. Соловьев писал: «...новая эпоха может иметь непосредственное отношение только к эпохе

ближайшей, новое начало получает непосредственное свое питание от начала только что перед ним выработавшегося» [Соловьев, 1950. С. 163]. Если согласиться с этой мыслью, именно Советская власть представляет собой питательную среду для нынешнего местного самоуправления, именно от неё как от пуповины матери не может оторваться нынешняя местная власть.

Конечно, мне могут возразить, что между местным самоуправлением и местными советами нет ничего общего. Действительно, согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации (далее – РФ), принятой 12 декабря 1993 г. «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.

Новокрещёнов Александр Васильевич – д-р социол. наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС (630102, Россия, Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6). E-mail: novokreschenov@siu.ranepa.ru

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Совершенно иное дело – местные Советы. Согласно ст. 89 Конституции СССР 1977 г. «Советы народных депутатов от Верховного Совета СССР до поселкового и сельского Советов составляют единую систему органов государственной власти». То есть и сельские, и поселковые Советы народных депутатов представляли собой государственную власть, её нижнее звено. Несмотря на это, сегодня мы видим много общего между местными советами и местным самоуправлением. Однако нельзя не замечать, что местное самоуправление сформировано на базе местных советов.

Чтобы предупредить возможных оппонентов, сразу скажу, о какой «базе» идет речь. Прежде всего это территориальная основа местного самоуправления. Территории муниципальных районов совместили с существующими административными районами, хотя последние создавались в двадцатые – тридцатые годы совсем под другие цели, в частности для проведения коллективизации, и основным критерием их создания была численность коммунистов. Поселения, особенно сельские, совместили с сельсоветами, а последние создавались на территориях, включающих в себя центральные усадьбы совхозов и их отделения. В Новосибирской области даже сельские поселения сохранили название — сельсовет, большинство из них не имеют ни экономической, ни финансовой основы, даже не имеют необходимой численности населения, чтобы называться муниципальными образованиями. Если еще говорить о «базе», то и социальная база осталась прежней, хотя и в усеченном виде. Остался прежним и патерналистский менталитет населения. То есть мы нарушили библейскую заповедь «влили новое вино в старые мехи». В частности, забегая вперед, отметим такое сходство, как строгое подчинение нижестоящих органов власти вышестоящим. Это было непреложным правилом Советской власти. Все это вопреки законодательству имеет место и в практике нынешних властей: поселение подчиняется муни-

ципальному району, муниципальный район – органам власти субъекта РФ, который, в свою очередь, подчиняется федеральному центру. Причем, речь идет не об исполнении законов – тут никаких возражений нет, а о подчинении в организационном плане. Второй признак сходства с Советской властью – это финансирование деятельности местных советов на основе сметы расходов, формируемых по нормативам из средств государственного бюджета страны. Сейчас, конечно, юридически это выглядит иначе, но реально все или почти все муниципалитеты глубоко дотационные, основные финансовые ресурсы сосредоточены в центре. И на этом сходство еще не заканчивается.

Однако рассмотрим подробнее сущность Советской власти. Ведь со времени прекращения деятельности Советов прошло почти четверть века, и уже многие в нашей стране, особенно представители молодого поколения, ничего об этой власти не могут сказать.

В истории Советов можно выделить четыре этапа. Первый был связан с революциями 1905 и 1917 гг. и представлял собой, как справедливо говорилось, «революционное творчество масс». Волеизъявление народа не регламентировалось никакими нормами права, в основе лежала так называемая революционная целесообразность. Для большинства целесообразным было все, что направлено против прежней власти. Первые Советы громогласно принимали решения, но исполнять их было некому.

Начало второго этапа Советского строительства, уже как строительства государственной власти, относилось к 1918 г. С этого времени начала формироваться исполнительная власть. Советы первоначально имели двойственный характер. Это были, с одной стороны, органы государственной власти, так как они проводили в жизнь все декреты и постановления центральной власти, а с другой стороны, это были подлинные органы самоуправления. Сторонники Советской власти не без основания говорили, что вся государственная власть стала самоуправлением, а самоуправление стало государственной властью.

В это время появился ряд фунда-

ментальных работ в области местного хозяйства, в частности вышли труды Л. А. Велихова «Опыт муниципальной промышленности» (1926 г.) и «Основы городского хозяйства» (1928 г.). Сейчас эти работы вызывают большой интерес теоретиков и практиков местного самоуправления.

Третий этап начался с конца 1920-х гг. Движение в сторону подлинного самоуправления заканчивается. В апреле 1927 г. XV Партконференция Всесоюзной коммунистической партии (большевики) объявила курс на централизацию власти и управления. Начинается чистка аппаратов местных советов, научных кадров. Вводится остаточный принцип финансирования местного хозяйства. Муниципальная наука, получившая свое развитие в начале века, сворачивается, сам термин «местное самоуправление» объявлен буржуазным и больше в государственных документах не употребляется. Фактически произошло полное огосударствление местных советов. Этот этап продлился до середины 60-х гг. И все же Советы на этом этапе, хоть и в огосударственном виде, еще представляли собой заметную силу.

С середины 60-х годов начался четвертый этап. Для него характерно полное подчинение Советов партийным органам. Фактически государственная власть оказалась в руках Коммунистической партии Советского Союза. Советы, хотя и декларировались их основополагающая роль в управлении народным хозяйством, реально от этой деятельности были отстранены и занимались преимущественно решением социальных вопросов. Промышленность, сельское хозяйство, оборона, руководящие кадры находились в руках партийных комитетов.

Разумеется, местные советы как органы местной власти не похожи ни на одну из европейских моделей местного самоуправления. Представительный орган был, но выборы депутатов происходили на безальтернативной основе. Одно депутатское место – один кандидат, причем кандидаты подбирались партийными комитетами. Справедливости ради заметим, что реальные выборы происходили на этапе выдвижения кандидатов. Голосуя, избиратели не столько обращали

внимание на фамилию кандидата, сколько на то, какой коллектив выдвинул эту кандидатуру. Люди доверяли коллективам. Исполнительного органа, такого как сейчас – самодеятельной местной администрации – не было. Исполком местного совета представлял собой аппарат, обеспечивающий работу представительного органа. Из числа депутатов избирались председатель, заместитель председателя, секретарь исполкома. Кандидатуры на эти должности входили в состав партноменклатуры и рекомендовались к избранию партийными комитетами. Исполкомы советов находились в двойном подчинении. По горизонтали они подчинялись непосредственно совету их избравшему, а по вертикали – вышестоящему исполнительному и распорядительному органу. А в конечном счете все они снизу доверху подчинялись соответствующим партийным комитетам.

Таким образом, мы видим, что местные советы прошли путь от подлинного народовластия до жесткой централизации, огосударствления и дальше – к фактической передаче власти надгосударственным структурам коммунистической партии. Попытка восстановить свои права в начале 1990-х потерпела неудачу и привела к тому, что Советы как форма власти были ликвидированы.

Реабилитация термина «местное самоуправление» началась с принятием закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» в 1990 г., а также с закона «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. Однако в этих законах, по сути дела, сохранялась несколько модернизированная Советская власть. В частности, произошло разделение властей в духе местного самоуправления на два органа со статусом юридического лица: Совет депутатов и исполком Совета депутатов. Начало подлинному местному самоуправлению положило принятие Конституции РФ 1993 г., где восьмая глава достаточно подробно раскрыла его сущность. С этого момента начался сложный и длительный процесс становления местного самоуправления в России.

Обратимся к Федеральному закону №154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ», во многом скопированному с англосаксонской модели и представляющему собой основу подлинной демократии. По общему признанию юристов и практиков, закон этот «не работал». Надо было выправлять ситуацию, и в октябре 2003 г. был принят новый Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ), согласно которому постепенно отменялось действие и предыдущего одноименного закона, и большого числа других законов, обеспечивающих его выполнение.

В своем послании Федеральному собранию 2009 г. Президент России Д. А. Медведев заметил, что местное самоуправление у нас, начавшееся с копирования западноевропейских моделей, развивается методом проб и ошибок, но изменяющееся законодательство постепенно начинает отражать российскую реальность. Изменения в Федеральный закон 131-ФЗ вносятся непрерывным потоком. На сегодняшний день уже около двухсот федеральных законов внесли поправки в 131-й Закон. Важно понять, в каком направлении изменяются положения данного закона. Не надо быть тонким наблюдателем, чтобы увидеть, что выстраивается вертикаль государственной власти и местное самоуправление включается в неё в качестве нижнего уровня. По сути дела мы наблюдаем процесс эксгумации основных принципов Советской власти, для которой характерными были строгая подчиненность нижестоящих органов вышестоящим и финансирование из центра.

Местное самоуправление – социально-политический институт. Внедрить политическую составляющую волевым путем можно, но социальная составляющая, то есть самоорганизация и самоуправление населения, не поддается насилию. Это естественный процесс, он вызревает сам собой на своей собственной основе, требует глубокого и всестороннего изучения, а также изучения его обуславливающих факторов. Этот процесс нель-

зя ускорить, также как нельзя ускорить рост растения, потянув его за стебель. Так можно лишь погубить растение, вырвав его с корнем.

Призыв «восстановить вертикаль власти» выдвинул Президент РФ В. В. Путин в 2001 г. Этот призыв можно понимать по-разному. Страна к 2001 г., по словам самого В. В. Путина, представляла собой «лоскутное государство»¹, многие субъекты РФ приняли законодательство, существенно отличающееся от федерального и от Конституции РФ. Надо было сохранять целостность России и, очевидно, в этой ситуации выстраивание вертикали власти было уместным и своевременным.

Но «вертикаль власти» можно понять и по-другому: выстроить строгую подчиненность всех органов снизу доверху, взять под контроль финансы и кадры. Удивительные процессы произошли у нас в последние годы с наделением полномочиями глав муниципальных образований. Д. А. Медведев, являясь Президентом РФ, усмотрел нарушение демократии на местном уровне. Главы муниципальных образований, являющиеся главами администраций, сосредоточили, по его мнению, в своих руках огромную власть и игнорируют депутатов. В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ «... отозвать избранного главу муниципального образования можно только в том случае, если за это проголосует не менее 50% списочного состава избирателей». Практика показывает, что это невозможно. Удалять от должности глав муниципальных образований решением представительных органов муниципальных образований стало возможным с 24 мая 2009 г. после вступления в силу изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ². Закон уполномочил представительные органы муниципальных образований от имени населения привлекать к ответственности глав муниципальных образований. Основанием для постановки вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку могут стать: во-первых,

¹ Как изменилась страна за восемь лет президента Путина? URL: https://www.1tv.ru/news/2008-05-11/189008-kak_izmenilas_strana_za_vosem лет_prezidenta_putina

² Собрание Законодательства Российской Федерации 2009, № 19. Ст. 2280.

его решения, действия (бездействие), повлекшие возникновение просроченной задолженности по долговым и (или) бюджетным обязательствам муниципального образования; во-вторых, неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; в-третьих, если деятельность главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом два раза подряд получила неудовлетворительную оценку.

Как видно из вышеизложенного, оснований для досрочного прекращения главы муниципального образования своих полномочий много.

Можно с уверенностью сказать, что данный Закон был нацелен на развитие процесса укрепления вертикали власти в стране. Его задача – расширение пределов и форм государственного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления, непосредственное влияние государственных органов субъектов РФ, а именно высшего должностного лица субъекта на политику муниципального образования. Но это только первые шаги.

В этой ситуации над всеми главами муниципальных образований нависла угроза преждевременного удаления от должности. Представительные органы сельских поселений и городских округов представляют собой «две большие разницы». Если в сельских поселениях приходится уговаривать людей, чтобы они дали согласие пойти на выборы, то в городских округах ситуация совсем другая. Здесь идет не шуточная борьба за депутатское место. Мы, конечно, понимаем, что все хотят поработать на благо народа, причем бесплатно. Но, если посмотреть на состав представительных органов крупных городских округов, то вряд ли мы там увидим кого-либо кроме представителей крупного и, реже, среднего бизнеса. Очевидно, у каждого там свои интересы, и угодить всем депутатам главе муниципального образования не всегда представляется возможным. Следовательно,

возникает угроза процедуры удаления градоначальника от должности.

Наряду с этим набирает силу институт сити-менеджеров. Действительно, если глава муниципального образования замещает должность председателя представительного органа, а главой администрации становится нанятый по конкурсу и работающий по контракту опытный менеджер, то, казалось бы, все проблемы и с легитимностью, и с компетентностью местной власти решены. Но тут возникла другая проблема – кто главнее? Действительно, глава муниципального образования избран населением, у него легитимная власть, но его функции председателя представительного органа во многом сводятся к принятию решений, подготовленных и внесенных главой администрации. Что касается главы администрации, работающего по контракту, то он уступает в легитимности, но в его руках распоряжение собственностью, муниципальными финансами и кадрами администрации, то есть у него реальная власть. Такая ситуация привела к двоевластию.

Выход из этой ситуации найден принятием Федерального закона № 8-ФЗ от 3 февраля 2015 г., согласно которому устанавливается новый способ выборов главы муниципального образования. Теперь депутаты муниципального образования избирают главу из числа кандидатур, предложенных конкурсной комиссией. Сама конкурсная комиссия формируется для муниципальных районов и городских округов на 50% депутатами муниципального образования и на 50% – губернатором. Причем председателем комиссии становится представитель части, предложенной губернатором. Некоторые авторы видят и плюсы и минусы такого решения проблемы. Как плюс А. В. Ильиных, кроме всего прочего, видит то, что «... подобные изменения делают ответственность губернатора перед жителями муниципалитетов прямой, а не косвенной», а в числе минусов, по его мнению, налицо явный конфликт с упомянутой ст. 12 Конституции РФ. «Теперь получается, что региональная власть будет формировать муниципальную власть (речь идет о праве губернатора формировать вторую половину состава конкурс-

ной комиссии при отборе претендентов). Это не соответствует духу конституционной нормы, так как другая половина комиссии и сам представительный орган вряд ли осмелятся встать на противоположную точку зрения, а тем более против кандидатуры, рекомендованной губернатором». [Ильиных, 2015. С. 66] Такая модель, очевидно, гарантирует избрание достойного человека. Причем, в этом случае глава муниципального образования работает главой администрации. И не будем лукавить – это человек губернатора. Таким образом, завершился процесс формирования вертикали власти, пронизывающей все уровни и структуры сверху донизу. Здесь уместно привести слова В. О. Ключевского, сказанные им в связи с земской реформой 1864 г.: «Говорят, зачем нам понимание нашего прошлого, коль скоро мы порвали с ним, поскольку мы строим нашу жизнь на совершенно новых отношениях. Но тем самым мы игнорируем один из важнейших моментов в восторге и упоении от того, каким образом Реформа изменила русскую традицию, мы забываем о том, насколько эта традиция со своей стороны изменила реформу» [Ключевский, 1991. С. 234]. Пожалуй, следует согласиться с мнением директора Левада-Центра А. Д. Гудкова, который считает, что мы имеем дело с «... сохранением в институциональной системе современной России структур, которые были частью тоталитарной системы, структур, влияющих на воспроизводство советских представлений о природе российского государства, об отношениях власти и общества» [Гудков, 2014. С. 132].

Существует много научных объяснений различия между местным управлением и местным самоуправлением, но есть одно простое: от кого орган управления получил свои властные полномочия, тому он и служит. Если от народа, то служит народу, это и есть самоуправление, а если от вышестоящих органов, то, соответственно, служит им.

Провозгласить местное самоуправле-

ние и даже закрепить его соответствующим положением Конституции и целым рядом федеральных и региональных законов еще не означает иметь его в наличии. Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

– также, как живой организм, обладающий иммунитетом, отторгает чужеродное тело, так социальный организм отторгает социально-политические институты, возникшие в других обществах, в других социально-экономических и исторических условиях. Попытка «трансплантации» чужеродных политических институтов бесперспективна и бессмысленна;

– Советская власть, находясь под эгидой коммунистической партии, не могла даже при полной своей централизации играть главенствующую роль в жизни страны. Но после отмены шестой статьи Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС Советская власть стала единственной государственной силой, которая имела все возможности взять на себя ответственность за общество и государство;

– местное самоуправление в постсоветской России претерпело существенные изменения. Созданное сначала по образцам западноевропейской модели, оно постепенно, под влиянием объективных обстоятельств и традиций, существенно трансформировалось, и сегодня фактически является нижним звеном вертикали государственной власти, напоминающим местные советы.

Список литературы:

1. Гудков А. Путинский рецидив тоталитаризма. *Pro et Contra* №3-4. 2014. С. 129–147
2. Ильиных А.В. Реформа местного самоуправления в действии: от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ // *Социум и власть*. 2015. №2. С. 62–67.
3. Ключевский В.О. *Исторические портреты*. М.: Изд-во «Правда». 1991. С. 623.
4. Соловьев С.М. *Исторические письма* // *Собр. Соч. М.*, 1950. Т. 16. С. 476.

Библиографическое описание статьи

Новокрещёнов А. В. От местных советов к местному самоуправлению и обратно // *Власть и управление на Востоке России*. 2018. № 1 (82). С. 23–29. DOI 10.22394/1818-4049-2018-82-1-23-29

Aleksandr V. Novokreshchenov – Doctor of Sociology, Professor of the chair of state and municipal management of the Siberian Institute of Management – branch of RANEPА (6 Str. Nizhegorodskaya, Novosibirsk, 630102, Russian Federation). *E-mail:* novokreschenov@siu.ranepa.ru

From the local councils to the local government and vice versa

The main purpose of this article is to show the absence of objective conditions for the formation and development of local self-government in the Anglo-Saxon tradition in modern Russia, as the Article 12 of The Russian Federation Constitution requires it. Agreeing with the fact that each new era is based on the resources of the previous era, the author gives a detailed account of the dynamics of the Soviet power formation, which was a single state power. The subject of this study is the influence of the Soviet government and its organizational structure on the formation and development of the local power. The author compares and finds much in common between local councils and local self-government in their consistent transformation from boundless democracy to rigid centralization. The author shows the inevitability of the revival of the vertical of power and the futility of copying Western European models of local self-government by analyzing the objective conditions in Russia. Recent local self-government's legislation changes concerning the empowerment of the head of a municipal formation, concerning changes of the territorial organization, concerning issues of local importance are not the result of a «victory» of the conservative wing in the legislature. It is an objective need for the vital activities of the territories.

Keywords: Soviet government, local government, statehood, territorial basis, local self-government bodies, centralization.

References:

1. Gudkov L. Putinskij recidiv totalitarizma. *Pro et Contra [Putin's relapse of totalitarianism]*, no. 3–4, 2014, pp. 129–147.

2. Il'inyh A. V. *Reforma mestnogo samoupravleniya v dejstvii: ot territorial'nyh preobrazovanij k izmeneniyu organizacionno-pravovyh osnov [Local government reform in*

action: from territorial transformations to changes in the organizational and legal framework] // Socium i vlast' [Society and Power], 2015, no. 2, pp. 62–67.

3. Klyuchevskij V. O. *Istoricheskie portrety [Historical portraits]*. M.: Izd-vo «Pravda», 1991, p. 623.

4. Solov'ev S. M. *Istoricheskie pis'ma [Historical letters] // Sobr. Soch. M., 1950, t. 16, p. 476.*

Reference to the article

Novokreshchenov A. V. From the local councils to the local government and vice versa // *Power and Administration in the East of Russia*. 2018. No. 1 (82). PP. 23–29. DOI: 10.22394/1818-4049-2018-82-1-23-29
