Единов И.В.

Кубанский социально-экономический институт

Россия, г. Краснодар

DOI: 10.18411/2015-09-5-1-6-9

Основные тенденции развития института местного самоуправления в постсоветской России (на примере Краснодарского края)

Новейшая история российского общества берет начало с распада СССР в 1991 г. И в этой связи следует заметить, что в Конституции СССР 1977 г. указывалось, что «Местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета ... содействуют укреплению обороноспособности страны» (ст. 146). Здесь еще сильно влияние государственной теории местного самоуправления [1, с. 63].

Современные идеи местного самоуправления стали в практическом плане обсуждаться во второй половине 1980-х гг. Так, июльский (1988 г.) пленум ЦК КПСС предложил подготовить в 1989 г. проект Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве. 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», где, однако, местные Советы еще не были выведены из системы органов государственной власти. Между тем политика гласности дала толчок развитию социально-правовой мысли в этом направлении, ученые и специалисты стали высказывать различные точки зрения о перспективах местного управления, основываясь во многом на критике прежней советской системы местного управления. И как раз на идее самостоятельности местного самоуправления

был разработан и принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [2], на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в России. Собственно, на этом советский период развития России в части местного самоуправления завершился [3, с. 8].

В начале постсоветского периода в Краснодарском крае некоторое время (почти два года) существовала структура органов местного управления, сформированная еще в СССР на завершающем этапе его развития. Так, в Краснодаре функционировал городской Совет народных депутатов. Внутри города имели место Ленинский, Первомайский, Прикубанский, Октябрьский и Советский районы, а также Березовский, Елизаветинский, Калининский и Старокорсунский сельские Советы. Они были сформированы в результате выборов, которые прошли по действующему тогда советскому избирательному праву, но уже с применением некоторых демократических принципов (несколько кандидатов на одно депутатское место) и повторяли прежнюю структуру. Громоздкость депутатского корпуса была очевидной, и особенно это наблюдалось в Краснодаре, где депутаты районных Советов и городского Совета и их исполкомы явно дублировали друг друга. В середине 1992 г. прошла дискуссионная волна по поводу структуры местного самоуправления применительно к г. Краснодару. Главный вопрос заключался в том, нужны ли внутригородские районные Советы народных депутатов? Тогдашний губернатор Краснодарского края Н. В. Егоров выразил мнение, что таковые «на уровне городов и районов вообще не нужны» [4, с. 2]. Это была отправная точка последующей достаточно эмоциональной и болезненно проходившей дискуссии и таких же решений.

Дело в том, что решалась судьба Советов. Было ясно, что исполнительная власть, а ее вертикаль уже была в основном сформирована путем ступенчатых назначений (Президент – губернаторы – главы местных администраций), настроена весьма критически и считала, что представительные органы в виде Советов нужно ликвидировать вообще. Заметим, что такое решение

принималось во многом под влиянием политических событий, когда большинство представительных органов на местах в известном конфликте начала 1990-х гг. «Президент - Верховный Совет» поддержали парламент (Краснодарский горсовет в лице его Малого Совета занял нейтрально-критическую позицию, признав, что «обе ветви власти оказались неспособными прекратить длительное неоправданное противостояние и заниматься созидательной работой и должны быть досрочно переизбраны» [5, с. 3]), и когда парламент проиграл, то с учетом личных качеств Президента России Б.Н. Ельцина участь представительных органов была предрешена, несмотря на конституционные гарантии функционирования местной власти [6, с. 76].

Нужно отдать должное местным политикам тех лет – процесс ликвидации местных Советов, а вместе с ними и прежней советской эпохи местного управления, проходил, хотя и болезненно, но в целом с соблюдением приличий и предоставлении возможностей «ликвидируемым» не только сохранить свое лицо, но большинству остаться на арене местной политической жизни. Во всяком случае, злорадства и мести не наблюдалось, то есть переход от местных Советов к новой системе органов местного самоуправления произошел, можно сказать, мирным путем (в отличие от некоторых других регионов, например, в Костроме уволенные районные чиновники подали в суд на главу местного самоуправления [7, с. 3]). Причем, происходило все это довольно стремительно, и такое положение некоторым образом повлияло на состояние преступности в Краснодаре (оно ухудшилось) [8, с. 19].

Так, в Краснодаре сначала 7 октября 1993 г. было проведено совещание представителей районного и городского Советов народных депутатов. Большинство выступавших склонялись к мысли о реорганизации Советов, превращении их из громоздкого органа в оперативный, гибкий с малым количеством депутатов [9, с. 4]. Ключевое событие произошло 8 октября 1993 г., когда по сделана попытка созвать сессию Ленинского районного Совета народных депутатов (инициативе 43 депутатов) с повесткой о самороспуске.

Однако собравшихся депутатов не хватило для правомочности работы сессии райсовета. Кроме того, финансовое положение было уже крайне плохим [10, с. 82]. Очевидно, что многие депутаты не сочли нужным прибыть на сессию, поскольку вопрос в принципе был уже решен, оставалось лишь придать ему необходимую легитимность. Но желающих «похоронить» самих себя набралось лишь 51 депутат из 100, чего было недостаточно. И тогда собравшиеся депутаты решили сочли возможным придать заседанию статус собрания депутатов.

Был принят документ – решение собрания депутатов Ленинского районного Совета народных депутатов г. Краснодара. Это довольно любопытный документ, благодаря которому, собственно, и удалось избежать ситуации банального разгона избранного населением представительного органа местного самоуправления, что никак не вязалось бы с провозглашенными принципами народовластия (ведь решение о разгоне *избранного* органа пришлось бы принимать *назначенному* должностному лицу, что при любых обстоятельствах недемократично). В тот же день глава городской администрации В.А. Самойленко принял постановление, в котором указывалось: «В соответствии с Указом Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», основываясь на решении собрания большинства народных депутатов Ленинского района г. Краснодара от 08.10.1993 г., их личных заявлениях о сложении депутатских полномочий, сложении депутатских и должностных полномочий председателем и членами Малого Совета Ленинского районного Совета народных депутатов, учитывая необходимость создания нормальных условий для обновления органов местного самоуправления, постановляю: «1. Прекратить полномочия районного Совета народных депутатов Ленинского района г. Краснодара. . До принятия законодательства о местных органах представительной власти на переходный период полномочия районного Совета народных депутатов передаются администрации Ленинского района г. Краснодара. . Администрации ленинского района (т. Коржнев С.Н.) принять меры по трудоустройству высвобождаемых

работников аппарата Совета и обеспечить предусмотренные законом социальные гарантии депутатов. . Настоящее постановление вступает в силу с момента его подписания» [11, с. 3].

Затем были сформированы новые представительные органы местного самоуправления. В конце 1994 г. прошли первые выборы городской Думы, также всенародно был избран глава администрации, был принят Устав Краснодара (в 1996 г.). И таким образом современный институт местного самоуправления организационно окончательно сформировался. Последующее (после 2000 г.) развитие местного самоуправления в Краснодарском крае определяется углублением и детализацией отдельных полномочий органов местного самоуправления. Из особенностей Краснодарского самоуправления последнего времени выделяется успешное продвижение в горДуму на недавних выборах (сентябрь 2015 г.) представителей бизнес-сообщества. Это явление касается не только Краснодара, но и всей России. И в вышестоящих органах тоже представители бизнеса, посмотрим, как они повлияют на положение в обществе. Кроме того, в Краснодаре начал действовать институт публичных слушаний [12, с. 39]. 16 февраля 2006 г. горДумой было принято Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании город Краснодар, на основании которого проводятся публичные слушания по различным вопросам. Наиболее проблемными стали вопросы, связанные с бюджетными расходами и злоупотреблениями в этой сфере [13, с. 43], о чем сообщала местная пресса [14, с. 5]. Актуальными были также вопросы в области строительства, где имели место коррупционные проявления [15, с. 65] и мошенничества [16, с. 113]. При этом наблюдается крайне низкая активность жителей в обсуждении выносимых на публичные слушания вопросов [17, с. 44].

Таковы некоторые вехи развития краснодарского местного самоуправления. Мы видим, что оно развивалось противоречиво [18, с. 63]. Было много положительных решений в каждом периоде. Полагаю неправильным какой-то период зачернять или обелять. Но вместе с тем мы

должны анализировать проблемы, которые возникали в течение 25 лет, чтобы опыт дальше развивать и стараться не допускать ошибок. Потому местное самоуправление, вектор развития которому в новейшей истории задан в 1991 году, предполагает очень большие полномочия и населению и органам, которые избираются населением. И, конечно, эти полномочия нужно использовать исключительно во благо населения, во благо городского общества.

Список используемых источников

1. Упоров И.В., Старков О.В. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 2015.
2. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
3. Турицын И.В., Упоров И.В. Теоретическая конструкция публичной власти и ее конституционно-правовое преломление в России // Право и практика. 2015. № 2. С. 4-10.
4. Петров С.М. У крайсовета есть шанс сохранить лицо // Краснодарские известия. 1993. 8 октября.
5. Краснодарские известия. 1993. 24 сентября.
6. Упоров И.В. Конституция России 1993 года и уголовный закон: двадцать лет спустя // Современная научная мысль. 2014. № 1. С. 75-82.
7. Вахрин Ю. Мэр перекроил карту города // Российская газета. 2005. 11 марта.
8. Курдюк П.М., Упоров И.В., Акопян А.В. Преступность как социально-опасное явление и государственное принуждение как метод его нейтрализации. Краснодар, 2007.
9. На раздумье – три дня // Краснодарские известия. 1993. 8 октября.
10. Упоров И.В., Старков О.В. Финансовое право. Москва, 2013.
11. Краснодарские известия. 1993. 9 октября.
12. Звягольский А.Ю., Тамазов З.Г., Упоров И.В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях. Москва, 2008.
13. Упоров И.В. Мировой экономический кризис и статистика преступности в России // Общество и право. 2009. № 5. С. 41-44.
14. Кравченко П.Н. Куда идут бюджетные деньги? // Краснодарские известия. 2007. 25 октября.
15. Упоров И. От понятия «мздоимство» к понятию «взятка» // Российская юстиция. 2001. № 2. С. 65.

16. Бондарь А.В., Старков О.В., Упоров И.В. Мошенничество как вид преступного посягательства против собственности и особенности его проявления в сфере банковской деятельности. Сыктывкар, 2003.
17. Звягольский А.Ю., Тамазов З.Г., Упоров И.В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях. Москва, 2008.
18. Упоров И.В., Курдюк П.М., Курдюк Г.П. Правотворчество в современной России. Краснодар, 2003.