Федеральное агентство по образованию
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Удмуртский государственный университет»

На правах рукописи

Ярных Марина Владимировна

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ УДМУРТИИ В ПЕРИОД РЕФОРМИРОВАНИЯ. 1985-1993 гг.

Специальность 07.00.02 – отечественная история
Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук

Ижевск 2006

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение……3

Глава I. Функционирование местных Советов накануне перестройки…….28

Глава II. Советы народных депутатов УАССР в период перестройки..…….53

2. 1. Местные органы власти на первом этапе перестройки: основные недостатки и попытки совершенствования……..53

2. 2. Концепция политического реформирования системы Советов… ….84

2. 3. Советы народных депутатов УАССР в период проведения политической реформы…….……...101

Глава III. Местные Советы в 1990-1993 гг…...…….133

3. 1. Формирование системы органов местного самоуправления…...133

3. 2. Местные органы власти на постсоветском пространстве…….158

Заключение…….……...184

Список использованных источников и литературы……..……190

ВВЕДЕНИЕ

Последние десятилетия в истории России были эпохой политических и экономических реформ, которые привели к смене всех существовавших ранее структур. Этот процесс, для успеха которого, как казалось первоначально, было бы достаточно ликвидации одиозных структур прежней системы, на деле растянулся на весьма длительный период и приобрел многоплановый и противоречивый характер.

Становление современной российской государственности, ее политических и экономических институтов во многом стало результатом и продолжением тех процессов, которые развернулись в бурные предперестроечные и перестроечные годы и были обусловлены выбором обозначившихся тогда альтернатив развития. Этим объясняется возрастающий интерес современных исследователей к анализу советской политической системы и принципов ее функционирования в конце 1970-х – начале 1990-х гг., к изучению места и роли Советов. Политические события, протекавшие на местном уровне, обладая собственной внутренней логикой, особенностями и динамикой, были подчинены и воспроизводили схему общей реформации политической системы страны. Этот принцип важно учитывать при оценке перспектив развития современного российского «муниципализма»[1], и в более широком аспекте – для понимания природы политического режима в стране.

Актуальность исследования. Обращение к практике местных Советов, являвшихся одновременно органами государственной власти и органами местного самоуправления, представляется весьма значимым в условиях формирования новой системы местной власти. Историческая преемственность, специфика местных Советов, с одной стороны, и механическое привнесение новых властных структур, с другой, предопределили особенности развития местного самоуправления в России и ее регионах, породив множество проблем в управлении. Для их решения необходимо использовать накопленный и, несомненно, ценный и интересный для ныне действующих органов власти, однако незаслуженно забытый в современной России, опыт работы Советов. В

таких условиях избранная для исследования тема представляется весьма актуальной.

Анализ деятельности Советов и попыток их реформирования позволяет выявить причины и сущность кризиса советской системы, исторические предпосылки которого обозначились уже в конце 1970-х гг. Экономические трудности, вызванные падением уровня производства и необходимостью преодоления барьеров научно-технического прогресса, сопровождались ослаблением обратной связи и обострением противоречий в политической системе, обусловленных несоответствием конституционных положений и реального функционирования политических структур и, в частности, Советов. В середине 1980-х гг., руководством страны были предприняты попытки реформирования советской политической системы в направлении возрождения Советов как полновластных органов народного самоуправления. Советы как органы власти и главное звено самоуправления должны были сыграть ведущую роль в государственном механизме перестройки и стать ее важным объектом. Концепция политической реформы и ее реализация позволяют оценить роль Советов в общей стратегии государственных преобразований, а также показать, как осуществлялся поиск альтернатив развития страны.

Анализ историографии данной темы актуализирует проблему уточнения, пересмотра, изменения существующих концепций. Привлечение современных научных разработок и исследование архивных документов позволяют выйти на новый теоретический уровень осмысления проблемы советской политической системы и Советов как ее основного элемента.

Актуальность исследования обусловлена также тем, что на региональном уровне местные Советы Удмуртии в период 1980-х – начала 1990-х гг., особенности их функционирования, взаимодействия с центральными органами власти, использования своей компетенции, а также попытки реформирования в качестве самостоятельного предмета изучения не выделялись.

Объектом исследования являются Советы разных уровней – от Верховного Совета СССР до местных, и процессы их реформирования в 1985-1993 гг.

Предмет исследования составляют местные Советы в Удмуртии, особенности их функционирования и взаимодействия с другими субъектами политической системы. Местные Советы рассматриваются в контексте общего реформационного процесса в стране с учетом его особенностей на региональном уровне.

Хронологические рамки охватывают период реформирования Советов с 1985 по 1993 гг. Начало преобразований было обусловлено особенностями социально-экономического и политического развития страны в конце 1970-х гг. Глобальные тенденции мирового развития, а также неэффективные методы управления страной обозначили проблему власти на всех уровнях. Задача реформирования системы Советов была поставлена только в период перестройки. С 1988г. началась разработка стратегии политического реформирования. Отсутствие четкой концепции проводимых в стране реформ, их противоречивость и поверхностный подход к оценке последующих результатов в сфере политических, экономических и социальных отношений вызвали к жизни события начала 1990-х гг., которые привели к слому советской системы в октябре 1993г. Следует отметить, что, несмотря на Указы Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» (9 октября 1993г.) и «О реформе местного самоуправления в РФ» (26 октября 1993г.) в ряде регионов, в том числе и в Удмуртии[2], Советы продолжали существовать. Но они уже не представляли собой единой системы органов власти и имели иное содержание и значение.

Степень научной разработанности темы. Литература по исследуемой теме условно может быть разделена на две группы. Первую составляют отечественные и зарубежные исследования, посвященные анализу функционирования советской политической системы в условиях кризиса и ее трансформации в начале 1990-х гг. Ко второй группе относятся научные труды

регионального характера, раскрывающие специфику политического и социально-экономического развития Удмуртии в 1980-е – начале 1990-х гг., деятельность и роль местных Советов, особенности регионального реформирования в сравнении с общесоюзными и общероссийскими процессами.

Характерной чертой советской историографии являлось большое количество научных исследований по проблемам функционирования политической системы СССР, выдержанных в духе официальной советской традиции[3]. Их отличали тенденциозность, чрезвычайная политизированность и подверженность идеологическим штампам, что ограничивало исследования, оставляя вне поля изучения целый пласт проблем Советов. Во-первых, не уделялось внимания процессам, происходившим внутри Советов, противоречиям между их структурными подразделениями. Деятельность органов власти не рассматривалась как единое целое. Отдельно изучалась работа исполкомов, депутатов и депутатских образований. Во-вторых, большое внимание отводилось количественным, а не качественным показателям работы Советов. Их деятельность рассматривалась через призму статистических данных – количество Советов, депутатов, проведенных сессий, принятых к исполнению наказов избирателей, отчетов об их исполнении и т.д. В-третьих, оставался не исследованным механизм сращивания советских и партийных органов на всех уровнях власти. Также игнорировались проблемы влияния избирательной практики на деятельность Советов, формирования номенклатурного принципа подбора депутатского корпуса и т.д.

Период перестройки характеризуется появлением работ, импульсом для которых служили изменения в политической системе государства. Быстрота происходивших в стране преобразований способствовала выдвижению на первый план в создании «истории современности» публицистики, подкрепленной официальным толкованием сути общественных преобразований, которое исходило от государственных деятелей высшего эшелона[4]. Это позволяет рассматривать данные работы и с историографической точки зрения и как исторический источник, поскольку они отражали определенные

политические позиции и использовались как инструмент политической борьбы.

Одновременно появлялись работы не только историков, но и философов, социологов, экономистов[5]. Большинство этих документов характеризовалось обращением к историческому прошлому Советов и попытками осмысления происходящих в политической системе изменений.

В первые годы перестройки в литературе о Советах сохранялась идеализация и преобладание фактического материала над анализом. Научные разработки ограничивались комментариями к документам начального периода перестройки, разъяснением ее целей и обоснованием связи Советов с этими новыми задачами[6]. Первые исследования, анализирующие систему органов власти и ее недостатки, появились накануне и после XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС, провозгласившей курс на реформирование Советов. Данные материалы являлись своего рода откликом и выражением позиции по тому или иному обсуждаемому вопросу[7].

Самостоятельной темой исследования становятся недостатки системы Советов, среди которых особо выделялись такие, как бюрократизация советских структур, низкий уровень компетенции советских работников, непрофессионализм депутатского корпуса, преобладание исполнительных органов власти над представительными, подмена Советов партийными организациями, формальность связей органов власти с населением, незначительная роль Советов в хозяйственно-экономической области[8]. Кроме того, возникали дискуссии о сущности советских органов власти и возможности их реформирования. В этой связи исследовались история становления Советов, изменение отношения к ним со стороны компартии, попытки их реформирования[9]. Началось изучение проблем взаимодействия компартии и Советов, Советов и общественных организаций[10]. Появились исследования, посвященные структурной перестройке советских органов власти и изменению избирательной практики, депутатской деятельности, элементам самоуправления в Советах[11]. Вместе с тем в ряде работ на данном этапе предпринимались попытки оценить демократические преобразования, происходившие в стране, и

место представительных органов власти в этих преобразованиях. Особый интерес здесь представляют работы политологов и публицистов И.М. Клямкина, А.М. Миграняна, Д.В. Ольшанского и др.[12]

Реализация первого этапа политических реформ четко обозначила недостаточность проводимых мероприятий и необходимость кардинальных преобразований. На этом фоне в научной среде начинают звучать мнения о структурных противоречиях внутри системы Советов[13], акцентируется внимание на выявлении условий, препятствующих реализации их полновластия[14]. Так, исследователь Ю.Н. Дорожкин, раскрывая задачи «перестройки» Советов, анализирует препятствия на ее пути[15]. Г.В. Барабашев в основном дает негативную оценку проводимым преобразованиям, а сдерживающие факторы выводит из укоренившейся традиции эпохи застоя[16]. Рассматривая происходившие изменения в системе Советов, ученый Г.М. Трегуб охарактеризовал обновленную систему Советов как «советский парламентаризм», выделив такие его черты, как слабая связь с политическими институтами гражданского общества, скоротечность периода его функционирования, формирование на однопартийной основе[17].

В связи с попыткой реорганизации советских органов власти на местах в систему местного самоуправления начались серьезные исследования последних, их функций, характера взаимодействия с предприятиями, общественными организациями. Среди ученых проходили дискуссии относительно возможности и целесообразности перевода местных Советов в систему местного самоуправления. Большинство исследователей считало, что новые законы окажут благоприятное воздействие на Советы: укрепят хозяйство и бюджет Советов, предоставят местным органам власти большую автономию и независимость и т.д.[18].

Вопросам реорганизации внутренней структуры местных органов советской власти, взаимодействия местных Советов различных уровней были посвящены публикации Г.В. Барабашева, Б.Н. Габричидзе, А.В. Игудина, Н.Д. Пивоварова, А.Я. Сливы, В.В. Шанцева, К.Ф. Шеремета[19]. В работах этих

исследователей были предложены различные варианты оптимизации управленческой деятельности Советов в новых демократических условиях. В свою очередь, некоторые исследователи критиковали проекты законов о местном самоуправлении, полагая, что их реализация приведет к увеличению в Советах количества нерешенных проблем. Наиболее последовательно эту точку зрения отстаивал М.А. Краснов[20]. По его мнению, для реализации принципов местного самоуправления требуется глубокая трансформация, так как система Советов и местного самоуправления принципиально несовместимы. Он считал, что необходимо осуществить структурную перестройку Советов, ликвидировать систему двойного подчинения нижестоящих Советов вышестоящим органам власти, сделать доминирующими территориальные начала управления, а не отраслевые, сформировать самоуправленческое сознание у граждан с тем, чтобы депутаты были готовы нести ответственность за принимаемые решения.

Отечественная историография в 1991-1993 гг. отличалась поиском новых подходов в исторической науке и возникновением «независимых» исследовательских структур, деятельность которых, стимулируя научный интерес, одновременно вела к упрощенной, а иногда и непрофессиональной трактовке действительности[21].

Советы как элемент политической системы не рассматривались в качестве объекта специального изучения. Связано это было с началом теоретического осмысления произошедших изменений, с переоценкой исторического опыта структурных звеньев политической системы, с отвлечением внимания исследователей на изучение ее современного состояния. Научный интерес вызывали процессы трансформации советского строя и становления российской государственности. Будущее Советов воспринималось через призму борьбы демократических и тоталитарных тенденций в развитии государственности. Как правило, сторонники парламентской республики предлагали сохранить Советы, модернизировав их[22], сторонники же президентской республики настаивали на их ликвидации[23].

Развитие исторической науки во второй половине 1990-х гг. характеризуется преодолением прежней идеализации, в частности, рассмотрение и анализ политической системы осуществлялись уже с различных методологических позиций[24]. Работы отличаются глубоким комплексным подходом к исследованию проблемы эволюции органов государственной власти, попытками объективного анализа процессов, происходивших в стране с 1985 по 1993 гг.[25]. Во многом это объясняется тем, что система Советов де-юре и де-факто прекратила свое существование, и процесс ее эволюции можно было рассматривать как исторически завершенный.

Значительный вклад в разработку данной проблемы внесли ученые – сторонники теории модернизации как варианта внесистемной трансформации[26]. Интересный методологический подход к изучению проблемы предлагал А.Н. Медушевский. По мнению ученого, советский конституционализм, с одной стороны, находился в исторической преемственности к мнимому конституционализму предшествующего времени, а с другой, представлял собой качественно новое политическое явление. Отправной точкой в исследовании должны служить изменения конфигурации государственных учреждений – тенденции к их слиянию и разделению, нормативное оформление практики функционирования. Их анализ позволяет понять скрытые пружины политического режима, действие которых отражалось в правовых нормах и тенденциях их развития[27]. Проблема истории властных отношений страны во второй половине XX века рассматривается в исследовании известного историка Р.Г. Пихои. Его работа «Советский Союз: История власти. 1945-1991» раскрывает ранее неизвестные стороны политической истории СССР и позволяет проследить преемственность в развитии властных отношений до и после начала преобразований в стране. Достоинством работы является введение в научный оборот документов и материалов из архивов Политбюро и Секретариата ЦК КПСС и др.

В целом, рассматривая работы данного периода, можно сделать вывод, что все они посвящены, в первую очередь, анализу процессов политической трансформации и месту в них советского представительства.

Предпринимались попытки сравнительного анализа переходного периода 1985-1993 гг. с историческими событиями прошлых лет (1917-1918 гг.)[28]. Исследователи данного направления, в частности, Д.Г. Красильников, указывали на то, что процесс формирования новой государственности ставит задачу детального анализа глобальных изменений середины 1980-х – начала 1990-х гг. При их рассмотрении становится очевидно, что важную роль в процессе преобразований играли борьба за власть, расстановка политических сил в государственных и партийных органах.

Отдельную группу составляют работы правоведов, в которых анализировались изменения, произошедшие в СССР и России в соответствии с вносимыми в Конституции изменениями[29].

К середине 1990-х гг. были опубликованы первые обобщающие теоретико-методологические труды по проблемам становления российской государственности, рассматривавшие советские представительные органы власти в контексте процесса формирования новых политических основ государства и общества[30]. Появились работы, в которых были предприняты попытки периодизации и анализа функционирования представительных учреждений на разных этапах развития[31].

В то же время начали формироваться основные подходы к оценке факта устранения Советов с политической арены и возникновения представительных органов власти совершенно иного типа. Точки зрения исследователей по данным вопросам носили прямо противоположный характер: от резко негативного[32] до позитивного восприятия происходивших изменений[33]. В частности, в работах В.Г. Игнатова, А.Я. Сливы и др. ликвидация Советов воспринималась как необходимая реформаторская мера в процессе демократизации властных структур. В свою очередь, В.Я. Гельман определил, что политическая реформа, связанная с ликвидацией советских органов власти, не имела серьезной

концептуальной основы. Е.В. Южиной было сделано заключение, что советская модель вполне успешно осуществляла возложенные на нее функции и в управленческом плане была более чем приемлема.

Одновременно стали появляться работы, направленные на поиск исторических аналогий и преемственности между Советами и формами корпоративного самоуправления. Авторы этих трудов сходятся во мнении, что аналогия прослеживается между земствами и местными Советами. Возрождение интереса к земскому опыту дореволюционной России относится к началу 1990-х гг., когда А.И. Солженицыным была предложена концепция возрождения земств[34]. В качестве теоретического обоснования этой идеи он использовал постулат о неприемлемости демократии в западном понимании этого социального феномена в российских условиях. Этот же аргумент применял исследователь В. Марьясин, отмечая, что только земства способны сделать демократию в нашей стране «народной по сути, национальной по форме»[35].

Очевидно, что предложенная А.И. Солженицыным концепция в современных условиях была утопична – она страдала, по мнению Э.Я. Баталова, «аберрацией социально-политического зрения»[36]: прошлое имеет системный характер и невозможно восстановить какой-либо один его элемент без воссоздания всей системы связей и отношений, в которой он функционировал. Ряд исследователей полагали, что земства и Советы, несмотря на то, что существовали в периоды, радикально отличавшиеся основами парадигм развития, имели очевидную преемственность. Л.Е. Лаптева, например, считала, что «принципиального различия между земствами и Советами… нет»[37]. А.Н. Дементьев указывал, что «Советы по форме сохранили традиции российского самоуправления в части… выборов депутатов в представительные органы трех уровней: поселковые и сельские, районные и городские, краевые и областные Советы»[38]. Общим являлся и общественный, неоплачиваемый характер работы депутатов и гласных. Существенным моментом, позволяющим установить формальное сходство между земской и советской моделями

организации местной власти, являлось то, что они закрепляли подотчетность и подконтрольность исполнительных органов представительным.

В свою очередь, авторы работы «Муниципальное право» рассматривали Советы как «наследников корпоративной (сословной) традиции в истории российского самоуправления»[39].

Показательно, что в этот период первые попытки осмысления произошедших перемен в представительной власти страны были предприняты некоторыми государственными деятелями, непосредственными участниками рассматриваемых событий[40]. По прошествии лет они оценивали тот путь, который был проделан страной, и делали выводы о просчетах, допущенных в ходе реформирования страны. В частности, И.П. Рыбкин, позитивно оценивая деятельность высших органов советской представительной власти в период перестройки, указывал на то, что эксперимент по демократизации Советов был изначально обречен на неуспех и не мог быть доведен до конца[41].

Современный этап развития России, характеризующийся поиском оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий Центра, регионов и муниципалитетов, нашел отражение в ряде работ, посвященных истории становления и развития местного самоуправления. Особый интерес представляют работы, в которых были предприняты попытки рассмотрения института местного самоуправления сквозь призму политических процессов с целью объяснить причины спорадического появления этого института на российской почве[42]. Обращение к историческим аспектам становления местного самоуправления в процессе исследований возродило интерес к теории и практике советского строительства. Большинство авторов указывали на преемственность местных Советов и органов местного самоуправления, подчеркивая необходимость использования позитивного советского опыта в практике муниципального строительства[43].

Историография исследуемой темы была бы неполной без анализа трудов зарубежных ученых, накопивших определенный опыт в изучении советских

реформ[44]. В отличие от отечественных исследователей они не переживали «методологического шока» – существовала традиция критического анализа советской действительности сквозь призму сопоставления с европейскими и американскими политическими стандартами, в рамках которой освещались сдвиги во властных отношениях, демократизация политической системы, гласность и изменения в общественной жизни, реформирование плановой экономики, изменения в отношениях между Центром и союзными республиками и «национальный вопрос», а также «новое политическое мышление» во внешней политике.

Достаточно большую группу представляют исторические исследования регионального характера. Работы, посвященные политической системе республики в советский период, отличались изучением лишь отдельных ее элементов. Среди исследований, обобщавших опыт работы советских органов Удмуртии, следует выделить работу «Советы – органы народовластия»[45]. Авторы рассматривали опыт, накопленный Ижевским, Глазовским, Сарапульским городскими, Пудемским поселковым и Можгинским сельским Советами, по руководству хозяйственным и культурным строительством, проведению мероприятий по благоустройству и поддержанию сохранности жилищного фонда.

Исследуемой теме были посвящены работы Л.А. Соковикова[46], который изучал поступательное развитие демократических начал в работе Советов, освещал контрольную деятельность местных Советов и анализировал формы и методы ее осуществления, рассматривал роль сессий, исполнительных комитетов, постоянных комиссий и депутатов в реализации контрольных полномочий советских органов власти. Функционирование местных Советов УАССР в годы VIII – IX пятилеток рассматривалось в исследованиях О.И. Фомина[47]. Он попытался в рамках комплексного подхода дать оценку деятельности Советов, выявить степень эффективности функционирования основных институтов представительной системы и определить полноту использования местными Советами своей компетенции. В отличие от

большинства исследований, направленных на обобщение положительного опыта деятельности Советов, в работе О.И. Фомина была предпринята попытка объективного рассмотрения истории их развития. Наряду с позитивными моментами автор отметил и наличие негативных процессов, дал анализ их причин. Справочные материалы по вопросам становления, развития и функционирования органов власти в республике были представлены в работе «Органы государственной власти и управления Удмуртской АССР (1918-1980гг.)»[48].

Особенностью региональной историографии рассматриваемого периода являлось то, что большинство исследований охватывало весь период истории советского строительства, это не позволило достаточно полно осветить хозяйственную и социально-культурную деятельность советских органов, раскрыть механизм осуществления ими своих полномочий.

Новый этап в развитии региональной историографии пришелся на конец 1980-х – начало 1990-х гг. и был связан с изменившейся общественно-политической обстановкой в стране. Под воздействием демократических реформ в Удмуртии, как и в целом в России, начался подъем национального самосознания, выразившийся в росте интереса к сфере национальных отношений и создании ряда национальных общественных организаций. Основные проблемы, задачи и направления государственно-национального строительства в Удмуртии рассматривали в своих исследованиях К.И. Куликов, К.А. Пономарев, М.И. Шишкин.[49] В рамках освещения национальных проблем эти исследователи акцентировали внимание на особенностях политического и социально-экономического развития. Вопросы эволюции советского управления и становление местного самоуправления рассматривались с точки зрения постановки проблемы и первых обобщений[50].

Проблемы социально-политического развития Удмуртской Республики в условиях политического реформирования привлекли внимание группы уральских исследователей во главе с А.Д. Кирилловым и рассматривались в контексте территорий Урала[51]. Вопросы политического процесса и развития

общества в Удмуртии анализировались А. Титковым и Н. Тютевым[52]. В работе «Удмуртская Республика. Хроника политического процесса (1988-1993гг.)»[53] исследователями И.В. Егоровым и К. Мацузато был представлен анализ политического развития республики, в частности, становление и функционирование парламентской системы, ослабившей позиции обкома КПСС и облегчившей переход власти от партии к Верховному Совету УР, также отмечалось длительное отсутствие в республике нового ядра власти, способного заместить партийную вертикаль.

Большое внимание изучению хода реформ в Удмуртской Республике уделяли исследователи Б.П. Басов, В.С. Воронцов, Т.Н. Ефремова, К.А.Пономарев, Л.П. Порцева, В.Г. Томшич, Т.С. Томшич, Н.А. Шкляева, Ю.А. Щипакин и др. Первой попыткой системного анализа перемен, произошедших в политической, экономической, культурной жизни Удмуртской Республики в 1990-е гг., явилось учебно-методическое пособие «Удмуртия в годы реформ: 1990-2001»[54]. Данное пособие отличают комплексный характер, широкий спектр документов и богатое приложение, но оно во многом иллюстративно, недостаточно полно освещает причины, предпосылки и, в целом, начальный этап реформ, не раскрывает связь событий начала 1990-х гг. с советским периодом, что определяет некоторую «оторванность» их от контекста исторического развития.

Особенности развития Удмуртской Республики в последнее десятилетие XX века, в частности, анализ специфики регионального политического развития и проблема государственного реформирования получили освещение в многотомном труде М.Н. Губогло и С.К. Смирновой «Феномен Удмуртии»[55].

Смещение акцента исторических исследований с федерального уровня на региональный способствовало активизации процесса защиты докторских и кандидатских диссертаций в республике. Опыт политического реформирования страны и региональные особенности трансформационных процессов в советской политической системе в 1985-1993 гг. были проанализированы в докторской диссертации С.Л. Бехтерева[56]. Самостоятельным предметом исследования

ученого стали особенности конституционной реформы в Удмуртии и республиканской организации власти[57]. В контексте указанных проблем исследователь анализирует деятельность и политическое положение Советов народных депутатов в конце 1980-х гг., акцентирует внимание на особенностях регионального реформирования системы Советов. Вопросы функционирования местных Советов и причины неэффективности их работы получили освещение в диссертационном исследовании С.Н. Уварова, и ряде его работ[58]. Автор отмечает формальный характер полновластия Советов, которые к концу 1980-х гг. превратились в декоративные органы власти, а также оценивает реформу Советов на уровне республики как переход властных полномочий от партийных структур к Верховному Совету.

Попытка обратить внимание на историческое и политическое развитие республики и обобщить исторические знания об Удмуртии в XX веке на основе анализа и переосмысления фактического материала, представленного предшествующей историографией, а также новых архивных источников, введенных в научный оборот, была предпринята в коллективной работе сотрудников Удмуртского института истории, языка и литературы УрО РАН «История Удмуртии: XX век»[59]. Отдельно следует выделить исследования, посвященные изучению роли и степени влияния субъективного фактора (отдельной личности) на политическое и экономическое развитие республики[60].

Политико-правовая характеристика положения Удмуртии по конституционному законодательству 1977-1978 гг. и ее изменения в результате реформ конца 1980-х – начала 1990-х гг. получили освещение в трудах В.Ю. Войтовича[61], посвященных эволюции правого положения Удмуртии с момента ее вхождение в состав России (середина XVI века) до конца XX века.

Историческая динамика государственной законодательной и контрольной деятельности местных представительных органов и ее особенности были исследованы в коллективном труде «Съезд Советов. Верховный Совет УАССР. Государственный Совет Удмуртской Республики»[62]. К.А. Пономарев, автор раздела книги, посвященного истории представительных органов власти

Удмуртии, анализирует деятельность ВС УАССР в условиях перестройки, кризиса советской политической системы и раскрывает особенности реформирования системы местной власти. В работе также рассматривается роль государственных и партийных руководителей, участвовавших в принятии важных государственных решений, определявших направление развития республики.

Подводя итог, можно констатировать, что региональная историография 1990-х гг. преимущественно была направлена на комплексный анализ политических преобразований в республике. Был издан ряд коллективных трудов и монографий. Но деятельность местных Советов в условиях политической реформы и последующая их реорганизация не исследовались на региональном уровне в качестве самостоятельной темы.

Актуальность и состояние научной разработанности проблемы определили следующую **цель диссертационной работы –** выявление особенностей процесса реформирования системы Советов на местах и его влияние на формирование современных структур местного самоуправления. Исследование проблемы предполагает постановку и решение следующих **задач**:

- изучение опыта функционирования советских органов власти на местах к середине 1980-х гг.;
- анализ концепции реформирования органов власти, содержания реформ, выявление региональных особенностей;
- исследование процесса реорганизации Советов и формирования органов местного самоуправления; рассмотрение причин возникших противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти.

Источниковая база исследования имеет свои особенности. С одной стороны, существует целый комплекс опубликованных материалов, в том числе и новых архивных документов, а с другой, доступ к неопубликованным документам высших партийных и государственных органов периода перестройки ограничен. Восполнить этот пробел во многом помогают мемуарные источники.

Все используемые в исследовании исторические источники можно разделить на несколько групп. Первая группа источников – официальные документы, представленные законодательными актами государственных органов власти СССР, РСФСР (РФ) и УАССР (УР)[63], которые определяли практику формирования, структуру и полномочия высших и местных органов власти, концептуальные основы их реформирования, указывали векторы изменений в стране в ходе перестройки и влияние последней на положение Советов в политической системе. Законы СССР и РСФСР[64], принятые в 1980-е – начале 1990-х гг., определили роль местных Советов в хозяйственной сфере и изменили принципы организации системы Советов. Кроме того, издавались специальные сборники законов, касающиеся деятельности Советов для работников и депутатов местных Советов[65].

К данной группе также относятся партийные документы – материалы съездов КПСС[66], Пленумов ЦК[67], различных проводимых в ЦК совещаний; материалы государственных органов СССР и РСФСР[68] – Съездов народных депутатов; выступления и работы государственных деятелей[69] по вопросам проводимой политики, в частности, по отношению к Советам.

Неопубликованные документы, раскрывающие деятельность государственных органов власти и партийных структур в отношении с Советами всех уровней, представлены в центральных архивах – Государственном Архиве Российской Федерации (ГАРФ), Российском Государственном Архиве Новейшей Истории (РГАНИ)[70]. Большинство фондов, характеризующих роль партии в политических преобразованиях конца 1980-х – начала 1990-х гг., сосредоточены в РГАНИ и в настоящее время еще не рассекречены. Исследователю доступен лишь фонд рассекреченных документов периода перестройки (Ф.89). В ГАРФ представлены документы, раскрывающие особенности политического развития советской политической системы накануне и в период политической реформы и роль в них советских представительных органов. Особый интерес представляют фонды Верховного Совета СССР (Ф. Р-7523), Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР и их органов

(Ф. Р-9654) и Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ и их органов (Ф. 10026), содержащие материалы, отражающие процесс политических преобразований в стране и его особенности на региональном уровне.

Региональный аспект рассматриваемой темы представлен материалами, находящимися на хранении в государственных архивах республики – Центральном Государственном Архиве Удмуртской Республики (ЦГА УР), Центре Документации Новейшей Истории Удмуртской Республики (ЦДНИ УР), Ведомственном Архиве Госсовета Удмуртской Республики (ВАГС УР), Архивном отделе Администрации г. Ижевска. Недостатком республиканской источниковой базы является отсутствие документов и материалов, характеризующих деятельность местных, в частности, городских Советов в период политических преобразований начала 1990-х гг.

Делопроизводственные документы местных советских и партийных организаций представлены в документах текущего характера (информации, справки, решения и распоряжения, отчеты об организационно-массовой работе и др.)[71]. Особенность данных документов заключается в господстве «статистических» показателей (количество проведенных сессий, отчетов, собраний, существующих домовых комитетов и др.) и ориентации на выполнение наказов избирателей. Кроме того, они характеризуют роль партии в деятельности Советов. Взаимосвязь партийных и советских органов проявлялась, во-первых, в дублировании отраслевых отделов партии и Советов с практикой прямой подотчетности отраслевых отделов Советов отделам партийных комитетов. Во-вторых, Советы не вели самостоятельной кадровой политики, ее курированием занимались партийные органы[72]. Попытка разграничения функций партийных и государственных органов и «отрыва» их от хозяйственной деятельности предпринималась в рамках политической реформы, провозглашенной XIX Всесоюзной партийной конференцией, и нашла отражение в местных материалах [73].

Отдельную группу документов составляют статистические материалы – отчеты центральных и местных органов власти о численности, социальном и половозрастном составе депутатского корпуса[74].

Вторая группа источников – мемуары участников политических событий[75]. Эти источники требуют критического отношения, однако имеют бесспорное достоинство – в трудах приведены оценки событий, произошедших в период перестройки, в том числе и политической реформы Советов, основанные на документальных источниках, доступ к которым для рядового исследователя ограничен. Следует выделить мемуары М.С. Горбачева, Б.Н. Ельцина, их политических соратников и противников – В.И. Болдина, А.С. Черняева, Н.И. Рыжкова, Е.Т. Гайдара и др., на региональном уровне в разряд мемуарной литературы условно можно отнести работу С.Г. Щукина[76]. С одной стороны, автор – депутат Верховного Совета УР (1990-1995 гг.) и участник событий, с другой, работая в жанре исторической публицистики, он изучает политические процессы в республике.

Третья группа источников – периодическая печать, представленная, материалами центральных («Правда», «Известия») и местных газет («Удмуртская правда», «Известия УР» и др.), освещающими деятельность Советов и процессы их реформирования. Особое место занимают партийные печатные органы – «Известия ЦК КПСС» (орган ЦК КПСС), «Вестник обкома КПСС» (орган Удмуртского обкома КПСС), «Пропагандист и агитатор» (орган идеологического отдела Удмуртского обкома КПСС) и общественных объединений – «Демократическая Удмуртия» (еженедельная газета демократических сил Удмуртии). Этот вид источника субъективен, так как отражает позиции различных политических сил, и требует критического осмысления и сопоставления с другими источниками.

Четвертая группа источников представлена материалами социологических исследований, проводившимися научными и государственными структурами – Институтом государства и права АН СССР, Всесоюзным юридическим заочным институтом, Институтом социологических

исследований, Научно-исследовательским центром советской социологической ассоциации, Общественным Независимым Центром Социологических Исследований (ОНЦСН), Удмуртским отделом Института экономики УрО АН СССР.

Методологическая основа исследования. Отсутствие единой методологии в современной исторической науке и сложность, многоплановость исследуемой темы предопределили использование в качестве методологической основы междисциплинарного подхода. Проблема советской политической системы получила свое отражение в научно-теоретических разработках историков, политологов, правоведов, социологов, философов, экономистов и политических деятелей.

Исторический характер исследования основывается на принципах историзма и объективности, а также всестороннего анализа фактов, которые позволяют изучать происходившие процессы, события и их участников в контексте конкретно-исторических возможностей и реалий общественно-политического развития. Указанные принципы обусловили использование совокупности общенаучных (анализ, синтез, дедукция) и специально-научных (историко-генетический, сравнительно-исторический, историко-системный, проблемно-хронологический) методов исследования. Комплексное их применение позволяет получить результаты, взаимодополняющие друг друга.

Необходимость преобразования количественных данных при составлении таблиц потребовала привлечения методов статистической обработки цифрового материала и матричной группировки.

Данная работа, состоящая из введения, трех глав и заключения, предлагает последовательное решение этих задач, что позволит ответить на вопросы, касающиеся кризиса советской политической системы, особенностей ее реформирования и последующей трансформации.

Примечания

[1] Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России. Сургут, 2003. С. 3.

[2] Верховный Совет УР 12-го созыва продолжал свою работу до окончания срока полномочий (1990-1995 гг.). В соответствии с принятой ВС УР 7 декабря 1994г. новой Конституцией УР, высшим представительным, законодательным и контрольным органом стал Государственный Совет УР, избираемый на 4 года (ст. 76).

[3] Советы за 50 лет. М., 1967; Кукушкин Ю.С. Советы в развитом социалистическом обществе. М., 1976; Демочкин Н.Н. Власть народа. Формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. М., 1978; Кукушкин Ю.С. От первых Советов рабочих депутатов к Советам народных депутатов. М., 1979; Павловский Р.С. Конституционные основы деятельности местных Советов народных депутатов. Харьков, 1979; Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов: конституционные основы, теория, практика. М., 1980; Барабашев Г.В. Верховный Совет СССР. М., 1980; Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в политической системе социализма. М., 1982; Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов. Правовое положение. Основы организации и деятельности. М.,1983 и др.

[4] См.: Горбачев М.С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. М., 1987; Яковлев А.Н. Реализм – земля перестройки. М., 1990; Он же. Муки прочтения бытия. Перестройка: надежда и реальности. М., 1991 и др.

[5] Смирнов Г.Л. Революционная суть перестройки. М., 1987; Бурлацкий Ф.М. Новое мышление: Диалоги и суждения о технологии революции и наших реформах. М., 1988; Механизм торможения: Истоки, действие, пути преодоления/сост. Ю.С. Аксенов. М., 1988; Иного не дано. М., 1988; Постижение. Социология. Социальная политика. Экономическая реформа/ ред.-сост. Ф.М. Бородкин. М., 1989; На пороге кризиса. Нарастание застойных явлений в партии и обществе. М., 1990; Погружение в трясину: Анатомия застоя/сост. Т.А. Ноткина. М., 1991 и др.

[6] Зобнин П.В. Советы: время и стиль работы. М., 1988; Злобин Н.В. Пути перестройки: Опыт и современность. М., 1989; Корельский В.М. Власть. Демократия. Перестройка. М., 1990; Агешин Ю.А. Советы: Восхождение к полновластию. М., 1990; Местные Советы: Опыт работы в условиях перестройки. М., 1988; Бутко И.Ф. XXVII съезд и тенденции развития советского строительства//Советское государство и право. 1986. № 11. С. 40-48 и др.

[7] Арбатов Г.А., Баталов Э.Я. Политическая реформа и эволюция советского государства//Коммунист. 1989. № 4. С. 35-47; Курашвили Б. П. К полновластию Советов//Коммунист. 1988. № 8. С. 28-37 и др.

[8] Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987; Москалев А.В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. Свердловск, 1988; Совершенствование советской работы в свете положений новой Конституции СССР/под ред. В.С. Основина. Воронеж, 1978; Местные советы народных депутатов – органы народовластия и социалистического самоуправления. М., 1986; Правовые проблемы социалистической представительной системы. Межвуз. сборник. Иваново, 1986; Слива А.Я. Депутатский запрос. М., 1988; Он же: Контрольная деятельность Советов: Состояние и резервы перестройки. М., 1987; Тряков И.В. Кадры местных Советов. М., 1987; Тиковенко А.Г. Кадровая политика в условиях перестройки. Минск, 1990; Нагорная М.А. Информация о практике работы местных Советов. М., 1986 и др.

[9] Медведев Р. Советы в истории нашего государства//Общественные науки. 1989. № 3. С. 104-125; Соколов А.К. Советы: От власти иллюзий к иллюзии власти /Формирование административно-командной системы. М., 1992. С. 165-185; Шубин А.В. Развитие советской представительной системы и принцип делегирования: к истории вопроса//Политические институты и обновление общества. М., 1989. С. 73-81; Долг власти – бремя власти//Политическое образование. 1988. № 18. С. 12-21; Советы: история и современность. М., 1987 и др.

[10] Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в условиях перестройки. Саратов, 1990.

[11] Основин В.С. Советская представительная система: Вопросы и теории перестройки. Воронеж, 1990; Крыштановская О.В. Партийная элита в годы перестройки/Политические процессы в условиях перестройки. М., 1991. Вып. 1. С. 3-34; Советы народных депутатов в условиях реформы политической системы/Сб. ст. под ред. Е.И. Кореневской. М., 1989; Советы народных депутатов и перестройка/Сб. ст. под ред. Е.И. Кореневской. М., 1990; Барабашев Г.В. Советы народных депутатов: Время перемен//Советское государство и право, 1988. № 5. С. 3-13; Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Правовая база обновления Советов//Советы народных депутатов. 1988. № 9. С. 7-18; Ильинский И. Полновластие//Советы народных депутатов. 1988. № 10. С. 3-9; Колюшин Е.И. Советы и реформа политической системы//Известия вузов. Правоведение. 1988. № 5. С. 3-13 и др.

[12] Клямкин И.М. Посткоммунистическая демократия и ее исторические особенности в России//Полис. 1993. № 2. С. 6-25; Он же. Какой авторитарный режим возможен сегодня в России//Полис. 1993. № 5. С. 49-55; Мигранян А.М. Демократия в теории и исторической практике//Коммунист. 1990. № 1. С. 33-43; Ольшанский Д.В. Трансформация человеческого сознания//Полис. 1991. № 3. С. 53-67; Ракитский Б.В., Ракитская Г.Я. Стратегия и тактика перестройки. М., 1990.

[13] Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988; Курашвили Б.П. Страна на распутье…(Потери и перспективы перестройки). М., 1990; Даниленко В. Утверждая новую форму парламентаризма//Народный депутат. 1990. № 2. С. 12-19; Лазарев Л.В., Слива А.Я. Конституционная реформа: первый этап. М., 1989.

[14] Чиркин В.Е. Разделение властей: Социальные и юридические аспекты//Советское государство и право. 1990. № 8.С. 150-152; Кудрявцев В.Н. Советское государство: Преемственность и обновление//Коммунист. 1987. № 16. С. 39-50; Иного не дано. М., 1988; Постижение. Социология. Социальная политика. Экономическая реформа. М., 1989; Согрин В.В. 1985-1995: Реалии и утопии новой России//Отечественная история. 1995. № 2. С. 3-12 и др.

[15] Дорожкин Ю.Н. Повышение роли Советов народных депутатов – важное направление демократизации общества//Научный коммунизм. 1989. № 2. С. 9-19.

[16] Барабашев Г.В. Советы народных депутатов: время перемен//Советское государство и право. 1988. № 5. С. 5-17.

[17] Трегуб Г.М. Парламентаризм советский: истоки, многопартийность, блоки. М., 1991.

[18] Кореневская Е.И. Советы народных депутатов в системе местного самоуправления//Советы народных депутатов в условиях реформы политической системы. М., 1989; Литягин Н.Н. Местное самоуправление. М., 1992; Прохоров В.Г. О политико-правовой природе Советов как звеньев системы местного самоуправления//Известия вузов. Правоведение. СПб, 1993. № 2. С. 84-89; Местное самоуправление: Материалы круглого стола//Советское государство и право. 1990. № 9. С. 28-38 и др.

[19] Барабашев Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления//Народный депутат. 1991. № 11. С. 36-40; Габричидзе Б. Н. Исполкому – исполнять//Народный депутат. 1990. № 10. С. 15-21; Пивоваров Н.Д. Что «не так» в законе о Советах//Народный депутат. 1991. № 6. С. 20-25; Слива А.Я. Совет. Президиум. Исполком//Народный депутат. 1990. № 9. С. 7-18; Шанцев В.В. Кто правит на местах//Народный депутат. 1990. № 3. С. 45-49 и др.

[20] Краснов М.А. О некоторых путях обеспечения реального самоуправления/Советы народных депутатов в условиях реформы политической системы. М., 1989. С. 15-32; он же: Местное самоуправление: Государственное или общественное//Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81-89.

[21] Барсенков А.В. Введение в современную российскую историю. 1985-1991. М., 2002. С. 12-13.

[22] Старовойтов Н.Г. Реформировать Советы надо, но отказываться от них нет//Народный депутат. 1992. № 13. С. 27-33; Васильев В.И. Советы или муниципалитеты?//Народный депутат. 1991. № 16. С. 47-52; Нечай Н. Хождение по кругу, или для чьего блага проводятся реформы местных органов власти//Народный депутат. 1991. № 18. С. 38-41; Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Связующее звено//Народный депутат. 1991. № 4. С. 37-46.

[23] Баталов Э.Я. Живем ли мы в другой стране?//Народный депутат. 1992. № 1. С. 82; Слива А.Я. Пора возвращаться в мир: От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению//Народный депутат. 1992. № 2. С. 56-67 и др.

[24] См.: Журавлев В.В. Методология исторической науки. Вчера. Сегодня. Завтра?//Кентавр. 1995. № 6. С. 140-146; Чубарьян А.О. О кризисе российской исторической науки//НГ-сценарий. 1998. № 11. С. 4; Проблемы исторического познания/под ред. Г.Н. Севостьянова. М., 1998; Игрицкий Ю.И. Меняющаяся Россия как предмет концептуального анализа//Отечественная история. 1998. № 1. С. 3-23; Маслов Д.В. Трансформация советской системы в годы перестройки: историография, методы исследования//Социально-гуманитарные знания. 2002. № 3-4; Кодин М.И. Теоретико-методологические проблемы социально-экономических и социально-политических преобразований в России в конце XX века/М.И. Кодин. М.: Наука, 2002 и др.

[25] Волобуев О.В. Четвертооктябрьский политический режим: социальная сущность и перспективы/Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития. М., 1995. С. 287-300; Власть и оппозиция. Российский политический процесс XX столетия. М., 1995; Согрин В.В. Политическая история современной России. М., 2001; Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945-1991. Новосибирск, 2000; Барсенков А.В. Введение в современную российскую историю. 1985-1991. М., 2002; Шубин А.В. От "застоя" к реформам. СССР в 1917-1985гг. М., 2002; Медушевский А.Н. Демократизм и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998; Фроянов И.Я. Погружение в бездну: (Россия на исходе XX века). СПб.,1999 и др.

[26] Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М., 2002; Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985-2001: от Горбачева до Путина. М., 2001; 1985-1995: Реалии и утопии новой России//Отечественная история. 1995. №2. С. 3-16; Ольшанский Д.В., Харитонова О.Г. Перестройка как неудавшаяся попытка политической модернизации//Вестник МГУ. Сер. № 12. Политические науки. 1996. № 6. С. 28-36; Верниченко М.А. От перестройки к смене модели общественного развития. М., 1999; Пантин В.И., Лапкин В.В. Волны политической модернизации в истории России. К обсуждению гипотезы//Полис. 1998. № 2. С. 39-44; Кулешов С.В., Медушевский А.Н. Россия в системе мировых цивилизаций: Учебное пособие/под общей редакцией проф. О.В. Волобуева. М., 2001.

[27] См.: Медушевский А.Н. Демократизм и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998. С. 494.

[28] Котеленец Е.А. Проблема власти в условиях двух российских революций (февраль 1917 – март 1918гг.) и переходного периода (1985-1993гг.)/Личность, общество и власть в истории России. Системный компаративный анализ. М., 1998; Красильников Д.Г. Власть в переходные периоды отечественной истории (1917-1918; 1985-1993гг.) Сравнительный анализ. Автореферат. Пермь, 1997; Он же. Межсистемные политические ситуации в России в XX в.: проблемы теории и истории. Пермь, 2001 и др.

[29] Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994; Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М.,2000 и др.

[30] Архипова Т.Г. Государственность Российской Федерации в условиях независимости (декабрь 1991 – октябрь 1993гг.)/Труды историко-архивного института. М., 1996. Т. 33. С. 79-94; Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С. Реформы и контрреформы в России. М., 1996; Ланцов С.А. Теория политической модернизации и становления парламентской демократии в России//Известия вузов. Правоведение. 1995. № 4-5. С. 13-24; Лысенко В.Н. Парламентаризм и формирование политического истеблишмента в России/Полис. 1994. № 6. С. 134-141; Петров Н.В. Выборы органов представительной власти//Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 3. С. 25-34; Пантин И.К. Посткоммунистическая демократия в России: основания и особенности//Вопросы философии. 1996. № 6. С. 3-15; Томшич В.Г. Россия на пути формирования конституционного строя (1918-1994)/Социально-политическое развитие России: проблемы, поиски, решения. Ижевск, 1996. С. 10-17; Клямкин И.М. Российская власть на рубеже тысячелетий//Pro et contra. 1999. Т.4 и др.

[31] Гуторова А.Л. Генезис представительной власти в России и современные проблемы/Политическая теория и практика: тенденции и проблемы. М., 1995. Вып. 3. С. 32-45; Коломиец В.П. Представительная власть в России (между советской и парламентской)//Мир России. 1994. Т. 3. № 1. С. 3-35; Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1992гг. М., 1994 и др.

[32] Грехов А.В. Советская государственность как форма подлинного народовластия/Великий Октябрь и современная Россия. Н. Новгород, 1997. С. 58-66; Осадчий И. Советы: диалектика развития, причины поражения//Диалог. 1996. № 2. С. 71-77; Южина Е.В. Теория местного самоуправления и проблемы реформирования административно-территориального устройства современной России. Автореф. дис. канд. полит. наук. СПб., 1998; Гельман В.Я. Десоветизация местной власти: политический контекст//Власть. 1994. № 8. С. 25-29 и др.

[33] Слива А.Я. Какой будет местная власть//Российская Федерация. 1993. № 1 (13). С. 41-45; Игнатов В.Г. Становление государственного и муниципального управления в современной России (1990-е годы). Ростов н/Д., 1998 и др.

[34] Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию: посильные соображения. М., 1991.

[35] Марьясин В. Нужна ли нам земская Россия?//Москва. 1994. № 10. С. 104.

[36] Баталов Э.Я. Без идеала//Свободная мысль. 1996. № 3. С. 77.

[37]Лаптева Л.Е. Об истории земских учреждений России//Государство и право. 1993. № 8. С. 131; Ефремова Н.Н., Лаптева Л.Е. История земств и перспективы развития местного самоуправления//Государство и право. 1998. № 11. С. 150-153.

[38] Дементьев А.Н. О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели//Государство и право. 1996. № 8. С. 115.

[39] Муниципальное право/под ред. А.И. Коваленко. М., 1997. С. 205.

[40] Горбачев М.С. Жизнь и реформы. М., 1995; Ельцин Б.Н. Записки президента. М., 1994; Рыбкин И.П. Россия обретает согласие. М., 1997; Попцов О.М. Хроника времен «Царя Бориса»: Россия, Кремль. 1991-1995. М., 1996; Рыжков Н.И. Десять лет великих потрясений. М., 1996 и др.

[41] См.: Рыбкин И.П. Россия обретет согласие. М., 1997. С. 296-297.

[42] Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России. Сургут, 2003; Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002; Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. М., 2004; Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение (становление местного самоуправления в России). М., 1998; Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие/В.И. Васильев. М., 1999; Становление местного самоуправления в России. Заочный круглый стол//Полис. 1998. № 4. С. 152-167; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции. М.-Тула, 1997; Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Государственное регулирование развития местного самоуправления. – Ижевск, 1999 и др.

[43] Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия/под ред. А.В. Иванченко. - М., 2001; Истягин Л.Г. Век Советов//Свободная мысль – XXI. 2002. № 12. С. 51-65; Александрова М. Советы между прошлым и будущим. Исследование-эссе. М., 2002.; Рева В.Е. История государственного местного управления (советский период). Пенза, 1998; Нечаев В.Д. Инновации и традиции в реформе местного самоуправления в постсоветской России//Полития. 2001. № 3. С. 5-29; Трофимова И.Н. Реформа советской системы управления на местах в 90-х гг. XXв. (на примере республик Поволжья)//История государства и права. Федеральный журнал. Научно-правовое издание. № 4. 2002. С. 33-38; Войтович В.Ю., Тронин А.А. Конституционные основы правового положения местного самоуправления в Российской Федерации//Вестник Удмуртского университета. Правоведение. 2003. № 3. С. 3-12.

[44] См.: Catherine J. Danks Russian Politics and Society: An Introduction. Edinburgh University press. Edinburgh, 2001; Малиа М. Конец утопии/Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал/под ред. Ю.Н. Афанасьева. М., 1997; Перегудов С.П. Фактор Горбачева и «системная трансформация»//Полис. 1996. № 6. (анализ книги британского исследователя Brown Archie The Gorbachev Factor. Oxford University press. Oxford, 1996); Sakwa R. Gorbachev and his Reforms. N.Y. – L. 1990; Кеннеди П. Вступая в двадцать первый век. М., 1997. Некоторые итоги обобщены в работах отечественных авторов: Барыльников И.П. Проблема политической реформы в СССР – России (1987-1993гг.) в американской политологии. Автореферат кандидат. дис. СПб., 1996; Педерий С.В. Политологический анализ американской советологии периода «перестройки» в СССР. Автореферат доктор. дис. СПб., 1996 и др.

[45] Советы – органы народовластия. Ижевск, 1975.

[46] Соковиков Л.А. Контроль и проверка исполнения. Из опыта организационно-массовой работы исполкомов местных Советов Удмуртии. Ижевск, 1979; Он же. Органы народовластия: Из опыта работы местных Советов Удмуртской АССР. Устинов, 1985.

[47] Фомин О.И. Деятельность местных Советов Удмуртской АССР в годы VIII – IX пятилеток. Автореф. дис. канд. ист. наук. Л., 1987. 27с; Он же. Деятельность местных Советов. Вопросы историографии//Историография социалистического строительства в Удмуртии. (1946-1985гг.). Ижевск, 1988. С. 51-61.

[48] Органы государственной власти и управления Удмуртской АССР. (1918-1980гг.). Справ. Устинов, 1986.

[49] Вчера, сегодня, завтра Советской Удмуртии. Очерки. Ижевск, 1990; Куликов К.И. Национально-государственное строительство восточно-финских народов в 1917-1937гг. Ижевск, 1993; Он же. Удмуртия – субъект России. Ижевск, 1999; Пономарев К.А. Финно-угорский мир: потребность объединения и проблемы развития. Ижевск, 1994; Басов Б.П. Трудное время перемен (Россия в 1991-1994 гг.). Ижевск, 1995; Шкляев Г.К. Межэтнические отношения в Удмуртии. Опыт историко-психологического анализа. Ижевск, 1998 и др.

[50] Ахметов Г.Г. На основе широкой демократии//Пропагандист и агитатор. 1989. № 2. С. 5-10; Войтович В. Ю. Выражая волю народа. Об изменениях в Конституции СССР и Законе о выборах народных депутатов//Пропагандист и агитатор. 1989. № 1. С. 7-11; Осипов А. Местное самоуправление: варианты и возможности//Огни Прикамья. 1991. № 4; Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Местное самоуправление: проблемы и пути совершенствования. Ижевск, 1998; Они же. Государственное регулирование развития местного самоуправления. – Ижевск, 1999; Ефремова Т.Н. Региональные аспекты современного политического процесса//Четвертая российская университетско-академическая научно-практическая конференция. Ч. 1. Ижевск, 1999. С. 49-51; Ефремова Т.Н., Замостьянова Т.В. Некоторые аспекты теорий местного самоуправления//Пятая российская университетско-академическая научно-практическая конференция. Ч. 2. Ижевск, 2001. С. 57-59 и др.

[51]Кириллов А.Д. Социально-политическое развитие регионов в период становления новой российской государственности. 1990-1998. (на материалах Урала). Автореферат доктор. дис. Челябинск, 1999; Урал в новой России. Екатеринбург. 1999-2000гг. и др.

[52] Политический альманах России 1997/под ред. М. Макфола и Н. Петрова. – М., 1998. – Т. 2. Социально-политические портреты регионов: Кн. 1.

[53] Регионы России. Хроника и руководители/под ред. К. Мацузато. Т. 7. Республика Татарстан, Республика Мордовия, Удмуртская Республика. Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000.

[54] Удмуртия в годы реформ: 1990-2001: Учебно-методическое пособие. Екатеринбург, 2002.

[55] Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. М. – Ижевск, 2001-2003. Т. 1-5.

[56] Бехтерев С.Л. Политическая система современной России: опыт исторического исследования (региональный аспект). Дис. д-ра ист. наук. Ижевск, 2004.

[57] Бехтерев С.Л., Бехтерева Л.Н. Конституционная реформа в Удмуртской Республике (1990 – 2000гг.)/Российская государственность: уровни власти. Ижевск, 2001 С. 105-113; Он же. Политическое развитие Удмуртии на завершающем этапе советской истории. Ижевск, 2004; Толерантность как механизм взаимодействия политических элит//Социальная толерантность и межкультурные коммуникации. Ижевск, 2003. С. 65-106; Институты политической системы в процессе суверенизации субъектов Российской Федерации//Социально-гуманитарные знания. 2003. № 6. С. 36-52.

[58] Уваров С.Н. Исторический опыт политического реформирования в Удмуртии в 90-е гг. XX века. Автореф. дис. канд. ист. наук. Ижевск, 2003; Он же. Результаты политических реформ 90-х гг. XX века в Удмуртии//Перспективы развития регионов России в XXI веке: Материалы межрегиональной научно-практической конференции молодых ученых и специалистов/ИжГСХА. Ижевск, 2002. Т. 1. С. 281-294; Он же. Направления углубления демократизации российского общества//Там же. С. 294-296 и др.

[59] История Удмуртии: XX век/под ред. К.И. Куликова. Ижевск, 2005.

[60] Номенклатура. Сборник биографических очерков/под общей ред. А.В. Васильева, В.А. Шаталова.

[61] Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. Ижевск, 2003; Он же. Развитие правового статуса Удмуртии в составе России. 1920-2000. Ижевск, 2003.

[62] Съезд Советов. Верховный Совет УАССР. Государственный Совет Удмуртской Республики. Из истории представительных органов власти Удмуртии. Ижевск, 2005.

[63] Конституция СССР: С изменениями и дополнениями, внесенными законами СССР от 1декабря 1988г., 20 декабря и 23 декабря 1989г., 14 марта и 26 декабря 1990г. М., 1991; Конституция РСФСР: С изменениями и дополнениями, внесенными законами РСФСР от 27 октября 1989г., 31 мая, 16 июня, 15 декабря 1990г., 24 мая и 1 ноября 1991г. М., 1992; Конституция УАССР: С изменениями и дополнениями, внесенными законами УАССР от 31 октября и 7 декабря 1989г. Ижевск, 1990; Декларация о государственном суверенитете Удмуртской Республики//Удмуртская правда. 1990. 22 сентября и др.

[64] «Об общих началах самоуправления и местного хозяйства СССР»// Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 44. Ст. 914; Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»// Ведомости РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010,1011 и др.

[65] Местные Советы народных депутатов. Сб. нормативных актов. М, 1988; Народный депутат. Сб. нормативных актов. М, 1987; Записная книжка депутата. М., 1979; Законодательные акты СССР по вопросам

депутатской деятельности: Депутату Верховного Совета СССР. М., 1979; Совнарком – Совет Министров – Правительство Удмуртии. Сб. документов и материалов. Ижевск, 2005.

[66] Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976; XXVI съезд КПСС. Стеногр. отчет. М., 1981. В 2т.; Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986; XXVIII съезд КПСС. Стеногр. отчет. М., 1991. Т. 1, 2; XIX Всесоюзная конференции КПСС. Стеногр. отчет. М., 1988. В 2 т.; КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1988). М., 1989 и др.

[67] Информация о Пленумах ЦК КПСС представлена в периодических изданиях «Правда», «Известия ЦК КПСС», «Коммунист»; материалы наиболее важных пленумов издавались отдельными брошюрами.

[68] Первый Съезд народных депутатов СССР. Стеногр. отчет. Т. 1-5. М., 1989; Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Стеногр. отчет. Т. 1-5. М., 1992-1993гг.; материалы союзных и российских съездов опубликованы в «Ведомостях Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР» за 1989-1991гг.; «Ведомостях Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР» за 1990-1991гг.

[69] Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. М., 1987-1990. Т. 1-7; Лигачев Е.К. Избранные речи и статьи. М., 1989; Чебриков В.М. Правовая политика – активное звено перестройки//Коммунист. 1989. № 8. С. 3-18 и др.

[70] См, например: ГАРФ. Ф. Р-7523, Ф. Р-9654, Ф. 10026; РГАНИ Ф. 89.

[71] ЦДНИ УР Ф. 16. Оп. 1. Д. 12341, 12343, 12709, 12714, 12881, 13363, 13550, 13825, 14031, 14580 и др.; ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1534, 1543, 1585, 1591, 1628, 1679, 1683, 1727, 1728, 1776, 1801, 1870, 1873, 1916, 1917, 1919, 1921, 1963, 1964, 2007,2059, 2061; ВАГС УР. Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 2123-2126, 2134, 2194, 2195, 2197, 2198, 2276, 2278, 2286, 2352, 2353, 2354,2360 и др.

[72] См., например, ЦДНИ УР Ф. 16. Оп. 1.Д. 12707, 12605.

[73] ЦДНИ УР Ф. 16. Оп. 1. Д. 14720. Л. 12; Д. 14695, 14719, 14720, 14725, 14924.

[74] Верховный Совет СССР десятого созыва. Статистический сборник. – М.,1979; Верховный Совет СССР одиннадцатого созыва. Статистический сборник. – М., 1984; ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1533, 1677, 1770, 1867, 1919, 1966, 2008, 2121, 1770, 1867, 1584, 1627, 1678, 1727, 1798, 1831, 1868, 1916, 1960, 2006, 2058, 2122; ЦДНИ УР Ф. 16. Оп. 1 Д. 12707, 14924, 12605, 14903; ВАГС УР. Ф. Р.-620. Оп. 1. Д. 2196, 2278, 2355 и др.

[75] Болдин В.И. Крушение пьедестала. Штрихи к портрету М.С. Горбачева. М., 1995; Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М., 1997; Горбачев М.С. Жизнь и реформы. М.,1995; Ельцин Б.Н. Исповедь на заданную тему. Л., 1990; Рыжков Н.И. Я из партии по имени «Россия». М., 1995; Он же. Десять лет великих потрясений; Крючков В.А. Личное дело. М., 1996; Черняев А.С. Дневник помощника Президента СССР. М., 1997 и др.

[76] Щукин С.Г. Власть в законе. Ижевск, 1995.

ГЛАВА I. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАКАНУНЕ ПЕРЕСТРОЙКИ

Политические преобразования второй половины 1980-х гг. во многом предопределили особенности современного этапа развития политических институтов российского общества, в частности, процесса формирования системы местного самоуправления.

Обращение к практике функционирования Советов накануне перестройки предполагает исследование объективных (не зависящих от особенностей структуры советской власти) и субъективных (заложенных в природе Советов) причин несостоятельности и кризиса системы Советов.

Период советской государственности хронологически укладывается в рамки 1917-1993 гг. и характеризуется внутренним делением. Каждый из этапов отличается существенными конституционно-правовыми особенностями построения модели организации власти. Исследование места и роли Советов в политической системе предполагает анализ изменений конфигурации государственных учреждений, тенденций к их слиянию и разделению, нормативного оформления практики их функционирования. Советская политическая система на протяжении всего периода существования подвергалась многочисленным преобразованиям и изменениям, но задача ее реформирования была поставлена только в эпоху перестройки. Исторические предпосылки и реальные причины, вызвавшие реформационные процессы, были обусловлены особенностями социально-экономического и политического развития страны в конце 1970-х гг.

Глобальные тенденции мирового процесса, связанные с вступлением государств Запада в постиндустриальную стадию развития, обострением международной напряженности и гонкой вооружения, оказали серьезное влияние на экономическую ситуацию в СССР. К концу 1970-х гг. четко обозначились экономические трудности, вызванные падением уровня производства и необходимостью преодоления барьеров научно-технического прогресса. Они сопровождались ослаблением обратной связи и обострением противоречий в политической системе, обусловленных, с одной стороны,

несоответствием конституционных положений и реального функционирования политических структур и, в частности, Советов, а, с другой, процессом трансформации правящей элиты – номенклатуры. Неприятие руководством страны мер по изменению политических и социально-экономических отношений, а также неэффективные методы управления обозначили проблему власти на всех уровнях.

В сложившейся ситуации проявились изначально заложенные в систему Советов противоречия, которые определяли тенденцию ее развития как постоянное совершенствование механизмов функционирования. Следует выделить противоречия между демократическими идеалами советской власти и административными методами руководства; между демократическими принципами советской власти и невысоким уровнем политического развития трудящихся как субъекта власти; между конституционным полновластием Советов и централизованной структурой исполнительных органов; между полновластием Советов и монопольным положением Коммунистической партии.

Принятие внеочередной седьмой сессией ВС СССР 9-го созыва, состоявшейся 4–7 октября 1977г., новой Конституции СССР, закрепившей полновластный характер Советов народных депутатов, новое наименование которых подчеркивало общенародный характер государства, и установившей подконтрольность и подотчетность им всех других государственных органов, не разрешило имевшиеся противоречия, обозначив расхождение полномочий Советов реальным возможностям.

В специальном разделе Конституции было закреплено образование единой системы Советов как органов государственной власти – Верховный Совет СССР, Верховные Советы 15 союзных республик, Верховные Советы 20 автономных республик и более 50 тыс. местных Советов[1]; увеличение с 4 до 5 лет срока полномочий Верховных и с 2 до 2,5 лет — местных Советов; руководство Советов непосредственно и через создаваемые органы всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства; принятие ими решений, обеспечение их исполнения, осуществление контроля за проведением решений в

жизнь.

Конституционное оформление Советов народных депутатов как политической основы страны, где система местных Советов – органов государственной власти, действующих в административно-территориальных и национально-территориальных единицах (краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах) представляла нижнее звено единого государственного аппарата, создавало видимость эффективно работающей системы. Провозглашалась полнота власти выборных Советов, их единство, подчиненность Советам исполнительного аппарата в лице избираемых Советами депутатов исполнительных органов – исполкомов и их различных служб, тесный контакт Советов с населением через депутатов, подотчетных избирателям.

Теория советского государственного права рассматривала местные Советы как представительные органы нового типа, сочетающие в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль за проведением решений в жизнь. Функциональное назначение местных Советов определялось в Конституции следующим образом: «…решают все вопросы местного значения…, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов…». Подчеркивалось возросшее значение исполкомов местных Советов (ст. 149). Исполнительные органы местных Советов, их отделы и управления находились в двойном подчинении – непосредственно Совету, их избравшему, и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу (ст.150). Подобное положение преследовало цель обеспечить необходимую степень централизации государственного управления, особенно в вопросах планирования и бюджетно-финансовой деятельности. Таким образом, основными признаками местных Советов как органов, осуществлявших власть на местах, были: единовластие представительных органов снизу доверху, жесткая централизация системы представительных и исполнительных органов, иерархическая соподчиненность всех ее звеньев. Любой Совет, начиная с самого низшего звена – сельского,

поселкового, являлся органом государственной власти на соответствующей территории. Фактически самоуправленческие начала ограничивались правом населения выбирать депутатов представительных органов.

Основное направление развития содержания деятельности местных Советов заключалось в последовательном расширении их компетенции. Были приняты нормативные акты, предоставившие местным Советам и их исполнительным комитетам дополнительные полномочия. Огромное значение имело, например, издание в союзных республиках с 1968 по 1980 годы законов о поселковых, сельских, районных, городских, краевых, областных Советах и Советах автономных округов, предоставивших им новые возможности в области руководства хозяйственным и социально-культурным строительством, отношений с неподведомственными предприятиями и организациями.

Конституция 1977г. не только закрепила на высшем уровне ряд положений, касающихся прав и обязанностей местных Советов, но и расширила их функции и полномочия, а также послужила мощным толчком к обновлению всего законодательства о Советах. Вслед за принятием Конституции СССР и Конституций союзных республик были пересмотрены и приняты вновь многие законы, посвященные функционированию власти на местах. Среди них Закон СССР от 25 июня 1980г. «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и округов», Указы Президиума ВС СССР от 28 ноября 1978г. об основных правах и обязанностях районных, городских и районных в городах, сельских и поселковых Советов народных депутатов, Законы РСФСР – о районном, городском и районном, поселковом и сельском Совете народных депутатов РСФСР (3 августа 1979г.), о краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР (20 ноября 1980г.), положение об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР (27 августа 1985г.), положение об общественных, сельских, уличных, квартальных комитетах и населенных пунктах РСФСР (3 сентября 1985г.) и другие.

На уровне Удмуртской АССР были приняты законы о выборах в местные Советы народных депутатов УАССР (1979г.), о порядке отзыва депутатов районного, городского, сельского, поселкового Советов УАССР, о городском, районном в городе, районном, сельском и поселковом Советах народных депутатов (1979-1980 гг.), положения об организации работы с наказами и др. В этих законодательных актах довольно подробно расписывались права, полномочия, взаимоотношения и взаимозависимости различных структур местной власти и общественного представительства. Принятые законы во многом были схожи и дублировали друг друга в смысле повышения роли и ответственности депутатов. Однако ни один из них не предоставлял избранникам тех прав и возможностей, которые позволили бы им реально осуществлять властные полномочия, поскольку вся полнота власти была сосредоточена, прежде всего, в аппарате партийных органов.

В политике совершенствования Советов центральные органы власти в конце 1970-х – начале 1980-х гг. сделали акцент на расширение их функций в области экономики. Исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих и работающих на территории Совета, местные Советы как представительные органы власти решали вопросы, связанные с местным общественным устройством. В то же время, являясь элементом государственной власти, они проводили в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководили деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвовали в обсуждении вопросов республиканского (РСФСР, АССР) и общесоюзного значения, вносили свои предложения.

Советы были провозглашены ответственными за государственное, хозяйственное и социально-культурное строительство на подведомственной территории, а критерием и оценкой всей работы Советов считалась степень выполнения планов и экономических программ. Были выделены основные направления их деятельности[2]: руководство государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждение планов экономического и социального развития и местного бюджета, а также отчетов об их исполнении;

осуществление руководства подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечение соблюдения законов, охрана государственного и общественного порядка, прав граждан; содействие укреплению обороноспособности страны.

Впервые конституционно закреплялось, что в пределах своих полномочий народные депутаты обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства, касающегося расположенных на этой территории предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

Функция руководства комплексным экономическим и социальным развитием по Конституции СССР 1977г. стала принадлежать всем местным Советам, в том числе поселковым и сельским, что ранее не было им свойственно по закону[3]. В последующем повысилась роль районных и городских Советов в комплексном социальном планировании, а также поселковых и сельских органов власти, координационные функции которых нашли выражение в их новых полномочиях по совместному использованию средств предприятий, учреждений, организаций, расположенных на соответствующей территории, выделяемых на жилищное, коммунальное и культурно-бытовое строительство.

Определяя задачи местных Советов, Конституция СССР (ст. 146) возложила на них руководство хозяйственным строительством на своей территории, причем в отличие от Основного Закона 1936г. она не ограничила их деятельность подведомственным хозяйством. Местные Советы несут ответственность за хозяйственное строительство на своей территории в целом, а это значит, что они не могут стоять в стороне от таких, например, случаев, когда не подчиненные им предприятия строятся или реконструируются без учета ресурсов рабочей силы, энергии, воды и т.д. Так, ст. 122-й Конституции УАССР

закреплялось, что местные Советы народных депутатов принимают решения в пределах полномочий, предоставленных им законодательством СССР, РСФСР и УАССР. «Предел полномочий» устанавливался в отношении предприятий и организаций союзного и российского подчинения, на которые Советы не могли оказывать никакого влияния.

Данная политика преследовала цель уравновесить отраслевое и территориальное управление, ликвидировать сложившиеся диспропорции в хозяйстве регионов, а также повысить роль Советов в политической системе. Выполнение ее предусматривалось двумя путями: комплексным планированием развития всех отраслей промышленности на подведомственной территории и координацией работы всех предприятий, в том числе и вышестоящего подчинения. С этой целью были расширены возможности влияния местных Советов как на производственную сферу неподведомственных предприятий и организаций, так и сферу социально-культурного и бытового обслуживания населения. Обширное регулирование и новые полномочия по этому вопросу содержал Закон СССР от 25 июня 1980г. «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и округов»[4], а также республиканские акты[5], закрепляющие обязанность соответствующих органов рассматривать заключения Советов по проектам планов объединений, предприятий, организаций вышестоящего подчинения, а также схем развития и размещения на их территории отраслей народного хозяйства и отраслей промышленности.

Однако, несмотря на расширение законодательной базы, фактически местные Советы не были наделены такими правами. В свою очередь исследователи[6] считали, что выполнение этой функции традиционными методами было невозможно.

Как отмечалось на пленуме Удмуртского обкома КПСС (20 сентября 1979г.), для комплексного совершенствования хозяйственного механизма требуется повышение роли Советов народных депутатов в умелом сочетании отраслевого и территориального планирования. На Совет Министров УАССР,

местные Советы были возложены составление и утверждение сводных пятилетних и годовых планов производства местных строительных материалов, выпуска товаров народного потребления, планов жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства, а также контроль за выполнением указанных планов. В свою очередь, долевое участие предприятий республики, большинство из которых находились в союзном или российском подчинении, составило в развитии хозяйства местных Советов УАССР в 10-й пятилетке (1976-1980 гг.) только 14% (без жилья) от общих объемов капиталовложений, направляемых на строительство объектов коммунального хозяйства, просвещения, здравоохранения и культуры[7]. Недостаточное участие в этой работе приняли находящиеся на территории республики предприятия министерств нефтяной и газовой промышленности.

Очевидно, что имевшиеся средства, учитывая и капиталовложения, выделяемые местными Советами, не позволяли нужными темпами вести работу по благоустройству городов и других населенных пунктов республики. Эта проблема рассматривалась и в отчетном докладе исполкома Ижевского горсовета в 1980г. Подчеркивалось, что одним из нерешенных вопросов городского развития является жилищный. За четыре года 10-й пятилетки в жилищное строительство г. Ижевска было вложено 176 млн. рублей, введено в строй 1,2 млн. кв. метров жилья. Жилой фонд города составлял 6,6 млн. кв. метров, в том числе в ведении местных Советов находилось 1,9 млн. кв. метров – одна третья часть. При этом аварийный фонд города (износ более 60%) составлял 310 тыс. кв. метров, в том числе аварийный фонд местных Советов равнялся 37 тыс. кв. метров. Отмечалось сокращение количества вводимого в эксплуатацию жилья – вместо 305-310 тыс. кв. метров, вводимых ранее, в 1978-1979 гг. в связи с уменьшением на ряде предприятий ассигнований на жилищное строительство было введено 275-280 тыс. кв. метров. Это являлось постоянной заботой местных Советов[8].

Механизм участия предприятий вышестоящего подчинения в планировании развития территорий был разработан лишь в тройственном

постановлении ЦК КПСС, ВС СССР и СМ СССР от 19 марта 1981г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве»[9]. Оно установило, что местные Советы включают в пятилетние и годовые планы экономического и социального развития показатели планов объединений, предприятий и организаций вышестоящего подчинения, находящихся на их территории. Все предприятия были обязаны предоставить свои планы в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социального и других видов обслуживания населения местным Советам до утверждения их в соответствующих министерствах. При этом многие предприятия игнорировали процесс комплексного планирования, поскольку механизм координирования Советами всех хозяйствующих объектов на подведомственной территории не был отрегулирован законодательно, и многое зависело от инициативности Совета.

Обеспечение провозглашенного на законодательном уровне полновластия Советов, расширение их функций и решение проблемы комплексного развития подведомственных территорий предполагало наличие материальной базы и финансовой самостоятельности последних. Как известно, доходная часть бюджета местного Совета формировалась за счет двух основных источников: закрепленных и регулирующих доходов. Закрепленные доходы включали платежи из прибыли и других отчислений предприятий и организаций местного подчинения, местные налоги и сборы, государственную пошлину и др. Регулирующие доходы – ежегодные отчисления от государственных доходов и налогов в бюджет местного Совета, образовывались за счет отчислений от налога с оборота, платежей из прибыли предприятий республиканского подчинения, подоходного налога с предприятий и организаций, государственных налогов с населения, займов и некоторых других доходов.

Размеры отчислений (равно как и общие суммы бюджетов местных Советов) утверждались Законом о государственном бюджете на текущий год соответствующей союзной республикой. В целом бюджетное законодательство

было направлено на жесткую централизацию в финансовой политике. Местные бюджеты в значительной степени формировались за счет ежегодно устанавливаемых для них в вышестоящем бюджете отчислений от общегосударственных налогов и доходов. Поступления же из собственных источников составляли в лучшем случае одну треть бюджетов[10], что во многом сковывало инициативу Советов. Действовавшее законодательство исходило из необходимости платежей из прибыли предприятий и организаций вышестоящего подчинения в доходы местных бюджетов. Так, согласно Закону СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов, Советов автономных областей и автономных округов»[11] в бюджеты административно-территориальных и автономных единиц должна передаваться часть прибыли предприятий и хозяйственных организаций республиканского подчинения, расположенных на их территории, в размерах и порядке, устанавливаемых законодательством союзных республик. В формировании этих бюджетов участвовали также предприятия и хозяйственные организации союзного подчинения. Соответственно, часть прибыли предприятий и хозяйственных организаций республиканского, краевого и областного подчинения, согласно законодательным актам о районных и городских Советах, передавалась в бюджеты районов и городов.

В развитие этих положений закона были приняты постановление от 19 марта 1981г. и постановление СМ СССР от 3 августа 1984г. «Об усилении зависимости размеров доходов местных бюджетов от эффективной работы объединений, предприятий и организаций, расположенных на территории соответствующих Советов народных депутатов»[12]. Этими постановлениями вводились дополнительные источники доходов местных бюджетов. Среди них – плата за воду, средства для возмещения ущерба природной среде, отчисления от дополнительной прибыли, получаемой производственными объединениями и предприятиями союзного и республиканского подчинения от реализации новой продукции и товаров со Знаком качества, и др.

Однако, как отмечалось рядом исследователей, платежи из прибыли предприятий вышестоящего подчинения не являлись серьезным финансовым подспорьем и в целом составляли не более нескольких процентов доходов местных бюджетов[13].

В целом новые функции Советов по обеспечению комплексного развития территорий оказались труднореализуемыми, так как стремление придать Советам более высокий статус не было подкреплено механизмом его реализации. В этой связи Президиум ВС СССР подчеркнул: «Министерства и ведомства не реагируют на предложения Советов по проектам планов объединений, предприятий и организаций…»[14]. Об этом же говорилось на одном из заседаний Политбюро ЦК КПСС: «Имеется немало фактов, когда министерства и ведомства не считаются с мнением Советов, не согласуют с ними своих планов по социальным вопросам…»[15]. Более того, во многих случаях они не только не учитывали предложений местных Советов, но и не отвечали на них.

В соответствии с решениями XXVI съезда партии (февраль-март 1981г.), положениями, сформулированными в Отчетном докладе ЦК КПСС, и Основными направлениями экономического и социального развития СССР на 1981 – 1985 гг. и на период до 1990г., утвержденными съездом, перед местными Советами были поставлены задачи внедрить в 11-й пятилетке (1981-1985 гг.) комплекс разработанных мер по совершенствованию хозяйственного механизма и усилению его воздействия на повышение эффективности и качества, улучшить организаторскую структуру управления, стиль и методы работы. Местным Советам предписывалось уделять постоянное внимание усилению организаторской работы, направленной на успешное выполнение комплексных планов экономического и социального развития, выполнению наказов избирателей, укреплению правопорядка, государственной и трудовой дисциплины. Определяя свое место и роль в осуществлении намечаемых партией планов, Совет Министров УАССР видел свою задачу в том, «чтобы глубже и всесторонне изучать и вникать в деятельность министерств и ведомств,

исполкомов местных Советов, предприятий и организаций, знать их трудности, оказывать помощь в решении проблемных вопросов»[16].

Деятельность местных Советов по решению хозяйственных и социальных задач на конкретной территории осуществлялась на основе ежегодных планов развития и в соответствии с возможностями местного бюджета. Объем капитальных вложений в 11-й пятилетке насчитывал 1045 млн. рублей (95,9% по отношению к 1976-1980 гг.), из них 950 млн. рублей – государственные капвложения, 52,9 млн. рублей – местных Советов, остальные – средства колхозов и межхозяйственных организаций.[17] Направляемые на производственное строительство вложения намечено было использовать для реконструкции действовавших предприятий, приобретения оборудования, внедрения новой техники и прогрессивных технологий.

Городские Советы УАССР, осуществляя хозяйственную и социальную деятельность, рассматривали вопросы, связанные с капитальным строительством и его финансированием, решали проблемы жилого фонда, регулировали работу городского транспорта и дорожных служб, выполняли функцию руководства народным образованием, здравоохранением, социальным обеспечением, бытовым обслуживанием населения и т.д. В целях комплексного развития территорий законом о городском Совете народных депутатов были предоставлены большие права исполкомам и определен круг обязанностей по руководству государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством. Согласно этому закону исполкомы начали активно влиять на работу промышленных предприятий по выпуску товаров народного потребления – были созданы межведомственные комиссии по производству и освоению новых видов товаров, стали проводиться смотры и конкурсы на лучшее предприятие и т.д.

Советы вели свою деятельность в тесной связи с общественными организациями и трудовыми коллективами, выносили наиболее важные вопросы на обсуждение граждан. При составлении ежегодных планов экономического и социального развития городов и районов учитывались мнения граждан,

изложенные в письмах и на приемах трудящихся, а также содержание наказов избирателей, для реализации которых использовались сверхплановые средства местных бюджетов, привлекались средства предприятий. Регулярно прием граждан вели Удмуртская областная партийная организация, депутаты Верховного Совета УАССР, депутаты городских Советов совместно с председателем исполкома и его заместителями. В частности, в 1980г. депутатами ВС УАССР было принято 83 человека. Согласно отчету об организационной работе Воткинского горсовета в 1980г. депутатами было принято 3855 человек. Одновременно в адрес исполкома поступило и было рассмотрено 590 обращений, из которых по 201 были даны дополнительные разъяснения[18].

Анализ писем, поступающих от граждан, проведенный Сарапульским горсоветом в 1982г., показал, что примерно 60% писем посвящено жилищным вопросам, 22% – вопросам коммунального и бытового устройства граждан, оставшиеся 18% – всем остальным, включая вопросы здравоохранения, образования, культуры и т.д.[19] Схожая ситуация наблюдалась в других городских и районных в городе Советах.

Следующим важным моментом была разработка мероприятий по выполнению наказов избирателей в соответствии с решениями XXV съезда КПСС, Пленумов ЦК КПСС, Положений новой Конституции. «В наказах, – отмечал Генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев, – выражена забота людей труда о делах своего государства, об общественных интересах, и мы не имеем никакого права растерять эти крупицы народной инициативы»[20]. Всего за период работы местных Советов, избранных в 1977 и 1980 годах, было принято 3468 (выполнено 90,5%) и 3527 (выполнено 70,7%)[21] наказов соответственно.

Анализ наказов показывает, что 95% из них содержали просьбы типа: «выделить средства дополнительно…», «построить», «дать» и т.п. Для выполнения наказов такого рода требовались значительные средства, в десятки раз превосходившие запланированные. Из-за отсутствия капиталовложений ряд наказов отклоняли на соответствующих сессиях, поскольку от таких наказов

избирателям не становилось лучше, да и сами депутаты оказывались не в лучшем положении – беспомощными перед распределявшими средства директивными органами и не защищенными перед возмущенными избирателями. Второй сессией Ижевского горсовета, состоявшейся 12 сентября 1977г., были утверждены мероприятия по реализации наказов, поступивших в период подготовки и проведения выборов. Из обобщенных 46 наказов к исполнению были приняты только 26, из которых к декабрю 1979г. были выполнены 20 и 6 находились в стадии исполнения. Аналогичная ситуация наблюдалась и в Первомайском районном Совете г. Ижевска. На предвыборных собраниях в 1977г. были внесены 95 наказов, из них 30 были приняты к исполнению, 39 – переданы исполкому горсовета, 26 – не приняты. Из 30 наказов к декабрю 1979г. были выполнены 29, 1 находился в стадии исполнения[22]. В свою очередь, в целях повышения качества работы по выполнению наказов с помощью партаппарата на предвыборных собраниях выдвигались такие наказы, которые уже были определены планом, или и без наказов все равно должны быть сделаны. Кроме того, как отмечает исследователь Н.Н. Козлова, не была устранена и противоречивая практика, когда наказы давались депутатам на предвыборных собраниях, а вели их исполкомы. Ответственность за их выполнение также несли исполкомы, а отчитывались перед избирателями депутаты[23]. Эта система, во-первых, приводила к тому, что вся работа с наказами ложилась на плечи аппарата Совета, который осуществлял ее аппаратными методами и имел право отклонять невыполнимые наказы. Во-вторых, это облегчало депутатские обязанности.

Поскольку наказы рассматривались как один из основных показателей работы Советов, то для усиления этого направления деятельности Президиумом ВС СССР 1 сентября 1980г. был принят Указ «Об организации работы с наказами избирателей»[24], который, по мнению исследователя В.Е. Рева, являлся единственным документом, направленным на укрепление связи депутатов с населением[25]. В Указе давалось определение наказов как поручений избирателей своим депутатам, имеющих общественное значение, одобренных

предвыборными собраниями и направленных на улучшение деятельности Советов; был прописан порядок оформления наказов при высказывании их на предвыборных собраниях и при обязательном одобрении составом самого собрания; порядок их рассмотрения на сессии Совета и информированности об их выполнении; порядок контроля и т.д. В соответствии с новыми положениями Указа на 1 января 1982г. из 3527 наказов, принятых к исполнению местными Советами УАССР 17-го созыва, были выполнены 2493 или 70,6%. Особенно преуспели в реализации наказов, данных избирателями, депутаты Индустриального райсовета г. Ижевска, Воткинского, Глазовского и Можгинского горсоветов (более 70-80%)[26].

Проведению в жизнь принятых Советами решений, контролю за деятельностью государственных органов, предприятий, учреждений и организаций способствовали избираемые из числа депутатов постоянные комиссии – по промышленности, транспорту и дорожному строительству; по агропромышленному комплексу, охране природы и окружающей среды; по здравоохранению, социальному обеспечению, физкультуре и спорту; по культурно-бытовому обслуживанию населения, торговле и общественному питанию; по капитальному строительству, коммунальному хозяйству и благоустройству; по народному образованию и делам молодежи и др.

Постоянные комиссии являлись самыми многочисленными формированиями представительных учреждений, объединяющих в своем составе подавляющее большинство депутатов. Согласно информации об организационной работе городских Советов УАССР в 1978г. при Ижевском горсовете было образовано 16 постоянных комиссий, в состав которых входили 310 депутатов (69%), в Можгинском горсовете в 13 постоянных комиссий были определены 138 депутатов (100%), 14 постоянных комиссий работали в составе Воткинского горсовета и т.д.[27] Имея в своем составе специалистов различных отраслей народного хозяйства и опираясь на многочисленный актив, комиссии рассматривали проблемы хозяйственной и культурно-бытовой жизни.

Всей своей деятельностью они были призваны способствовать непрерывному и эффективному осуществлению Советами своих функций[28]. Все комиссии работали по планам, составленным на год. Они проводили свои заседания регулярно каждые два месяца. Однако полномочия постоянных комиссий были регламентированы со стороны аппарата. Комиссии не могли самостоятельно и окончательно решать те или иные вопросы, нести ответственность, как правило, они подтверждали для последующего обсуждения то, что уже было предрешено аппаратными структурами. В отчетных докладах об организационно-массовой работе местных Советов анализ деятельности постоянных комиссий сводился к констатации численных показателей – количество созданных комиссий, численность задействованных депутатов, количество проведенных заседаний, рассмотренных вопросов и т.д.

Так, за 16-й созыв местных Советов УАССР постоянными комиссиями Воткинского горсовета в 1978г. было проведено 124 различных заседания, были подготовлены к заседаниям исполкома горсовета 48 вопросов[29]. Работа постоянных комиссий Ижевского горсовета в 1980г. состояла в подготовке для обсуждения на заседаниях исполкома 25 вопросов. Постоянными комиссиями Сарапульского горсовета в 1978г. на рассмотрение сессии были подготовлены 10 вопросов и более 30 на заседания исполкомов, в 1980г. были внесены 53 вопроса на рассмотрение сессий и исполкома и сделано 2 содоклада[30].

Следует отметить, от того, сколько и какие постоянные комиссии были сформированы в каждом местном Совете, во многом зависели характер и степень воздействия органов государственной власти на результаты хозяйственного и социально-культурного строительства. В связи с этим в постановлении апрельского (1984г.) Пленума ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении работы Советов народных депутатов» было сформулировано требование совершенствования практики деятельности этих депутатских органов[31] в условиях недостаточной реализации потенциала местных Советов. А XXVII съезд КПСС (февраль 1986г.) обратил внимание на необходимость дальнейшего улучшения их аналитической и контрольной деятельности[32].

С развитием местных Советов постоянно увеличивалось количество образуемых ими постоянных комиссий. Так, в составе местных Советов УАССР в 1980г. насчитывалось 1793 постоянные комиссии, в работе которых принимали участие 9700 депутатов или 78,4%[33], на 1 января 1982г. количество постоянных комиссий достигло 1798 при участии в работе 9719 депутатов, или 78,6% от общего числа[34]. В 1985г. количество постоянных комиссий увеличилось и составило 1801, в 1987г. уже 1841 [35].

Наряду с постоянными комиссиями важное место в работе Советов отводилось депутатским группам. Деятельность последних осуществлялась на основе Закона о статусе депутата, Закона РСФСР о городском, районном в городе, сельском, поселковом Советах и положения о группах. Депутатские группы создавались по территориальному принципу и являлись одной из наиболее эффективных форм совместной деятельности депутатов в избирательных округах, способствовали успешному выполнению ими депутатских обязанностей.

Депутаты Ижевского горсовета 16-го и 17-го созывов были объединены в 78 и 82 депутатские группы, Воткинского горсовета – в 13, Можгинского – в 9 и 8. Ленинский райсовет г. Ижевска объединял в составе 19 депутатских групп всех депутатов райсовета и 122 депутата горсовета, в 1980г. в 18 депутатских групп входили 230 депутатов райсовета, 100 депутатов горсовета и 12 депутатов ВС УАССР. В составе 22 депутатских групп Первомайского райсовета г. Ижевска насчитывалось 238 депутатов райсовета и 115 горсовета в 1978г. и 235 депутатов райсовета и 105 депутатов горсовета в 1980г. В Индустриальном райсовете были образованы 23 депутатские группы, включавшие в свой состав 250 депутатов райсовета и 133 депутата горсовета. В Октябрьском райсовете функционировало 19 депутатских групп, объединявших всех депутатов Совета[36]. Основным направлением в деятельности депутатов в своих избирательных округах являлась работа по выполнению наказов избирателей, по благоустройству микрорайонов, по воспитанию трудных подростков и т.д. Депутатские группы вели работу совместно с домоуправлениями, уличными и

домовыми комитетами по сохранности жилого фонда и благоустройства, укрепления социалистической законности и правопорядка, удовлетворения нужд и запросов избирателей.

Усиление роли местных Советов в обеспечении комплексного развития территорий предполагало расширение практики депутатского запроса. Данная форма работы на уровне местных Советов УАССР не была распространена. В частности, на уровне городских Советов в 1982г. депутатские запросы практиковались в Сарапульском (1 запрос), Воткинском (3 запроса), Можгинском (4 запроса) и Камбарском (1 запрос) Советах. В Ижевске и Глазове данная форма работы не проводилась. Аналогичная ситуация наблюдалась и в районных Советах города. Из четырех районных Советов г. Ижевска депутатские запросы имели место только в Ленинском (2 запроса) и Октябрьском (1 запрос) Советах[37]. Практика депутатских запросов на уровне местных Советов УАССР была подвергнута критике в статье депутата Воткинского районного Совета инженера-строителя колхоза «Новый путь» В. Кузнецова[38]. Данная публикация имела широкий резонанс. В редакцию журнала «Советы народных депутатов» пришло сообщение председателя Президиума ВС УАССР А.И. Тубылова, в котором признавалась правильность критических замечаний. В республике была обобщена практика рассмотрения депутатских запросов и принято постановление Президиума ВС УАССР. Также был получен ответ и от председателя Воткинского райисполкома, в котором сообщалось, что были разработаны мероприятия, направленные на совершенствование форм и методов работы органов власти района, в том числе и по депутатским запросам.

Проблема депутатских запросов получила освещение в центральной печати. Отмечалось, что в деятельности Советов четко прослеживается тенденция сокращения числа депутатских запросов, в частности, в 1985г. их число сократилось по сравнению с 1984г. на 7,5%[39].

Развитие инициативы на местах, укрепление самостоятельности местных Советов в руководстве хозяйственным и социально-культурным строительством

было тесно связано с вопросом разграничения функций КПСС и Советов. В теоретическом плане было общепризнано, что разграничение функций между партийными и советскими органами производится не по отраслям и направлениям деятельности, а по методу руководства. Июньский (1983г.) Пленум ЦК КПСС отметил: «Очень важно обеспечить на деле правильное распределение функций органов партии и государства. Не раз говорилось, что партийные органы не должны дублировать государственные, но не всегда этого удается избежать»[40].

На практике сохранялась тенденция к ограничению деятельности местных Советов как полновластных органов государственного руководства на своей территории, подмены их органами партии, которые, сосредотачивая в своих руках оперативное управление отраслями народного хозяйства, нередко брали на себя решение разнообразных вопросов. В частности, горкомы и райкомы партии осуществляли руководство местными Советами через депутатов-коммунистов, работающих в Совете. Например, из 280 депутатов Сарапульского горсовета, избранного в 1982г., 156 были коммунистами, 16 депутатов были приняты в партию после выборов, а 26 депутатов являлись кандидатами в члены городского комитета партии и членами ревизионной комиссии горкома КПСС. На организационном заседании сессии горсовета была образована партийная группа, которая, как правило, собиралась до начала сессии и обсуждала актуальные вопросы деятельности Совета. Традиционно рассматривалась повестка дня сессии, вопросы подбора и расстановки кадров, заслушивались отчеты депутатов-коммунистов о выполнении ими депутатских обязанностей, руководство комиссиями. Так, на очередном заседании партийной группы была рекомендована сессии для избрания членом исполкома горсовета директор школы Т.Н. Расстальная. Аналогичная ситуация наблюдалась и в других городских и районных Советах.

Слабым местом в работе местных Советов оставались контроль за проведением решений в жизнь и низкая дисциплина со стороны отдельных работников аппарата исполкомов. С этой точки зрения на очередном Пленуме

Удмуртского обкома КПСС (13 октября 1983г.) рассматривалась деятельность Сарапульского городского Совета народных депутатов. Председатель Президиума ВС УАССР А.И. Тубылов отмечал в своем выступлении, что ряд предприятий и организаций г. Сарапула игнорируют планы комплексного социально-экономического развития территории и не принимают участия в строительстве объектов социально-культурного назначения и благоустройстве города. В силу слабой требовательности со стороны горисполкома, неиспользования им своих полномочий, предоставленных постановлением ЦК КПСС, Президиума ВС и СМ СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве», принятые решения по ряду вопросов выполняются не в полном объеме. В качестве рекомендации руководителям горсовета было предложено использовать опыт работы Можгинского горисполкома, который практиковал ежегодные согласования объемов работы по городскому хозяйству с каждым предприятием в отдельности, а те, в свою очередь, в своих министерствах и ведомствах[41]. Кроме того, обращалось внимание на необходимость повышения исполнительской дисциплины. Согласно ст. 9 Закона о городском Совете горисполком в случае невыполнения его решений руководителями предприятий, организаций вышестоящего подчинения имел право требовать в соответствующих органах наложения на таких руководителей дисциплинарных взысканий, вплоть до освобождения их от занимаемой должности.

В документах июньского (1983г.) Пленума отмечалось, что наиболее результативная деятельность органов государственной власти там, где партийные комитеты, не подменяя Советы, оказывают всемерное содействие улучшению и совершенствованию их работы, строго спрашивают с коммунистов-депутатов, руководителей государственных и хозяйственных органов за то, как они выполняют свои конституционные обязанности. Поэтому ЦК КПСС в своем постановлении «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов» указал, что горкомам и райкомам партии нужно решительно покончить с фактами либерального отношения к тем коммунистам –

хозяйственным руководителям, которые не считаются с решениями Советов, уклоняются от выполнения их поручений.

Специально вопрос о Советах обсуждался и на апрельском (1984г.) Пленуме ЦК КПСС. Отмечалось, что «принятые решения, направленные на повышение роли Советов в хозяйственном и культурном строительстве, социально-бытовом обслуживании трудящихся, выполняются медленно, половинчато»[42]. При этом, в своей речи на Пленуме К.У. Черненко отмечал, что необходимо использовать все методы партийного влияния на деятельность Советов. В результате 13 апреля 1984г. Президиум ВС СССР постановил: принять к исполнению решение Пленума «О дальнейшем улучшении работы Советов народных депутатов» и положить его в основу всей деятельности высших и местных Советов.

Итогам апрельского (1984г.) Пленума ЦК КПСС и задачам Удмуртской областной партийной организации по дальнейшему улучшению работы местных Советов был посвящен Пленум Удмуртского обкома КПСС (27 апреля 1984г.). В докладе первого секретаря Индустриального райкома КПСС г. Ижевска В.Я. Корчагина акцентировалось внимание на необходимости усиления партийного влияния на Советы. «Все уровни партийных комитетов, наряду с повышением требовательности к освобожденным советским работникам, должны предъявлять больший спрос к депутатам-коммунистам за их ответственное отношение к депутатским обязанностям. В Индустриальный районный Совет было избрано 270 депутатов, в том числе 142 коммуниста, объединенных в партийную группу, которая рассматривала отчеты коммунистов о выполнении ими депутатских обязанностей. Проведенный анализ работы депутатов-коммунистов и руководителей показал, что ряд из них сводят исполнение своих обязанностей только к посещению сессий»[43].

Очевидно, что деятельность Советов привлекала в середине 1980-х гг. внимание как центральных, так и региональных органов власти. Были отмечены недостатки в организационно-массовой работе, неэффективность реализации принимаемых решений, отсутствие экономической самостоятельности Советов.

Деятельность местных Советов УАССР и ситуация в республике оказались в центре внимания высших органов государственной власти в связи с событиями, развернувшимися в г. Ижевске в результате его переименования в г. Устинов[44]. Волна недовольства, захлестнувшая город, вылилась в многочисленные письма и послания в ЦК КПСС, в партийные и советские органы УАССР, в которых резкой критике была подвергнута деятельность первого секретаря Удмуртского обкома партии В.К. Марисова. Центральные органы партии отреагировали незамедлительно, отправив в г. Устинов группу работников ЦК КПСС и ЦК ВЛКСМ[45].

Работа партийной комиссии осуществлялась накануне очередных выборов (24 декабря 1985г.) в условиях роста общественного протеста. В молодежной среде были распространены записки и листовки, призывавшие выйти на демонстрацию и угрожавшие бойкотом выборов представительных органов власти. Ознакомление с положением дел показало, что после принятия Постановления ЦК КПСС, Президиума ВС СССР, СМ СССР о переименовании города местные партийные и советские органы провели некоторую разъяснительную работу среди населения. Она носила во многом ограниченный, поверхностный характер, сложившаяся обстановка и настроения отдельных групп жителей города в должной мере не были учтены.

Усиление разъяснительной работы проводилось в ходе избирательной кампании по выборам в ВС РСФСР, республиканские и местные Советы народных депутатов, во время встреч избирателей с кандидатами в депутаты, митингов и собраний, посвященных присуждению г. Устинову и ряду предприятий республики переходящего Красного знамени ЦК КПСС, СМ СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ по итогам работы за 1984г.

Как отмечалось в отчетном докладе группы работников ЦК КПСС и ЦК ВЛКСМ, принятые меры позволили улучшить обстановку в городе. Выборы в ВС РСФСР, ВС УАССР и местные Советы прошли на высоком уровне. В г. Устинове в голосовании приняло участие 99,99% избирателей, 99,6% из них проголосовали за своих кандидатов в депутаты[46]. Недовольство граждан и их

несогласие с переименованием города выразилось в многочисленных надписях на избирательных бюллетенях. В общей сложности насчитывалось 9089 избирательных бюллетеней, содержащих надписи такого рода, из них 8360 были сделаны в г. Устинове[47].

В данной ситуации обком партии рекомендовал городскому и районным в городе Советам продолжить активную разъяснительную работу среди населения, а также усилить внимание к вопросам улучшения жилищно-бытовых условий, торговли, транспорта и медицинского обслуживания. С этой целью Совет Министров РСФСР выделил республике на 1985г. дополнительно средства в виде продовольственных и промышленных товаров.

Окончательное решение данного вопроса, вызвавшего массовое недовольство, закончилось принятием 19 июня 1987г. решения о возвращении столице УАССР прежнего названия – г. Ижевск[48].

Таким образом, к середине 1980-х гг. четко обозначилось существовавшее несоответствие конституционно-правовых положений о Советах и их реальных возможностей. При этом на уровне высших органов власти вопрос о кризисе советской системы даже не поднимался. Данное положение рассматривалось как временные трудности, преодоление которых возможно на пути принятия новых законодательных актов, направленных на совершенствование деятельности советских органов власти. Фактически же события первой половины 1980-х гг. можно характеризовать как начальную стадию формирования структурного кризиса, в частности, кризиса советской политической системы. Как показали последующие события, власть не смогла своевременно среагировать на ситуацию в стране, а предпринятые меры носили косметический характер и оказались явно недостаточными. Советы как органы государственной власти, наделенные значительными полномочиями, имея обширную законодательную базу, во многом оставались бесправными и не могли воспользоваться полномочиями, данными по закону. Среди причин этого явления можно выделить следующие: во-первых, являясь низшим звеном в структуре государственной пирамиды власти, местные Советы были скованы в своих

действиях решениями и контролем вышестоящих структур, их самостоятельность была во многом формальной. Особенно это прослеживалось на примере функционирования местных Советов УАССР, деятельность которых была строго регламентирована союзными, российскими и республиканскими структурами власти. Во-вторых, реальной властью на местах обладали райкомы и горкомы КПСС и территориально они руководили всей деятельностью местных Советов. Как отмечалось, партийные органы республики направляли работу местных Советов, в первую очередь, через депутатов-коммунистов и партийные группы в Советах, а также посредством активных действий по формированию кадрового состава депутатского корпуса. В-третьих, огромное количество предприятий и организаций, размещавшихся на территории какого-либо Совета, были ему не подвластны, ибо имели отраслевое, ведомственное подчинение. Значительную часть промышленного потенциала УАССР составляли предприятия и организации ВПК и машиностроения, выведенные из-под контроля местных властей и находившиеся в союзном и российском подчинении. В-четвертых, хозяйственные руководители, опираясь на свои трудовые коллективы и финансово-экономическую мощь своих предприятий, фактически не признавали над собой власти первичных советских структур.

Примечание

[1] Конституция развитого социализма: В помощь изучающему Конституцию СССР. М., 1979. С. 196.
[2] См.: ст. 146 Конституции СССР 1977г.; Ст. 120 Конституции УАССР 1978г.
[3] Москалев А.В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. Свердловск, 1988. С. 58.
[4] Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27. Ст. 526.
[5] См.: Ст. 6, 13 Закона РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» от 20 ноября 1980г.//Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 48. Ст. 1593.
[6] Кореневская Е.И. Местные Советы в условиях территориальной концентрации производства. М., 1984. С.27.
[7] ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 12602. Л. 33-34.
[8] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2022. Л. 9,17,71.
[9] Собрание постановлений Правительства СССР. М., 1981. № 13. Ст. 78; Местные Советы народных депутатов. Основы организации и деятельности. Сб. нормативных актов. М., 1988. С. 13-15.
[10] Советы народных депутатов в новых условиях хозяйствования/Советы народных депутатов и перестройка. М., 1990. С. 98.
[11] Ведомости Верховного Совета СССР. М., 1978. № 49. С. 795; 1980. № 27. Ст. 526.
[12] Собрание постановлений Правительства СССР. М., 1984. № 30. Ст. 172.
[13] Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987. С. 204.
[14] Ведомости Верховного Совета СССР. 1982. № 9. Ст. 316.
[15] В Политбюро ЦК КПСС//Известия. 1984. 14 июля.
[16] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1727. Л. 12-15.
[17] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2086а. Л. 8,17.

[18] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1679. Л.105, 106.
[19] ЦДНИ УР. Ф.16. Оп. 1. Д. 13218. Л. 24.
[20] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1628. Л. 124.
[21] Там же. Д. 2122. Л. 8,11,32.
[22] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1628. Л.97, 125
[23] Козлова Н.Н. Тверские Советы народных депутатов в годы перестройки (1985-1991гг.): опыт реформирования. Диссертация на соискание научной степени кандидата исторических наук. Тверь, 1998
[24] Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 36. Ст. 736.
[25] Рева В.Е. История государственного и местного управления (советский период). Пенза, 1998. С. 152.
[26] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1727. Л. 14-15.
[27] Там же. Д. 1585. Л. 80, 100,105.
[28] См.: ст. 2 Положения о постоянных комиссиях местных Советов РСФСР//Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 10. Ст. 318.
[29] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1585. Л. 82-92.
[30] Там же. Л. 113; Д. 1679. Л. 120, 124.
[31] Правда. 1984. 11 апреля.
[32] Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 56.
[33] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1919. Л. 29,30.
[34] Там же. Д. 1727.Л. 15.
[35] Там же. Д. 1875. Л. 21; Д. 1966. Л. 9.
[36] Там же. Д. 1585. Л. 80, 100, 125; Д. 1679. Л. 104, 108, 124, 132, 140, 145; Д. 1683. Л. 94.
[37] Там же. Д. 1776. Л. 7.
[38] См.: Кузнецов В. Вопросы и запросы//Советы народных депутатов. 1984. № 6.
[39] ГАРФ Ф. 7523. Оп. 145. Д. 2168. Л.74,75.
[40] Известия. 1983. 15 июня.
[41] ЦДНИ УР Ф. 16. Оп. 1. Д. 13437. Л. 27-29.
[42] Материалы пленума ЦК КПСС, 10 апреля 1984г. М., 1984. С. 7.
[43] ЦДНИ УР Ф. 16. Оп. 1. Д. 13681. Л. 29.
[44] Постановление ЦК КПСС, Президиума ВС СССР и СМ СССР «Об увековечении памяти Д.Ф. Устинова»//Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 3. С. 28.
[45] РГАНИ Ф. 89. Оп. 11. Д. 102. Л. 1.
[46] Там же. Л. 3.
[47] Там же.
[48] Указ Президиума ВС РСФСР о переименовании г. Устинова Удмуртской АССР//Ведомости Верховного совета РСФСР. 1987. № 26. С. 563.

ГЛАВА II. СОВЕТЫ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ УАССР В ПЕРИОД ПЕРЕСТРОЙКИ

2. 1. Местные органы власти на первом этапе перестройки: основные недостатки и попытки совершенствования

С 1985г. начался новый этап в истории советского государства, получивший впоследствии название «перестройка». Суть ее состояла в том, чтобы усовершенствовать социализм в рамках сложившейся социально-экономической системы. Апрельский (1985г.) Пленум ЦК КПСС выдвинул программу ускорения научно-технического прогресса, реконструкции производства в экономической сфере и обновления социализма в политике[1].

С точки зрения хронологии первые попытки переосмысления понятия «социализм» были предприняты еще Ю.В. Андроповым, который видел его будущее в усилении роли государства в экономике. В целях совершенствования хозяйственного механизма на первый план была выдвинута идея самоуправления и развития инициативы на местах[2]. Совершенствование политических отношений сводилось к борьбе с так называемыми неантагонистическими противоречиями. Социалистическая демократия рассматривалась как «демократия, гарантирующая самые широкие права и защищающая интересы трудящихся, готовая призвать к порядку тех, кто поднимает руку на социалистические завоевания народа»[3]. М.С. Горбачев в своей реформаторской деятельности попытался осуществить как экономические, так и политические преобразования. «Пробуксовка» экономических начинаний обусловила акцентирование внимания реформаторов на сфере политических отношений.

Ряд исследователей рассматривают перестройку как составляющую процесса модернизации страны и выделяют с точки зрения идеологии и содержания происходивших перемен три этапа[4]. Перестройка приходится на первые два этапа, которые, несмотря на существенные отличия, проходили в рамках социалистических реформаторских моделей. Идеологическим стержнем первого этапа (1985-1986 гг.) объявлялась «презумпция невиновности» социализма за

экономический спад в советском обществе. Проблема, как доказывал М.С. Горбачев, заключалась не в недостатках, а в том, что «потенциальные возможности социализма использовались недостаточно»[5]. Было заявлено, что обществу предстоит преодолеть порочную сталинскую модель социализма и двигаться к «лучшему» социализму, ленинскому.

Второй этап (1987-1991 гг.) характеризовался оформлением новой идеологической конструкции, содержание которой было изложено на январском 1987г. Пленуме ЦК КПСС. В связи с обнаружением серьезных недостатков советского социализма их устранение заключалось в разрушении командно-административной системы под лозунгом «Больше демократии!». Кульминацией этого этапа стала XIX Всесоюзная партийная конференция (июнь 1988г.).

Отсутствие четкой стратегии реформ, быстрое разочарование в «перестройке», а также августовский путч 1991г. обусловили переход к третьему этапу (1992-1994 гг.), получившему название радикально-либеральный.

Иная периодизация процесса перестройки предполагает выделение четырех этапов[6]: март 1985 – январь 1987 гг. – «больше социализма»; 1987-1988 гг. – «больше демократии»; 1989-1990гг. – начало реформы политической системы и период размежевания и раскола в лагере перестройки; семь месяцев 1991г. – кризис горбачевского лидерства, приход к власти радикально-реформаторских группировок, создание ГКЧП и августовский путч.

В условиях такой политической действительности происходило дальнейшее развитие системы Советов. Законодательство о Советах первых лет перестройки принималось в соответствии с решениями пленумов ЦК и съездов КПСС. Постановление апрельского (1985г.) Пленума ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении работы Советов народных депутатов» определило основные направления совершенствования местных органов власти. Главная задача Советов заключалась в том, чтобы в короткий срок реально «освоить» предоставленные полномочия.

Рассмотрению и обсуждению итогов апрельского (1985г.) Пленума ЦК КПСС и задачам Удмуртской областной партийной организации был посвящен

состоявшийся 15 мая 1985г. Пленум Удмуртского обкома КПСС. На нем было отмечено, что высший смысл ускорения социально-экономического развития страны состоит в том, чтобы неуклонно повышать благосостояние народа.

Председатель исполкома Ижевского горсовета В.М. Еговкин в связи с этим подчеркивал, что результаты работы трудящихся города в 11-й пятилетке соответствовали доведенным контрольным пятилетним заданиям. За 4 года промышленностью города дополнительно к плану было произведено продукции на 60 млн. рублей, производительность труда возросла на 16,9% при плановом задании 14,1%. Предприятиями была проведена большая работа по увеличению объемов реализации с учетом договорных поставок. В 1984г. этот показатель был доведен до 99,6%. Вместе с тем отмечалась нерешенность жилищной проблемы и комплексной застройки новых жилых микрорайонов города. Сдерживающим фактором в этом направлении явилось сокращение выделяемых Госпланом УАССР лимитов в распоряжение местных Советов. В частности, исполкому Ижевского горсовета в 1985г. было выделено 2405 тыс. рублей. Для сравнения в 1980г. эта сумма была значительно больше и составила 3915 тыс. рублей[7]. В результате с учетом прошедшего удорожания сметной стоимости строительства фактический объем жилищного строительства для горсовета сократился почти в два раза. Это свидетельствовало об ограниченных, в первую очередь, финансовых возможностях местных, городских Советов республики, что во многом определялось сложной экономической ситуацией в стране.

В целом, на первом этапе перестройки считалось, что «Советам не хватает деловитости и инициативы, слаб контроль с их стороны»[8]. Ни о каком кризисе советской системы речи не шло, считалось, что это лишь временные трудности, преодоление которых возможно на пути совершенствования правовой базы и дальнейшего усиления партийного руководства Советами.

XXVII съезд КПСС (февраль 1986г.) связывал совершенствование системы Советов с раскрытием демократических возможностей и усилением организационно-массовой работы местных органов власти. В решениях съезда подчеркивалось, что Советы «должны стать одним из наиболее эффективных

звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны»[9]. Таким образом, официально признавался недостаточным уровень деятельности Советов, но отмечалась их ценность и необходимость для успешного функционирования политической системы.

В принятых Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986-1990 гг. и на период до 2000г. были определены задачи местных Советов по выравниванию региональных различий в социальном развитии. Предусматривалось «совершенствовать территориальную структуру общественного производства, обеспечивать рациональное сочетание экономического и социального развития в каждой союзной республике, улучшать их взаимодействие в едином народнохозяйственном комплексе страны[10]. Иными словами, было признано необходимым усилить самостоятельность и ответственность Советов, отладить механизм их взаимодействия с предприятиями и организациями вышестоящего подчинения.

В соответствии с данной установкой 25 июля 1986г. было принято Постановление ЦК КПСС, Президиума ВС 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»[11], которое М.С. Горбачев называл основополагающим документом для развития советской системы[12]. В связи с этим поднимался вопрос о переводе в местное подчинение промышленных, строительных, транспортных и других предприятий коммунального, бытового и социально-культурного подчинения, связанных с обслуживанием местного населения, и тех, чья продукция предназначалась для удовлетворения местных потребностей. Однако процесс переподчинения проходил крайне медленно. По-прежнему в ведомственном подчинении оставался значительный процент объектов социально-бытового назначения (более 55% жилых домов, 20-30% мощностей коммунального хозяйства и т.д.), что значительно сужало хозяйственную базу местных Советов[13]. Введение процедуры обязательного согласования планов предприятий с местными органами власти выступало серьезным препятствием в

деятельности местных Советов, поскольку отсутствовал механизм ее осуществления. Подтверждают сложность реализации принятого постановления и результаты опроса председателей исполкомов городских Советов, представленные на совещании «Региональные аспекты совершенствования производственных отношений социализма», состоявшемся 28 апреля 1988г. На вопрос «обеспечит ли решение общегородских проблем перевод отношений с предприятиями только на экономическую, договорную основу» 31% опрошенных ответили «не обеспечит», 46% – «обеспечит, но не в полную меру». Положительные ответы были даны лишь 1/5 частью председателей горисполкомов[14].

В целях повышения роли местных Советов особое внимание обращалось на дополнительные мероприятия по укреплению местных бюджетов. Как правило, доходы и расходы Совета были запрограммированы сверху, а депутаты лишь механически голосовали за уже сформированный проект бюджета. Существовавшая заданность, когда все разложено по полочкам, вплоть до последнего рубля, лишала местные Советы хозяйственного маневра[15]. В новых условиях хозяйствования значительно усилилось значение собственных фондов предприятий, отчисления от которых могли стать одним из источников пополнения средств, направляемых на общие нужды территории. Тройственное постановление (июль 1986г.) предоставило исполкомам местных Советов право объединять с согласия трудовых коллективов средства фондов социально-культурных мероприятий и жилищного строительства предприятий, а также средства местных Советов для строительства на долевых началах объектов непроизводственного назначения. Это способствовало расширению возможностей Советов по сравнению с ранее действовавшим законодательством, поскольку у предприятий было больше прав в распоряжении собственными фондами, чем централизованными вложениями.

В соответствии с решениями съезда, июльского (1986г.) Пленума ЦК КПСС и указанного постановления строилась работа Советов УАССР, были разработаны и утверждены конкретные мероприятия. На республиканском

совещании с председателями исполкомов местных Советов и на коллегиях министерств и ведомств были обсуждены задачи по реализации решений съезда. Важнейшие вопросы комплексного экономического и социального развития республики рассматривались на сессиях ВС УАССР. Наряду с принятием годового и пятилетнего планов развития республики ВС УАССР и местными Советами была утверждена Комплексная программа повышения культуры труда и быта в УАССР на 1987-2000 гг. Одновременно Президиумом ВС УАССР были внесены изменения в действующее законодательство автономной республики. В частности, были внесены изменения в Закон о бюджетных правах УАССР и местных Советов, в Законы о СМ УАССР, местных Советах и др.

Таким образом, перед Советами были поставлены задачи повышения их роли и влияния на все сферы жизни общества, привлечения трудящихся к управлению, мобилизации масс на ускорение развития страны, совершенствование своей организации, содержания и форм деятельности[16]. Обращалось внимание и на развитие демократических элементов в работе Совета и его аппарата. Особую роль играло повышение роли Советов в сфере государственного управления[17]. С этой целью были предприняты попытки совершенствовать управленческие механизмы работы Советов, повысить уровень работы их аппарата и активизировать организационно-массовую деятельность.

Принятые постановления, направленные, в первую очередь, на совершенствование и расширение экономической базы Советов, не смогли устранить недостатки организационно-правового характера действовавшей системы. К середине 1980-хгг. выявились формальный характер представительных институтов; доминирование исполнительных органов над представительными; осуществление вышестоящими органами власти руководства деятельностью нижестоящих – принцип демократического централизма; сращивание партийного и государственного аппаратов при однопартийном политическом механизме, а также неэффективность организационно-массовой деятельности местных органов власти.

Причин этих негативных явлений было много. Формальный характер представительных институтов определялся безальтернативностью выборов по

принципу «один кандидат – один депутат». Фактически «выбирать» было некого, так как избирались кандидатуры, подобранные и рекомендованные партийными комитетами. Механизм голосования почти всегда срабатывал безошибочно: «99,9%»; на крайний случай «99,8%». В очередных выборах в местные Советы УАССР 21 июня 1987г. приняли участие 98,88% избирателей. Из них более 99% отдали свои голоса за кандидатов в депутаты, включенных в избирательные бюллетени[18]. Вместе с тем возросло число избирателей, отказавшихся принять участие в голосовании, их количество составило 11 тыс. человек. В том числе в г. Воткинске – 4422 чел., г. Сарапуле – 2135 чел., г. Ижевске – 2470 чел., в Завьяловском районе – 499 чел.[19] Главным мотивом отказов принять участие в голосовании являлись «неудовлетворенность жилищными условиями и религиозные убеждения». Однако были случаи отказа голосовать и по политическим мотивам. На выборах в Ижевский и Глазовский горсоветы были зафиксированы факты отказа принять участия в голосовании ввиду несогласия с действовавшей советской избирательной системой[20].

На практике Советы превратились во многом в чисто декоративные органы, отражавшие социальную и национальную структуру общества, образовательный уровень населения, распределение его по отраслям народного хозяйства, профессиональные, региональные и демографические особенности. Депутатский корпус местных Советов УАССР в конце 1970-х – 1980-х гг. включал все слои общества и отличался относительным постоянством.

Рабочие составляли в среднем 38 – 39% (1977-1985 гг.) и лишь 36,2% в 1987г.; колхозники – 28 – 29% (1977-1985 гг.) соответственно и 26,6% в 1987г.; служащие и другие – чуть более 30% в 1977 – 1985гг. и 37,2% (1987г.)[21]. В Верховном Совете УАССР (1980-1985 гг.) рабочие составляли 37,5%, колхозники – 12,5%, служащие и другие – 50%. Депутатский корпус ВС УАССР (1985-1990 гг.) насчитывал 39,5% рабочих, 11,5% колхозников, 49% служащих и других[22].

Особый интерес представляет национальный состав депутатского корпуса местных Советов Удмуртии. По данным Всесоюзной переписи

населения 1979г., в УАССР по этническому составу преобладали русские – 58,3 %, удмурты составляли 32,1%, татары – 6,6% и 3% другие национальности. Среди городского населения насчитывалось 69,6% русских, 18,6% удмуртов, 8,5% татар и 3,3% других национальностей. По социальному составу: 85,9% удмуртов, проживающих в городах, составляли рабочие, среди русского населения число рабочих достигало 50,6%. Доля служащих среди удмуртов – 31,3%, среди русских – 48,4%[23].

Заметно различие и в уровне образования. На тысячу человек насчитывалось лиц с высшим образованием: среди русских, проживающих на территории республики, – 69%, татар – 39%, удмуртов – 29%[24].

Указанные статистические данные свидетельствовали о многонациональном составе населения республики и, как следствие, многонациональном представительстве в органах власти. Основной интерес вызывает соотношение «русские – удмурты», что объяснялось, в первую очередь, численным преимуществом русской нации над титульной, составлявшей лишь 1/3 населения. Обеспечение пропорционального национального представительства в органах государственной власти республики осуществлялось в рамках действия программных установок обкома партии на преимущественное выдвижение в органы власти представителей коренной национальности. Это подтверждалось статистическими данными по составам ВС УАССР 10-го и 11-го созывов. Среди депутатов ВС УАССР в 1980г. русские составляли 51,5% (103 чел.), удмурты – 43,5% (87 чел.) и другие национальности (среди них 3,5% – татары, и по 0,5% башкиры, чуваши и евреи)[25]; в 1985г. русские – 53,5% (107 чел.), удмурты – 42% (84 чел.), другие национальности (татары – 2%, башкиры – 1%, по 0,5% – чуваши, белорусы и украинцы)[26]. В данном случае очевидно преобладание титульной нации, поскольку удмурты, составляющие 1/3 от общей численности населения, были представлены на уровне республиканских органов более чем 40% основного состава депутатов.

На уровне местных органов власти, в первую очередь, районных, сельских и поселковых Советов прослеживалось доминирование титульной

нации, которое объяснялось компактностью проживания удмуртского населения в сельской местности (таблица 1)[27]:

Таблица 1.

Национальности	1977г.	1980г.	1982г.	1985г.	1987г.
Русские	5335 (43,6%)	5296 (42,8%)	5287 (42,7%)	5173 (41,8%)	5206 (41,3%)
Удмурты	6250 (51,1%)	6394 (51,6%)	6397 (51,7%)	6470 (52,3%)	6576 (52,2%)
Татары	390 (3,2%)	409 (3,3%)	412 (3,3%)	448 (3,6%)	510 (4,0%)
Другие	(2,1%)	(2,3%)	(2,3%)	(2,3%)	(2,5%)

Для сравнения можно рассмотреть национальный состав городских Советов (таблица 2)[28]:

Таблица 2.

Национальности	1977г.	1980г.	1982г.	1985г.	1987г.
Русские	909 (66,5%)	896 (65,4%)	888 (64,8%)	876 (64%)	891 (65%)
Удмурты	359 (26,3%)	369 (26,9%)	378 (27,5%)	380 (27,7%)	337 (24,6%)
Татары	41 (3,0%)	48 (3,5%)	45 (3,3%)	55 (4,0%)	79 (5,8%)
Другие	(4,2%)	(4,2%)	(4,4%)	(4,3%)	(4,6%)

Важными характеристиками депутатского корпуса местных Советов также являлись его половозрастной состав и образовательный уровень. Анализ данных за 1977-1987 гг. свидетельствовал об увеличении доли женщин в органах власти и росте уровня образования депутатского корпуса. Женщины в местных Советах составляли 39% в 1977г., 48% в 1980г., 49,5% в 1982г., 49,4% в 1985г., 44,8% в 1987г.; в Верховном Совете УАССР – 39% в 1980г. и 39,5% в 1985г.[29]

В Верховном Совете УАССР депутаты с высшим образованиям составляли в 1980г. – 49%, в 1985г. – 49,5%, среднее образование имели 48% и

50% соответственно и неполное среднее – 3% и 0,5%. Депутаты с высшим образованием в местных Советах УАССР 16-го созыва (1977г.) составляли 20% от общего числа, в 1980г. – 22,6%, в 1982г. – 24,2%, в 1985г. – 25,9%, а в 1987г. – 26,7%. Среднее образование имели соответственно 46,4% (1977г.), 51,9% (1980г.), 56,4% (1982г.), 61,5% (1985г.), 64% (1987г.) депутатов[30]. Оставшаяся часть имела либо неполное среднее, либо начальное образование.

На уровне городских Советов депутаты, имеющие высшие образование, составляли в 1977г. 26,4%, среднее – 55,1% от общей численности, в 1980г. – 28,1% и 63,1% соответственно, в 1982г. – 30,9% и 64,7%, в 1985г. – 30,3% и 67%, в 1987г. – 31,6% и 65,8%[31] . При этом в составе городских Советов в 1977-1984 гг. депутатов, имеющих лишь начальное образование, не было. В 1985г. и 1987г. этот показатель составил 0,1%[32] об общей численности депутатов.

Таким образом, в Советах всех уровней были полно представлены все группы населения, что соответствовало общесоюзной практике формирования советских структур. Действовала стандартная схема, регулирующая процентное соотношение депутатского корпуса по образовательному, половому, национальному, профессиональному и другим принципам, так что состав Советов был примерно одинаков.

В самой деятельности местных Советов наблюдалось фактическое подчинение их исполкомам. Исполком и его председатель руководили работой Совета, осуществляли подготовку перечня вопросов для обсуждения и проекты решений. На сессиях местных Советов депутаты лишь «единогласно» голосовали за подготовленные аппаратом решения. Такое положение обеспечивалось законодательно закрепленными за ними полномочиями по организации работы местных Советов (созыв сессий, координация постоянных комиссий и др.), а также регулярной деятельностью исполкомов и наличием профессионального аппарата чиновников-управленцев.

В связи с этим в общественной науке даже получил распространение тезис о том, что под местным органом советской власти следует понимать в совокупности как собственно Совет, состоящий из избранных народом

депутатов и работающий в сессионном порядке, так и исполком[33]. При этом в самих Советах значительное число депутатов являлись работниками исполнительных комитетов, а многие работники исполкомов были избраны депутатами. Значительную часть избранных депутатов ВС УАССР 11-го созыва составляли лица, совмещающие депутатские обязанности с руководящей работой в партии – 15,5%, с работой в исполнительных комитетах – 19,5%, являлись руководителями министерств, госкомитетов, ведомств – 9% или руководителями предприятий и организаций – 5%[34]. Иными словами, руководители и работники исполкома и других исполнительных органов, будучи депутатами («по должности»), должны были «контролировать» сами себя. Это во многом объясняло практику фактического подчинения Советов управленческому аппарату.

Принцип демократического централизма, перенесенный из партийной жизни в практику государственного строительства, во-первых, выступал как принцип разделения труда между Советами различных уровней. Он определял характер отношений в системе Советов, обеспечивал ее организационное единство, проявлялся в системе связей Советов с населением[35]. Начало централизма в распределении функций между Советами различных уровней выражалось в том, что в ведении вышестоящих Советов в первую очередь сосредоточивалось нормотворчество и планово-регулирующая деятельность. Во взаимоотношениях Советов централизм проявлялся в осуществлении вышестоящими Советами руководства деятельностью нижестоящих органов власти, обязательность решений более крупных Советов для нижестоящих, подотчетность нижестоящих Советов вышестоящим. Ярким выражением организационно-правовых положений демократического централизма являлось двойное подчинение исполнительных органов местных Советов. Они были обязаны руководствоваться решениями соответствующего Совета, а также подчиняться вышестоящему исполнительному и распорядительному органу. Это преследовало цель обеспечения централизации государственного управления, прежде всего в вопросах планирования и бюджетно-финансовой деятельности.

Вся эта стройная советская система дополнялась параллельно функционировавшей партийно-номенклатурной структурой, которая обладала полнотой реальной власти и зачастую подменяла Советы. В ст. 6 Конституции СССР была дана развернутая характеристика руководящей и направляющей роли Коммунистической партии, основных направлений руководства КПСС государственной и общественной деятельностью. Применительно к руководству КПСС социалистическим общенародным государством это означало выделение в качестве главной линии руководства взаимодействие партии с Верховными Советами и местными Советами народных депутатов. Согласно официальной точке зрения, партийное руководство рассматривалось как «условие нормального функционирования Советов, успешного выполнения ими роли органов народной власти»[36]. Исходя из этого, ключевая роль отводилась партийным группам в Советах, в задачу которых входило проведение в них влияния партии и ее директив.

Основное направление партийного руководства Советами включало[37]: во-первых, выработку политической линии и указаний по основным вопросам политики партии. Устойчивой традицией руководства партии Советами являлось специальное рассмотрение руководящими партийными органами проблем Советов, принятие ЦК КПСС постановлений или издание совместных актов ЦК партии и высших государственных органов по вопросам развития и деятельности Советов народных депутатов[38].

Во-вторых, руководство формированием советских представительных органов – подбор, расстановка, обучение и воспитание кадров. Политическая программа выборов формулировалась ЦК партии в предвыборных обращениях к избирателям. При выборах в Советы партия вырабатывала общие установки по таким кардинальным вопросам, как соотношения в социальном составе депутатов, проблема преемственности и обновления депутатского корпуса.

Реальным отражением проводимой партией политики можно считать качественный состав депутатов Советов всех уровней. Так, в ВС СССР 10-го (1979-1984 гг.) и 11-го (1984-1989 гг.) созывов члены и кандидаты в члены

КПСС составляли 1075 (71,7%)[39] и 1072 (71,5%)[40] от общей численности депутатов соответственно. Состав ВС УАССР насчитывал в 1980г. 132 (66%), а в 1985г. 138 (69%) членов и кандидатов в члены КПСС[41]. На уровне местных Советов УАССР депутаты члены и кандидаты в члены КПСС составили – 46,7% в 1977г., 46,8% в 1980г., 44,3% в 1982г., 45,7% в 1985г.[42] В городских Советах республики данный показатель был выше – 57,3% в 1977г., 58,2% в 1980г., 50,6% в 1985г.[43] Представленные статистические данные свидетельствуют об относительно стабильном качественном составе депутатов Советов всех уровней.

Результаты выборов 1987г. наметили новые тенденции, получившие дальнейшее развитие в 1990-1991 гг. Реализация политики перестройки и деятельность КПСС по демократизации избирательной системы выявили ряд тревожных моментов. С одной стороны, отказ парторганов от жесткого регламентирования состава кандидатов в депутаты с помощью разнарядки привел к выдвижению кандидатов, не согласованных с партийными комитетами и не подконтрольных им, с другой – к сокращению представительства депутатов членов и кандидатов в члены КПСС. В составе местных Советов УАССР депутаты члены и кандидаты в члены КПСС насчитывали 43% в 1987г.[44], на уровне городских органов показатель был выше и составлял 51,1% в 1987г.[45]

При этом во второй половине 1980-х гг. еще сохранялась весьма значительная прослойка коммунистов в исполнительных комитетах местных Советов, среди их руководителей. Для обеспечения непосредственных организационных связей партийных комитетов с Советами важную роль играло, например, избрание секретарей таких комитетов в качестве членов Президиума Верховных Советов, членов исполнительных комитетов местных Советов.

Кроме того, в отношении национальных регионов проводилась политика, согласно которой Удмуртский обком партии при подборе людей на руководящие должности стремился выдвигать представителей коренной национальности. Среди секретарей райкомов и горкомов партии в 1979г. насчитывалось 35 представителей титульной национальности, в составе местных

Советов 16-го созыва среди председателей исполкомов и их заместителей соответственно 14 и 10, среди руководителей министерств, начальников управлений и их заместителей 46 удмуртов[46].

Обучение и воспитание советских руководителей и работников осуществлялось в рамках систематически проводимых собеседований, переподготовки на курсах повышения квалификации при обкоме КПСС и Свердловской Высшей партийной школы, проведения семинаров и «Дней депутатов». Массовой формой учебы являлись школы советского строительства и советского актива при исполкомах районных и городских Советов. Местными Советами УАССР в среднем за год проводилось свыше 700 семинаров или по 2-3 на каждый из Советов[47].

В-третьих, контроль за деятельностью советских органов по реализации партийных директив. Райкомы, горкомы, обкомы и крайкомы партии были призваны изучать работу Советов, оказывать помощь в работе депутатов, содействовать устранению имеющихся недостатков. Направляя работу Советов, партийные органы придавали решающее значение улучшению деятельности их партийных групп. Конкретными объектами контроля этих групп являлись: выполнение планов экономического и социального развития; состояние исполнительской дисциплины; положение дел на наиболее важных участках хозяйственного и социально-культурного строительства; развитие всей социальной сферы; удовлетворение потребностей и запросов населения. Принципиальное значение партия придавала усилению контроля Советов за соблюдением государственной дисциплины. Особое внимание обращалось на устранение недостатков в работе Советов и их исполнительного аппарата по охране прав и законных интересов советских граждан. В постановлениях ЦК КПСС подчеркивалось, что партийные и государственные органы, в том числе и местные Советы, должны рассматривать работу с письмами и обращениями граждан как один из важнейших участков своей деятельности.

В-четвертых, обеспечение взаимодействия Советов с общественными организациями. Руководство КПСС способствовало повышению активности

депутатов Советов в их работе среди населения в избирательных округах и в трудовых коллективах. Большое значение придавалось усилению взаимодействия Советов с профсоюзами, комсомолом, другими массовыми общественными организациями. Партийные органы направляли и контролировали работу Советов по развертыванию общественной самодеятельности населения, учету общественного мнения.

Неэффективность организационно-массовой деятельности Советов была обусловлена парадностью в проведении сессий и неиспользованием Советами предоставленных им по закону полномочий, поверхностным анализом рассматриваемых проблем и, как следствие, низким уровнем принятых решений, исключением из обсуждения вопросов, жизненно важных для населения и т.д. В связи с этим решениями XXVII съезда КПСС предписывалось эффективнее проводить сессии Советов, усиливая аналитическую и контрольную деятельность постоянных комиссий, улучшать практику депутатских запросов и т.д.[48]

Анализ протоколов сессий Советов показывает, что в силу ограниченности их во времени до 70% депутатов крупных краевых, областных и городских Советов не имели возможности выступать на заседаниях. В среднем на сессиях таких Советов выступали 8-10 депутатов, что за два с половиной года составляло 80-100 депутатов[49], и это в условиях, когда численность депутатского корпуса, например, в городских Советах составляла в среднем 300 человек. Так, в состав Ижевского горсовета в 1987г. вошли 450 депутатов, по 250 депутатов насчитывалось в Воткинском и Глазовском, 280 – в Сарапульском и 140 в Можгинском[50]. Обычно все сессии Советов, от ВС УАССР до местных, проходили в течение одного-двух дней и не представляли собой форума для свободного волеизъявления мнений всех депутатов. Круг решаемых на сессиях вопросов был небольшим. Согласно законодательству, в год должны были проводить 4 сессии. На каждой рассматривалось 3-4 вопроса. Если учесть, что первые сессии рассматривали организационные вопросы, последние были посвящены отчетам исполкомов о проделанной работе, две сессии обсуждали

проблемы бюджета и планы социально-экономического развития территории, то набор проблем, выносимых на сессии, заведомо был ограничен.

Сессионная работа ВС УАССР, созывавшегося обычно два раза в год, сводилась к принятию законов об утверждении указов Президиума ВС УАССР, либо законов, подготовленных аппаратом[51]. Как правило, законы принимались единогласно. Апатия рядовых депутатов выражалась в недостаточной активности при подготовке комиссиями к обсуждению вопросов и контроле над выполнением рекомендаций, что отмечалось даже Президиумом ВС УАССР.

Таким образом, совершенствование проведения сессий в начальный период перестройки связывалось с улучшением ее подготовительного этапа – предварительным рассмотрением депутатами вопросов сессии, выработкой альтернативных проектов решений и т.д.[52] Реализуя это положение, местные Советы УАССР в 1986-1987 гг. стали использовать разнообразные формы проведения сессий.

Новые формы сессионной деятельности активно практиковали Глазовский и Сарапульский горсоветы, Первомайский районный Совет г. Ижевска, Завьяловский районный и другие Советы. Исполком Завьяловского райсовета накануне сессии разослал проекты плана мероприятий депутатам для обсуждения в трудовых коллективах. Доклад «О плане экономического и социального развития района на 1987г.» предварительно был опубликован в районной газете, обсужден на собраниях трудящихся во всех предприятиях, организациях, колхозах и совхозах района. При подготовке сессии Глазовского горсовета, обсудившей задачи Совета в свете решений XXVII съезда КПСС и отчет исполкома за 1985г. и первый квартал 1986г., совместно с редакцией газеты «Красное знамя» проведена заочная читательская конференция. Поступившие письма были тщательно рассмотрены и изучены в исполкоме горсовета. По-новому проводилась сессия, на которой был рассмотрен вопрос о мерах по комплексному развитию южной части города. Вместо доклада участники сессии посмотрели телефильм «Ведомство и территория», подготовленный депутатами горсовета и Удмуртской студией телевидения[53].

В очередном выпуске информационного сборника Республиканского кабинета советской работы, вышедшего в четвертом квартале 1987г., был представлен материал «Сессия – не по стандарту» о практике подготовки и проведения сессий городских и районных Советов народных депутатов УАССР[54]. Отмечалось, что в сессионной деятельности местных Советов в 1987г. стало больше гласности. При подготовке сессий проводились заочные читательские конференции, тексты докладов и их тезисы публиковались в газетах, издавались отдельными брошюрами. Проекты наиболее важных решений стали предварительно обсуждаться в трудовых коллективах и по месту жительства граждан, на заседаниях постоянных комиссий, депутатских групп. Проводилась «прямая линия» с руководителями советских органов, отчеты которых публиковались в газетах. На сессии чаще стали приглашаться представители общественных организаций и трудовых коллективов, председатели уличных и домовых комитетов.

Первые организационные сессии местных Советов УАССР 20-го созыва (1987-1990 гг.) предоставили депутатам и избирателям возможность широкого обсуждения предложений по избранию руководителей исполкомов. В местных газетах были опубликованы предполагаемые составы исполкомов, заведующих отделами, постоянных комиссий, а также руководителей предприятий, учреждений и организаций, подведомственных Советам.

По-новому была организована и седьмая сессия ВС УАССР, состоявшаяся 21 ноября 1987г.[55] Между первым и вторым заседаниями в соответствии со ст. 6 Регламента ВС УАССР было проведено детальное обсуждение докладов Совета Министров республики, проектов плана и бюджета в четырех секциях на совместных заседаниях постоянных комиссий. В них активно участвовали депутаты, руководители ряда министерств, ведомств, промышленных предприятий. В работе секций приняли участие и выступили члены бюро обкома КПСС, члены Президиума ВС УАССР и Совета Министров республики.

Повышение активности депутатов в предсессионный и сессионный периоды рассматривалось как возможность повысить авторитет Советов и отчасти решить проблему подмены исполкомами Советов[56]. Однако новые формы организационно-массовой работы были реализованы на уровне высших республиканских органов, районных и городских Советов. Подавляющее большинство сессий поселковых и сельских Советов проводилось по-старому[57]. Формально проходили, например, сессии самых низовых Советов по утверждению планов экономического и социального развития и бюджетов. Депутаты, как и раньше, безропотно принимали к исполнению цифры, доведенные сверху, при этом не вникали глубоко, соответствовали ли они возможностям, удовлетворяют ли потребности населения.

Сложность реализации данного положения заключалась еще и в том, что при подготовке сессий потребовалось бы отрывать депутатов от их основной работы. Это раскрывало одну из причин неэффективности работы Советов, заключавшуюся в диалектической противоречивости, заложенной в Советы с момента их возникновения. Речь идет о противоречии между природой Советов как организации власти самих трудящихся масс, не занимающихся платной профессиональной управленческой деятельностью, и свойственным современной цивилизации постоянным усложнением объектов и процессов управления, вытекающей из нее объективной потребностью в растущей профессионализации управления[58]. Анализ сессионной деятельности местных Советов УАССР позволяет выделить следующий круг вопросов, рассматриваемых на сессиях: вопросы о планах экономического и социального развития и местных бюджетах; о промышленности, энергетике, строительстве, транспорте и связи; о сельском хозяйстве, развитии агропромышленных комплексов, продовольственной программе; об охране природы; о торговле, общепите, бытовом обслуживании; о жилкомхозе и благоустройстве; о народном образовании и культуре; о социалистической законности, охране государственного и общественного порядка; о наказах избирателей; о реализации критических замечаний депутатов; о выполнении депутатами их

депутатских обязанностей; о рассмотрении предложений, заявлений и жалоб граждан; о выполнении ранее принятых решений и др.[59] Очевидно, что для детального анализа этих программ требовались разносторонние знания, которыми обладали далеко не все депутаты, особенно нижестоящих Советов.

Недостаточная образовательная и профессиональная подготовка части депутатов, особенно в нижестоящих Советах, сводила суть голосования к поддержке всех рассматриваемых на сессиях вопросов, что позволяло называть советскую демократию «демократией поддержки»[60]. Непрофессионализм депутатов отражался и на организационно-массовой работе Советов. В целом по стране в каждый созыв Советы обновлялись на 60%[61]. Обновляемость депутатского корпуса местных Советов УАССР в 1977-1985 гг. в среднем составляла примерно 50% и достигла показателя в 60,8% в 1987г.[62] При этом в первый год работы вновь избранных Советов сокращалось количество запросов и обращений к должностным лицам, поскольку приходилось специально обучать депутатский корпус даже таким простым по сравнению с текущим управлением вещам. Количество запросов депутатов местных Советов УАССР значительно увеличилось в 1988г. и составило 430, что на 126 запросов больше, чем за первый год работы (1987г.)[63]

Решение данной проблемы ряд исследователей видели в более детальном подборе кандидатов в депутаты из числа интеллигенции и ученых[64]. Это в свою очередь противоречило положению о ведущей роли в Советах рабочего класса и нарушало представительство всех остальных социальных слоев в этом органе. Другие предлагали повысить профессионализм депутатского корпуса за счет увеличения депутатов с высшим образованием[65]. Третьи – использовать в деятельности Советов профессиональную подготовку депутатов, их знания и опыт в основной работе[66]. В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии была дана установка – «чтобы депутатами избирались наиболее достойные люди, способные на высоком уровне вести государственные дела…»[67]. Таким образом, с середины 1980-х гг. стали предъявляться более высокие требования к депутатам, но вопрос о

профессионализме депутатской деятельности в целом не ставился, так как это противоречило бы ленинской концепции о поголовном привлечении всех трудящихся к управлению.

Недостатки организационно-массовой работы Советов были также связаны с общими принципами их формирования и деятельности. Предполагалась строгая регламентация отбора депутатов и избирательного процесса. Сформированный таким образом депутатский состав заведомо был обречен на пассивность, превращая Советы не во власть, а в средство манипуляции партийными органами. Проводившиеся Институтом государства и права АН СССР и Всесоюзным юридическим заочным институтом социологические исследования показывали, что 29,5% депутатов никогда не выступали на сессиях; 18% – при условии, что затрагивались их интересы. 17% депутатов объясняли это своей застенчивостью, а 6% – отсутствием ораторского искусства. 21% депутатов ссылались на незаинтересованность в работе Советов, формальное протекание сессий[68]. Представленные данные позволяли выделить 3 причины пассивности депутатов на сессиях: формальный характер подготовки и проведения сессий, отсутствие четкого понимания смысла сессионной работы и неподготовленность ряда депутатов к работе с аудиторией.

Не отличались активностью и депутаты местных, в частности городских, Советов УАССР. В среднем в 1980-е гг. в Ижевском городском Совете на сессиях выступали 8,5% от общей численности депутатов, в Сарапульском горсовете – 17-20%, Глазовском – 20%, Воткинском – 23%, Можгинском – 30%. Наивысшие показатели имели место в городском Совете республиканского подчинения г. Камбарки – 56%. В районных Советах г. Ижевска наблюдалась следующая картина: Ленинский районный Совет – 14-18% депутатов, выступавших на сессии, Октябрьский – 12-15%, Первомайский – 15%, Индустриальный – 14,5%[69].

Значительно изменилась ситуация в местных Советах 19-го созыва (1985-1987 гг.). Численность выступавших депутатов на сессиях городских и районных в городе Советов значительно сократилась. В Устиновском горсовете

насчитывалось лишь 2% выступавших депутатов, в Сарапульском – 6,4%, Глазовском – 16,8%, Воткинском – 6,4%, Можгинском – 15%. В Ленинском районном Совете за 1986г. выступили лишь 9% депутатов, в Индустриальном – 6,6%, в Первомайском – 4,9% и Октябрьском – 7,7%[70].

Отражением рассмотренной ситуации явилось широкое распространение в обществе, и не только в депутатском корпусе, но и в среде специалистов, сознания необходимости перемен в роли и положении Советов. Реакция органов власти была незамедлительной. В материалах XXVII съезда КПСС, январского и июньского (1987г.) Пленумов ЦК партии был сделан вывод о том, что слабости Советов есть продукт отступлений от закономерностей социализма, а никак не проявление кризиса советской системы. Преодоление имеющихся противоречий и отступлений составили стержень всей концепции перемен в советском строительстве. Общий план преобразований в системе Советов мыслился следующим образом[71]:

1. Превращение Советов в подлинные центры разработки и принятия всех государственных решений в области законодательства и управления. Без Советов не должны приниматься решения о перестройке в госаппарате, о важных проектах народнохозяйственного значения и крупных ассигнованиях, о программах социального развития, о назначениях на важные государственные посты. Не аппарат, а Советы, должны быть главным инструментом реализации политики.

2. Коренное улучшение качественной характеристики депутатского корпуса: выдвижение на первое место при оценке кандидатов в депутаты их способностей к организационно-управленческой деятельности, их компетентности (с учетом уровня Совета), опыта активного гражданского поведения. Отход от жесткой регламентации процентных соотношений депутатского корпуса, сокращение или устранение в нем «аппаратного представительства», несовместимого с подчиненностью аппарата Советам.

3. Создание для депутатов реальных возможностей серьезно заниматься управленческой деятельностью в Советах, подготовкой решений,

контролем, работой в избирательных округах и трудовых коллективах. Это включает увеличение продолжительности времени, которое депутаты должны уделять депутатской работе, не порывая, однако, в своей основной массе с трудовой деятельностью.

4. В каждом Совете у депутатов должен быть свой лидер – организационный центр, способный содействовать Совету в обеспечении его ведущей роли в отношениях с аппаратом управления. Необходимо отказаться от поручения президиальных функций в Совете его исполнительному органу, который стал служить центром исполнительного аппарата в его отношениях с Советом, но не центром Совета в его отношениях с исполнительным аппаратом. То есть речь идет о расширенном понимании идеи Президиума Совета и ее распространении на все звенья представительных органов власти.

5. Отказ от практики принятия совместных постановлений партийных органов и Советов Министров, объективно возвышающей роль исполнительного аппарата и его актов в ущерб Советам и их законодательной деятельности. Для обеспечения свободы выбора при принятии Советами решений не допускать использования механизма партийной ответственности и дисциплины, кроме исключительных случаев, когда решение Совета может прийти в прямое противоречие с программными установками партии. Радикальное сокращение номенклатуры организационных вопросов, решаемых в Советах при предварительном согласовании с партийными органами.

Предложенный план преобразований означал необходимость комплексного подхода к проблеме усиления Советов, то есть осуществление перемен во всех элементах организации и деятельности советских представительных органах власти – в функциях Советов, организации работы, положении депутатов. С этой точки зрения были предприняты попытки усовершенствовать деятельность Советов в направлении расширения их экономических возможностей и изменения избирательной практики за счет введения состязательности кандидатов в депутаты.

Новый этап хозяйственной деятельности Советов был связан с экономической реформой, разработанной июньским (1987г.) Пленумом ЦК КПСС. Существенные изменения в практику работы местных Советов и их органов в сфере планирования, бюджетно-финансовой деятельности, в конкретных направлениях руководства и в способах осуществления такой деятельности были внесены Законом СССР о государственном предприятии (объединении)[72] от 30 июня 1987г., а также актами ЦК КПСС и СМ СССР от 17 июля 1987г.[73] Они были призваны регулировать процессы коренной перестройки управления экономикой. Изменение форм и методов руководства местными Советами хозяйственной деятельностью на подведомственной территории касались их взаимоотношений с подчиненными предприятиями в связи с распространением новых условий хозяйствования – самофинансирования, самоокупаемости и самоуправления. Суть изменений заключалась в переходе от административных методов к экономическим и расширением арсеналов средств руководства. Предполагалось, что сокращение сферы административного воздействия за счет расширения экономических методов будет происходить на базе расширения материальных возможностей Советов, усиления их бюджетной самостоятельности, что, в свою очередь, расширит сферу экономических отношений местных органов власти с предпрятиями и организациями, расположенными на их территории. А новые условия хозяйствования создадут широкие возможности для решения местных проблем без обращения в вышестоящие органы управления, длительных согласований и практики «выбивания средств»[74]. Согласно ст. 9-21 Закона Советы могли кооперировать средства предприятий только с согласия последних. Переход государственных предприятий на новую систему планирования способствовал усилению координационной роли территориальных планов, которые должны были разрабатывать на основе стабильных экономических и социальных нормативов.

Нормативный метод в территориальном планировании предполагал использование нормативов, разрабатываемых с учетом уровня экономического развития, природно-климатических, демографических и социально-

исторических особенностей территории, а также требований рационального использования всех ресурсов территории, охраны окружающей среды, социальных потребностей населения[75]. Для этого необходимо усилить аналитическую работу плановых органов Советов с планами предприятий, расположенных на подведомственной территории, с целью соблюдения требований об обязательном согласовании проектов пятилетних и годовых планов, об учете мероприятий по реализации наказов избирателей, а также решений трудовых коллективов по использованию фондов предприятий. Выполнение работ, не предусмотренных планом, оформлялось хозяйственными договорами, основанными на взаимном интересе территории и трудового коллектива, с возмещением затрат местными Советами[76].

Помимо этого, предприятия вышестоящего подчинения отныне должны были участвовать в формировании местных бюджетов, внося по долговременным стабильным экономическим нормативам часть платы за используемые природные и трудовые ресурсы, всю сумму штрафов за загрязнение окружающей среды. Предполагалось введение платы местным органам по нормативу от расчетной прибыли (дохода) предприятий независимо от их ведомственной подчиненности. Вместе с тем должны были быть установлены стабильные на пятилетку нормативы отчислений от взимаемых на территории налогов[77]. То есть, отношения Советов и предприятий частично были переведены на договорную, экономическую основу.

После Пленума ЦК КПСС и СМ СССР приняли ряд постановлений[78] по вопросам радикальной реформы управления экономикой, в которых были дополнительно расширены права местных Советов.

Таким образом, финансовая база местных Советов стала формироваться за счет отчислений от прибыли (дохода) предприятий по стабильным нормативам и других закрепленных за ними доходов. Однако функционирование нового хозяйственного механизма по упорядочению местных бюджетных отношений имело некоторые недостатки, вследствие которых Советам необходимо было активнее отстаивать свои интересы, не

допускать главенства ведомственных интересов, требовать обязательного согласования нормативов отчислений от прибыли, не допускать изъятия этих средств в централизованные фонды министерств.

Об эффективности принятого закона можно судить по материалам совещания 28 апреля 1988г. «Региональные аспекты совершенствования производственных отношений социализма». К обсуждению были представлены результаты опроса председателей исполкомов горсоветов. На вопрос «как изменилось отношение предприятий к нуждам города после введения в действие Закона о государственном предприятии» 73% председателей ответили «ухудшилось», 22% – «не изменилось» и только 5% – «улучшилось»[79].

Кроме того, на совещании была обсуждена проблема нехватки денежных и материальных ресурсов на социальные нужды. 44% опрошенных назвали типичной ситуацию, когда нет денег для реализации текущего и перспективных планов; 12% отмечали, что, как правило, деньги есть, но ограничены правовые возможности распорядиться ими надлежащим образом; оставшиеся 43,5% подчеркивали, что деньги есть, есть право распоряжаться ими, но нет материальных ресурсов[80]. По оценкам специалистов до 40% финансирования и материального обеспечения общегородских нужд удовлетворялись за счет привлечения ресурсов от предприятий. Однако в нынешней сложной обстановке, когда практика отношений местных Советов и предприятий вышестоящего подчинения на новой основе только начала формироваться, руководители горисполкомов связывали свои надежды отнюдь не с этими предприятиями. Отвечая на вопрос «какие способы получения материальных ресурсов для нужд города предпочтительнее для горисполкомов», 80% опрошенных отметили централизованные выделения фондов и лимитов; 38% – оптовую торговлю; 26% – создание собственных производств, в том числе кооперативных; 4,5% – помощь предприятий вышестоящего подчинения[81]. Анализ статистических данных обращает внимание на намерения части горисполкомов использовать современную прогрессивную форму

материального снабжения (оптовая торговля), готовность пустить в дело материальные резервы путем организации своих предприятий.

Иными словами, в качестве еще одного важного источника пополнения местных бюджетов стали рассматривать средства от индивидуальной трудовой и кооперативной деятельности. Указом Президиума ВС СССР от 14 марта 1988г. было определено, что сумма подоходного налога с доходов граждан, работающих в кооперативах по производству и реализации продукции и оказанию услуг, суммы платы за патент и подоходного налога с граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, зачисляются в бюджеты районов или городов, исполкомами Советов, зарегистрировавших уставы кооперативов, выдавших патент или регистрационное удостоверение[82]. Подобное положение создало заинтересованность Советов в развитии индивидуальной трудовой и кооперативной деятельности. В бюджет местных Советов (района, города) также зачислялся подоходный налог с кооперативов и суммы платежей, вносимые союзами и объединениями кооперативов[83].

Еще одним важным этапом в процессе перестройки Советов стало изменение избирательной практики. Задача реформы советской избирательной системы состояла в том, чтобы обеспечить переход от приоритета классовых интересов к плюрализму интересов. Новая избирательная система должна была способствовать тому, чтобы Советы стояли в центре механизма свободного формирования и выявления многообразия интересов[84].

Важным этапом подготовки избирательной реформы стали выборы в местные Советы народных депутатов 20-го созыва, состоявшиеся 21 июня 1987г., в ходе которых был проведен эксперимент. Суть его заключалась в обсуждении не одного, как ранее, а нескольких претендентов на депутатский мандат на стадии выдвижения кандидатов.

Областям было предложено определить по одному району, где в порядке эксперимента выборы в районные, поселковые и сельские Советы проводились по многомандатным округам, которые поручалось организовать исполкомам Советов путем объединения существовавших избирательных округов в границах

населенного пункта, микрорайона. В 162 районах страны было создано свыше 23 тыс. укрупненных округов по выборам в 2341 местный Совет[85]. Всего на территории РСФСР было образовано 76 экспериментальных районов[86]. На территории УАССР для проведения эксперимента был определен Можгинский район. В нем насчитывалось 115 населенных пунктов, 14 Советов, в том числе: 1 районный, 1 поселковый и 12 сельских. Для выборов в районный Совет были образованы 22 многомандатных избирательных округа, по которым подлежало избранию 90 депутатов или на 15 больше, чем в предыдущие выборы. Были образованы 13 многомандатных избирательных округов по выборам в поселковые и 87 – в сельские Советы, в которых подлежало избранию соответственно 50 и 355 депутатов[87].

Число депутатов по многомандатным округам устанавливалось исполкомами, исходя из общей численности Совета и жителей округа. При этом количество кандидатов должно было, как правило, превышать число мандатов. Избранными считались кандидаты, получившие более 50% голосов избирателей, получившие меньше считались резервными[88]. Таким образом, в избирательную кампанию вводилась определенная состязательность для кандидатов в депутаты, а для избирателей пусть ограниченный, но выбор при голосовании. При выбытии «основного» депутата из состава Совета его мандат мог быть передан резервному депутату, по данному избирательному округу без довыборов.

С самого начала было уделено большое внимание широкому разъяснению целей проводимого эксперимента, изменений в законодательстве о выборах. Партийные организации и их агитколлективы, штатные партийные и советские работники провели более 1200 лекций и бесед. 26 марта 1987г. горком КПСС (на г. Можгу и Можгинский район один партийный комитет) совместно с райисполкомом провел инструктивное совещание с партийным активом района. В совещании принял участие Секретарь ВС УАССР Е.П. Ильиных[89]. Ход избирательной кампании регулярно освещался в печати. В районной газете «Ленинское знамя» была опубликована статья секретаря исполкома райсовета

М.В. Викулова «Развивая демократию»[90], в которой были освещены основные вопросы, связанные с проведением эксперимента по выборам в местные Советы.

Всего в экспериментальных районах страны было зарегистрировано более 120 тыс. кандидатов в депутаты из порядка 200 тыс. обсуждавшихся[91]. В Удмуртии были выдвинуты 113 кандидатов в депутаты по выборам в районный Совет из 249 обсуждавшихся; 63 кандидата из 129 в поселковый Совет и 445 кандидатов из 1143 в сельские Советы[92]. Таким образом, в ходе избирательной кампании в Можгинском районе был выдвинут 621 кандидат из обсуждавшихся 1521 кандидатур. Об активности участников собраний свидетельствует тот факт, что около 200 выдвинутых кандидатов в депутаты не были заранее предусмотрены партийной организацией.

Результаты выборов показали высокую организованность и сознательность избирателей, которым импонировала возможность выбора. За кандидатов в депутаты областных Советов было подано 99,46% голосов, городских Советов – 99,38%, районных – 99,58% и сельских – 99,51%. Всего в голосовании приняли участие 99,37% избирателей[93]. В выборах по Можгинскому району – 99,73% избирателей. Не явились на выборы по району 53 избирателя, 18 из них выехали без удостоверения на право голосования.

В итоге 21 июня 1987г. в местные Советы по многомандатным округам были избраны 94 тыс. основных и 25 тыс. резервных депутатов при 599 забаллотированных[94], из них 495 основных и 126 резервных депутатов приходились на Можгинский район УАССР. Среди вновь избранных депутатов местных Советов республики стало меньше женщин – на 3,2%, членов ВЛКСМ – на 3%. В то же время стало больше беспартийных – на 5%, молодежи в возрасте до 30 лет – на 2,8%[95]. Сократилось среди кандидатов число руководящих работников, но увеличилось число специалистов народного хозяйства, работников просвещения, здравоохранения. Было выдвинуто 8 представителей Советов ветеранов войны и труда.

Первые шаги КПСС по демократизации избирательной системы выявили ряд тревожных тенденций. Снизилось, хотя и не так явно, представительство

депутатов от рабочих и колхозников, составляющих основу социальной базы КПСС. Отказ парторганов от жесткого регулирования состава кандидатов в депутаты и разрешения рассматривать несколько претендентов на мандат на стадии их обсуждения привели к выдвижению кандидатов, предварительно не согласованных с партийными комитетами, а значит, впоследствии неподконтрольных им. Как справедливо отмечал И. Осадчий, демократизация советской избирательной системы оказала серьезное влияние «на разрушение Советов как органов народовластия – власти трудового народа»[96].

Впервые в ходе выборов проявились элементы протестного голосования против руководящих работников партийных и государственных органов, хозяйственников. В экспериментальных районах они составили значительную часть резервных депутатов, не попав в разряд основных, а также вошли в число забаллотированных кандидатов в депутаты.

Такая ситуация была характерна как для страны, так и для Удмуртии. Всего было выдвинуто около 100 тыс. кандидатов, не согласованных с партийно-советскими органами, при этом более 1 тыс. партийных, советских и хозяйственных руководителей не были поддержаны избирателями[97]. Среди 25 тыс. резервных депутатов по многомандатным округам оказались более 200 партработников, 30 секретарей райкомов партии, свыше 2 тыс. хозяйственных руководителей. «Многомандатка» ощутимо отразилась на советских кадрах: не были избраны 23 председателя райисполкомов (14,2%), 36 председателей горисполкомов (34,95%), 40 председателей поселковых Советов (22,7%), 282 председателя сельсоветов (14,8%), а также заместители председателей, секретари исполкомов – всего 691 руководящий советский работник[98].

Резко возросло число избирателей, голосовавших против кандидатов, значительная часть из них отказала в доверии руководителям Советов. В среднем председатели райисполкомов получили 21,23% голосов против, горисполкомов – 22,17%, поселковых Советов – 29,16%, сельских – 25,38%[99]. По результатам выборов в УАССР среди резервных оказались 2 председателя исполкомов сельсоветов, секретарь исполкома сельсовета и 3 руководителя

(директора школ и председатель колхоза)[100]. В дальнейшем эти негативные для КПСС процессы, объективно ослаблявшие ее влияние в обществе, набрали силу на выборах народных депутатов СССР (1989г.) и РСФСР (1990г.).

Еще одним результатом избирательной кампании 1987г. стало резкое увеличение количества избирателей, уклонившихся от голосования. Их численность составила свыше 1 млн. человек, что в 29 раз больше, чем по официальным данным на аналогичных выборах 1982г. Увеличилось число отказавшихся голосовать. В 9 избирательных округах выборы были признаны несостоявшимися из-за неявки более половины избирателей[101]. Кроме того, впервые в центральной прессе были подняты вопросы, связанные с фактами фальсификации, допускаемыми на выборах в местные Советы народных депутатов[102]. В отдельных случаях речь шла об осуждении в уголовном порядке лиц, виновных в подлоге избирательных документов.

Изучение результатов эксперимента, проведенное сотрудниками Института социологических исследований и Института государства и права АН СССР, показало, в целом, положительный результат. Из 3400 избирателей 58% до голосования указали, что новый порядок выборов лучше старого, и 77% –, после выборов, из 1940 баллотировавшихся кандидатов до голосования – 66%, после выборов – 63% соответственно. Такое уменьшение вполне закономерно, поскольку кое-кто из кандидатов попал в резерв или был забаллотирован. Отвечая на вопрос: «Насколько кардинальны, происходящие перемены в практике выборов в местные Советы?» организаторы выборной кампании – 51% указывали, что «это надежда на кардинальные перемены»; 17% оценили происшедшие события как «перемены кардинальные»; 12% – как «перемены несущественные, формальные»; 14% затруднились ответить[103].

Таким образом, преобразования первых лет перестройки (1985-1986 гг.) не внесли существенных изменений в положение местных Советов. Стало очевидным, что не удалось активизировать их деятельность посредством совершенствования управленческих процессов. Попытки реформирования Советов были предприняты в 1987г.: эксперимент по реформе избирательной

системы, расширению гласности в работе Советов, предоставлению им хозяйственной и финансовой самостоятельности.

Реализация данных реформ в стране и на республиканском уровне привела к следующим результатам. Проведение альтернативных выборов в ряде регионов показало снижение влияния партии на процесс подбора и выдвижения кандидатур, появление несогласованных и неподконтрольных партии кандидатов и, как следствие, сокращение среди депутатов доли рабочих и крестьян. Для Удмуртии как национального региона еще одной проблемой, выявленной в ходе выборов по многомандатным округам, стала обеспеченность национального, в первую очередь титульного, представительства в органах власти. При этом еще продолжала сохраняться практика подбора депутатского корпуса. Расширение гласности в работе Советов всех уровней свелось к усовершенствованию подготовки и проведения сессий, и не имело каких-либо серьезных последствий. Иначе обстояли дела с хозяйственной и финансовой самостоятельностью местных органов власти. Новая экономическая стратегия не оказала серьезного влияния на материальное положение местных Советов, поскольку не содержала четкого механизма их взаимодействия с предприятиями. Ситуация в УАССР затруднялась еще и тем, что большинство предприятий находились в союзном и российском подчинении. Кроме того, реализация многочисленных законодательных актов и постановлений 1985-1987гг. ограничивалась республиканскими органами власти, районными и городскими Советами. Функционирование низшего звена советской власти не претерпело серьезных изменений.

В сложившихся условиях руководство страны все еще отказывалось принять во внимания очевидный кризис Советов всех уровней. Исчерпавший себя к 1987г. лозунг «больше социализма» был заменен идеей демократизации. Реализация данного принципа в условиях эскалации структурного кризиса[104] в конце 1980-х гг. способствовала началу политической реформы, теоретическая разработка которой осуществлялась в реальном времени, что оказало серьезное влияние на процесс ее реализации.

2. 2. Концепция политического реформирования системы Советов

К началу 1987г. советское руководство утвердилось в решении о проведении политической реформы и начало ее подготовку. Официально было признано, что советская политическая система на известном этапе подверглась серьезным деформациям. На январском (1987г.) Пленуме ЦК КПСС политические изменения были определены как логически вытекающие из хода развития страны и объективно необходимые именно на данном этапе. Основные положения о перестройке политической системы были изложены М.С. Горбачевым в докладе на Пленуме ЦК КПСС 18 февраля 1988г., который добавил новый импульс в дискуссию о необходимости реформирования политической системы. Всеобщий характер данная дискуссия приобрела в мае 1988г., когда ЦК партии были опубликованы тезисы к партконференции. Многочисленные публикации, имевшие место как до, так и после партконференции, способствовали аргументации важности реформ политической системы[105]. При этом акцентировалось внимание на том, что реформы остаются социалистическими по смыслу, так как «никаких дефектов в природе социализма нет, есть недостатки в полном использовании его возможностей»[106].

Цель политической реформы состояла в преемственности и системности преобразований, в соединении непосредственной и прямой демократии при сохранении ведущей роли КПСС с социальными выгодами нового парламентаризма. Иными словами, «теоретическая основа» перестройки имела целью усиление легитимности прежней системы, которая обеспечивалась коммунистической идеологией и механизмами «социалистической демократии».

Институциональное наполнение реформы было предложено на XIX Всесоюзной партийной конференции (июнь 1988г.). Кардинальное обновление политической системы в качестве первоочередной меры предполагало возрождение полновластия Советов как стержня политической системы общества. Структура Советов должна была измениться как на высшем, так и на местном уровне власти. Обосновывалось укрепление их законодательных, управленческих и контрольных функций, передача на их рассмотрение и

решение всех важных вопросов государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни страны, восстановление руководящего положения выборных органов по отношению к исполнительному аппарату. В соответствии с этим, Советы виделись реально работающими, полноправными центрами государственной власти и управления. Такое понимание роли и места Советов соответствовало восстановлению ленинского понимания сущности советского государства.

Основной принцип новой политики был сформулирован следующим образом: «Ни один государственный, хозяйственный вопрос не может решаться помимо Советов. Политика партии – экономическая, социальная, национальная – должна проводиться прежде всего через Советы народных депутатов»[107]. Таким образом, были выделены приоритетные направления преобразования Советов, на основании которых предполагалось улучшить механизм функционирования и поднять уровень работы последних.

С точки зрения концептуального подхода эта политическая реформа была слабо разработана. К моменту партконференции предлагались различные варианты реформирования Советов. В частности, выделялись три основные точки зрения на изменение положения представительных органов государственной власти в политической системе[108]. В-первых, высказывались мнения сохранения статус-кво представительных органов власти, поскольку они являлись политической основой СССР, органами, которым подотчетны и подконтрольны все другие государственные органы. Во-вторых, прозвучали предложения обратиться к начальным годам советской истории и возродить систему съездов. Преобразования высшего звена советской власти включало в себя введение института съездов, формирование постоянно действующего Верховного Совета, учреждение поста Председателя Верховного Совета. Особое место отводилось Съезду народных депутатов, задачами которого являлись разработка и проведение в жизнь конституционной и правовой реформ, намеченных партконференцией. М.С. Горбачев отмечал, что введение такого института, как съезд, «делается, прежде всего, с целью исключить

злоупотребления власти на верхних этажах государственного здания... Эту задачу в состоянии решить только орган, представляющий все социальные слои и оттенки общественного мнения, пользующийся непререкаемым авторитетом высшего общенародного форума»[109]. Восстановление съездовской системы (Съезд народных депутатов в ст. 108 Конституции СССР объявлялся высшим органом государственной власти) не следует соотносить с традицией Съездов Советов СССР. Поскольку Съезд Советов СССР возглавлял систему однородных органов, создававшихся на одних и тех же основах, а Съезд народных депутатов создавался как высший представительный и законодательный орган государственной власти без соответствующих нижестоящих структур. Съезд Советов СССР формировался на делегатской основе, на каждый съезд делегаты избирались заново. Съезд народных депутатов формировался через выборы депутатов на пятилетний срок. В период между съездами его функции в стране осуществлял Верховный Совет.

В-третьих, были озвучены предложения перейти к парламентаризму и принципу разделения властей. Так, Ф.М. Бурлацкий выступал с позиции разделения властей, парламентаризма, правого государства и гражданских и политических прав человека[110]. Об этих же принципах, как о приоритетных ценностях, заявлял в середине 1988г. политолог А.М. Мигранян[111].

Отсутствие единой концепции реформы и предлагаемые различные видения структуры реформированных Советов серьезно повлияли на процесс политических преобразований. Предлагалось на высшем уровне власти учредить новые органы – Съезд народных депутатов и постоянно действующий Верховный Совет. На всех уровнях представительных органов власти (кроме низовых) предусматривалось создать президиумы с председателями Советов во главе, которые взяли бы на себя подготовку сессий, координацию работы постоянных комиссий и депутатских групп. Институт коллегиальных президиумов Советов во многом репродуцировал практику бюро обкомов КПСС, поскольку его формирование предполагалось осуществлять по должностному принципу из числа председателей комиссий Совета[112]. Задачей

структурной перестройки местных Советов было восстановление верховенства представительных органов над исполнительными, разделение управленческого труда между ними. По замыслу реформаторов, исполком лишался президиальных функций и полномочий работы с депутатами. Данные обязанности возлагались отныне на председателей Советов. Ту же цель преследовало ограничение на занятие выборных должностей в Советах двумя сроками подряд, а также запрещение должностным лицам – членам исполкома и руководителям отделов Совета – совмещать депутатские обязанности с государственной службой. Эти меры вытекали из концепции реформы и должны были усилить контроль Советов за своими исполнительными и распорядительными органами.

Совершенствование деятельности Советов планировалось достичь на пути преобразований в избирательной практике. Суть их сводилась к фактически обязательному выдвижению в избирательных округах нескольких кандидатов на одно депутатское место, широкому и свободному их обсуждению, строгому соблюдению демократической процедуры выборов, регулярной отчетности депутатов и возможности их отзыва. Депутатский корпус должен был формироваться не по разнарядке, как ранее, а на основе свободного волеизъявления. Тем самым процесс формирования представительных органов власти выводился из-под прямого контроля КПСС.

В целях «отлаживания механизма свободного формирования и выявления интересов всех классов и социальных групп»[113] предусматривалось избрание депутатов не только от территориальных и национально-территориальных избирательных округов, но и от различных общественных организаций.

В рамках политической реформы планировалось улучшить работу сессий Советов, расширив их исключительную компетенцию, а также проводить утверждение руководителей отделов и управлений Советов демократическим путем на сессиях – с выдвижением и обсуждением альтернативных кандидатур, тайным голосованием, конкурсами и др.[114] Советам предоставлялось право освобождать депутатов от служебных и производственных обязанностей для

работы в постоянных комиссиях и избирательных округах. Для придания депутатам уверенности, что начатые ими планы будут воплощены на практике, был продлен срок их полномочий до 5 лет.

Реформа включала в себя и развитие самоуправленческих начал в деятельности Советов. Отныне руководство местными делами должно было строиться на принципах: самоуправления, то есть полной самостоятельности местных Советов в решении своих проблем; самофинансирования, когда местный бюджет складывается из специальных налогов, предназначенных исключительно для развития подведомственных территорий; самообеспечения, то есть решения местными органами власти всех местных проблем обеспечения населения за счет бюджетных и внебюджетных фондов, умелого руководства и предприимчивости[115]. Это рассматривалось как продолжение экономической реформы и имело целью объединение интересов территорий и трудовых коллективов. Таким способом предполагалось решить проблему отношений Советов и ведомств, ликвидировать диспропорции в развитии территорий.

Еще на восьмой сессии, которая состоялась 24 марта 1988г., ВС УАССР совместно с СМ УАССР пересмотрели состав и функции республиканских органов с тем, чтобы обеспечить эффективное руководство экономикой, широкое использование принципов хозрасчета и самофинансирования. В целом по республике число министерств, ведомств и комитетов (иногда за счет объединения) сократилось на 8 единиц, число органов хозяйственного управления – на 3. При создании интегрированных министерств численность аппарата управления сократилась в среднем на 30%[116]. Реорганизация деятельности Советов по указанным принципам предполагала также укрепление их материальной базы. Предусматривалось увеличить отчисления в местный бюджет части прибыли предприятий всех уровней подчиненности, передать в подчинение местным Советам предприятия, продукция которых была связана с удовлетворением потребностей населения, обеспечить местные органы власти источниками доходов, основанных на нормативах, и т.п.[117], а также децентрализовать государственное управление, перераспределить функции и

полномочия в пользу местных Советов. Однако не уточнялось, какие именно полномочия получат Советы.

Важным направлением политической реформы считалось разграничение функций партийных и государственных органов в соответствии с ленинским принципом о необходимости четкого выделения функций партии и государства и опасности их совмещения для судеб социализма[118]. Исторически взаимоотношения представительных органов власти и КПСС строились по принципу верховенства партийных органов над советскими. Фактически партийные комитеты охватывали своим влиянием все сферы деятельности Советов. Об этом, в частности, говорилось в докладе С.С. Дзарасова (кафедра политэкономии Академии наук) на научном совещании «Региональные аспекты совершенствования производственных отношений социализма», состоявшемся 28 апреля 1988г. Он подчеркивал, что «Советы по природе своей – властвующая организация, а на практике произошла подмена советской власти партийной»[119]. Как отмечает исследователь С.А. Авакьян, «в безграничности этого руководства и крылась одна из причин того, что партийные организации стали сплошь и рядом подменять собой Советы, брать на себя их властные функции, выступать как государственные организации»[120]. Н.Н. Козлова считает, что причина этого явления заключается в том, что советская политическая система строилась по типу «двойного дна»[121]. Советы как органы власти исполняли не те функции, которые были определены в Конституции СССР. Они реально не осуществляли власть, а играли роль демократического фасада.

Взаимосвязь КПСС – Советы заключалась в том, что, с одной стороны, КПСС использовала советскую структуру для превращения своей партийной воли в волю советского государства, облекая тем самым свое партийное решение в форму законодательного акта, и в этом смысле нуждалась в Советах. С другой стороны, Советы также нуждались в партийной структуре. Компартия, контролируя всю общественную структуру вплоть до низовой ячейки общества – трудового коллектива, концентрируя в своих руках кадровые назначения на все сколько-нибудь важные государственные и хозяйственные должности и

обладая монополией на идеологию, становилась силой, способной организовать выполнение тех решений, которые принимали Советы народных депутатов соответствующего уровня[122]. В данном случае уместно будет согласиться с выводами А.Д. Напалкова, который отмечал, что в стратегическом плане Советы и органы партии были едины. Они вместе разрабатывали планы и воплощали программу социально-экономического развития регионов и страны. Принимаемые ими директивы по существу дополняли друг друга и мало чем отличались. В постановлениях комитетов КПСС, как правило, превалировали политико-идеологические установки, они носили более общий характер, а в постановлениях представительных властных структур давалась четкая конкретика и отсутствовали установки для общественных организаций[123]. Иными словами, КПСС являлась не только инициатором политических решений, источником властного импульса, но и одновременно представляла собой важнейший инструмент механизма реализации решений государственной власти.

Однако звучавший на различных партийных форумах призыв о недопущении подмены комитетами КПСС органов власти и управления не подкреплялся реальными шагами. Как ЦК КПСС, так и низовые парторганы, в частности, и обком, и горкомы, и райкомы партии, продолжали принимать решения, содержащие прямые указания государственным, хозяйственным органам, общественным организациям.

Первый шаг в направлении реализации ленинского принципа разграничений функций партийных и советских органов был сделан на XXVII съезде КПСС (февраль 1986г.), который внес в свой Устав новый VII раздел – «Партия и государственные, общественные организации»[124]. XIX партийная конференция перешла уже к практическим действиям в этой области.

Выступая на партконференции, М.С. Горбачев заявил, что «партия перегружена хозяйственными, административными делами», поставив перед организациями КПСС задачу стать политическим авангардом общества. Отказавшись от управленческих функций, партия должна была обеспечивать

«теоретическую разработку важнейших вопросов развития страны, заниматься выработкой идеологии перестройки»[125]. Вспоминая решения VIII съезда РКП(б) (март 1919г.), лидеры повторяли, что свой политический курс партия должна проводить через коммунистов, работающих в органах государственной власти. Помимо этого, парткомам предписывалось исключить принятие постановлений, содержащих прямые указания Советам. Нововведением являлся отказ от дробления партийного аппарата по отраслям управления и соответственно уменьшение его численности. Партия сохраняла за собой функции политического руководства обществом, в том числе осуществление кадровой политики, и отказалась от решения текущих проблем, оставляя это в компетенции органов власти. Практически это означало ориентировку на проведение своей политики через депутатов-коммунистов.

«В условиях недопущения подмены советских органов власти и управления как должна проводить свою политику партия? – Через коммунистов, работающих в органах государственной власти», – говорил М.С. Горбачев на XIX партконференции[126]. Коммунисты должны были в перспективе освоить тактику политической борьбы, отстаивания фракционных интересов. Важность и напряженность этого участка партийной работы видна из анализа материалов партийной прессы. Публикации 1989г., особенно, 1990-1991 гг. свидетельствовали о нарастании сложностей, возникших в процессе реализации политики партии в органах государственной власти и управления, в Советах разных уровней. Общий вывод этих публикаций: «во всех Советах коммунисты не представляют единую силу – разошлись по разным фракциям, действуют против установок партии»[127]. Проблема работы коммунистов в Советах была в центре внимания руководящих органов. Так, ноябрьский 1990г. Пленум назвал «конструктивное сотрудничество коммунистов с Советами важнейшим направлением деятельности партии»[128]. Эти же проблемы рассматривались на декабрьском (1990г.) Пленуме ЦК и на совещании секретарей ЦК компартий союзных республик в феврале 1991г.

Таким образом, XIX Всесоюзная конференция КПСС заявила о смещении центра власти в стране от компартии к системе Советов, прекращении тотального контроля со стороны КПСС за органами исполнительной, законодательной и судебной власти. На конференции были намечены главные направления реформирования, а конкретные меры по каждому из них определил специальный Пленум ЦК КПСС от 29 июля 1988г. В его постановлении территориальным парторганизациям ставилась задача «осуществить практические шаги по разграничению функций партийных комитетов и Советов народных депутатов. Исключить впредь принятие совместных постановлений парткомов и исполнительно-распорядительных органов Советов, решительно пресекать попытки работников партаппарата вмешиваться в осуществление полномочий советских органов»[129].

Установка конференции о переходе в кратчайшие сроки КПСС к политическим методам деятельности определила ведущую роль в новой структуре аппаратов партийных комитетов таких отделов, как идеологический, организационно-партийной и кадровой работы[130]. Ставка делалась на то, что свою руководящую роль парторганизации будут осуществлять путем разъяснения и пропаганды политического курса КПСС, постановки общезначимых задач перед органами государственной власти и управления. Контроль за их выполнением предполагал заслушивание коммунистов-руководителей, управление карьерным ростом специалистов ведущих отраслей экономики и работников органов государственной власти на местах.

В соответствии с решениями партконференции Удмуртский обком КПСС 10 декабря 1988г. утвердил новую структуру партийного аппарата, определенную сентябрьским (1988г.) Пленумом ЦК КПСС. Ее главной целью являлось смещение центра тяжести партийной работы на политические методы руководства, «отрыв» парторганов от прямой хозяйственной деятельности. Этот курс окончательно оформила XXXVIII конференция Удмуртской областной партийной организации (декабрь 1988г.), положив начало масштабным организационным переменам. В результате ликвидации отраслевого принципа

общая численность ответственных работников в аппарате обкома партии сократилась на 1/3. В аппаратах горкомов и райкомов партии было упразднено 39 промышленно-транспортных, сельскохозяйственных и других отраслевых отделов без изменения количества ответственных работников. За счет освободившихся ставок были укреплены организационные и идеологические отделы. Аппарат Ижевского горкома КПСС был сокращен на 15,2%[131].

Новый механизм взаимодействия партии и Советов, провозглашенный на XIX партконференции, рекомендовал для подтверждения полновластия Советов выбирать на посты председателей Советов первых секретарей соответствующего партийного уровня. Аргументация этого предложения генеральным секретарем ЦК КПСС М.С. Горбачевым была проста: ранее первые секретари являлись членами исполкомов, что приводило к усилению прерогатив исполнительных органов. В случае если первый секретарь был бы избран председателем Совета, повышался авторитет Совета как представительного органа власти, а также усиливался контроль за деятельностью исполкома[132]. Согласно логике замысла совмещение должностей способствовало процессу разграничения функций по линии Совет – исполком. Кроме того, рекомендация партийных руководителей на посты председателей Советов должна была поставить их под более действенный контроль трудящихся. Таким образом, подчеркивалось, что «существует лишь один путь восстановления власти Советов – подкрепить ее авторитетом партии, единственной реальной политической силой в стране»[133]. Примечательная трактовка подобного политического дуализма власти была дана А.И. Лукьяновым: «Партия, ЦК КПСС, Политбюро – это политика, Съезд народных депутатов, Верховный Совет – это власть»[134].

Итак, согласно концепции партконференции Советы должны были получить полную власть. Однако реализация политической реформы, по словам М.С. Горбачева, напрямую зависела от отношения к ней КПСС, которая должна была добровольно расстаться со своим монопольным положением в политической системе. Обеспечение полновластия Советов народных депутатов как основы социалистической государственности и самоуправления фактически

означало курс на передел власти, ликвидацию властных функций КПСС, которая в тот момент еще оставалась ядром советской государственности. «Это была дьявольски сложная политическая операция, болезненная и особенно тяжелая, «со смертельным исходом» для слоя партийной номенклатуры»[135], – писал он в своих мемуарах.

Кроме того, «всякий передел власти неизбежно сопровождается ослаблением государственного организма, переходящего в политический хаос, способствующий активизации разрушительных элементов»[136]. Поэтому обретение органами власти полновластия должно было осуществляться постепенно, поэтапно, «пока Советы не наберут силы»[137].

На данном этапе предполагалась реорганизация лишь высших органов власти – создание Съезда народных депутатов и преобразование Верховного Совета в постоянно действующий орган и изменение избирательного закона на основе альтернативных и двухступенчатых выборов и выборов трети депутатского корпуса непосредственно от общественных организаций. Новый порядок их формирования, обновление их структуры, модификация избирательной системы нашли свое выражение в проведении выборов депутатов на Съезд народных депутатов СССР и избрании на Съезде постоянно действующего Верховного Совета.

Законодательной базой этих нововведений явились принятые на двенадцатой сессии ВС СССР 11-го созыва 1 декабря 1988г. изменения и дополнения в Конституцию 1977г. и нормативные акты – закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и закон СССР «О выборах народных депутатов СССР». Подчеркивая историческое значение сессии, М.С. Горбачев отмечал, что именно ее решения вывели СССР «на путь революционной перестройки»[138]. Ряд исследователей рассматривали решения, принятые на сессии, как первый шаг конституционной реформы в СССР[139], связывая ее последующее развитие с решениями I, II, III и IV Съездов народных депутатов СССР (соответственно май-июнь 1989г., декабрь 1989г., март 1990г., декабрь 1990г.)

Следует отметить, что вплоть до 1 июля 1988г. руководство страны официально не вело речь о необходимости конституционной реформы. Речь шла только о развитии законодательства на основе Конституции 1977г. В докладе Генерального секретаря на XIX партконференции подчеркивалось, что необходимо «действовать строго в рамках Конституции СССР и советских законов»[140]. При этом, как справедливо отмечает исследователь Ю.Я. Терещенко, сама концепция реформы политической системы ломала Основной закон[141].

Старт конституционной реформе, ставшей центральным звеном политической реформы, был дан 1 июля 1988г. включением в резолюцию «О демократизации советского общества и реформе политической системы» положения о необходимости изменений в Конституции СССР и принятием резолюции «О неотложных мерах по практическому осуществлению реформы политической системы»[142]. Таким образом, реализации политических преобразований 1988-1989 гг. сопутствовала конституционная реформа, первый этап которой рассматривался как становление парламентской формы правления под лозунгом «Вся власть Советам!».

Оценивая эти решения XIX Всесоюзной партийной конференции, ряд исследователей делали вывод, что М.С. Горбачев, несмотря на заверения о своей преданности Советской власти, готовил «похороны» Советов[143]. С одной стороны, изменения порядка избрания народных депутатов СССР распахнули двери для «хождения во власть» представителям оппозиции. С другой стороны, настораживала идея о создании постоянно работающего двухпалатного ВС СССР – законодательного, распорядительного и контрольного органа, который при определенных условиях мог быть трансформирован в буржуазный парламент по типу западных демократий.

Второй этап – реорганизация местных органов власти, создание экономически дееспособных Советов, наделение их правами – являлся задачей относительно длительного периода времени. Выборы в местные Советы, а, следовательно, и внедрение в систему Советов новых организационных структур (президиума и председателя Советов) намечалось провести в конце 1989г. К этому времени планировалась разработка Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве в СССР в соответствии с постановлением июльского (1988г.)

Пленума ЦК КПСС. Предполагалось, что этот закон должен обеспечить функционирование местных Советов не только в системе органов власти социалистического государства, но и в системе местного (территориального) самоуправления, в котором местные Советы являлись бы и организационными центрами, и равноправными партнерами иных органов территориального общественного самоуправления.

Однако уже в процессе обсуждения тезисов к партконференции и в период ее проведения были высказаны серьезные замечания относительно всей концепции политической реформы и ее отдельных моментов. Критиковалось отсутствие анализа причин деформаций политической системы, что, соответственно, предполагало слабость и декларативность политической реформы. Отмечалась противоречивость отдельных положений концепции, связанных с соединением заимствованных западных идей правового государства и местного самоуправления с элементами советской власти. Совмещение принципа разделения властей как непременного атрибута правового государства противоречило идее рабочей корпорации, которая являлась стержнем системы Советов. Представление о законе как средстве решения конфликтов в правовом государстве не соответствовало идее демократического централизма, подчинения нижестоящих Советов вышестоящим. Иными словами, соотношение полновластия Советов с принципом разделения властей не было продумано.

Еще одним камнем преткновения в концепции политической реформы стало понятие «полновластие Советов». Его размытость в замысле политической реформы привела к многочисленным дискуссиям среди государствоведов. Часть из них считала, что принцип полновластия Советов означал верховенство представительных органов над своим исполнительным аппаратом[144]. Другие утверждали, что принцип рабочей корпорации, объединяющей в себе законодательство, управление и контроль, и есть «организационная формула полновластия Советов»[145]. Инициатор политической реформы М.С. Горбачев на внеочередной сессии ВС СССР 11-го созыва в ноябре 1988г. говорил о полновластии Советов на своей территории, как частице верховной власти, как элементе правового государства[146]. Таким образом, обеспечение полновластия Советов не было теоретически осмысленно, что затрудняло его реализацию.

На теоретическом уровне споры велись и вокруг понятия «местное самоуправление», которое в западном варианте являло собой автономию мест относительно центральной власти, а в советском оставалось частью социалистического самоуправления, куда включались лишь собрания и сходы граждан по месту жительства.

Формирование новых советских структур, в первую очередь президиума, вызвало особый интерес у государствоведов. Поднимались вопросы о дееспособности данного органа власти и регулировании взаимоотношений в плоскости Совет – исполком – президиум. Часть исследователей отмечала, что на практике возможна подмена Совета президиумом[147].

Однако самым противоречивым моментом концепции, вызвавшим неоднозначную реакцию, стал вопрос о соотношении партии и Советов, совмещении должностей первого секретаря парткома и председателя Совета. Высказывались мнения, что «идея совмещения постов вписывается и не противоречит ленинской концепции партийного руководства»[148]. Академик Т.И. Заславская отмечала, что пережила шок, услышав предложение М.С. Горбачева. Это же чувство испытали почти все ее знакомые[149]. Председатель СМ СССР Н.И. Рыжков вспоминал, что первые секретари партийных организаций, делегаты XIX партийной конференции возмущались тем, что отныне они станут подчиняться «каким-то председателям Советов»[150]. Партийные функционеры боялись, что КПСС потеряет лидирующую роль в государстве.

Сама идея совместить посты председателя Совета и первого секретаря была внутренне противоречива. С одной стороны, Советы могли продолжать иждивенческое существование под крылом сильной партии[151]. С другой стороны, сохранялась возможность подмены партией Советов в силу действующих традиций и форм работы. Опасна была также сама по себе чрезмерная концентрация партийной и государственной власти в руках одного человека[152]. Противоречий в идее совмещения постов было много, но это не помешало партконференции принять предложение Генерального секретаря. Из

4986 делегатов конференции против данного пункта резолюции «О демократизации» проголосовало лишь 209[153]. Еще были сильны «стереотипы прошлого – партийная дисциплина, а точнее, воспитанная десятилетиями покорность коммунистов своим партийным бонзам»[154]. По замечанию одного из делегатов конференции, «после подсчета голосов М.С. Горбачев облегченно вздохнул и бросил многозначительную реплику: если бы не прошло это предложение, он бы не голосовал и за всю резолюцию о демократизации»[155]. Однако, данное замечание не вошло в стенографический отчет конференции.

Таким образом, М.С. Горбачев добился избрания на вновь созданный (быстро были внесены необходимые поправки в Конституцию СССР) пост Председателя ВС СССР. Была оформлена персональная уния – М.С. Горбачев стал главой государства, оставаясь лидером партии. Следуя примеру М.С. Горбачева, совмещающего должности секретаря ЦК КПСС и председателя ВС СССР, местные лидеры также стремились объединить эти посты. Так как должность председателя Совета могла стать нишей для партийного секретаря, но не как спикера, а как хозяина, поскольку к первым секретарям – председателям Советов возвращались при этом хозяйственные функции, которые партия должна была утратить при разделении компетенции. Это давало возможность КПСС сохранять свое лидерство, как в центре, так и на местах.

Реализация принципов политической реформы после XIX партконференции проходила в условиях вновь развернувшихся научных дискуссий. К этому времени общественность пришла к выводу о том, что первоочередная задача – политическая реформа, ибо «экономические преобразования без политической поддержки буксуют»[156]. В рамках данной дискуссии особое место занимал вопрос о возможности осуществления при социализме разделения властей. Наметились две точки зрения: одни ратовали за разделение властей, другие были против. Первые[157] апеллировали к доктрине классического парламентаризма, вторые[158] – к социалистической теории соединения законодательной и исполнительной деятельности в руках представительных органов – Советов народных депутатов. Но большинство размышлений ограничивалось абстрактными призывами типа: «вернуться к

полновластию Советов»[159], «власть Советов должна стать реальной»[160] или «значительно повысить возможности Советов»[161] без реальной разработки механизма осуществления данных идей.

Проведенные в ноябре-декабре 1988г. в г. Москве Научно-исследовательским центром советской социологической ассоциации АН СССР исследования показали особенности политического сознания. Предлагалось ответить на вопрос: «Какова, на Ваш взгляд, должна быть роль Советов в политической системе нашего общества?». Получены такие ответы: Советы – верные помощники партии, работающие под ее руководством – 9%; Советы – органы самоуправления трудящихся, на деятельность которых оказывает идейное воздействие партия – 16%; Советы – территориальные выборные органы, зависящие только от воли избирателей, – 20%; остальные ответить затруднились[162].

Данные результаты красноречиво показывали неопределенность общественного сознания и непонимание большей частью населения страны всех тех процессов, которые происходили в обществе. И это не удивительно, поскольку концепция политической реформы была внутренне противоречива, не продумана и не учитывала реальные условия ее проведения. В ней фактически были скомпилированы и сведены воедино элементы парламентской системы стран западной демократии и принципов советской государственности. Идея конвергенции двух систем, по мнению А. Брауна, в «эру Горбачева» характеризовалась «односторонним движением» от советской системы в направлении западных либеральных и демократических норм, признаваемых в качестве превосходящих[163]. Это, в свою очередь, заложило основу перевода политической системы Советского Союза с реформационного на трансформационный путь развития.

Таким образом, можно сделать вывод, что реформирование советской политической системы осуществлялось на марше и объяснялось конъюнктурой момента. Концептуальные разработки данного процесса отличались противоречивостью и поверхностным подходом. Окружение М.С. Горбачева отмечало «реформаторский зуд» генерального секретаря ЦК КПСС. Б.Н. Ельцин

вспоминал, что некоторые идеи, озвученные на XIX партконференции, были для большинства делегатов неожиданными[164]. Н.И. Рыжков подчеркивал, что все делалось в спешке: шла такая гонка проекта новой Конституции, что даже члены Политбюро получали ее за сутки до официального рассмотрения[165]. Кроме того, нельзя не учитывать и личностный фактор. Реорганизация власти, изменение избирательной практики, постоянные ротации ВС СССР были задуманы с целью не допустить к власти политическую оппозицию.

По мнению А.С. Черняева, идея совмещения постов первого секретаря партийного органа и председателя Совета была разработана сугубо в личных целях[166]. С одной стороны, как указывал В.И. Болдин, М.С. Горбачев был озабочен тем, что Запад не одобряет его партийной должности и предпочел бы видеть его на государственном посту[167]. С другой стороны, он боролся с собственной партией, опираясь на Советы, которые для этого надо было усилить. Перераспределяя властные полномочия между КПСС и Советами, М.С. Горбачев, стремился не потерять контроль над уходящей к Советам властью[168]. Особую актуальность эта политика приобрела после выборов 1989г., названных «мирной революцией против партийно-государственного аппарата»[169].

При этом уже в рамках партконференции концепция реформы была подвергнута сомнению. Писатель Ю. Бондарев сравнил ее с самолетом, который подняли в воздух, не зная, есть ли в пункте назначения посадочная площадка[170]. Отсутствие определенного плана проводимой политики, ее постоянные изменения и дополнения отмечали и западноевропейские исследователи[171], наблюдавшие процесс перестройки со стороны.

Однако, несмотря на многочисленные противоречия и недоработки, концепция политической реформы была принята делегатами партконференции, а затем и состоявшимися на местах сессиями Советов.

2. 3. Советы народных депутатов УАССР в период проведения политической реформы

Осуществление реформы политической системы СССР в 1989 – начале 1990 гг. проходило в условиях формирования объективных предпосылок широкой антигорбачевской и антикоммунистической оппозиционности. С одной стороны, начало реформы совпало с появлением политической оппозиции, радикальная часть которой была нацелена на овладение властью. С другой стороны, ухудшение экономического положения, повлекшее обострение социальных проблем, привело к сужению первоначально значительной политической поддержки реформаторов.

В 1989г. в народном хозяйстве страны произошел перелом в сторону ухудшения, обозначилась тенденция к падению валового общественного продукта и национального дохода. С января 1989г. темпы развития народного хозяйства стали снижаться, усилился развал потребительского рынка, вводились ограничения на вывоз товаров из регионов, а также талонная система. Темпы роста производства средств производства в 1989г. по отношению к 1988г. составили 0,6%, в 1990г. – падение 3,2%. Темпы роста производства товаров народного потребления в 1988г. – 5,4%, 1989г. – 4,9%, в 1990г. – 4,4%. Темпы роста денежных доходов населения были более высокими: в 1989г. в сравнении с предыдущим годом – 13,1%, в 1990г. – 16,9%. Рост товарооборота отставал от роста денежных доходов: в 1989г. он увеличился на 8,4%, а в 1990г. – на 10,3%[172]. Такая ситуация оказывала негативное воздействие на настроения населения. Народ постепенно начинал утрачивать веру в перестройку. В одном из писем, полученных ЦК КПСС в 1989г., отмечалось, что «…народ нельзя накормить демократией и гласностью»[173]. Подобные настроения стали приобретать массовый характер.

В таких сложных политических и социально-экономических условиях была реализована политическая реформа в СССР, начало которой положили выборы народных депутатов СССР. Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР»[174] от 1 декабря 1988г. был направлен на свободное

волеизъявление избирателей, отмену разнарядки на представительство различных социальных групп. В то же время в нем были заложены механизмы сдержек развития демократических процессов. Первой препоной являлись неравные нормы представительства на Съезд народных депутатов. Для того, чтобы не допустить поражения на выборах, КПСС заранее обеспечила себе мощный плацдарм на Съезде через квоту в 750 мандатов для общественных организаций[175], находившихся под контролем партии. Прямые выборы от общественных организаций объявлялись законодателями «отражением их возросшей роли в обществе»[176]. В свою очередь население, не объединенное в общественные организации, выбирало своих депутатов по производственно-территориальному принципу. Это нарушало принцип равного избирательного права, так как избиратели от общественных организаций имели возможность проголосовать еще раз на избирательном участке.

26 марта 1989г. состоялись выборы народных депутатов СССР на альтернативной основе. К этому времени неудачи хозяйственной реформы перестройки, пустые прилавки магазинов и затянувшаяся антиалкогольная кампания вызвали массовое недовольство населения, направленное против партийных и советских чиновников[177].

В результате по Индустриальному национально-территориальному округу № 658 был избран ведущий научный сотрудник Ижевского физико-технического института Николай Николаевич Энгвер, который в своей предвыборной кампании выступал с яркой антиобкомовской критикой. При этом руководству республики, несмотря на назревший кризис, удалось сохранить свои позиции. В частности, первый секретарь Удмуртского обкома КПСС Петр Семенович Грищенко одержал победу в Игринском национально-территориальном округе № 664. Несостоявшимися были признаны выборы в Сарапульском и Воткинском национально-территориальных округах, поскольку ни одному из зарегистрированных кандидатов не удалось набрать более половины голосов избирателей. В соответствии с законом повторные выборы были проведены 14 мая 1989г.

Состоявшееся 28 марта 1989г. заседание Политбюро рассмотрело результаты выборов. М.С. Горбачев вспоминал, что «настроение у большинства было угнетенное, в воздухе висело – провал»[178]. Он пытался доказать, что КПСС не проиграла, так как 85% депутатов – коммунисты. Однако по данным А.И.Лукьянова, «пятая часть секретарей партийных организаций не прошла». Г.П. Разумовский обратил внимание на то, что 30 секретарей обкомов и горкомов провалились на выборах[179]. Также на Политбюро было обращено внимание на роль СМИ в избирательной кампании. В.И. Воротников отмечал, СМИ формируют негативное отношение к партийным кадрам. После отмены монополии на печать практически все СМИ (за редким исключением) оказались в руках демократов и отличались направленностью на расшатывание социалистического строя (это относилось в основном к центральным СМИ)[180].

Негативной позицией по отношению к существующему режиму, оказавшей сильное воздействие на избирателей, отличились даже печатные издания органа ЦК КПСС и Президиума ВС СССР[181]. В республике последние годы существования партии были осложнены нарастающей гласностью и борьбой с газетой «Комсомолец Удмуртии» во главе с С.П. Гулиным.

В защиту итогов выборов высказалось меньшинство членов Политбюро. А.Н. Яковлев утверждал, что выборы стали референдумом в защиту перестройки, так как абсолютное большинство депутатов – коммунисты. В.А. Медведев подчеркивал, что пресса отражала процессы, происходившие в обществе, что многие партийные комитеты пустили выборы на самотек[182].

Эта критика стала возможна после введения в стране гласности. Определенный импульс она получила еще после январского (1987г.) Пленума ЦК КПСС и была развита в резолюции «О гласности»[183], которая определила гласность как развивающийся процесс, условие выражения демократической сущности социалистического строя, одно из важнейших свидетельств дальнейшего углубления процессов перестройки, ее необратимости.

В соответствии с решениями XXVII съезда КПСС, резолюцией XIX партконференции произошли заметные изменения в деятельности ВС УАССР,

его Президиума, постоянных комиссий и местных Советов. На девятой сессии ВС УАССР, прошедшей 24 ноября 1988г., впервые основные доклады по проекту Государственного плана экономического и социального развития и бюджета УАССР на 1989г. не зачитывались, а были опубликованы в республиканских газетах. Таким образом, с проектами важных вопросов государственной жизни имели возможность ознакомиться все жители республики, а депутаты, пришедшие на сессию, были готовы к предметному разговору. Кроме того, на сессии был принят Закон УАССР «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни»[184]. В нем конкретизировались положения об участии трудящихся в управлении государственными и общественными делами, а также развивались с учетом полномочий автономной республики нормы, регламентировавшие порядок обсуждения населением важных вопросов местного значения.

В целях практического осуществления решений партконференции, развития социалистической демократии, самоуправления народа, совершенствования избирательной системы, структуры и деятельности Советов в Удмуртской АССР были разработаны и опубликованы для широкого обсуждения трудящимися республики проекты законов: «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Удмуртской Автономной Советской Социалистической Республики»; «О выборах народных депутатов Верховного Совета Удмуртской АССР», «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Удмуртской АССР»[185]. Проекты законов вызвали широкий интерес у населения как документы, укрепляющие народовластие. Было проведено свыше 3100 собраний, на которых присутствовало около 190 тыс. граждан республики[186]. Законопроекты обсуждались на сессиях местных Советов, заседаниях клубов избирателей в городах Ижевске и Сарапуле, общественными, неформальными организациями. Эта тема рассматривалась в рамках единого республиканского политдня, широко освещалась на страницах местных газет, выступлениях по радио и телевидению[187]. В ходе обсуждения законопроектов было получено свыше

тысячи предложений и замечаний. Уточнения и дополнения коснулись большинства их статей. Все поступившие материалы были изучены, обобщены и после рассмотрения на заседании Президиума ВС УАССР переданы Комиссии законодательных предложений ВС УАССР.

В результате, с учетом поступивших предложений и того, что законы УАССР не должны противоречить законам РСФСР и СССР, были утверждены менее половины статей первоначально предложенных законопроектов. Среди принципиальных изменений и дополнений, внесенных в Конституцию, следует выделить отказ от формирования в республике Съезда народных депутатов. Право самостоятельно решать вопрос об учреждении данного органа республики получили по решению II Съезда народных депутатов СССР. В итоге вместо него непосредственно избирался ВС УАССР, состоящий из 200 депутатов. Менялся порядок формирования Президиума. А также были отклонены предложения избирать депутатов от общественных организаций.

30 октября 1989г. внеочередная двенадцатая сессия ВС УАССР утвердила внесенные в Конституцию республики изменения и дополнения, а также приняла законы об избирательном праве[188]. Одновременно были приняты постановления о назначении выборов депутатов ВС УАССР и местных Советов УАССР на 4 марта 1990г., «Об образовании центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов в Верховный Совет УАССР»[189].

В постановлении ВС УАССР «О порядке введения в действие Закона УАССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Удмуртской АССР»[190] отмечалось, что ВС УАССР и местные Советы сохраняют свои полномочия в соответствии с Конституцией УАССР 1978г. до избрания народных депутатов ВС УАССР и местных Советов. Президиум ВС УАССР, исполкомы местных Советов – до сформирования нового Президиума ВС и исполнительных комитетов. Установленный ст.74 Конституции УАССР пятилетний срок полномочий распространялся на местные Советы народных депутатов УАССР, начиная с нового созыва.

Таким образом, ВС УАССР стал квалифицироваться как высший постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти республики, обеспечивающий единство законодательного регулирования на ее территории. Председатель Верховного Совета в качестве высшего должностного лица получил конституционный статус.

Был изменен порядок формирования Президиума ВС УАССР. С него снималась законодательная функция и возлагались организация работы Верховного Совета, подготовка и проведение его сессий, координация деятельности постоянных комиссий, содействие народным депутатам в осуществлении их функций и др.

В новом созыве намечалось создать президиумы в местных Советах с целью дальнейшей их демократизации и повышения эффективности. Выполняя резолюцию партконференции, в Глазовском горсовете в сентябре 1988г. в порядке эксперимента был образован первый в республике президиум. В его состав вошли 20 депутатов, среди которых 15 председателей постоянных комиссий, председатели исполкома горсовета и городского комитета народного контроля, руководитель депутатской группы, секретари исполкома горсовета и комитета комсомола одного из предприятий[191]. В марте 1989г. аналогичный президиум был создан в Ленинском районном Совете г. Ижевска[192]. В октябре-декабре 1989г. в Конституцию УАССР были внесены изменения, повсеместно устанавливающие президиумы Советов, возглавляемые председателем. Президиумы должны были организовывать работу районных, городских и районных в городах Советах. Только в городских (городах районного подчинения – г. Камбарка), поселковых и сельских Советах президиумы не создавались, а их работу организовывали председатели. В центре внимания президиумов постоянно находились вопросы, связанные с реализацией наказов избирателей. В результате в текущем созыве (1985-1990 гг.) из 191 наказа, данного депутатам Верховного Совета республики, было выполнено 126 (66%), а из 3866 наказов, принятых к исполнению в период полномочий местных

Советов, на 1 января 1989г. было выполнено 2206 (57,1%)[193]. Полностью были выполнены наказы Индустриальным райсоветом г. Ижевска. Высокие показатели по организации выполнения наказов были представлены в отчетах Воткинского (77,6%), Сарапульского (85,7%), Глазовского (60%) и Можгинского (76,8%) горсоветов[194], в которых к работе с наказами активно привлекались депутаты, а в случае необходимости образовывались депутатские посты, вносились запросы на сессию. Менее половины наказов выполнили Ленинский, Первомайский райсоветы, Ижевский и Камбарский горсоветы.

Исторически сложившаяся система взаимоотношений представительных органов власти и КПСС, основанная на принципе верховенства партийных структур над советскими, сохраняла свои позиции, несмотря на провозглашенное в резолюции партконференции разделение функций партийных и советских органов власти.

Так, Удмуртский обком КПСС, его бюро и секретариат, выполняли роль высшей властной структуры в республике, а городские и районные комитеты – в соответствующих городах и районах. В тезисах Удмуртской областной партийной организации к выборам народных депутатов РСФСР, УАССР и местных Советов отмечалось, что в основу всех преобразований должно быть заложено подлинное полновластие Советов народных депутатов, широкая демократия их деятельности, самостоятельность в принятии решений. Требовалась перестройка работы самих партийных комитетов, исключив подмену Советов и командование ими. С решением данных вопросов партийные организации связывали укрепление автономной республики, преодоление ее зависимости от центральных ведомств, повышение роли местных Советов в определении и реализации социально-экономической политики. Кроме того, ставилась первоочередная задача перехода экономики Удмуртии на принципы хозрасчета. Они направлялись на обеспечение политического и экономического суверенитета Удмуртской АССР, самоуправления и самофинансирования, на разумное сочетание общегосударственных интересов с интересами республики[195].

Принятая на сентябрьском (1989г.) Пленуме ЦК КПСС Платформа «О национальной политике в современных условиях»[196] предусматривала укрепление экономической самостоятельности автономных республик путем перевода их на хозрасчет и самофинансирование, определяла формы участия предприятий и объединений союзного и республиканского подчинения в формировании их бюджета. Финансовой базой хозрасчета территории должны были стать твердые платежи в республиканский и местные бюджеты в виде налогов с прибыли от доходов предприятий. Все остальное будет зависеть от инициативы и предприимчивости местных Советов, правительства республики.

Предпосылки формирования новых отношений на экономической и взаимовыгодной основе были созданы принятыми законами о собственности, о социалистическом предприятии, самоуправлении и местном хозяйстве, аренде и арендных отношениях и т.д. По мнению председателя комитета ВС СССР по вопросам работы Советов народных депутатов Н. Пивоварова, необходимо изменить сложившуюся систему и практику формирования бюджетов местных Советов, включив в нее не только налоги с предприятий, но и уплачиваемые гражданами, независимо от места их работы[197].

Законодательное расширение полномочий местных Советов и передача им всей полноты власти в деле управления и комплексного развития территорий на практике показали неготовность местных органов власти к переменам. Проводимые ими преобразования были направлены, как правило, на совершенствование организационной структуры. Была улучшена сессионная деятельность, значительно увеличилось число депутатских запросов, которые использовали как средство воздействия на руководителей и должностных лиц депутаты Глазовского и Ижевского горсоветов, Индустриального, Ленинского, Граховского и Шарканского райсоветов[198]. Кроме того, активизировалась работа постоянных комиссий Советов. За 1988г. было проведено 6585 заседаний этих комиссий (в 1987г. – 6091), что составило в среднем 3,6 заседания на 1 комиссию. Более 5 заседаний провели постоянные комиссии Ижевского, Глазовского, Можгинского и Сарапульского горсоветов, от 4 до 5 – районные

Советы г. Ижевска[199]. Исполкомы местных Советов стали чаще привлекать постоянные комиссии к подготовке вопросов на своих заседаниях.

В решении хозяйственных и социальных вопросов местные Советы сосредотачивали свое внимание на выполнении наказов избирателей. На период работы местных Советов, избранных на 1987–1988 гг., было принято 3866 наказов (выполнено 57,1%)[200]. Предыдущими составами Советов было принято: в 1983–1984 гг. – 3572 (выполнено 93%)[201], в 1985–1986 гг. – 3414 (выполнено 71,35%)[202]. Наблюдалась тенденция к увеличению числа наказов, среди которых преобладали требования строительства школ, больниц, дорог, жилья, и сокращению процента их выполнения. Политика, проводимая Советами, таким образом, не всегда отвечала жизненным потребностям населения.

Беспомощность органов власти в решении некоторых проблем, вызванная ограниченностью возможностей Советов и нехваткой денежных средств в их распоряжении, нерешительность и медлительность вызывали недовольство и негативное отношение к Советам у населения республики.

Социологический опрос, проведенный накануне выборов в местные Советы УАССР, показал, что в феврале 1990г. на вопрос о том, ожидают ли избиратели реальных изменений к лучшему в их жизни, жизни района, города, республики от предстоящих выборов в Советы народных депутатов, 51% граждан дали положительный ответ, а уже в ноябре 1990г. лишь каждый пятый опрошенный ответил на данный вопрос утвердительно[203]. Еще менее благоприятная картина наблюдалась на уровне страны. По данным опроса общественного мнения, представленного в докладе члена Комитета ВС СССР по государственному строительству Н.Н. Корюгина, в 1990г. только 30% опрошенных верили в возможности Советов, а в 1991г. – всего около 10%[204]. Таким образом, в результате проведения политической реформы четко обозначалась тенденция падения доверия населения к Советам. Это во многом было обусловлено сложной политической и экономической ситуацией, а также неэффективностью работы Советов в сложившейся обстановке.

Выполнение местными Советами УАССР вышеозначенных задач затруднялось, с одной стороны, тем, что отсутствовал механизм, обеспечивающий реальную власть Советов. Законодательной поддержки роли и авторитета Советов практически не было, действовал лозунговый закон о Советах, фактически же хозяевами являлись не представительные органы власти, а ведомства. С другой стороны, значительное количество предприятий республики, в первую очередь оборонных, находилось в союзном и союзно-республиканском подчинении. Дававшие 80% всего объема промышленного производства и 65% строительства республики, они фактически были выведены из-под контроля местных органов власти, и говорить об управлении их экономической деятельностью или совершенствовании структуры их производства с учетом потребностей населения не приходилось. Из 1 млрд. 200 млн. рублей, ежегодно осваиваемых 140 различными организациями Удмуртии, по линии местных Советов выделялось только 94 млн. рублей. К тому же значительная часть этих средств расписывалась по отраслям Госпланом СССР, а расходная часть бюджета республики – Минфином РСФСР[205]. Так же сверху формировался и народнохозяйственный план. Формирование расходов местных Советов осуществлялось независимо от их вклада в укрепление экономики страны. Финансовый механизм не создавал заинтересованности местных органов в улучшении деятельности всех предприятий, расположенных на их территории[206]. Управление промышленностью практически полностью было сосредоточено в руках союзных органов (общесоюзных министерств и ведомств). Масштабы регламентации, возросшие и носившие нередко мелочный характер, сковывали инициативу предприятий, местных органов и министерств.

Не случайно при этом только 22% средств государственных капитальных вложений направлялись в непроизводственную сферу. По многим социальным показателям, приходящимся на 1 жителя, Удмуртия находилась на одном из последних мест в РСФСР: по жилью – на 65 (из 72 регионов), по больничным койкам – на 54, по кинотеатрам – на 62, клубам – на 54 и т.д.[207]. И это при мощном ведомственном промышленном и строительном потенциале.

Вплотную к этим вопросам примыкают и проблемы распределения товаров народного потребления. В результате взаимоотношений хозяйства республики с союзным бюджетом Удмуртия перекрывала свои расходы, отчисляя 500 млн. рублей. В республику завозились продукты питания, промышленной выработки, ткани, одежда, обувь, галантерейные товары и др. Вывозилась же в основном продукция культурно-бытового и хозяйственного назначения[208]. Сложившаяся практика неэквивалентного обмена в республике показывала, что всего по товарам народного потребления сальдо вывоза к рыночным фондам составляло более 32%[209]. В итоге, по производству товаров народного потребления на одного жителя республика занимала 7 место в РСФСР, а по продаже продовольственных товаров – 33, непродовольственных – 59 место[210]. Такое положение дел четко обозначило необходимость выработки новой концепции экономического развития республики. Был создан специальный орган при СМ УАССР по разработке регионального хозрасчета во главе с Г.Н. Дмитриевым, прорабатывавший методику перехода на новые условия хозяйствования городов и районов республики. А также функционировала экспертная комиссия во главе с А.М. Лужбиным – заведующим социально-экономическим отделом обкома КПСС.

Самоуправление территорий, расширение прав Советов и ими созданных исполнительно-распорядительных органов должны были создать предпосылки для выравнивания экономического и социального уровней жизни городов и районов, сельского и городского населения. Очевидно, что эта проблема наряду с общесоциальным имела и национальный аспект.

Исторически сложилось так, что миграция населения на территорию региона существенно меняла соотношение коренного и осевшего населения. Особое влияние на формирование социально-демографической структуры населения республики и ее национальный состав оказали крупное промышленное строительство и интенсивное развитие оборонного комплекса, вызвавшие приток рабочей силы из других регионов страны и из сельских районов республики. По данным переписи населения 1989г., на территории

УАССР проживали представители более 70 национальностей, в том числе русские – 945 тыс. (58,9%), удмурты – 496 тыс. (30,9%), татары – 110 тыс. (6,9%), украинцы – 14 тыс. (0,9%), марийцы – 9,5 тыс. (0,5%), башкиры – 5 тыс. (0,3%), белорусы – около 4 тыс. (0,2%), а также чуваши, немцы, мордва, евреи, казахи и др. Среди городского населения удмурты составляли 19,8%, русские – 68,1%, татары – 8,4%, в то время как на селе проживали соответственно удмуртов – 56,5%, русских – 37,5%, татар – 3,3%[211].

Платформа ЦК КПСС по национальному вопросу по-особому выделяла кадровую политику как элемент соблюдения конституционных прав и гарантий советских граждан. В связи с этим подчеркивалась необходимость представительства в органах власти, управления, суда и прокуратуры, в руководстве хозяйственными и социо-культурными учреждениями всех проживающих в стране и в каждой республике народов с учетом их политических, деловых и профессиональных качеств[212]. В областной партийной организации сложилась определенная система работы с кадрами, прежде всего через выполнение целевой комплексной программы «Кадры – 90», в которую был включен раздел по работе с национальными кадрами.

Самостоятельным вопросом политического значения являлось восстановление в полном объеме законных прав и интересов народов, проживающих в автономных республиках, областях и округах. Важным шагом в этом направлении стали выборы народных депутатов СССР, РСФСР, ВС УАССР и местных Советов и их национальное обеспечение.

Переход на альтернативную систему выдвижения и избрания депутатов, отмечалось в платформе ЦК КПСС, может привести к утрате или сужению представительства в органах власти тех или иных народов. В условиях УАССР это относилось, в первую очередь, к коренной национальности. Результаты выборов народных депутатов СССР (1989г.) и РСФСР (1990г.) подтверждали мнение К.И. Куликова о «постепенном вымывании удмуртов»[213] из высших государственных органов власти. На первом этапе предвыборной кампании было выдвинуто 78 кандидатов. Из них 44 русских (56%), 26 удмуртов (33,3%),

3 татарина, 2 еврея и 1 латыш. Предвыборные окружные собрания второго этапа прошли 28 человек (15 русских – 53%, 8 удмуртов – 28%, 5 человек других национальностей). В итоге среди 18 депутатов ВС СССР от Удмуртии было 13 русских (72%), 3 удмурта (17%) и 2 представителя других национальностей[214]; в ВС РСФСР только 1 удмурт (7,1%); в Совете национальностей ВС РСФСР Удмуртия не имела своего представителя[215]. В связи с этим ЦК КПСС рекомендовала продумать создание специального механизма, способного компенсировать данные явления.

Существенным шагом в укреплении национальных и интернациональных начал в государственном строительстве и активизации в Верховном Совете всех автономных единиц стало предложение о создании в ВС РСФСР палаты по национальному принципу[216], принятое сначала руководящими партийными органами, а затем и законодателями. В августе 1989г. данное предложение было сформулировано в проекте платформы ЦК КПСС по национальному вопросу, а затем в постановлении ЦК КПСС, принятом на сентябрьском Пленуме ЦК КПСС. Вслед за этим была проведена важная конституционная реформа — 23 октября 1989г. были внесены изменения в Конституцию РСФСР[217]. Согласно этому акту, ВС РСФСР становился двухпалатным органом. При этом были приняты названия палат, предложенные инициатором данного законопроекта[218]: Совет Республики и Совет Национальностей. В Конституции РСФСР был установлен принцип равноправия палат, численность которых была одинаковой.

Подготовка и выборы народных депутатов РСФСР и местных Советов в 1990г. означали формирование новых центров власти в России и ее регионах. Политическая ситуация, сложившаяся в стране накануне выборов, характеризовалась утратой КПСС ряда своих властных полномочий. С одной стороны, внедрение выборных начал способствовало разрушению единой системы номенклатурного назначения. В сентябре 1989г. впервые прозвучало мнение о кризисе доверия к КПСС[219]. С другой, в самой КПСС нарастали дезинтеграционные процессы. В ней выделились блоки и платформы широкого

политического спектра. Идеологические разногласия разрушали единство КПСС, снижали ее влияние и авторитет в обществе.

Первой оппозиционной организацией в Удмуртии стала Ассоциация политических клубов Удмуртии, которую возглавлял член Межрегиональной депутатской группы Съезда народных депутатов Н.Н. Энгвер. К выборам в ВС РСФСР она трансформировалась в «Движение за демократию», которое выступало за «социализм с человеческим лицом, многоукладную экономику, свободу слова, совести и убеждений…, безусловное полновластие Советов и обновленную, очистившуюся партию…, экономическую самостоятельность Удмуртии». Учредительное собрание, состоявшееся 21 января 1990г., избрало Координационный Совет и 3 сопредседателей – В.Н. Скрынника, Л.А. Розенберга, Е.Ф. Шумилова. Крупной политической акцией, организованной «Движением за демократию» и «Клубом гражданской инициативы», стало проведение митингов в г. Ижевске 18-25 февраля 1990г. Основная направленность выступлений заключалась в требовании не избирать в Советы руководителей партийных и советских органов, учреждений, предприятий города. Однако, критикуя партийных и советских работников, члены оппозиционной организации не ставили под удар коммунистическую партию. Многие из них, например, тот же В.Н. Скрынник, шли на выборы как члены КПСС. Это соответствовало и общесоюзной установке на совершенствование социализма. Предвыборная кампания 1990г. позволила неформальным движениям выйти на политическую сцену и даже сформировать собственную фракцию в ВС УАССР – «Демократическая Удмуртия» во главе с В.Н. Скрынником.

В новых условиях были проведены выборы депутатов ВС УАССР. Всего на 200 мест было выдвинуто 640 человек, из них трудовыми коллективами — 528, общественными организациями — 102, собраниями избирателей по месту жительства — 10 человек[220]. Кандидатов в народные депутаты ВС УАССР было зарегистрировано 604 человека. В 16 избирательных округах баллотировалось по 1 кандидату в депутаты, в 51 избирательном округе — по 2, и в 133 — по 3 и

более кандидатов[221]. Для обсуждения выдвинутых кандидатами в депутаты их предвыборных программ было проведено более 2,5 тыс. собраний избирателей.

В выборах народных депутатов ВС УАССР 4 марта 1990г. приняли участие 815709 избирателей, или 76,1% включенных в списки голосующих. По итогам голосования Центральной избирательной комиссией по выборам народных депутатов Верховного Совета республики было зарегистрировано 65 народных депутатов, набравших необходимые 50% голосов. Довыборы или повторное голосование по округам состоялись 18 марта 1990г., в них участвовало 416573, или 71,2% избирателей. Избранными считались уже те, кто получил большинство голосов избирателей. В итоге состав ВС УАССР пополнился еще на 110 народных депутатов. В Центральной избирательной комиссии на основании протоколов окружных избирательных комиссий было зарегистрировано 175 из 200 избранных депутатов ВС УАССР[222]. В этом составе Верховный Совет приступил к своей работе. В остальных 25 округах повторные выборы были проведены 27 апреля 1990г. Все это, по мнению региональных СМИ, говорило об острой конкурентной борьбе, которая велась между кандидатами в депутаты[223]. Большой неожиданностью стало почти полное обновление состава ВС УАССР – 186 депутатов были избраны впервые.

В депутатский корпус вошли представители 11 национальностей из 70, проживающих в Удмуртской АССР: русских — 120, удмуртов — 53, татар — 9, белорусов — 4, украинцев — 4, других национальностей — 9 человек (2 еврея, 1 башкир, 1 удин, 2 марийца, 1 армянин, 1 чуваш, 1 кореец). В числе депутатов было 13 женщин. Состав вновь избранного ВС УАССР по роду занятий был следующим: работники Советов – 50; руководители предприятий и объединений – 34; ИТР и служащие – 30; работники социально-культурной сферы – 28; руководители колхозов и совхозов – 17; работники общественных организаций – 11; научные работники – 8; рабочие – 7; работники правоохранительных органов и военнослужащие – 7; работники СМИ – 4; студенты – 1; пенсионеры – 1[224]. Таким образом, несмотря на проводимые кампании, связанные с критикой партийной номенклатуры и советских работников, выборы в депутаты ВС

УАССР продемонстрировали победу руководителей исполкомов, директорского корпуса, показали нежелание граждан голосовать за людей труда. Кроме того, в числе избранных депутатов было 170 членов и кандидатов в члены КПСС (85,4%), это даже больше, чем в составе ВС УАССР 11-го созыва – в 1988г. было 69% – депутатов-коммунистов. При этом следует заметить, что из 200 депутатов только 8 были партийными работниками[225].

Состоявшиеся одновременно выборы в местные Советы в партийном, профессиональном, половозрастном и национальном отношении имели следующий вид. Из 8470 депутатов местных Советов насчитывалось 3693 (43,6%) членов и кандидатов в члены КПСС, что несколько превышало численность коммунистов предыдущего состава (43%). В свою очередь число партработников практически не изменилось – 3% в 1990г. и 3,1% в 1988г. Значительно сократилось представительство женщин, которые составили лишь 31,6% (2677) от общего числа депутатов[226]. В составе местных Советов 20-го созыва доля женщин насчитывала 44,8% (5645)[227]. Изменилось соотношение представителей от рабочих, колхозников и служащих. Если в 1987г. рабочие составляли 4566 (36,2%) от общего состава депутатов, то в 1990г. их доля сократилась до 1770 (20,9%). Менее значительное сокращение наблюдалось и в отношении колхозников 3354 (26,6%) в 1987г., 2155 (25,4%) в 1990г. Соответственно за счет сокращения одной категории населения увеличивалось представительство другой. Служащие в местных Советах 21-го созыва составляли 4545 (53,7%), что на 16,5% больше, чем в составе предыдущего созыва[228]. Иную картину демонстрирует состав городских Советов – из 798 депутатов 474 (59,4%) являлись членами и кандидатами в члены КПСС. По сравнению с депутатским составом 1987г. очевиден рост депутатов членов и кандидатов в члены КПСС, которые составляли 703 (51,3%). Женщины в составе городских Советов насчитывали 17,7%, что на 30,3% меньше, чем в предыдущем созыве. Тенденция сокращения представительства рабочих наиболее сильно проявилась в отношении городских Советов УАССР, доля

которых в 1990г. составила лишь 24,4% [229]. Аналогичная ситуация имела место и в процессе формирования исполнительных комитетов местных Советов.

Приведенная на базе статистических данных характеристика соответствовала общесоюзной тенденции на первых свободных, демократических выборах: увеличение доли коммунистов и людей с высшим образованием, с одной стороны, а с другой – значительное уменьшение доли женщин, рабочих и крестьян. Особый интерес вызывает процесс депролетаризации Советов, среди причин которого ряд исследователей выделяют следующие[230]: проблема политической дееспособности, политического опыта и культуры рабочего класса обусловлена действовавшим формальным представительством рабочих – выдвижение и избрание рабочих по установленным сверху квотам; проблема политической деятельности рабочих – ни Советы, ни профсоюзы, ни партийные организации не обеспечивали реального народовластия, законотворчества и т.д.; ограничения в возможностях рабочего класса быть представленным в СМИ в ходе предвыборной кампании; слабая поддержка рабочих со стороны КПСС, заявлявшей о себе как о политической организации рабочего класса.

В национальном отношении в местных Советах республики были представлены 24 национальности. Среди них русские составляли 3755 (44,3%), удмурты – 4085 (48,2%), татары – 363 (4,3%) и 267 (3,1%) представители других национальностей[231]. Представленные данные свидетельствуют о традиционном доминирование титульной нации на уровне районных, сельских и поселковых Советов, поскольку большая часть удмуртов (52,2%) проживала в сельской местности, численно преобладая в 15 из 25 административных районов, тогда как доля русских составляла – 41,3%, татар 3%[232]. Национальный состав городских Советов УАССР имел следующий вид: русские составляли 76,4% (610 чел.), удмурты – лишь 10,9% (87 чел.), татары – 6,8% (54 чел.), украинцы – 2,6% (21 чел.), другие национальности – (3,3%)[233]. Схожая ситуация наблюдалась в аппарате СМ УАССР, где удмурты составляли 22%, и среди заместителей председателей исполкомов городских и районных Советов

народных депутатов – 24%. В Ижевске, где проживало 109 тыс. (17,19%) удмуртского населения, в исполкоме горсовета среди заведующих не было ни одного удмурта[234].

Вновь избранные органы государственной власти и местного самоуправления начали свою деятельность в период «демократического подъема» и начала демонтажа командно-административной системы. Процесс передачи властных полномочий от КПСС Советам, в соответствии с выдвинутым М.С. Горбачевым лозунгом «Вся власть Советам!», шел весьма трудно. Партия продолжала держать курс на проведение своей политики в Советах через депутатов-коммунистов. Однако уже в 1989-1991гг. четко обозначились сложности ее реализации, поскольку «во всех Советах коммунисты не представляли единую силу – разошлись по разным фракциям, действовали против установок партии»[235].

Такое состояние было характерно и для высшего уровня власти, и для регионального. На Съезде народных депутатов РСФСР (1990г.) было 1025 депутатов, 917 из них являлись членами партии, то есть более 89%, но лишь 216 коммунистов (23,5%) вошли в депутатскую группу «Коммунисты России»[236]. Не удавалось проводить единую партийную линию и среди депутатов-коммунистов ВС УАССР. Из 160 коммунистов ВС УАССР в партийной группе состояли 82 (51,2%), среди который только 40 (25%) относились к числу стойких коммунистов[237]. На уровне местных Советов партийные фракции в 1991г. были сформированы лишь в половине районных и только в 24 сельских Советах из 277[238]. Логика парламентских действий, по мнению С.Л. Бехтерева, заставляла подумать «о мостах», соединяющих советские фракции с парторганизациями избирательных округов, о взаимодействии коммунистов при выдвижении кандидатов и проведении избирательной кампании[239]. Кроме того, следовало установить практику апробирования важнейших законодательных актов через коммунистические фракции Советов и первичные партийные организации. В этой связи определенные надежды возлагались на создаваемый в рескоме отдел по работе с Советами, который был призван наладить постоянное взаимодействие между парткомом и депутатами-коммунистами.

Трудности реализации политики партии и процесс потери КПСС власти объяснялись острой политической борьбой. В постановлении Политбюро ЦК КПСС от 3 июня 1991г. «О работе коммунистов в Советах народных депутатов» содержалась констатация, что «Советы стали ареной напряженной политической борьбы». В этих условиях «коммунисты должны овладеть формами парламентской деятельности, считать её как одну из важнейших форм реализации политических функций КПСС... Коммунистам в местных Советах нужно выступать инициаторами практических мер и противопоставить эту линию разжиганию политических страстей... активно сплачивать коммунистов во фракции в Советах»[240]. Существовала еще одна двусмысленность в политике КПСС по вопросу о взаимоотношениях с Советами, а именно, определение роли партии в Советах, как «согласование различных позиций»[241], что также приводило к отказу коммунистов от активного проведения именно своей линии в Советах. Еще одним образующим элементом тактики самоотказа является тенденция уклонения партии от работы с депутатами-коммунистами: чтобы не спровоцировать их выход из фракции, партийные комитеты не настаивали на своих интересах и мирились с пассивностью депутатов-коммунистов.

Подобные изменения отражали процесс сдачи партией своих функций по управлению народным хозяйством и передачи их непосредственно советским органам. Передача власти выборным органам государственной власти и уход от власти обкома КПСС в республике связывали с избранием Председателем ВС УАССР В.К. Тубылова, что шло вразрез с «линией» первого секретаря обкома П.С. Грищенко. В отличие от других республик первый секретарь обкома не смог стать советским руководителем республики, хотя был избран депутатом ВС УАССР (с 1989г. он являлся и народным депутатом СССР). Дело обстояло не столько в демократизации сознания, сколько в событиях пятилетней давности. Когда по решению центрального руководства партии был отправлен на пенсию первый секретарь Удмуртского обкома КПСС с 1963 по 1985 гг. В.К. Марисов, на его место был назначен не имеющий связей с местной элитой П.С. Грищенко. Кандидатура

В.К. Тубылова устраивала всех, поскольку он выглядел «своим» в глазах прономенклатурной части депутатского корпуса как бывший районный секретарь, а у продемократической части считался «антиобкомовской» кандидатурой[242]. Последовавшая в июне (8-9 июня) 1990г. смена П.С. Грищенко на 39-ой республиканской отчетно-выборной партийной конференции и избрание первым секретарем Н.И. Сапожникова (впервые первый секретарь избирался прямым голосованием, а не Пленумом обкома партии) уже не могли изменить положение вещей. При этом горбачевская политика, направленная на совмещение постов первого секретаря и главы представительного органа, была реализована на уровне местных Советов. Так, например, в сентябре 1988г. председателем Глазовского горсовета был избран первый секретарь горкома КПСС М.А. Козлов[243].

Начало работы первой сессии ВС УАССР 12-го созыва ознаменовалось проведением по инициативе Президиума региональных совещаний с народными депутатами. На них были избраны депутаты, вошедшие в Совет Представителей в количестве 55 человек, в котором был представлен каждый район и город. В целях подготовки первой сессии вновь избранного ВС УАССР была образована специальная рабочая комиссия в составе 16 человек. Следует отметить, что подготовка сессии впервые осуществлялась не Президиумом ВС УАССР предыдущего созыва, а на совещании нового депутатского корпуса. Сессионный порядок работы Совета был значительно улучшен. Так, ВС УАССР, как и прежде, собирался на сессии 2 раза в год, но, во-первых, работал уже не один-два дня, как прежние составы, а больше (часто заседания длились неделями). Двенадцатый созыв провел в сессионном режиме 127 дней. Во-вторых, гораздо чаще собирались на внеочередные сессии. В ВС УАССР 11-го созыва было проведено 13 сессий, за время работы ВС УАССР 12-го созыва – 27. Серьезные изменения в сессионной деятельности ВС УАССР свидетельствовали, с одной стороны, о возросшей роли и профессионализации депутатского корпуса, значительная часть которого – Председатель Верховного Совета, его заместители, руководители постоянных комиссий и их заместители – работали на постоянной основе. С другой, по мнению Председателя ВС УАССР

В.К. Тубылова, в 1990г. в Верховный Совет пришли депутаты – представители разных партий и движений, придерживающихся различных, порой противоположных, точек зрения. Были образованы несколько фракций и депутатских групп. В результате порой полдня не могли утвердить повестку дня, принятие законов и постановлений становилось возможным лишь после их многочасового или многодневного обсуждения, что затягивало сессии на недели[244].

Изменения от 31 октября и 7 декабря 1989г., внесенные в Конституцию УАССР, преобразовали структуру Верховного Совета и значительно расширили его компетенцию. Была упразднена должность Председателя Президиума ВС УАССР. Президиум возглавил Председатель ВС УАССР, полномочия которого были прописаны в ст. 101 Конституции УАССР. Вся законодательная и распорядительная деятельность была отнесена к основным функциям ВС УАССР (ст. 92), перечень рассматриваемых им вопросов был закреплен ст. 93. Он получил возможность осуществлять законодательные инициативы на Съезде народных депутатов РСФСР и в ВС РСФСР, чего раньше не имел. За Президиумом закреплялась только организационная работа (ст. 99). В частности, Президиум Верховного Совета УАССР координировал работу по организации деятельности Советов народных депутатов. Добиваясь укрепления органов власти на местах, повышения ответственности Советов за состояние экономики и социальной сферы, президиум осуществлял меры по выработке организационно-правового механизма, обеспечивающего местным Советам возможность реализовывать возложенные на них функции.

В целом ВС УАССР стал активнее влиять на жизнь в республике, что было связано не только с отстранением КПСС от реальной власти, но и началом процесса суверенизации союзных республик в составе СССР и национально-территориальных образований в РСФСР. Этот процесс был вызван не объективной потребностью, а, скорее, борьбой между М.С. Горбачевым и Б.Н. Ельциным, когда последний, стремясь добиться независимости России от СССР, выдвинул лозунг, озвученный им во время визитов в соседние с

Удмуртией Татарстан и Башкирию: «Берите суверенитета столько, сколько проглотите». Этим он хотел обеспечить себе поддержку среди региональных элит[245]. Вместе с тем, М.С. Горбачев как Президент СССР стремился перехватить инициативу у российского руководства. Его целью стало заключение нового Союзного договора в отношении союзных республик и предложение автономиям подписать данный договор, минуя РСФСР, что формально позволяло реализовать идею о выравнивании статусов субъектов СССР и РСФСР и переходе от «иерархической» федерации к горизонтальной.

Наряду с проектом союзного договора процесс суверенизации субъектов Федерации и уравнивания статусов союзных и автономных республик обозначился и в текущем союзном законодательстве. В законах СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» от 10 апреля 1990г. и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» от 26 апреля 1990г. автономные республики были поставлены практически в положение субъектов Союза ССР. В равной мере с союзными республиками они наделялись правом решать экономические и социальные вопросы, кроме тех, которые Конституцией СССР, союзным законодательством и указанным законом относились к ведению СССР. Предусматривалась возможность заключения автономными республиками договоров и соглашений с Союзом ССР напрямую, минуя союзную республику. Допускалось решение на договорной основе вопросов межреспубликанского обмена и передачи друг другу находящегося в их собственности имущества, создание совместных предприятий и единых органов управления, формирование фондов для совместных решений социально-экономических задач.

Таким образом, союзными законами закладывался договорной характер взаимоотношений между РСФСР и автономными республиками, входящими в ее состав. Союзная идеология формирования конфедеративных связей союзными и автономными республиками в их составе, по справедливому замечанию И.А. Умновой, была перенесена на почву зарождающегося российского федерализма и стимулировала процесс разрушения прежней государственности,

привела к обострению отношений между центром и составными частями внутри ее[246].

Принятая 12 июня 1990г. Декларация о государственном суверенитете РСФСР явилась документом, утверждающим государственный суверенитет субъекта — государства в составе федерации. ВС УАССР 20 сентября 1990г., наряду с другими автономными республиками, была принята «Декларации о государственном суверенитете Удмуртской Республики»[247]. Она была направлена на развитие государственности Удмуртии, являвшейся составной частью России, на формирование экономической самостоятельности республики. В Декларации республика по существу отказывалась от статуса автономной (хотя окончательное переименование состоялось только 11 сентября 1991г.) и провозглашала себя суверенным государством. Ст. 2 провозглашала единственным источником государственной власти в республике народ Удмуртии. Указывалось, что, помимо ВС УАССР, ни одна политическая партия или общественная организация не могут выступать от имени народа республики. Кроме того, Декларация продвинула департизацию Советов и исполкомов, определив, что в республике не допускается совмещение должностей руководителей органов государственной власти и управления с любой должностью в государственных и общественных организациях и политических партиях. Реском КПСС[248] был уже слишком слаб, чтобы повлиять на благоприятный для себя текст документа.

Декларация Удмуртской АССР явилась основанием для острых дискуссий, связанных с названием республики[249]. В результате было принято решение, предложенное конференцией Общества удмуртской культуры — Удмуртская Республика. Определение «советская» решено было не использовать, потому что наряду с Советами уже действовала президентская власть. От слова «социалистическая» отказались из-за идеологической перегруженности данного понятия[250]. Это дало основание закрепить в ст. 1 Декларации название «Удмуртская Республика», возникшее на основе предоставления народу Удмуртии исторического права на самоопределение.

Декларация стала основой для разработки новой Конституции УР, заключения Федеративного, Союзного и межреспубликанских договоров и соглашений, совершенствования законодательства УР.

При этом, как отмечал С.Л. Бехтерев, Удмуртия не смогла избежать «войны законов»[251]. Декларацией Октябрьского районного Совета г. Ижевска от 25 сентября 1990г. было объявлено верховенство районных решений по отношению к вышестоящим органам. Ижевский горсовет это решение не отменил. Верховный Совет и Президиум также не пресекали подобные попытки. Только вмешательство прокуратуры остановило центробежный процесс[252]. Проводимые органами прокуратуры многочисленные проверки соблюдения законности в деятельности местных Советов выявили, что основной причиной конфликтов являлась низкая правовая культура как депутатов, так и руководителей Советов и их органов.

Кризис прежних институтов советской политической системы, суверенизация союзных и автономных республик, появление формирований, оппозиционных КПСС, развитие национально-демократического движения заставили руководство страны определиться по вопросу о дальнейшем направлении политических реформ, о судьбе советской системы.

Попытка в августе 1991г. Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП) захватить власть в стране и последовавшие за этим бурные события сыграли огромную роль в политической истории не только России, но и Удмуртии. Ни один из республиканских центров власти не был готов принимать однозначные решения в отношении ГКЧП, руководствуясь принципом «не допустить обострения ситуации». В Постановлении от 19 августа 1991г. Президиум ВС УАССР подчеркнул, что в республике функционируют только органы государственной власти и управления, избранные в соответствии с Конституцией[253]. Попытки создать республиканские и местные структуры ГКЧП (как предложил первый секретарь рескома партии Н.И. Сапожников)[254] не были реализованы. Только вечером 19 августа Председатель ВС УАССР В.К. Тубылов призвал население соблюдать спокойствие и сообщил о постановлении

Президиума ВС УАССР, в то время как днем на Центральной площади г. Ижевска состоялся митинг сторонников «Движения за демократию» против создания ГКЧП.

Четкую позицию в отношении к ГКЧП ВС УАССР и его Председатель выразили лишь на седьмой внеочередной сессии 22-23 августа 1991г. Было принято постановление «О политической ситуации, связанной с государственным переворотом в СССР», в котором отмечалось: «действия и решения Президиума в период переворота признать правильными и обоснованными в сложившейся ситуации»[255]. Однако столь нерешительная, а во многом и выжидательная позиция Председателя ВС УАССР В.К. Тубылова в последующем была подвергнута серьезной критике, особенно со стороны демократических сил республики.

В соответствии с постановлением Президиума ВС УАССР были проведены сессии местных Советов. 21 августа состоялась сессия Ижевского городского Совета, на которую были приглашены исполняющий обязанности министра внутренних дел Н. Перевощиков и председатель КГБ В.А. Иконников Сессия объявила протест ГКЧП при 5 «против» (представители ОФТ) и 22 воздержавшихся (в большинстве – коммунистическая фракция)[256] и признала его создание незаконным[257]. По городскому радио г. Сарапула 20 августа выступил председатель горсовета С. Калинин с осуждением ГКЧП. Сессия Сарапульского горсовета собралась 22 августа. Сессии в других городах и районах проходили вплоть до 30 августа. На некоторых из них депутаты обратили внимание на нерешительность и неопределенность в действиях отдельных руководителей Советов, исполкомов и общественных организаций. В связи с этим были организованы временные депутатские комиссии по расследованию деятельности таких руководителей в период путча в 7 городских и районных Советах.

В целом августовские события ознаменовали собой первый, из трех необходимых государственных переворотов, целью которых являлось уничтожение советской политической системы, – антипартийный[258]. Указами Президента РСФСР Б.Н. Ельцина (от 23 и 25 августа 1991г.) деятельность

Коммунистической партии РСФСР была приостановлена, а 29 августа ВС СССР принял Постановление о приостановлении ее деятельности. Вся полнота власти, таким образом, была передана в государственные советские структуры. В республике завершился процесс перемещения политического центра от рескома КПСС к Верховному Совету и его председателю В.К. Тубылову.

Таким образом, политическая реформа конца 1980-х гг., предпринятая советским руководством в целях совершенствования и усиления легитимности действовавшей политической системы, была реализована и на территории Удмуртии. Специфика политического процесса в национальном регионе была обусловлена почти полной зависимостью республиканской правящей номенклатуры от центральных властных структур и гипертрофированного ВПК, предприятия которого составляли 4/5 промышленного потенциала республики. Особенностями государственных преобразований в Удмуртии являлись отказ от формирования Съезда народных депутатов и избрание в 1990г. ВС УАССР, а также ослабление влияния и внутренние противоречия республиканского партийного руководства, что сделало невозможным реализацию политики совмещения должностей первого секретаря и председателя высшего представительного органа власти в республике. Это в значительной мере ускорило процесс перехода реальной власти от партийных структур к парламенту.

Деятельность новых органов государственной власти осуществлялась в условиях ослабления влияния КПСС и децентрализации государственной власти, что способствовало распаду СССР и, соответственно, единой системы Советов. Поражение консервативной части политического руководства страны в августе 1991г. лишь усилило обозначившиеся центробежные тенденции. Очевидно, что утрата КПСС своих властных полномочий и последующий ее кризис способствовали переходу власти к Советам. Вносились соответствующие изменения в Конституции СССР, РСФСР и УАССР. Политическое развитие республики в этот период было обусловлено действием двух факторов: реорганизацией институтов советской политической системы и процессом

суверенизации, в результате которого была принята Декларация о государственном суверенитете. Однако Советы, перестав быть проводниками политики партии, оказались неспособными реализовать свои претензии на власть. Кроме того, идея Советов, соединявших в себе исполнительную, законодательную и судебную функции, не получила поддержки в демократической среде, где культивировался тезис о необходимости кардинального реформирования советской власти и, в конечном счете, десоветизации общества.

В результате, последующее политическое развитие в целом по стране и в республике было связано с трансформацией местных Советов в органы местного самоуправления в начале 1990-х гг. и с упразднением структур советской власти в итоге октябрьских событий 1993г., когда были ликвидированы последние из ее институтов.

Примечания

[1] Материалы Пленума ЦК КПСС. 23 апреля. 1985. М., 1985. С. 12.

[2] Андропов Ю.В. Учение К. Маркса и некоторые вопросы советского строительства в СССР//Избранные речи и статьи. М., 1983. С. 243.

[3] Там же. С. 242.

[4] Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М., 2002; Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985-2001: от Горбачева до Путина. М., 2001; Верниченко М.А. От перестройки к смене модели общественного развития. М., 1999; Кулешов С.В., Медушевский А.Н. Россия в системе мировых цивилизаций: Учебное пособие/под общей редакцией проф. О.В. Волобуева. М., 2001 и др.

[5] Материалы Пленума ЦК КПСС. 23 апреля. 1985. С. 17.

[6] Барсенков А.С. Введение в современную российскую историю 1985-1991 М., 2002; Рева В.Е. Указ. соч.; др.

[7] ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 13917. Л. 19, 73-75.

[8] Горбачев М.С. Политический доклад ЦК КПСС к XXVII съезду КПСС//XXVII съезд КПСС. Стеногр. отчет. Т. 1. М., 1986. С. 78.

[9] Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 56.

[10] Там же. С. 317.

[11] Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 31. Ст. 593.

[12] Известия. 1987. 28 января.

[13] Кореневская Е.И. Советы и социальные потребности населения. М., 1988. С. 160.

[14] ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 145. Д. 4173. Л. 79,80,88.

[15] Родионов Б. Район подсчитывает доходы//Известия. 1987. 20 августа.

[16] Местные советы народных депутатов – органы народовластия и социалистического самоуправления. М.,1986. С. 5.

[17] КПСС и развитие советской политической системы. М, 1987. С. 22.

[18] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1963. Л. 2.

[19] Там же. Д. 1968. Л. 35.

[20] ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 13363. Л. 8; Д. 14609. Л. 56.

[21] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1919. Л. 29,30; Д. 2008. Л. 6.

[22]Там же. Д. 1867. Л. 3.

[23] Удмуртская правда. 1979. 15 июня.

[24] Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. М.-Ижевск, 2002. Т. 2. Кн. 1. С. 366.

[25] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1677. Л. 2.

[26] Там же. Д. 1867. Л. 3, 6.

[27] Таблица составлена по материалам ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1919. Л. 29,30; Д. 1966. Л. 11.

[28] Таблица составлена по материалам ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1533. Л. 14; Д. 1677. Л. 8; Д. 1770. Л. 7; Д. 1867. Л. 12; Д. 1959. Л. 58.

[29] Там же. Д. 1919. Л. 29,30; Д. 1966. Л. 11; Д. 1867. Л. 3,4.

[30] Там же. Д. 1867. Л. 3,4; Д. 1919. Л. 29-30; Д. 1966. Л. 11.

[31] Там же. Д. 1533. Л.14; Д. 1677. Л. 8; Д. 1770. Л. 7; Д. 1867. Л. 12; Д. 1959. Л. 58-64.

[32] Там же. Д. 1867.Л. 12; Д. 1959. Л. 58.

[33] На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе. М., 1990. С. 150.

[34] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2008. Л. 12.

[35] См. подробнее: Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973.

[36] Советы народных депутатов. Справочник. М., 1984. С. 61-74.

[37] Там же. С. 64.

[38] См.: Постановление ЦК КПСС, Президиума ВС СССР и СМ СССР от 19 марта 1981 г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве»; Постановление апрельского (1985г.) Пленума ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении работы Советов народных депутатов»; «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» и др.

[39] Верховный Совет СССР десятого созыва. Стат. сборник. М., 1979. С. 29.

[40] Верховный Совет СССР одиннадцатого созыва… М., 1984. С. 21.

[41] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1867. Л. 3.

[42] Там же Д. 1533. Л. 10; Д. 1867. Л. 4.

[43] Там же. Д. 1533. Л. 14; Д. 1677. Л. 8; Д. 1867. Л. 12.

[44] Там же. Д. 1966. Л. 11.

[45] Там же. Д. 1959. Л. 58-68.

[46] ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 12707. Л. 46.

[47] Там же. Д. 1873. Л. 21; Д. 1919. Л. 3.

[48] Материалы XXVII съезда КПСС. С. 56.

[49] Москалев А.В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. С. 114.

[50] ЦГА УР. Ф. Р.-620. Оп. 5 Д. 1959. Л. 58-64.

[51] Там же. Д. 1963. Л. 10.

[52] Старовойтов Н.Г. Сессии Советов: теория, практика, проблемы//Советское государство и право.1985. № 11. С. 11.

[53] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1916. Л. 166.

[54] Там же. Д. 1963. Л. 12.

[55] Там же. Д. 1963. Л. 4-5.

[56] Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987. С. 264.

[57] Там же. Д. 2008. Л. 31.

[58] Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 319.

[59] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1873. Л. 20.

[60] Курашвили Б.П. Советы: Возвращение к себе//Известия. 1988. 16 февраля.

[61] Демократия в действии//Советы народных депутатов. 1986. № 5. С. 67.

[62] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5.Д. 1966. Л. 11.

[63] Там же. Д. 2059. Л. 6.

[64] Демократия и Советы//Советы народных депутатов. 1988. № 5. С. 4.

[65] Москалев Указ. соч. С. 117-119.

[66] КПСС и развитие советской политической системы. С. 23-24.

[67] Материалы XVII съезда КПСС. С. 56.

[68] Краснов М.А., Федотов М.А. Депутатская активность//Советское государство и право. 1988. № 2.С. 30-38.

[69] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1776. Л. 7; Д. 1801. Л. 5,6,8; Д. 1835. Л. 7.

[70] Там же. Д. 1919. Л. 3.

[71] Цит. по: Барабашев Г.В. Указ. соч. С. 325-326.

[72] Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)»//Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

[73] О коренной перестройке управления экономикой: Сб. документов. М., 1987. 256 с.

[74] Кореневская Е.И., Старовойтов Н.Г., Краснов М.А. К разработке проекта Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве//Советское государство и право. 1989. № 2. С. 74-90.

[75] Кореневская Е.И. Развитие экономических функций Советов народных депутатов в условиях перестройки//Советы народных депутатов и перестройка. Кишинев, 1988. С. 279-295.

[76] Законодательство о коренной перестройке управления экономикой. М., 1988. С. 22,45.

[77] Материалы июньского Пленума ЦК КПСС. М., 1987. С. 104.

[78] См.: Постановления ЦК КПСС и СМ СССР «О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования»//СП СССР. 1987. № 36. Ст. 119; «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления»//СП СССР. 1987. № 39.Ст. 124.

[79] ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 145. Д. 4173. Л. 88-89.
[80] Там же. С. 89.
[81] Там же. С. 90.
[82] Ведомости Верховного Совета СССР. М., 1988. № 11. Ст. 174.
[83] См.: Известия 1989. 23 февраля.
[84] Колюшин Е.И. Советы и реформа политической системы//Известия вузов. Правоведение.1988. № 5. С. 6.
[85] ГАРФ Ф. 7523. Оп. 145. Д. 2156. Л. 109, 110; Ведомости ВС СССР. М. 1987. № 26. Ст. 501-503.
[86] ГАРФ Ф. 7523. Оп. 145. Д. 2174. Л. 8.
[87] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1964. Л. 26, 27.
[88] Ведомости Верховного Совета СССР. М., 1987. № 10. Ст. 310.
[89] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1964. Л. 27.
[90] Ленинское знамя. 1987. 11 апреля.
[91] РГАНИ Ф. 89. Оп. 7. Д. 11. Л. 6.
[92] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1964. Л. 28.
[93] РГАНИ. Там же. Л. 4,5.
[94] ГАРФ Ф. 7523. Оп. 145. Д. 2156. Л. 110.
[95] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1964. Л. 28-29.
[96] Осадчий И. Советы: диалектика развития, причины поражения//Диалог. 1996. № 2. С. 73.
[97] РГАНИ Ф. 89. Оп. 7. Д. 11.Л. 5.
[98] Там же. Л. 8.
[99] Там же. Л. 6,7.
[100] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 1963. Л. 2.
[101] РГАНИ Ф. 89. Оп. 7. Д. 11. Л. 8-10.
[102] ГАРФ Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 2168. Л. 107; Известия. 1988. 11 января; Комсомольская правда. 1988. 27 апреля.
[103] ГАРФ Ф. 7523. Оп. 145. Д. 2175. Л. 244, 251.
[104] Шубин А.В. От «застоя» к реформам. СССР в 1917-1985 гг. М., 2001. С. 753.
[105] Амбарцумов Е.А. О путях совершенствования политической системы социализма//Иного не дано. М., 1988. С. 77-97; Бакланов Г. Я. О правовом деле и мнимых истинах//Если по совести. М., 1988. С. 41-54; БутенкоА.П. Актуальные проблемы политической системы социализма//Научный коммунизм. 1988. № 9. С. 3-14; Гельман А. Время собирания сил//Если по совести. М., 1988. С. 98-107; Водолазов Г.Г. Кто виноват, что делать и какой счет?//Иного не дано. М., 1988. С. 441-468; Петренко Ф. Политическая система: разграничение функций//Коммунист. 1988. № 9. С. 36-38; Фролов В. Чтобы это не повторилось//Иного не дано. М., 1988. С. 392-412 и др.
[106] Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. М., 1987. Т. 5. С. 74.
[107] XIX Всесоюзная конференции КПСС. Стенографический отчет. В 2 т. Т. 1. М., 1988. С. 53.
[108] См.: ГАРФ Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 4172, Д. 4173, Д. 4174; Барабашев Г.В. Указ. соч. С. 322-325; Основин В.С. Советская представительная система: Вопросы теории и перестройки. М., 1991. С. 96-112 и др.
[109] Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. Т.7. С. 157
[110] Бурлацкий Ф.М. О советском парламентаризме//Литературная газета. 1988. 15 июня. С. 5.
[111] Мигранян А.М. Механизм торможения в политической системе и пути его преодоления//Иного не дано. С. 104, 108, 110-112.
[112] Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики//Полис. 1998. № 1. С. 91.
[113] XIX Всесоюзная конференции КПСС. Стеногр. отчет. В 2 т. Т. 1. М., 1988. С. 48.
[114] Там же. С. 54.
[115]Там же. С. 53.
[116] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2059. Л. 20.
[117] Там же. С. 54.
[118] См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 12. С. 61; Т. 45. С. 61; КПСС в резолюциях… Т. 2. С. 77, 207, 315.
[119] ГАРФ Ф. 7523. Оп. 145. Д. 4173. Л. 79.
[120] Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. М., 1990. С.25.
[121]Козлова Н.Н. Из опыта реформирования политической системы СССР: региональный аспект//Социально-политические процессы в меняющемся мире. Тверь.2000. С. 39.
[122] Красильников Д.Г. Межсистемные политические ситуации в России в XX веке: проблемы теории и истории. Пермь, 2001. С. 125.
[123] Напалков А.Д. Государственное строительство в Коми АССР во второй половине 40-х – 80-е годы. Сыктывкар, 1997. С. 5.
[124] Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 204-205.
[125] XIX Всесоюзная конференции КПСС. Стенографический отчет. В 2 т. Т. 1. М., 1988. С. 76-77.
[126] Там же. С. 84.
[127] Известия ЦК КПСС. 1991. № 4. С. 69.
[128] Там же. 1991. № 2. С. 32.

[129] КПСС в резолюциях… Т. 15. М., 1989. С. 657.
[130] Иванов В.Н. КПСС и власть: Департизация органов государственной власти и управления на Южном Урале. Челябинск, 1999. С. 54.
[131] ЦДНИ УР. Ф. 16. Оп. 1. Д. 14720. Л. 12-21.
[132] XIX Всесоюзная конференции КПСС…С. 55.
[133] Там же. С. 46.
[134] Лукьянов А.И. Съезд, общество, власть Советов//Известия. 1989. 24 июня.
[135] Горбачев М.С. Жизнь и реформы. Т. 1. М., 1995. С. 423.
[136] Фроянов И.Я. Погружение в бездну: (Россия на исходе XX века). СПб., 1999. С. 226.
[137] Горбачев М.С. Там же.
[138] Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. Т. 7. М., 1990. С. 180.
[139] Лазарев Л.В., Слива А.Я. Конституционная реформа – первый этап. М., 1989; Овсепян Ж.И. О ходе конституционной реформы в СССР//Известия вузов. Правоведение. 1991. № 3. С. 8-21 и др.
[140] Горбачев М.С. Указ. соч. Т. 6. С. 389.
[141] Терещенко Ю.Я. К вопросу о конституционной реформе в СССР в период перестройки/Российское государство и общество. XX век. М., 1999. С. 233.
[142] XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза. С. 185,186.
[143] Рыжков Н.И. Десять лет великих потрясений. М., 1995. С. 491; Фроянов И.Я. Указ. соч. С. 232; Осадчий И. Советы: диалектика развития, причины поражения//Диалог. 1996. № 2. С. 71-77; Старовойтов Н.Г. Реформировать Советы надо, но отказываться от них – нет//Народный депутат. 1992. № 13. С. 28-29 и др.
[144] Кудрявцев В.Н. Советское государство: Преемственность и обновление//Коммунист. 1987. № 16. С. 46.
[145] Васильев В.И. Законодательство, управление, контроль//Советы народных депутатов. 1986. № 5. С. 15.
[146] К полновластию Советов и созданию социалистического правого государства. Доклад М.С. Горбачева на сессии Верховного Совета 29 ноября 1988г//Советы народных депутатов. 1989. № 1. С. 10.
[147] Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Правовая база обновления Советов//Советы народных депутатов. 1988. № 9. С. 17.
[148] Денисов В. Совмещение постов и разделение функций//Коммунист. 1989. № 13. С. 29.
[149] Геллер М.Я. История России 1917-1995. Т. 3. Утопия у власти. Седьмой секретарь. Блеск и нищета М.Горбачева. М., 1996. С. 263.
[150] Рыжков Н.И. Я из партии по имени «Россия». М., 1995. С.276.
[151] Колюшин Е.И. Указ соч. С. 5.
[152]Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в условиях перестройки. Саратов, 1990. С. 36; Терещенко Ю.Я. К вопросу о конституционной реформе в СССР в период перестройки/Российское государство и общество. XX век. М., 1999; Он же. Политическая реформа в СССР на рубеже 1980-1990-х гг. и ее влияние на распад СССР [Электронный ресурс]/Научно-исследовательский институт социальных систем. – Режим доступа: http://niss.ru/mags_tereshenko.shtml.
[153] Терещенко Ю.Я. Указ. соч. С. 235.
[154] Фроянов И.Я. Указ. соч. С. 224.
[155] См.: Сулейменов О. За что я голосовал на конференции//Литературная газета. 1988. 13 июля.
[156] Гордон Л.А. Возможен ли плюрализм в советском обществе//Постижение. Социология. Социальная политика. Экономическая реформа. М., Прогресс, 1989. С. 326; Григорьев К. Перестройка: необходимость, характер, пути//Политическое образование. 1989. № 2 С. 9.
[157] Этой точки зрения придерживались О.Э. Лейст, А.А. Мишин, В.С. Нерсеянц, Н.П. Попов. См.: Долг власти – бремя власти//Политическое образование. 1988. № 18. С. 12-15; Бурлацкий Ф.М. Без парламента нет подлинной демократии//Аргументы и факты. 1989. № 9.
[158] Данную точку зрения разделяли И.В. Бестужев-Лада, Р.И. Косолапов, С.В. Соловьев. См.: Долг власти – бремя власти//Политическое образование. 1988. № 18. С. 12-15.
[159] Меркулов Г.С. Государство и демократизация. О реформе политической системы советского общества//Политическое образование. 1989. № 2. С. 17.
[160] Болдырев И. Время поиска и действий//Известия. 1988. 3 октября. С. 2.
[161] Пеньков Е.М. Демократизация и личность//Политическое образование. 1989. № 2. С. 23.
[162] Бызов Л., Львов Н. Перестройка: политическое сознание и социальные отношения//Век XX и мир. 1989. № 3. С. 14.
[163] Перегудов С.П. Фактор Горбачева и «системная трансформация»//Полис. 1996. № 6. С. 133-134.
[164] Ельцин Б.Н. Записки Президента. М., 1994. С. 189.
[165] Рыжков Н.И. указ. соч. С. 223.
[166] Черняев А.С. Дневник помощника Президента СССР. М., 1997. С. 114.
[167] Болдин В.И. Крушение пьедестала. Штрихи к портрету М.С. Горбачева. М., 1995. С. 343.
[168] Фроянов И.Я. Там же. С. 629-630.
[169] Согрин В.В. Указ. соч. С. 49.
[170] XIX Всесоюзная конференции КПСС. Стеногр. отчет. В 2 т. Т. 1. М., 1988. С. 224.
[171] См.: Catherine J. Danks Russian Politics and Society: An Introduction. Edinburgh University press. Edinburgh, 2001; Малиа М. Конец утопии/Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал/под ред.

Ю.Н. Афанасьева. М., 1997; Перегудов С.П. Фактор Горбачева и «системная трансформация»//Полис. 1996. № 6. (анализ книги Brown Archie The Gorbachev Factor. Oxford University press. Oxford, 1996); Кеннеди П. Вступая в двадцать первый век. М., 1997 и др.

[172] Рыжков Н.И. Десять лет великих потрясений. М., 1995. С. 404; Сабуров Е.Ф. Реформы в России: первый этап. М., 1997. С. 28. Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М., 1997. С. 58-59.

[173] Цит. по кн.: Барсенков А.С. Указ. соч. С. 119.

[174] Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

[175] Иванов В.Н. Указ. соч. С. 65.

[176] Авакьян С.А. Принципиальный шаг вперед//Советы народных депутатов. 1989. № 2. С. 23.

[177] Фроянов И.Я. Указ. соч. С. 162.

[178] Горбачев М.С. Жизнь и реформы. Кн. 1. М., 1995. С. 427.

[179] Фроянов И.Я. Указ. соч. С. 237.

[180] Там же. С. 245.

[181] См.: Правда. 1989. январь – март; Известия. 1989. январь – март.

[182] См. подробнее: Горбачев М.С. Указ. соч. С. 431-432.

[183] XIX Всесоюзная конференции КПСС…Т. 2. С. 166.

[184] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2059. Л. 2.

[185] Удмуртская правда. 1989. 1 ноября.

[186] Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. Ижевск, 2003. С. 309.

[187] К Полновластию Советов. (Беседа с председателем Президиума Верховного Совета УАССР А.И.Тубыловым)//Пропагандист и агитатор. 1989. № 23. С. 3.

[188] Закон УАССР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) УАССР»; «О выборах народных депутатов Верховного Совета УАССР; «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов УАССР». См.: Удмуртская правда. 1989. 31 октября. 10 ноября.

[189] Удмуртская правда. 1989. 1 ноября.

[190] Удмуртская правда. 1989. 10 ноября.

[191] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2007. Л. 2.

[192] ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2059. Л. 4-5.

[193] Там же. Л. 7.

[194] Там же. Д. 2058. Л. 72-75.

[195] Удмуртская правда. 1989. 10 декабря.

[196] Известия. 1989. 20 сентября. С. 2; Правда. 1989. 20 сентября. С. 2

[197] ГАРФ Ф. Р-9654. Оп. 7. Д. 198. Л. 58.

[198] ЦГА УР. Ф.Р-620. Оп. 5. Д. 2059. Л. 6.

[199] Информационный сборник. Ижевск, 1989. С. 2-4.

[200] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2006. Л. 7.

[201] Там же. Д. 1873. Л. 22.

[202] Там же. Д. 1966. Л. 9.

[203] Некоторые аспекты социально-экономического кризиса в УАССР и вопросы разработки региональной программы стабилизации экономики. Ижевск, 1995. С. 12.

[204] ГАРФ Ф. Р-9654. Оп. 7. Д. 196. Л. 88.

[205] ЦДНИ УР Ф. 16. Оп. 1. Д. 14390. Л.7.

[206] Собрание постановлений правительства СССР. 1987. № 36. Ст. 19.

[207] ЦДНИ УР Ф. 16. Оп. 1. Д. 14390. Л. 7.

[208] Там же. Д.14392. Л. 22-23.

[209] Там же.

[210] Там же. Д. 14930. Л. 7.

[211] Данные Всесоюзной переписи населения 1989г. Ижевск, 1990. Ч. 2. С. 70-72.

[212] Известия. 1989. 20 сентября. С. 2.

[213] Куликов К.И. Удмуртская нация: ее настоящее и будущее/Вчера, сегодня, завтра Советской Удмуртии: Очерки. Ижевск, 1990. С. 406.

[214] Из доклада бюро на Пленуме обкома КПСС 28 октября 1989г. Совершенствовать национальную политику//Удмуртская правда, 1989. 29 октября; ЦГА УР. Ф.Р-620. Оп. 5. Д. 2061. Л. 16.

[215] Удмуртская правда. 1990. 16 августа.

[216] Златопольский Д. Л. Национальная государственность союзных республик: некоторые актуальные проблемы//Советское государство и право. 1989. № 4. С. 13.

[217] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1304.

[218] См.: Златопольский Д. Л. Проблемы отечественной государственности//Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1998. № 6. С. 3.

[219] Геллер М.Я. Горбачев. Победа гласности и поражение перестройки//Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал. – под ред. Ю.Н. Афанасьева. М., 1997. С. 556.

[220] Удмуртская правда. 15 апреля 1990.

[221] Там же. 8 марта. 1990.

[222] Там же. 15 апреля. 1990.
[223] Там же.
[224] ВА ГС УР Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 1296. Л. 1.
[225] Вестник обкома КПСС. 1990. № 9. С. 6.
[226] ВАГС УР Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 2121. Л. 4
[227] ЦГА УР Ф.Р-620. Оп. 5. Д. 1966. Л. 11.
[228] ВА ГС УР Ф. Р-620. Оп.1. Д. 2121. Л. 4; ЦГА УР Ф. Р-620. Оп. 5. Д . 1966. Л. 11.
[228] ЦГА УР Ф.Р-620. Оп. 5. Д. 1966. Л. 11.
[229] Удмуртская правда. 8 марта, 15 апреля 1990.
[230] Разуваева Н.Н. Социально-политическое положение рабочих СССР во второй половине 80-х – начале 90-х гг. М.,1992; Остапенко И.П. Рабочий класс в политической системе советского общества в 70 – 80-х годах/Россия в XX веке: Историки мира спорят. М., 1994. С. 622-630 и др.
[231] ВАГС УР Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 2121. Л. 4.
[232] Губогло М.Н., Смирнова С.К. Указ. соч. С. 366.
[233] Ведомственный архив Госсовета УР Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 2121. Л. 8.
[234] Удмуртская правда. 1989. 29 октября.
[235] Известия ЦК КПСС. 1991. № 4. С. 69.
[236] АиФ. 1990. № 23
[237] ЦДНИ УР. Ф. 16, Оп. 1. Д. 15075. Л. 15.
[238] Авторитет партии укреплять делами//Вестник обкома КПСС. 1991. № 1. С. 5.
[239] Бехтерев С.Л. Политическое развитие Удмуртии на завершающем этапе советской истории. С.132.
[240] Известия ЦК КПСС. 1991. № 8. С. 15-16.
[241] Из речи В.А. Купцова на XXVIII съезде КПСС. Цит. по: Красильников Д.Г. Указ. соч. С. 108.
[242] Щукин С.Г. Власть в законе. Ижевск, 1995. С. 5.
[243] ЦГА УР. Ф. Р-620. Оп. 5. Д. 2059. Л. 4-5.
[244] Съезд Советов. Верховный Совет УАССР. Государственный Совет Удмуртской Республики. Из истории представительных органов власти Удмуртии. Ижевск, 2005. С.58-59.
[245] Митрохин С.С. Российский федерализм: история болезни//НГ– регионы. 1998. № 16 (20).
[246] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 60.
[247] См.: Удмуртская правда. 1990. 22 сентября.
[248] 12 октября 1990г. в связи с учреждением 20 июня 1990г. КП РСФСР конференция приняла решение о переименовании Удмуртской областной организации КПСС в Удмуртскую республиканскую организацию Коммунистической партии РСФСР и избрала республиканский комитет КП РСФСР.
[249] Удмуртская правда. 1990. 16, 24, 25 августа; 1, 16, 20 сентября и др.
[250] Удмуртия в годы реформ: 1990-2001. Екатеринбург, 2002. С. 15.
[251] Бехтерев С.Л. Указ. соч. С. 87.
[252] Ахметов Г.Г. Демократия и законность//Вестник обкома КПСС. 1991. № 8. С. 10.
[253] ВАГС УР Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 2197. Л. 16.
[254] См.: Щукин С. Указ соч. С. 36.
[255] Там же. Л. 17.
[256] Регионы России. Хроника и руководители/под ред. К. Мацузато. Т. 7. Республика Татарстан, Республика Мордовия, Удмуртская Республика. Саппоро, 2000. С. 295.
[257] ВАГС УР Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 2197. Там же. Л. 18.
[258] Лукьянова Б.А. Указ. соч. С. 101-102.

ГЛАВА III. МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ В 1990-1993 ГГ.

3. 1. Формирование системы органов местного самоуправления

Период функционирования советской формы представительной власти в начале 1990-х гг. был связан, главным образом, с попытками преобразования системы Советов, потенциальные возможности которой, по мнению ряда исследователей, были далеко не исчерпаны в условиях господства президентских структур и формирования основ местного самоуправления[1]. В рамках указанного периода следует выделить следующие этапы: март 1990г. – декабрь 1991г. – введение поста Президента в СССР и союзных республиках, демонтаж союзных представительных органов власти и определение перспектив развития российской представительной власти; 1992 – октябрь 1993 гг. – обострение политической конфронтации между законодательной и представительной ветвями власти; октябрь 1993 – декабрь 1993 гг. – окончательная ликвидация советских представительных структур и установление народного представительства парламентского типа[2].

Постепенно система Советов трансформировалась под воздействием процесса парламентаризации[3]. В рамках ранее существовавшего «советского парламентаризма»[4] удавалось соединять реформирование властной системы с сохранением преемственности по отношению к советскому периоду в широком смысле слова: ведь Советы, будучи фактически безвластными, тем не менее, служили формально-юридической основой коммунистической организации власти. Свободные выборы были призваны придать их формальному статусу реальное содержание. Однако несостоятельность данного замысла была определена уже самой природой Советов, которые проектировались и функционировали как структуры принципиально непарламентские и даже противостоящие «буржуазному парламентаризму»[5]. Таким образом, попытка придать Советам парламентский статус постоянно действующих законодательных органов, наделенных правом контроля за исполнительной властью, и введение свободных выборов с правом выдвижения нескольких кандидатов фактически означала начало распада советской формы правления,

ибо противоречия, возникшие в результате парламентаризации Советов, оказались неразрешимыми.

В этом смысле введение поста президента явилось очередным шагом в направлении разрушения советской государственности. Несмотря на негативную оценку возможности президентства в СССР (речь М.С. Горбачёва на XIX партконференции), в проекте платформы к XXVIII съезду (июль 1990г.) уже значилось: «Нужен эффективный механизм принятия решений. Опыт работы новых высших органов власти показывает, что пока такой механизм находится в стадии формирования. И сейчас в обществе все настойчивее ставится вопрос о создании поста главы государства в лице президента, ответственного перед Съездом и обладающим необходимыми полномочиями»[6].

Проект платформы был одобрен на мартовском (1990г.) Пленуме ЦК КПСС, а М.С. Горбачев был рекомендован кандидатом от партии на пост Президента СССР. Новые «идеи перестройки» были вынесены на обсуждение III Съезда народных депутатов СССР (март 1990г.), делегаты которого проголосовали за учреждение поста Президента СССР.

Выступая на съезде, А.И. Лукьянов предложил изменить форму государственного строя, сложившегося в стране после октября 1917г., ограничив власть Советов и передав ее вновь учреждаемому институту президента, в значительной мере независимого от представительной системы[7]. Его поддержал председатель Комитета конституционного надзора С.С. Алексеев. Другие делегаты смену курса реформы (от власти Советов к власти президента, от народовластия к единовластию) обосновывали двумя аргументами: во-первых, срочной необходимостью стабилизации внутриполитического положения в стране, во-вторых, усилением личной ответственности за проводимые преобразования.

Кроме официальной точки зрения о том, что необходимость президентского поста вызвана вакуумом власти, необходимостью усиления контроля за исполнением решений, укреплением союзного центра, существовали иные: «... президентская модель никоим образом не вписывалась в

схему советской формы правления и ее введение, похоже, никакими особыми причинами вызвано не было»[8], однако носило «самоубийственное для Советской власти решение»[9].

По мнению некоторых исследователей, Закон от 14 марта 1990г. не создал в СССР президентскую форму правления. Он дал лишь тенденцию к сочетанию признаков парламентской и президентской республик в рамках и на основе советской власти, т.е. вводил смешанную форму правления[10]. Сам институт, привнесенный из системы разделения властей, не был «состыкован» с традиционными представлениями о полновластии Советов. (Лозунг «Вся власть Советам!» был реанимирован в 1989г. в ходе процесса отстранения власти КПСС). Складывалась внешне не очень логичная ситуация, когда с одной стороны обосновывалась необходимость усиления «исполнительной вертикали», а с другой раздавались призывы передать власть Советам, под которыми понимались новые, «демократические» Советы. Данное противоречие, по мнению исследователя А.С. Барсенкова, легко снимается, если лозунг о возвращении власти Советам рассматривать как средство овладения реально существующими властными структурами с намерением впоследствии их радикально изменить. Поэтому закономерно, что идея всевластия Советов постепенно замещалась рассуждениями о том, насколько они эффективны, и обоснованием того, что эта система нуждается в коренных изменениях[11]. Дальнейшая эволюция носила последовательный характер, обнаруживая стремление достроить президентскую вертикаль, что отражало логичное желание иметь полноценную работающую исполнительную структуру, то есть создать механизм реализации власти. Проявился процесс наращивания президентских полномочий и выхода этого института из-под контроля представительных органов. В условиях усиления центробежных тенденций проблема реализации властных решений выходила на первый план.

Завершающий этап трансформации советской политической системы рассматривался уже на уровне РСФСР, которая стала преемницей Союза. После отмены ст. 6 Конституции СССР, закреплявшей руководящую роль КПСС в

государственной и общественной жизни, провозглашения суверенитета Российской Федерации и приоритета ее законов над союзными, представительные органы республики – Съезд народных депутатов и Верховный Совет – стали, по существу, единственными легитимными структурами власти на ее территории. Однако они были расколоты на антикоммунистическое крыло, объединившееся вокруг Б.Н. Ельцина и пользовавшееся широкой поддержкой населения (прежде всего в крупных и крупнейших городах), и коммунистические силы.

Логика политической борьбы толкала Б.Н. Ельцина к более острой конфронтации с союзным центром и М.С. Горбачевым, популярность которого стремительно падала. В начале 1991г. обострение отношений с союзным центром породило публичное противоборство внутри Верховного Совета и раскол среди его руководства. В сложившейся ситуации Б.Н. Ельцин, легитимность которого в значительной степени определялась именно этой структурой, начал искать способ, как превратить поддержку со стороны политически активной части общества в дополнительный фактор своей легитимации. Так возникла идея введения поста Президента РСФСР[12], получившая 24 апреля 1991г. законодательное оформление. Таким образом, возникнув в России в ходе политической борьбы и под ее непосредственным воздействием, президентская система была ответом на функциональную недееспособность парламентаризированных Советов, лишенных несущей организованной властной опоры в лице КПСС. Кроме того, как справедливо отмечает И.М. Клямкин, власть двигалась к привычному для России типу функционирования в форме персонифицированной и единоличной, всецело воплощенной в одном лице[13].

Одновременно введение нового политического института обострило имеющиеся противоречия. С одной стороны, ст. 3 Конституции РСФСР гласила: «Система государственной власти в РСФСР основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей…», с другой стороны, ст. 104 устанавливала: «Высшим органом государственной власти является Съезд

народных депутатов, правомочный принять к рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР». Данные положения несовместимы по своей сути. В одном государственном организме, можно сказать, сосуществовали и противостояли друг другу два начала (двоевластие)[14]. Новое – президентская власть (Президент также был избран населением России), принцип разделения и взаимного ограничения властей. И старое – строгая иерархия Советов с ее монополией на все властные функции.

Таким образом, новая структура фактически восстановила фундаментальное противоречие, свойственное парламентаризированным Советам. Если раньше юридическое полновластие Советов сталкивалось с притязаниями КПСС на властную монополию, то позже конфликт переместился в плоскость Верховный Совет – Президент[15]. При этом он неизбежно приобретал еще более острые формы, так как на этот раз трещина прошла не между легитимной (избранные Советы) и нелегитимной (КПСС) властью, а между двумя властными институтами, легитимизированными всенародным голосованием.

Изменение политической ситуации, вызванное процессами суверенизации и институциализации новой власти в стране, определило направления государственных преобразований в Удмуртии. Об отсутствии в среде республиканского руководства четкой стратегии институционального строительства свидетельствовали колебания ВС УР между президентской и парламентской структурами власти. Восьмая сессия ВС УР, состоявшаяся 10 октября 1991г., приняла Закон «О реформе государственной власти и управления в Удмуртской Республике»[16], приостановивший многие положения Конституции УАССР 1978г. Опираясь на опыт политического реформирования органов власти в центре и соседних автономных республиках[17], депутаты ВС УР уже тогда, в принципе, решили вопрос об учреждении президентской исполнительной структуры управления в республике. Как отмечал исследователь В.Я. Гельман, внедрение института президентства рассматривалось большинством региональных лидеров отчасти как атрибут

«настоящей» государственности, а отчасти как инструмент укрепления легитимности региональной власти и усиления позиции республик в «торге» с органами власти СССР и РСФСР за контроль над ресурсами регионов[18]. Так, пункт 1 ст. 1 закона «О реформе государственной власти и управления в Удмуртской Республике» гласил: «...учредить пост Президента Удмуртской Республики как высшего должностного лица и одновременно главы исполнительной власти, непосредственно возглавляющего Правительство Удмуртской Республики...»[19]. Активными сторонниками президентской республики являлись в то время группы депутатов-удмуртов и «Демократическая Удмуртия»[20]. Законодательную власть в республике должен был осуществлять ВС УР. В сложившихся условиях требовался досрочный роспуск ВС УР и формирование Малого Совета на профессиональной основе.

Начавшаяся борьба за перераспределение властных полномочий между основными институтами власти, их органами и должностными лицами привела к появлению многочисленных проектов. Проект, подготовленный комиссией ВС УР по вопросам законодательства во главе с П.Н. Диановым (январь 1992г.), предлагал разделить власть между Президиумом ВС УР и профессиональным Малым Советом из 45 освобожденных депутатов (проект депутатов фракции «Демократическая Удмуртия»). Проект комиссии по развитию экономики и планированию (и.о. председателя О.И. Боткин), разработанный в декабре 1991г., предлагал предоставить президентские полномочия Председателю Совмина УР, создать Малый Совет, состоящий из 25-30 депутатов, и сократить компетенцию сессии и Президиума. В свою очередь, проект комиссии ВС УР по вопросам работы Советов народных депутатов, развитию управления и самоуправления, подготовленный в ноябре-декабре 1991г. (председатель комиссии М.И. Назаров), был направлен лишь на расширение полномочий Президиума ВС УР[21]. Однако депутаты не пришли к единому мнению ни по одному из предложенных вариантов.

Активизировалась и удмуртская национальная элита. Состоявшийся 22-23 ноября 1991г. I Всесоюзный съезд удмуртов поддержал решение ВС УР о

«введении президентской формы правления»[22] (причем президент должен владеть удмуртским и русским языками) и двухпалатного Верховного Совета, состоящего из палаты республики и палаты национальностей.

Левая фракция, хотя и изрядно деморализованная после августа 1991г., отстаивала идею сохранения системы советской власти и, естественно, была против президентской формы и профессионального парламента. Промышленный директорат тоже не одобрял президентский вариант власти, что сближало его с коммунистами.

Нерешенность вопроса о президентской власти в Удмуртии в 1991г. можно объяснить тем, что республика была не готова к столь серьёзным политическим изменениям. В первую очередь, сказалось отсутствие единства в политической элите УР. Демократы, понимая опасность недееспособной власти, выступали за президентство. Сохранявшие на тот момент свои позиции консерваторы стремились сберечь существующую политическую систему. Однако, помимо личных амбиций, когда каждая политическая группа хотела перестроить структуру власти «под себя», имелись и объективные причины реформирования властных институтов. Общественность республики в 1991г. не смогла стать движущей силой в данном процессе. Вопрос о создании президентской структуры, отложенный в 1991г., стал определяющим в политическом развитии республики 1990-х гг.

Реформирование органов государственной власти на уровне центра и республики способствовало реорганизации местных Советов, осуществлявшейся в рамках превращения их в действенные органы местного самоуправления. Впервые о целесообразности института местного самоуправления было заявлено ЦК КПСС только в 1988г. в связи с осознанием бесперспективности бесчисленных акций по «повышению роли» Советов. Но вместе с тем действовала жесткая установка – рассматривать местное самоуправление только в связке с Советами[23]. На рубеже 1980-х – 1990-х гг. в Удмуртии были предприняты попытки введения начал местного самоуправления. В Глазове, Воткинске, Камбарском и Сюмсинском районах Удмуртским отделом Института

экономики УрО АН СССР были проведены исследования о возможностях их развития в условиях самоуправления и самофинансирования[24]. Проведенный анализ показал слабость производственно-экономической базы городов и районов. Важнейшим направлением работы местных Советов должно было стать формирование экономической базы местного самоуправления.

В начале 1990-х гг. на уровне общественного правосознания предпринимались попытки обосновать необходимость выведения местных органов власти из системы государственных органов. Правовую базу реформирования местных Советов в тот период обеспечивали принятые 9 апреля 1990г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»[25] и 6 июля 1991г. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»[26].

Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и вносимые в соответствии с ним изменения в Конституцию СССР не меняли природу местных Советов как органов государственной власти и управления (ст. 145). Однако в нее было включено понятие местного самоуправления[27], которое определялось в законе как «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения». В качестве механизма реализации самоуправления выступали местные Советы, органы территориального общественного самоуправления населения (советы и комитеты микрорайонов, домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Первичным территориальным уровнем местного самоуправления признавался сельсовет, поселок (район), город (район в городе). Закон предоставил право союзным и автономным республикам самостоятельно определять и другие уровни, исходя из местных особенностей.

Одним из основных принципов местного самоуправления определялось сочетание местных и государственных интересов в деятельности Советов. Законом предусматривалось, что местные Советы всех уровней вправе по

взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия в области социального и экономического развития территории с учетом местных демографических, экономических условий и национальных особенностей. Сельским населенным пунктам, поселкам и городам, в целях наиболее эффективного осуществления своих интересов, предоставлялось право объединяться в ассоциации. Подчеркивалось, что органы самоуправления должны опираться на твердую финансовую и экономическую базу.

Основой местного хозяйства рассматривалась коммунальная собственность, включавшая имущество, создаваемое или приобретаемое органами местного самоуправления за счет принадлежащих им средств, а также передаваемое им безвозмездно союзными и республиканскими органами. При этом коммунальная собственность была не чем иным, как разновидностью государственной собственности[28], отданной вышестоящим уровнем органов государственной власти в управление и хозяйственное ведение данным органам местного самоуправления. Местные Советы получали возможность ставить вопрос о передаче им в собственность предприятий и учреждений, принадлежащих другим собственникам, но имеющих большое значение для обеспечения населения коммунально-бытовыми и социально-культурными услугами. Взаимоотношения с предприятиями, расположенными на территории местного Совета, следовало определять на основе договора. Все предприятия должны были вкладывать свои средства в формирование местного бюджета, передавая часть прибыли (дохода), и не могли изменять свои планы в части, определенной договором с местным Советом.

Таким образом, Советы получили возможность реализовать на практике свои чрезвычайно широкие полномочия. Однако сразу же наглядно выявился недостаток этой модели: «Советы на своих сессиях рассматривали и решали вопросы, которые призваны были решать профессиональные чиновники исполнительной власти, Советы вмешивались в их деятельность, решали открытым голосованием вопросы, составляющие суть оперативного управления территорий: кому передать объект недвижимости, где сделать остановку

городского транспорта и т.п.»[29]. В то же время реализация декларируемых положений о расширении самостоятельности местных Советов и освобождении предприятий и территорий от командования сверху осложнялась тем, что, с одной стороны, предприятия оказались неподготовленными к самостоятельной деятельности, поскольку долгие годы функционировали по заданным сверху планам, разработанным с учетом строго определенных инвестиций и ресурсов. С другой стороны, министерства и ведомства не желали выпускать из своего подчинения предприятия и территориальные подразделения. Это способствовало проявлению экономической незаинтересованности предприятий в увеличении выпуска продукции и появлению тенденции занижения плановых объемов производства и поставок продукции, что, в первую очередь, отразилось на разработке планов социально-экономического развития территорий.

Анализ основных положений Закона позволяет сделать вывод о его ситуативном характере. В законе отсутствовало принципиальное изменение отношений государственных и местных органов власти и порядка их формирования. Можно согласиться с мнением В.В. Согрина, полагающего, что непосредственными причинами, заставившими М.С. Горбачева вынести на рассмотрение III Съезда народных депутатов СССР проект закона о местном самоуправлении, явились, с одной стороны, отсутствие «свежих» идей, которые можно было бы предложить депутатам, некая исчерпанность идеологических ресурсов тогдашнего генерального секретаря ЦК КПСС, а с другой – «желание переложить «боль» за дела в стране из своей головы в чужую»[30].

Реализация вновь принятого закона на уровне местных Советов осложнялась слабостью их экономической базы. Так, в информационном докладе «О работе исполкома Ижевского городского Совета» отмечалось, что в 1990г. объем выпускаемой продукции предприятиями, непосредственно подчиненными Ижевскому горсовету, составил лишь 0,2% от общегородского[31]. Городские и районные бюджеты в основном осуществляли финансирование народного образования и здравоохранения, часть коммунального хозяйства.

Источниками финансирования бюджета являлись нормативы, которые не обеспечивали создание каких-либо резервов.

В соответствии с Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» Президиум Ижевского городского Совета принял решение «О дополнительных мероприятиях по привлечению финансовых ресурсов в доходную часть бюджета». Он предоставил исполкому горсовета право начать разработку специальных мероприятий по дополнительному привлечению финансовых ресурсов в доходную часть городского бюджета. С этой точки зрения было рекомендовано[32]: организовать торговлю по коммерческим ценам и аукционную торговлю; разрешить продажу квартир частным лицам из городского жилого фонда, проведение городских розыгрышей денежно-вещевой лотереи; разработать перечень местных налогов, штрафов, таких, как налоги за привлечение к трудовой деятельности иногородних, штрафов за раскопки, закрытие транспортных магистралей, превышение предельных нормативов выбросов вредных веществ, неправильную парковку и ненадлежащее состояние автотранспорта; ввести плату за аренду нежилых помещений, отводы земельных участков, выделение выморочных (бесхозных) домов частного сектора; ввести госпошлину за обмен государственных квартир на частные дома; создать добровольный фонд пожертвований на решение социальных проблем города.

Новые формы хозяйствования заставили создать при исполкоме блок планово-экономической службы и отдела внешнеэкономических связей, одним из основных направлений деятельности которого стала подготовка города к переходу к рыночной экономике. К элементам новых экономических отношений были отнесены около 700 кооперативов города, от деятельности которых за 1990г. в местные бюджеты поступило более 10 млн. рублей[33]. Одновременно активно развивалась сеть малых предприятий. Исполком горсовета принял решение, предусматривавшее меры по поддержке этой формы предпринимательства. В 1990г. на территории города было зарегистрировано более 200 малых предприятий, из них при исполкоме горсовета около 50[34]. В

связи с реорганизацией банковской системы, управление делами исполкома выступило одним из учредителей городского коммерческого банка.

Попытки внедрения новых форм экономической деятельности, вызванные процессом перехода страны к рыночным отношениям, сочетались с традиционными формами работы Советов. Наказы избирателей, принятые местными Советами республики на 1990г., составили 6135, но были выполнены лишь на 16,6% (1018)[35]. В 1991-1992 гг. их число составило 6402 и 5832, были выполнены 33,4% (2138) и 47,4% (2767) соответственно[36]. Учет мнения граждан осуществлялся в процессе работы с письмами и жалобами, а также на личных приемах. За 1990г. приемной Ижевского горисполкома по личным вопросам граждан было принято 1169 человек, что на 538 человек больше, чем за 1989г. В исполком горсовета, его отделы и управления поступило 3007 письменных обращений граждан, что на 12% меньше, чем в 1989г. При этом 55% писем были посвящены вопросам жилья, остальные – вопросам коммунального хозяйства, торговли, здравоохранения, обеспечения законности и правопорядка[37]. В 1992г. в Ижевский городской Совет из различных инстанций поступили 1292 документа, которые были рассмотрены и по ним приняты соответствующие решения. По личным вопросам граждан было принято 158 человек. Из них положительно был решен 71 вопрос, отказано в 17, даны разъяснения по 20 и направлены в исполнительные органы и по месту работы – 40[38]. Основные вопросы, волновавшие граждан на личных приемах и в письменных обращениях, касались жилищных проблем, телефонизации квартир, экологии в городе, выделении земли и т.д.

Изменившиеся условия политической жизни и хозяйственной деятельности в очередной раз обострили проблему качества работы и профессионализма депутатского корпуса. Вопрос о внесении изменений в структуру городского Совета стал основным в работе второй сессии Ижевского городского Совета. Опираясь на опыт ряда российских городов – Свердловска, Калуги, Перми, Красноярска, Краснодара, Набережных Челнов, Ижевский

горсовет принял решение об освобождении отдельных председателей постоянных комиссий для профессиональной работы[39].

В начале 1990-х гг. отношения центр (в данном случае РСФСР) – регион предполагали расширение полномочий автономных республик в таких областях, как народное хозяйство, гражданство, налоги, печать и пенсионное обеспечение. Так, в Законе РСФСР от 10 октября 1990г. «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы»[40] было определено, что в случае расхождения закона республики с законом РСФСР первая вправе предложить законодателю России пересмотреть свое законодательство. Кроме того, Советам и их исполкомам предписывалось в целях скорейшей стабилизации хозяйства строить свои отношения с предприятиями, объединениями, организациями на основе действующего законодательства и заключаемых договоров.

Закон РСФСР от 21 ноября 1990г. «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям»[41] закрепил: «Республики, входящие в состав РСФСР, могут определять дополнительно и иные полномочия местных Советов народных депутатов, необходимые для перехода к рыночным отношениям на своей территории». Речь шла о правах местных Советов образовывать за счет местных бюджетов структуры для создания муниципальной собственности, разгосударствления, приватизации собственности, по антимонопольным мероприятиям, земельной реформе и другим вопросам перехода к рынку.

24 декабря 1990г. Закон РСФСР «О собственности в РСФСР»[42] закрепил положение о том, что на территории РСФСР отношения собственности на землю, другие природные ресурсы, средства производства, предметы потребления и иное имущество регулируются законами РСФСР и республик, входящих в Российскую Федерацию. В законе закреплялось признание государственного суверенитета и экономических интересов республик. Было введено понятие – «муниципальная собственность», которая рассматривалась как разновидность государственной. Распоряжение и управление

муниципальной собственностью осуществляли соответствующие местные Советы и органы местного самоуправления» (ст. 23).

Конституционное закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от государственной власти, осуществлялось постепенно. В научной и общественной среде идея отделения местного самоуправления от государственных органов не находила поддержки. Некоторые исследователи считали странным, что Россия – страна, где практически отсутствовала традиция местного самоуправления в западном понимании, приняла наиболее радикальный вариант организации местного самоуправления с отделением его от государственных органов[43]. Последовательный сторонник самостоятельности местного самоуправления Г.В. Барабашев также не предполагал отделения их органов от государственных и прогнозировал, что местное самоуправление мало изменится по сравнению с Советами и главным звеном останется районный (городской) Совет[44]. Следует согласиться с данными положениями исследователей, поскольку в этот период в стране не было выверенной и апробированной теории реформирования советской власти в иную систему.

В рамках реформы 24 мая 1991г. понятие «местное самоуправление» и «органы территориального общественного самоуправления» были включены не только в статьи, посвященные местным Советам, но и в названия соответствующих разделов (разд. VII и гл. 17). Согласно новой редакции ст. 137, Советы народных депутатов на уровне края, области, автономной области, автономного округа все еще оставались местными органами государственной власти. Районные, городские, поселковые и сельские Советы в этой статье не назывались. Однако это еще не означало, что данные Советы не являются местными органами государственной власти. Согласно ст. 85, все Советы – от Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР до поселковых и сельских – «составляют единую систему представительных органов государственной власти РСФСР»[45].

В то же время, согласно ст. 138, «местное самоуправление в районах, городах, поселках и сельских населенных пунктах осуществляется населением

через соответствующие местные Советы народных депутатов, как главное звено системы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан и иные формы непосредственной демократии»[46].

Получив законодательную базу, но не имея опыта и традиций самостоятельной работы, органы местного самоуправления оказались в достаточно сложном положении. Объективно сложившаяся ситуация их неготовности и ограниченной способности решать существующие проблемы достаточно быстро создала предпосылки возникновения идеи объединения. По мнению исследователя Л. Гильченко, «успешный ход реформы местной власти на принципах самоуправления вряд ли был возможен без активной деятельности разного рода ассоциаций органов местного самоуправления…»[47]. Особенно важную роль, ввиду наибольшего влияния на федеральные структуры власти, играл Союз российских городов, учрежденный 13 марта 1991г. полномочными представителями 58 городов – центров национальных и региональных образований. Создание СРГ было одобрено Президиумом ВС РСФСР в Постановлении от 22 апреля 1991г., а 10 июня 1991г. СРГ был зарегистрирован Министерством юстиции РСФСР. СРГ определялся как неполитическая организация, основные цели и задачи которой заключались в следующем: оказывать влияние на формирование государственной политики в области местного самоуправления; содействовать органам местного самоуправления городов в создании условий, отвечающих материальным и духовным потребностям каждого человека, развитию культуры; способствовать уменьшению социальной напряженности и повышению уровня жизни населения городов; осуществлять благотворительную деятельность; устанавливать и развивать связи и взаимодействие с союзами городов Российской Федерации и зарубежных стран в области экономической и социальной политики.

В совещании по организации СРГ Удмуртскую АССР представлял г. Ижевск. Председателем Ижевского городского Совета В.Е. Лялиным, участвовавшим в совещании, был представлен на сессии подробный отчет. Он

отмечал, что «Союз создается в целях реализации программы выхода из кризиса. Очевидно, что бюджет – основа основ и все занимаются изысканием дополнительных доходов, нетрадиционных средств повышения бюджета. Ижевск имеет 6 млрд. рублей объема производства, а бюджет составляет 10% от заработанного. В рамках союза будет проходить апробация метода повышения бюджета»[48]. Подписанное В.Е. Лялиным соглашение было ратифицировано решением пятой сессии Ижевского городского Совета.

Позиция Союза по актуальным и наболевшим городским проблемам и первые шаги по решению конкретных задач были предприняты в рамках многочисленных встреч глав администраций и председателей горсоветов с руководителями государства, участия представителей СРГ в Съездах народных депутатов РСФСР. Этим СРГ привлек внимание государственных структур, в результате был подготовлен и принят Указ Президента РСФСР «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности органов управления российских городов»[49] от 5 ноября 1991г. Совместная работа по реализации Указа оказала прямое воздействие на принятие нормативных актов, регламентирующих процессы взаимодействия федеральных и городских органов власти, прежде всего, в части образования и управления муниципальной собственностью, проведения ее приватизации, обеспечения самостоятельности формирования и исполнения городских бюджетов. Благодаря активной деятельности СРГ и при его участии были разработаны и приняты Законы РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов», «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

В ходе работы была выработана общая позиция представителей местной власти по основным, принципиальным вопросам и принята 30 ноября 1992г. Декларация «О принципах местного самоуправления в Российской Федерации», поддержанная и подписанная многими органами власти городов, не входивших в Союз. Декларация была одобрена VII Съездом народных депутатов РФ. В

Постановлении Съезда «О ходе экономической реформы в РФ» (п. 11) отмечалось: «Органам государственной власти и управления, соответствующим должностным лицам неукоснительно соблюдать права органов местного самоуправления. Поддержать основные положения Декларации и учесть их при разработке соответствующего раздела проекта новой Конституции РФ и проекта Основ Законодательства РФ о местном самоуправлении»[50]. Это во многом позволило на Съезде отстоять и внести в действующую Конституцию РФ поправки, определяющие такие понятия, как муниципальная собственность на землю и природные ресурсы. Была создана основа для подготовки нового земельного законодательства, правовой базы для проведения реального распределения земли между собственниками, направленной работы по достижению самостоятельности органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью, совершенствованию бюджетных отношений между разными уровнями власти.

Принятый 6 июля 1991г. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» явился кульминационным моментом в развитии местного самоуправления в современной России, в полной мере отразившим процессы суверенизации местной власти и разгосударствления управления, происходившие в стране. Он предусматривал: расширение сферы государственной власти, к которой были отнесены края, области, республики в составе РСФСР, автономные области, округа; формирование новой территориальной структуры местного самоуправления – районы, города, районы в городах, поселки, сельские пункты и территориальные общественные образования (микрорайоны); децентрализацию законодательства в сфере местного самоуправления; создание новой экономической и финансовой базы самоуправления; деконцентрацию власти на уровне местного самоуправления.

Были разделены функции местных представительных и исполнительных органов на основе разграничения их полномочий в основных сферах деятельности. В организационном отношении это выразилось в запрете должностным лицам местной администрации одновременно являться и

депутатами соответствующего Совета, а в функциональном – в закреплении полномочий главы администрации как его собственной компетенции с одновременным изъятием из компетенции Советов права решать любой вопрос, отнесенный к данному уровню власти, т.е. Совет не мог принимать на себя решение дел, отнесенных к ведению администрации.

За местными Советами закон закрепил довольно широкий круг полномочий в сферах местной жизни: утверждение бюджета, планов, программ социально-экономического развития и отчетов об их исполнении; образование внебюджетных и валютных фондов, определение их статуса и целевого назначения; установление местных налогов и сборов, цен и тарифов; установление порядка назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций; определение льгот, в том числе налоговых, в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности; определения порядка предоставления и изъятия земельных участков; утверждение правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и др.

Таким образом, была сделана попытка развести полномочия Совета как представительного органа власти и как органа местной администрации[51]. Местная администрация, заменившая в результате критики коллегиальных начал в управлении исполкомы местных Советов, была включена в систему местного самоуправления как орган управления, который осуществляет исполнительно-распорядительные функции (ст. 1; п. 1 ст. 29). При этом данный закон и местную администрацию как орган управления, и местное самоуправление в целом не относил к государственной власти, определяя их самостоятельность.

Принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация, будучи подотчетна местным Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам, уже не являлась органом соответствующего местного Совета в отличие от прежних исполкомов, которые хотя и были фактически независимы от Советов, но юридически считались их исполнительными и распорядительными органами[52]. В то же время Советы

получали право утверждения структуры администрации, размера расходов на ее содержание и освобождения от должности руководителей ее органов и подразделений. Большинством в 2/3 своего состава Совет мог поставить вопрос о наличии оснований для отзыва мэра.

На практике исполкомы на время были наделены всеми полномочиями местной администрации. Главы администраций, пришедшие на смену председателям исполкомов местных Советов, действовали, как правило, на принципе единоначалия. Хотя многое зависело от того, наделял ли Совет действовавшего председателя исполкома полномочиями главы администрации или нет. Введение этой должности[53] было, безусловно, ответом Президента на поддержку рядом местных органов действий ГКЧП в августе 1991г. Оценивая ситуацию в Удмуртии, председатель комиссии по вопросам законодательства, законности, привилегий, прав и обращений граждан ВС УР П.Н. Дианов отмечал, что на уровне местных, в частности, городских Советов действует администрация, образованная не путем выборов, предусмотренных в законе, а временно преобразованная из исполкомов[54].

Данная «региональная властная композиция» была продиктована чрезвычайными обстоятельствами, но ее дальнейшая эволюция стала предметом ожесточенных дебатов и причиной первого существенного конфликта между Президентом и Верховным Советом России[55]. 6 сентября 1991г. Президиум ВС РСФСР принял решение о проведении 24 ноября 1991г. выборов глав администраций регионов. Однако идея выборности региональной исполнительной власти была отвергнута президентской администрацией. Обладавшие немалым влиянием Г.Э. Бурбулис и С.М. Шахрай настояли на президентском вето на Закон «О выборах глав администраций». Не последним аргументом в данной полемике стало мнение сотрудничавших с ней аналитиков «Демократической России»[56], согласно которому сторонники Президента могли рассчитывать на успех не более чем в 10-12 регионах и непременно должны были проиграть в 36. Учитывая сложившуюся ситуацию, скованность местных Советов и их исполнительных органов в принятии оперативных мер по

стабилизации обстановки из-за неопределенности системы и структуры управления, руководствуясь постановлением ВС РСФСР от 1 октября 1991г., городской и районные Советы народных депутатов г. Ижевска и их исполкомы обратились к ВС УР с просьбой до проведения выборов глав местных администраций принять постановление о наделении Президиума СМ УР правом утверждения глав администраций городов и районов, представленных к утверждению, на основании решений соответствующих городских и районных сессий Советов[57].

Оценив сложившуюся ситуацию в центре и на местах, V Съезд народных депутатов постановлением от 1 ноября 1991г. закрепил за Президентом право самому назначать глав администраций и запретил до 1 декабря 1992г. проводить выборы представительных органов всех уровней, сохранив лишь выборы отдельных депутатов взамен выбывших. Такая «исполнительная вертикаль» рассматривалась как временная мера, назначенных глав администраций должны были заменить избранные. Выведение низовых структур исполнительной власти из-под контроля Советов создало, по мнению ряда исследователей, реальную альтернативу системе Советов. Одновременно многое было сделано для того, чтобы не сложилась единая система представительных органов (советская вертикаль)[58].

Реструктуризация исполнительной власти на местах не сопровождалась преобразованиями на уровне действовавших местных Советов. Единственной мерой, способствовавшей профессионализации Советов, стал принятый 5 декабря 1991г. Закон РСФСР «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»[59], вводивший институт малых Советов – постоянно действующих органов численностью до 1/5 депутатского корпуса «больших Советов», осуществляющих между сессиями Советов их функции в четко очерченных пределах, исключая бюджетные и кадровые вопросы. Законодательством Удмуртской Республики предусматривалось избрание малых Советов только на уровне районных, городских и районных в городах Советов[60]. Очередная сессия Ижевского

горсовета 4 декабря 1991г. приняла решение об образовании малого Совета, формируемого, согласно постановлению ВС РСФСР по норме один от десяти депутатов горсовета. В состав малого Совета г. Ижевска вошло 22 депутата[61]. Малый Совет должен был работать на постоянной основе, но по инициативе В.В. Балакина было принято решение отказаться от этого, так как в конце 1993г. планировались новые выборы. По данным на 1 января 1992г., малые Советы были образованы в 17 из 36 определенных законодательством местных Советов, среди них 4 городских Совета (всего 6), 4 районных в городе (всего 5) и 9 районных Советов из 25 имевшихся в республике. К концу 1992г. численность малых Советов возросла до 35[62]. Однако организация малых Советов не оказала серьезного влияния на работу местных Советов. Уже летом 1992г. председатель Воткинского горсовета И.Д. Поздеев отмечал, что малый Совет не оправдал себя. «Мы возлагали на него определенные надежды в решении оперативных вопросов. Но он ушел в мелкие проблемы и на перспективу работал немного»[63].

В целом влияние Советов после введения «исполнительной вертикали» резко сократилось: сохранив самостоятельность, Советы оказались вынужденными действовать в условиях президентской схемы разделения властей. Отодвинутые на периферию политической жизни, они не могли уже играть роль всевластного института, но, будучи избраны в иной исторический период, они не могли стать и полноценными институтами представительства, ибо чисто политические их функции оказались сведены к минимуму[64].

Неопределенность положения Советов в новых политических условиях и усиливавшаяся на всех уровнях борьба за власть отразились на деятельности местных Советов УР, четко обозначив ситуацию кризиса. Внеочередная седьмая сессия Ижевского городского Совета была посвящена рассмотрению обращения 53 депутатов об освобождении В.Е. Лялина от занимаемой должности председателя горсовета. В сложившейся обстановке вряд ли можно было ожидать динамичного рассмотрения основной проблемы, ради которой и собрались депутаты, – внесение своих предложений и поправок в проект Закона о местном самоуправлении. Восьмая сессия Ижевского горсовета (21-26 ноября

1991г.) рассмотрела поднятые депутатами вопросы и приняла решение освободить В.Е. Лялина от занимаемой должности и избрать председателем Ижевского горсовета В.В. Балакина[65]. В сложной обстановке проходила сессия Воткинского городского Совета (декабрь 1991г.), итогом работы которой стала отставка Президиума во главе с председателем. Отказались выполнять свои функции председатель Н. Потинцев, его заместитель Ю. Целоусов, председатели почти всех постоянных комиссий[66].

В сложившихся условиях ВС УР была предпринята попытка создать новую правовую базу местной власти. К разработке и предварительному обсуждению привлекались работники местных Советов. Более 250 замечаний и предложений поступило из городов и районов республики по проекту Закона о местном самоуправлении в Удмуртской Республике, около 50 – к Закону о выборах глав местной администрации, 75 – к проекту Закона об административно-территориальном устройстве Удмуртской Республики[67]. Отдельно разрабатывались рекомендации по обеспечению бюджетных прав местных Советов, укреплению экономической и финансовой базы местного самоуправления.

На сессиях ВС УР рассматривались многочисленные законодательные инициативы местных Советов, в частности, Глазовского, Можгинского, Сарпульского горсоветов, Красногорского, Можгинского и некоторых других райсоветов. Была изучена и одобрена инициатива Сарапульского горсовета об учреждении страхового фонда местного самоуправления. Для координации работы по развитию местного самоуправления в республике, обеспечения взаимодействия Верховного Совета с местными Советами и их органами Президиумом ВС УР было принято Положение о собрании председателей городских и районных Советов народных депутатов Удмуртской Республики.

Восьмая внеочередная сессия ВС УР, обсудив проект Закона «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике»[68], предложила постоянным комиссиям по вопросам законодательства, законности, привилегиям, гласности, прав и обращений граждан и по вопросам работы Советов народных депутатов,

развития, управления и самоуправления доработать его с учетом поступивших предложений и замечаний. Также был принят за основу проект Закона «О выборах главы местной администрации в Удмуртской Республике», отдельные статьи которого были отправлены на доработку в соответствующую постоянную комиссию.

Правовое урегулирование взаимодействия Советов и местных администраций было изложено в Законе РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»[69], принятом 5 марта 1992г. Закон зафиксировал подотчетность администрации Совету, право последнего на смещение главы администрации, порядок его избрания. В декабре 1992г. по истечении моратория на выборы глав администраций VII Съезд народных депутатов принял решение о нецелесообразности повсеместных выборов глав администраций до переизбрания местных Советов. В случае вынесения главе администрации недоверия со стороны Советов выборы могли быть проведены[70]. Последняя оговорка была связана с известным противостоянием в ряде мест обеих ветвей власти[71].

Полное разделение государственной власти и местного самоуправления произошло по конституционной реформе 21 апреля 1992г. Согласно редакции ст. 85 Конституции РФ Съезд и ВС РФ, представительные органы республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга «образуют систему представительных органов государственной власти в Российской Федерации». Реформа закрепила новую природу Российской Федерации, субъектами которой были официально признаны все вышеперечисленные единицы. Следовательно, только на двух уровнях – федеральном и субъектов Федерации – существует государственная власть. В ст. 85 была включена ч. 2 следующего содержания: «Местные Советы народных депутатов – районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские – входят в систему местного самоуправления».

Практика применения Закона показала, что многие полномочия, предусмотренные для местных Советов и местной администрации, «повисали в

воздухе», не будучи подкрепленными текущим законодательством. С принятием отраслевых законодательных актов (Закона «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», Закона «Об основах налоговой системы в РФ» и др.) всякий раз неизбежно менялась законодательная терминология, предлагались иные правовые решения хозяйственных и социальных проблем, отличающиеся от закрепленных в Законе о местном самоуправлении. Поэтому компетенционные нормы Закона быстро «устаревали» и входили в противоречие с текущим законодательством. Вскоре данный закон стал применим лишь в части организационной – в той части, где регламентировались формы и способы действия органов самоуправления.

Таким образом, предпринятые в начале 1990-х гг. попытки реформ носили двоякий характер. С одной стороны, достоинство преобразований заключалось в том, что они проводились на основе принципа преемственности, и система Советов была привычна населению. С другой стороны, противоречия, возникшие в результате реорганизации Советов, в условиях становления президентских структур на всех уровнях власти и формирования органов местного самоуправления оказались неразрешимыми. Организационная основа советской системы, предполагавшая отказ от принципа разделения властей и их соединение в Советах в соответствии с идеей их всевластия, вступала в противоречие с институтом президентской власти. Преобразование местных Советов в органы местного самоуправления также было затруднено в силу действия как объективных, так и субъективных факторов. Противоречивость и неоднозначность политических процессов в целом по стране, так и на местном уровне не позволили осуществить постепенную и последовательную трансформацию Советов. Кроме того, следует иметь в виду, что местные Советы, в отличие от органов местного самоуправления, сохраняли иерархический характер, базирующийся на принципе демократического централизма, который лишь формально допускал самостоятельность местной власти. Эффективность деятельности затруднялась отсутствием четкого разграничения компетенции представительных и исполнительных органов

власти. Введение порядка назначения глав администрации вышестоящими органами еще больше усилило дисбаланс в соотношении представительных и исполнительно-распорядительных властных структур в пользу последних. Сказалась также и экономическая несамостоятельность местных Советов: муниципальная собственность находилась в процессе формирования, а объем действительных местных сборов и налогов, которыми реально распоряжались местные Советы, был несопоставим с финансовыми потребностями. Проявившаяся несостоятельность Советов в новых политических условиях четко обозначила ситуацию кризиса и фактически подвела черту под историей их функционирования.

3. 2. Местные органы власти на постсоветском пространстве

Экономические и политические реформы, начатые правительством России, требовали решительных шагов и на местном уровне. Но законодательные и исполнительные органы власти в Удмуртии оказались неспособными оперативно реагировать на ситуацию. Поведение республиканской политической элиты, характер деятельности которой не выходил за пределы повседневной рутины и текущей практики, по мнению А.К. Магомедова, было типичным для большинства регионов[72].

Сдерживающими факторами реформирования являлись: отсутствие четкой концепции преобразований с учетом специфики развития Удмуртии, несоответствие некоторых статей Конституции, сложность и запутанность отношений между исполкомами и Советами, между Советом Министров и Верховным Советом, между Советом Министров и нижестоящими Советами, между исполкомами и Советом Министров, между Верховным Советом и нижестоящими Советами. Кроме того, не было единства в Совмине УР. От старого «дмитриевского»[73] состава в Совете Министров Н.Е. Миронова, избранного на должность Председателя в 1990г., остался только В.А. Соловьев, присутствие которого во многом мешало Н.Е. Миронову сформировать свою команду. С другой стороны, в СМ УР образовалась и иная группировка, которую возглавлял Р.М. Каримов, другой первый заместитель председателя, возглавлявший ранее министерство финансов[74]. Таким образом, Н.Е. Миронов был вынужден балансировать между этими двумя влиятельными группировками.

С начала 1992г. правительство России, возглавляемое Е.Т. Гайдаром, предприняло радикальные экономические реформы, целью которых был перевод экономики на рыночные методы хозяйствования с применением «шоковой терапии». Проведение рыночных реформ требовало оперативного реагирования на быстро меняющуюся ситуацию в политической и экономической жизни. В этот новый этап экономических отношений Удмуртия вошла неподготовленной. С одной стороны, руководство республики не смогло вовремя реализовать

полученное в сентябре 1991г. от СМ РСФСР право на закупку и продажу 75 тыс. тонн сырой нефти и обеспечить республику финансовыми ресурсами, необходимыми для вступления в рынок. С другой стороны, ВС УР своевременно не была создана достаточная правовая база для совершенствования экономических отношений. Отсутствие четкого разграничения функций местных Советов, как по горизонтали, так и по вертикали ограничивали возможность эффективного управления народным хозяйством республики.

Кроме того, негативное влияние на экономику республики оказала непродуманная политика конверсии оборонной промышленности. Исторически сложилось, что Удмуртия являлась одним из центров военного производства, занимая первое место в России по удельному весу оборонной промышленности. В 1991г. 4/5 промышленного потенциала республики составляли предприятия ВПК, находившиеся в союзной и российской собственности. Реализация политики конверсии в 1991г. и ее глубина, т.е. снижение заказов на вооружение и специальную технику, составили 43,6%. Следствием этого стало сокращение прибыли предприятий примерно на 200 млн. рублей, недозагрузка более 28 тыс. рабочих и инженерно-технических работников 12 трудовых коллективов, из которых 24 тыс. должны были пройти переквалификацию, на что требовалось более 36 млн. рублей[75]. Обнаружились имевшиеся диспропорции в развитии оборонных предприятий по сравнению с развитием пищевой и легкой промышленности. Несоответствие объемных показателей производимого вооружения и компенсации государством в виде поставок в республику товаров народного потребления и продовольствия привело к тому, что Удмуртия по жизнеобеспеченности занимала одно из последних мест в России.

Экономическая нестабильность в республике отразилась и на деятельности местных Советов, которые были вынуждены работать по принципу текущего финансирования. Так, например, формирование городских и районных бюджетов проходило формально, в частности, утверждение бюджета Ижевского горсовета на 1992г. состоялось лишь в последнюю декаду года[76]. Трудность составления бюджета объяснялась отсутствием у предприятий

финансовых планов, постоянно меняющейся конъюнктурой рынка, что не давало возможности предвидеть результаты хозяйственной деятельности предприятий, определить доходы и спрогнозировать расходы бюджета при постоянном росте цен. При этом, как отмечала заведующая городским финансовым отделом исполкома Ижевского горсовета Л.П. Мартынова, а вслед за ней депутат горсовета В.И. Засыпкин, декларированное Законом РСФСР «О местном самоуправлении РСФСР» право самостоятельного формирования бюджета местными Советами на практике подменялось диктатом сверху плановых доходов бюджета и нормативов от регулируемых доходов.

Вопрос о бюджете четко обозначился и накануне четырнадцатой сессии ВС УР, когда местные Советы должны были обсудить проект Закона «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Удмуртской Республике»[77]. Четкую позицию несогласия занял председатель Глазовского горсовета В.Ф. Колупаев, который выступил против уравниловки (ст. 8): пора городам и районам самим зарабатывать на жизнь, а не ждать милости в виде дотаций. Следует учитывать, что финансовый потенциал г. Глазова значительно превышал аналогичные показатели по некоторым другим районам республики. Ижевский и Сарапульский горсоветы не смогли обозначить свою позицию, их поправки были незначительными и абсолютно одинаковыми: «то ли списали друг с друга, то ли мыслят синхронно»[78]. Данная позиция объясняется сохранившейся существенной разницей в размерах вложений, которые в городах в 1,6 – 1,7 раза превышали показатели по сельским районам.

В целом, первая половина 1990-х гг. в Удмуртии характеризуется потерей управляемости экономикой, поскольку все боролись за власть. В вину СМ УР было поставлено отсутствие экономического соглашения с правительством РФ для осуществления бюджетной политики, конверсии и социальной политики. Фактически же все попытки заключения двусторонних «вертикальных» экономических договоров заканчивались для Удмуртии односторонними решениями федеральной власти. ВС УР неоднократно обращался к ВС РСФСР с просьбой ускорить работу по Федеративному

Договору[79]. Подготовка к заключению договора началась в 1991г. как по линии экономического соглашения, представленного правительством Н.Е. Миронова, так и по линии общеполитического договора. Перспектива «удмуртского проекта» экономического соглашения с СМ РСФСР вылилась лишь в Указ Президента РСФСР «О мерах по обеспечению проведения конверсии в УР»[80] от 31 марта 1992г.

В свою очередь и ВС УР вместо определения взаимоотношений с РФ, разработки и принятия Конституции решал частные вопросы. Так, Отделом по вопросам работы Советов Секретариата ВС УР был подготовлен проект постановления об упорядочении структуры местных органов власти и управления, принятый девятой сессией ВС УР 12 марта 1992г. Решением ВС УР местным Советам было разрешено наделять председателей исполнительных комитетов полномочиями главы администрации. Этим правом воспользовались более 90% местных Советов[81]. Кроме того, если в начале 1992г. более чем в половине местных Советов, в том числе и городских, имело место совмещение постов председателя Совета и председателя исполкома, то после принятия постановления ВС УР такая ситуация сохранилась только на уровне сельских и поселковых Советов. По состоянию на 1 марта 1993г. 32 сельских и 1 поселковый Советы приняли решения о самороспуске. Председателями исполкомов вышестоящих райсоветов были назначены главы местных администраций этих территорий – управляющие сельсоветами, рабочем поселком.

Последний день работы девятой сессии ВС УР (19 марта 1992г.) ознаменовался первым серьезным политическим конфликтом, когда радикальная демократическая часть депутатов покинула зал заседания, поставив ультиматум о необходимости создания Малого Совета из освобожденных депутатов, сорвав, тем самым, кворум. Одновременно они обвинили ВС УР в низкой эффективности работы и несостоятельности как представительного и законодательного органа власти. Так, на протяжении пяти недель работы девятой сессии ВС УР на повестку дня выносились неподготовленные,

непродуманные и не прошедшие экспертизу в постоянных комиссиях законопроекты, обсуждение которых затягивалось или снималось с рассмотрения. Причинами тому были возросший объем законотворческой работы, с которым не справлялись постоянные комиссии ВС УР, насчитывавшие всего 13 освобожденных депутатов,[82] и присутствие на их заседаниях, как правило, менее 50% депутатов, что не давало права присутствующим принимать решения. Из-за систематического отсутствия на заседаниях значительной группы депутатов, в основном – руководителей различных рангов, кворум сессии постоянно держался на пределе[83]. Аналогичная ситуация наблюдалась в работе городских Советов республики[84].

Все это характеризовало кризис власти. В практике СМ УР преобладали подзаконные акты, не соответствующие республиканскому законодательству. Имели место факты непризнания Советом Министров законов ВС УР, невыполнение его решений. В свою очередь, ВС УР был не в состоянии оперативно реагировать на нарушения законодательства из-за отсутствия контрольного органа и эпизодичности своей работы[85]. Кроме того, кадровые перестановки в правительстве четко обозначили новый баланс сил и фактически выявили раскол в СМ УР. Назначение 30 апреля 1992г. министра финансов Р.М. Каримова первым заместителем председателя Совмина УР обозначило ситуацию «двоевластия» двух первых заместителей. Теперь контроль В.А. Соловьева над деятельностью СМ УР ограничивался тем, что финансовые потоки находились в руках Р.М. Каримова[86]. Сам Председатель СМ УР Н.Е. Миронов признавал, что ему никто не подчиняется[87]. Поэтому в работе Совмина отсутствовала системность, и он практически не координировал работу министерств, ведомств, коммерческих структур.

Отсутствие единодушия в среде республиканского руководства не позволило ослабить сильнейшее давление, оказываемое со стороны федеральных властей. Председателю ВС УР В.К. Тубылову и председателю СМ УР Н.Е. Миронову пришлось в общей «команде» субъектов РФ подписать 31 марта 1992г. Федеративный Договор, текст которого не соответствовал

принятому ВС УР проекту Договора по основным положениям, закрепляющим суверенитет Удмуртии[88]. Вариант оформления решения десятой сессии в виде особой позиции республики при подписании Федеративного Договора, как это сделала делегация Башкортостана, не был реализован.

Подписание Федеративного Договора означало начало нового этапа в развитии государственности России, поскольку в характеристике ее федеративного устройства произошли серьезные изменения. Во-первых, в составе Федерации были созданы 57 новых административно-территориальных единиц. Количество субъектов РФ увеличилось почти в три раза и составило 89. Во-вторых, появление новых субъектов означало, что наряду с национальным принципом строительства Российской Федерации появился новый – административно-территориальный[89]. С подписанием Федеративного Договора произошел отказ от централистского принципа «закрепления открытого перечня вопросов ведения Федерации»[90]. Были определены гарантии самостоятельности субъектов в вопросах, не относящихся к ведению Федерации, установлены предметы совместного ведения, реализация полномочий, по которым предполагалось обязательное участие субъектов Федерации в законотворческом процессе на федеральном уровне, и согласование позиций сторон.

Оценивая политическую и правовую роль Федеративного Договора, следует обратить внимание на его неоднозначность. С одной стороны, подписание данного договора спасло Россию от распада в конце 1991 – начале 1992 гг., опасность которого тогда была особенно велика в связи с разрушением СССР и развитием тенденций сепаратизма и национального эгоизма[91]. С другой стороны, в Федеративном Договоре был впервые закреплен суверенитет республик, входящих в Россию.

В июне 1992г. и в феврале 1993г. Удмуртская Республика подписала двусторонние договора с Татарстаном и Башкортостаном. Очевидно, что, как и в случае с «Большим Уралом»[92], союз с этими «лидерскими» республиками не вылился в союз позиций по отношению к Центру. «Сильные» республики «играли под себя», набирая свой отдельный политический вес в глазах

федеральной власти. Удмуртия не смогла определить свое место в этом раскладе сил. Таким образом, ни попытки «вертикальных» договоренностей, ни заключенные «горизонтальные» договоры не имели принципиальных позитивных последствий.

К лету 1992г. закончился период иллюзий по поводу обновленных отношений с Центром, когда никто точно не знал, до какой степени свободы можно дойти в своих решениях. В июле 1992г. к республике были применены санкции в связи с прекращением перечисления в бюджет России федеральных норм отчислений по налогу на добавленную стоимость. Федеральная власть прекратила выделение оборотных средств предприятиям ВПК Удмуртии и перестала финансировать некоторые социальные программы. Политическая обстановка в России еще позволяла расширить зону самостоятельности республики. Однако руководители федеральных предприятий ВПК, оказав давление на властные структуры, заставили их отступить[93].

В период проведения радикальной экономической реформы в РФ одним из главных направлений работы местных Советов являлась деятельность, связанная с процессами приватизации и распоряжением муниципальной собственностью. В соответствии с Законом РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ»[94] и постановлением об особенностях его применения на территории Удмуртской Республики местные Советы, в частности, городские, осуществляли приватизацию муниципальной собственности. Решением девятой сессии Ижевского горсовета от 22 апреля 1992г. была утверждена Программа приватизации в г. Ижевске[95]. Контроль за ее выполнением, а также за ходом приватизации и непосредственное участие в процессе приватизации принимали малый Совет, постоянные комиссии, депутаты городского Совета вместе с администрацией города. Во исполнение принятых на сессии решений малый Совет утвердил Временные положения об Ижевском городском комитете по управлению имуществом и о фонде имущества г. Ижевска. За 1992г. в городе по объектам муниципальной собственности были приватизированы и подготовлены к приватизации 162

объекта. Из них объектов общественного питания –32 из 34; объектов торговли – 83 из 91; объектов бытового обслуживания – 40 из 96; объектов предприятий промышленности и транспорта – 7[96].

Анализ процессов приватизации объектов муниципальной собственности в 1992г. показал, что она не достигла целей, которые были определены в Программе. Комитет по управлению имуществом без разбора принимал решения о приватизации прибыльных и эффективно работающих объектов, не придерживаясь перечня объектов обязательной приватизации, утверждения и согласования с профильными отделами Администрации города и районных Советов. Для урегулирования этих вопросов малый Совет 17 сентября 1992г. принял решение, согласно которому обязал комитет по управлению имуществом осуществлять приватизацию в соответствии с установленным горсоветом конкретным перечнем объектов муниципальной собственности в г. Ижевске на 1992г., а приватизацию объектов, не вошедших в перечень, производить только по решению исполкома горсовета. Контроль за ходом приватизации осуществлялся в соответствии с решениями сессии депутатов городского Совета и малого Совета с постоянным участием районных Советов г. Ижевска.

Отмечая всю сложность вопросов приватизации и управления имуществом, малый Совет 17 февраля 1993г. принял решение «О регулировании процессов приватизации муниципальной собственности в период подготовки Программы приватизации муниципальных предприятий и объектов г. Ижевска на 1993г.»[97], которое ужесточило порядок принятия решений о приватизации объектов муниципальной собственности до разработки новой программы.

Углубляющийся экономический и политический кризис ставили на повестку дня вопрос о реформировании властных институтов в республике. Разрешение данного вопроса осложнялось конституционным кризисом на уровне РФ и определенными ожиданиями части депутатского корпуса относительно его окончания. Основой конституционного кризиса 1992-1993гг. явились противоречивые преобразования политической системы России, в результате которых действовали две взаимоисключающие системы: советская и

президентская. Развернулась борьба между исполнительной и законодательной ветвями власти, ареной которой стали Съезды народных депутатов России.

VI Съезд народных депутатов РФ (6-21 апреля 1992г.), оценивая ход реформ, принял решение, ставящее СМ РФ под мелочный контроль Съезда и ВС РФ, лишавшее Президента права его формирования и принятия оперативных решений. На Съезде четко обозначилось противостояние команды Президента и противников избранного пути проведения реформ, на сторону которых встал Председатель ВС РФ[98]. В итоге команде Е.Т. Гайдара удалось устоять, поскольку Съезд одобрил курс реформ, но постановление, ограничивающее деятельность Совмина, не отменил.

Открывшийся 1 декабря 1992г. VII Съезд народных депутатов РФ проходил в обстановке открытого противостояния народных депутатов и Президента. В качестве основного вопроса на Съезде рассматривалась работа СМ РФ в условиях проведения экономических реформ. Деятельность последнего была признана неудовлетворительной[99], вследствие чего команда Е.Т. Гайдара ушла в отставку, а Председателем СМ РФ стал В. С. Черномырдин.

Противостояние центральных органов власти на протяжении всего 1992г. отразилось и на политической жизни Удмуртской Республики. С одной стороны, развернулась политическая борьба в ВС УР, в составе которого были зарегистрированы следующие депутатские группы: «Демократическая Россия», «Независимые кандидаты», группа коммунистов, «Промышленный союз», группы врачей, юристов, работников науки и образования, сельская и удмуртская группы. На сессии ВС УР, состоявшейся в ноябре 1992г., был поднят вопрос об отставке СМ УР, отчет которого за 1992г. получил неудовлетворительную оценку[100]. Многочисленные попытки организовать голосование по вынесению недоверия и отставки Совмина не получили нужного числа голосов. Депутаты-производственники и руководители исполкомов не проголосовали за отставку тех, с кем были связаны корпоративными и личными интересами. Сам председатель и его заместитель не подали в отставку, несмотря на явную неэффективность работы правительства.

С другой стороны, обозначились существенные противоречия и проблемы в структуре и механизме осуществления власти на местах, особенно на уровне городского самоуправления. Наиболее сложными оказались вопросы о соотношении представительной и исполнительной власти, о разграничении компетенции между городом и вышестоящими органами управления, а также об организации внутригородского управления. Как отмечал в своем докладе председатель Ижевского горисполкома А.И. Салтыков, с введением института президентской власти исполнительным органам придается новая организационно-правовая форма и дополнительные полномочия. Вместо исполкомов Указом Президента России были сформированы относительно независимые от Советов исполнительные структуры городских администраций. По его мнению, при таком порядке усиливалась личная ответственность руководителей администрации, существенно расширялась их компетенция, что было необходимо для эффективной организации управления городом в сложных условиях переходного периода. Полнота власти города определялась в соответствии с Конституцией, Законами РФ и УР и другими нормативными актами, регулирующими властные полномочия и управление городом.

Урегулировать указанные вопросы, в частности, закрепить властные полномочия города, функции и ответственность с их разграничением между городским Советом и администрацией, между городским Советом и органами власти и управления УР предлагалось в рамках Устава г. Ижевска (Положения о самоуправлении г. Ижевска)[101] и Закона УР «О статусе г. Ижевска». Проект Устава был предложен к обсуждению на десятой сессии Ижевского горсовета. Целью Устава провозглашалось достижение активности населения через формирующуюся систему органов самоуправления, создание эффективного механизма управления городом, разграничение полномочий между городским Советом и районными Советами и их администрациями. По мнению, председателя комиссии по вопросам законодательства, законности, привилегий, прав и обращений граждан ВС УР П.Н. Дианова, проект Устава затрагивал вопрос о том, является ли администрация отделом или структурой Совета.

Отмечалось, что в реальности исполкомы на время наделялись всеми полномочиями местной администрации[102]. В зависимости от того, наделяет Совет председателя исполкома полномочиями главы администрации или нет, он решает, как эти полномочия реализовать на практике – методом коллегиальности или методом единоначалия.

В январе 1993г. политические ожидания реформирования властных институтов были озвучены в рамках политических дискуссий на четырнадцатой сессии ВС УР. Предложенные проекты постановления о дополнительных полномочиях Президиума ВС УР и Закон УР «О Президенте УР»[103] оказались альтернативными друг другу. Ни один из проектов не был принят из-за отсутствия необходимой поддержки. Мнение депутатов о президентской власти изменилось в сравнении с 1991г. Открывая заседания сессии ВС УР, В.К. Тубылов заявил о необходимости введения президентства в Удмуртии: «...структура и порядок формирования республиканских органов исполнительной власти вступили в противоречие с принципами её формирования в РФ,... несоответствие заключается в том, что в республике нет должностного лица, которое возглавляло бы всю систему исполнительных органов,... обеспечило бы эффективное руководство исполнительной власти в республике... В этих условиях наиболее целесообразно было бы осуществление мер, вытекающих из Закона УР «О реформе государственной власти и управления в Удмуртской Республике», которым учрежден пост Президента УР, как высшего должностного лица и одновременно главы исполнительной власти»[104].

Обсуждение в парламентских фракциях вопроса о принятии Закона «О Президенте УР» и его выборах выявило отрицательное отношение большинства депутатов к этой идее. Основные аргументы при этом звучали так: «Народ идею президентства в Удмуртии не поддерживает, явный лидер в республике отсутствует, выборы вызовут межнациональную напряженность и вообще все устали от политики и голосовать не пойдут». Сторонники избрания Президента подчеркивали, что в республике развал власти. Верховный Совет бездействует.

Совет Министров 3 года работает без программы. Оставшиеся 2 года в ожидании выборов усилят развал власти. Иными словами, вопрос о Президенте вытекает из логики жизни[105].

Инициативу Председателя ВС УР поддержали депутаты удмуртской группы и радикальные демократы, против выступили коммунисты, промышленники и районные руководители. Председатель СМ УР Н.Е. Миронов выступил против президентства, рассматривая его как попытку отставить действующее правительство[106]. Очередная неудача попытки демократической части депутатов ввести сильную исполнительную власть дала повод В.Н. Скрыннику обвинить коммунистов в том, что они боятся выборов президента, промышленников – в том, что им не нужна сильная исполнительная власть, руководителей исполкомов – в том, что они не хотят, чтобы их полномочия были урезаны президентом[107].

В связи с тем, что вопрос о президентстве не был решен сессией ВС УР, а работа правительства не удовлетворяла депутатов, то внимание последних было сосредоточено на принятии закона о Совете Министров. Однако его принятие было отложено в связи с разгоревшимся в республике весной 1993г. скандалом о нецелевом использовании средств из внебюджетного фонда стабилизации экономики. Удмуртия получила квоту по нефти 271,9 тыс. тонн, 141,7 тыс. тонн из них – региональная квота, 130,2 тыс. тонн – квота на развитие конверсионных предприятий. Реализация нефти была поручена фирмам «Ижинкрафт» – 43% и «Внештоппром» – 57%[108]. Незадолго до начала работы пятнадцатой сессии ВС УР управляющий делами СМ УР Е.В. Жижин заявил на пресс-конференции о грубых просчетах в использовании внебюджетных средств. Заявление было направлено, в первую очередь, против первого заместителя Председателя СМ УР и одного из учредителей фирмы «Ижинкрафт» Р.М. Каримова. Осуждалось Е.В. Жижиным и отсутствие коллегиальности в работе СМ УР, что привело к подобной ситуации. В целях проверки изложенных фактов была образована депутатская комиссия, которая в

июне 1993г. предложила передать материалы проверки в прокуратуру, заключив, что республике был нанесен ущерб в 8,3 млн. долларов[109].

Следует оговориться, что факты, сообщенные Е.В. Жижиным, были не новыми и периодически поднимались депутатами на сессиях ВС УР. Критикой в адрес Совмина УР стало обвинение коммерческого центра «Ижимпекс», имевшего правительственное разрешение на торговлю с Вьетнамом, в упущении выгоды на сумму 6 млн. долларов. Обвинение было направлено в адрес другого первого заместителя Председателя Совмина УР В.А. Соловьева, который был членом Российско-Вьетнамской межправительственной комиссии[110]. Все попытки образовать комиссию по контролю над деятельностью различных коммерческих структур, образуемых Совмином для посреднических операций, оканчивались безрезультатно. Причина подобной ситуации состояла во многом в том, что основу депутатского корпуса составляли директора, хозяйственники, руководители колхозов и исполкомов, не заинтересованные в контроле той деятельности, с которой они в большей или меньшей степени были связаны. Так большинство депутатов не одобрили предложение о создании контрольно-бюджетного комитета ВС УР. Не было принято даже постановление «О мерах по обеспечению сохранности материальных и денежных ресурсов», не раз выносившееся на сессии. Цель этого постановления – предотвращение незаконного вывоза за пределы республики материалов и сырья, а также хищений, потерь материальных и денежных ресурсов на предприятиях и в организациях всех форм собственности.

Не оказали серьезного влияния на развитие внутриправительственного кризиса и внешние политические события (Соглашение с Башкортостаном – февраль 1993г., однодневный визит Б.Н. Ельцина в республику – 22 апреля 1993г., Всероссийский референдум 25 апреля 1993г. и подписание постановления Правительства РФ «О стабилизации экономики УР при конверсии оборонного комплекса» – 18 мая 1993г.).

10 июня 1993г. ВС УР принял Закон «О Совете Министров УР», разработанный исключительно для создания порядка мягкой отставки и

сокращения одного из двух первых заместителей его главы[111]. Процедура отставки заключалась в принятии решения простым большинством голосов, вместо существовавшей нормы в 2/3. Тем самым, предполагалась ликвидация существовавшего в Совмине «двоевластия» В.А. Соловьева и Р.М. Каримова.

Неэффективность работы СМ УР на фоне ухудшающейся экономической ситуации в республике (объем выпуска промышленной продукции в сравнении с 1991г. снизился на 35,2%, большинство заводов находились на грани полной остановки, месяцами не выплачивалась рабочим заработная плата и т.д.) активизировала недовольство и противостояние отдельных групп политиков в депутатском корпусе. Депутаты, входившие в комиссию по поверке стабилизационного фонда, предлагали отправить в отставку председателя СМ УР Н.Е. Миронова вместе с двумя первыми заместителями. 11 июня 1993г. Н.Е. Миронов сам подал в отставку. Попытки депутатов отправить в отставку В.А. Соловьева не увенчались успехом, поскольку на его защиту встал директорский корпус. Лишь 24 июня В.А. Соловьев подал заявление об отставке, которое было утверждено. В то же время сессия не пожелала проголосовать за выражение недоверия Р.М. Каримову и постановление об итогах работы депутатской группы по проверке использования фонда стабилизации экономики. В июле 1993г. было принято постановление об итогах работы депутатской комиссии, в котором деятельность СМ УР по наполнению фонда стабилизации экономики признавалась неудовлетворительной.

Период деятельности СМ УР во главе с Н.Е. Мироновым совпал с процессом политического и социально-экономического реформирования страны и республики в частности. Сложность и противоречивость, а иногда и отсутствие четкой концепции проводимых реформ оказали серьезное влияние на политическое развитие. Обозначенный внутриправительственный кризис был вызван борьбой неофициальных депутатских групп за правительство «для себя» и за доступ к материальным и духовным ценностям, за полное обладание ресурсами.

Внутриправительственный кризис разрешился избранием ВС УР 24 июня 1993г. нового председателя СМ УР. Им стал заместитель председателя Совмина и руководитель Госкомитета по архитектуре и строительству А.А. Волков[112]. Как «временный премьер» – до окончания срока полномочий и законодательной, и исполнительной власти оставалось около полутора лет – он устраивал многих. «Промышленная группа», единственная группа, которая могла предложить свою кандидатуру, оказалась не готовой это сделать из-за отсутствия необходимой поддержки среди депутатов Верховного Совета. «За» проголосовало 144 депутата, «против» – 27 депутатов. Кроме того, А.А. Волков не был связан ни с одной из группировок в Совмине[113]. Новый председатель правительства провел некоторые перемещения в его составе, в результате которых на вакантные должности выдвинулось несколько районных руководителей. Предпринятые кадровые перестановки, однако, не способствовали повышению качества Совмина, столь необходимого в условиях новых задач управления.

На дальнейший ход политических реформ в Удмуртии большое влияние оказали события, произошедшие в сентябре-октябре 1993г. в Москве. Нараставшее, начиная с VI Съезда (6 апреля 1992г.), противостояние двух ветвей власти – Верховного Совета и Президента – вылилось в созыв внеочередных VIII (10 марта 1993г.) и IX (26 марта 1993г.) Съездов народных депутатов РФ и принятие решения о проведении 25 апреля 1993г. Всероссийского референдума о доверии Президенту, по проекту Конституции и проекту закона о выборах. Очевидно, что местные органы власти, попав в круговорот разгоравшегося конфликта между исполнительной и законодательной ветвями власти, оказались «заложниками политической борьбы кланов и политических группировок на федеральном уровне»[114] и интересовали последних только с позиции привлечения их на свою сторону. Такая ситуация, по мнению исследователя М.Ю. Мартынова, создавала для муниципальной элиты реальную возможность «приватизировать» власть на местном уровне[115]. Выражая это общее настроение, председатель Союза городов Северо-запада России, председатель Костромского

горсовета А.Г. Воронин отмечал: «Пока «наверху» дерутся за власть и не знают, как ее поделить, пусть отдадут ее нам»[116].

В связи с обострением политических противоречий в стране 9 апреля 1993г. ВС РФ было проведено Всероссийское совещание народных депутатов различных уровней. В составе Удмуртской делегации в совещании принял участие председатель Ижевского горсовета В.В. Балакин. Председатель ВС РФ Р.И. Хасбулатов дал глубокий анализ положения в стране, осветил вопросы, связанные с предстоящим референдумом и ролью Советов в новых условиях[117]. Говоря о роли представительных органов власти, он подчеркнул, что Советы в настоящее время имеют возрастающее значение в укреплении и развитии федеральных начал, в отпоре любым попыткам расчленения России на многочисленные «удельные княжества». Именно представительным органам власти и отводится главная роль в сохранении единства и целостности РФ, особенно в условиях продолжающегося падения доверия к Центру, ко всем его институтам. Чрезвычайно важное место отводится Советам в развитии социально-экономических процессов, в проведении рыночных преобразований на своих территориях. Исполнительная власть в сегодняшней обстановке подчас не в состоянии эффективно провести в жизнь рыночные реформы. В этих условиях Советы, депутатский корпус просто обязаны оказать им необходимое содействие, деловую помощь в решении практических проблем. Жизнь показывает, что там, где действительно решаются общие вопросы, где депутаты Советов искренне заинтересованы вместе с администрацией решать эти проблемы, и противоречий-то нет. Да и эти противоречия между Советами и администрациями были бы решены, если бы они искусственно не раздувались.

В столь сложных политических и социально-экономических условиях проходила подготовка к референдуму, как в центре, так и регионах. Позицию одобрения курса Президента РФ заняло Всероссийское движение «Демократическая Россия» и его Удмуртская региональная организация. Прямо противоположную позицию заняли члены Российской коммунистической рабочей партии, Коммунистической партии РФ и коммунисты Удмуртии. В

целом по стране в референдуме приняли участие 64,18% избирателей, в Удмуртии – 61,19%. За доверие Президенту РФ высказались по России 58,3% участвовавших в голосовании и почти 56% в Удмуртии. Социально-экономическую политику, осуществляемую с 1992г., одобрили по стране 53% избирателей и 48,99% в Удмуртии. Предложения о досрочных перевыборах Президента и народных депутатов РФ не получили положительного решения[118]. В целом, апрельский референдум обеспечил успех Президенту РФ и упрочил его легитимность, но в вопросе противостояния законодательной и исполнительной ветвей власти не выявил четкого преобладания.

Конфронтация между Президентом РФ и ВС РФ привела к появлению Указа Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»[119]. Он объявлял о приостановлении деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета[120], о проведении выборов 11-12 декабря в новый орган представительной власти – Федеральное Собрание РФ и принятии Конституции РФ. Съезд народных депутатов и Верховный Совет не подчинились требованиям Указа, в свою очередь, Конституционный суд РФ вынес заключение о его незаконности. Не поддержали действия президентско-правительственных структур и большинство регионов. О поддержке Верховного Совета и Съезда заявили 67 регионов, правда, из их числа только 5 признали Президентом А.В Руцкого. 31 субъект РФ вообще отверг указ, заявив, что его действия на их территории не распространяются[121].

В период сентябрьско-октябрьского кризиса[122] в Москве ВС УР провел три сессии. 22 сентября 1993г. ВС УР осудил неконституционные действия Президента РФ и признал его указ не подлежащим к исполнению на территории республики. Вся полнота власти передавалась Президиуму ВС УР и Совету Министров УР[123]. Незадолго до его издания, 10 сентября, отношение к противостоянию Президента РФ и российского парламента высказали и руководители городских и районных Советов и исполкомов, приняв обращение, опубликованное в печати[124]. Чрезвычайная сессия Ижевского горсовета осудила

действия Президента РФ. При этом большинство депутатов выступили за одновременное переизбрание двух ветвей власти. В итоговом документе сессии зафиксировано обращение депутатов: «Со времен избрания народных депутатов РФ и Президента России наше государство ввергнуто в пучину прогрессирующего экономического кризиса, выход из которого не обеспечивает ни одна из ныне существующих ветвей власти. Постоянная конфронтация между Президентом и Верховным Советом еще больше дестабилизирует общественно-политическую и экономическую обстановку в России. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993г. и последующие действия ВС РФ привели к двоевластию и показали, что ни одна из ветвей власти не способна осуществлять управление государством и вывести его из хаоса»[125]. Специфика ситуации заключалась в том, что наряду с представительной властью Указ Президента РФ осудили и руководители исполнительной власти республики во главе с А.А. Волковым.

Открыто поддержала Указ Президента РФ созданная 27 сентября 1993г. Удмуртская организация блока реформистских сил «Выбор России», в нее вошли региональные отделения движения «Демократическая Россия», Общественного комитета российских реформ, Партия экономической свободы, Ассоциация приватизируемых и частных предприятий, центр «Стратегия», Аграрно-демократическая партия Удмуртии. Их руководители подписали заявление, в котором говорилось: «Являясь сторонниками мирного и законного решения любой проблемы, но понимая, что сегодняшнее законодательство заводит Россию в тупик, мы поддерживаем действия Президента, направленные на обновление высшего органа законодательной власти»[126].

Неоднозначную реакцию вызвал Указ Президента РФ среди населения республики. Общественным Независимым Центром Социологических Исследований (ОНЦСИ) был осуществлен учет мнения граждан: 64,8% респондентов определили Указ Президента РФ № 1400 как грубое нарушение Конституции, 35,2% утверждали, что это единственный выход из сложившейся ситуации. При этом большинство опрошенных выступало против роспуска Советов всех уровней – 51,9%, за ликвидацию Советов – 38% и 10,1%

участников опроса затруднились с ответом. Оценивая политическую ситуацию в республике, 41,1% участников высказались за скорейшее обновление республиканской власти, за обновление, но без спешки, не раньше марта 1994г. – 23,3%, против досрочных выборов местной власти – 32,8%[127].

Учитывая сложившуюся ситуацию, руководство Удмуртии 30 сентября 1993г. приняло участие в совещании 62 субъектов РФ, на котором было решено осудить действия Б.Н. Ельцина. Однако данное решение не возымело никакого действия. 30 сентября 1993г. по инициативе демократов в г. Ижевске был проведен митинг в поддержку Б.Н. Ельцина, организаторы которого потребовали еще и роспуска ВС УР, выборов в новый профессиональный парламент республики, направления в Удмуртию представителя Президента России. Однако демократы к тому времени уже перестали пользоваться популярностью среди населения, а последующие трагические события в Москве их окончательно дискредитировали.

Разрешение политического кризиса вылилось в вооруженное столкновение сторонников ВС РФ и войск, верных Президенту РФ, завершившееся 4 октября 1993г. расстрелом здания Белого Дома (резиденции российского парламента) и последующим арестом лидеров антипрезидентской оппозиции. Эти события изменили отношение местных Советов к ранее занятой позиции по отношению к Указу от 21 сентября 1993г. Причиной тому являлась не только угроза сверху, наглядный пример – обстрел Белого Дома, но и то, что Советы на местах, вознамерившись блокировать Указ Президента РФ, практически не располагали никакими возможностями, разве что призвать население к акции протеста.

Сессия ВС УР, открывшаяся 6 октября 1993г., оставила в силе постановление депутатов от 22 сентября 1993г., несмотря на телеграмму Президента РФ с предложением решить этот вопрос в трехдневный срок. Вопрос о добровольном роспуске Советов даже не был включен в повестку дня сессии. Депутаты дважды «проваливали» проект постановления о выборах в Федеральное Собрание, и только под давлением президиума сессии

постановление по данному вопросу было принято 7 октября 1993г., при этом ВС УР продолжал считать Указ Президента РФ о выборах неконституционным.

Сессия не признала последние указы Президента РФ действующими на территории Удмуртии, установила согласно п.3 ст.3 Федеративного Договора, что все акты органов государственной власти и управления РФ, принятые после 21 сентября 1993г., вводятся в действие на территории республики в полном объеме или частично только решением ВС УР, Президиума ВС УР и Президиумом СМ УР и, вместе с тем, приняла постановление о мерах к их исполнению. На сессии было принято решение о досрочных выборах в «высшие органы государственной власти управления, органы местного самоуправления», но только одновременно с выборами Президента России. Предложение представителей «Демократической Удмуртии» о самороспуске Советов, немедленной отставке премьер-министра и Председателя Верховного Совета республики не получили поддержки. Председатель ВС УР В.К. Тубылов призвал бойкотировать на выборах демократов, так как демократия после такой бойни невозможна. Таким образом, ВС УР остался одним из самых принципиальных региональных парламентов России[128]. В то же время, антиельцинскую позицию в республике занимали и представители исполнительной власти (А.А. Волков), что свидетельствовало о полном единении двух ветвей власти накануне вооруженного конфликта в Москве.

Поставив точку на деятельности центральных представительных органов, Президент РФ Указом от 9 октября 1993г. «О реформировании представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»[129] принял решение о прекращении их деятельности и образовал Федеральную государственную комиссию по вопросам реформирования органов представительной власти. Она должна была до 15 октября 1993г. разработать и представить предложения по организации новых органов представительной власти и местного самоуправления и правовому обеспечению выборов в эти органы[130]. В результате, к 1 ноября 1993г. свое существование прекратили высшие органы региональной представительной

власти в 29 субъектах РФ. В некоторых субъектах РФ Советы регионального уровня продолжали функционировать до марта 1994г., пока там не прошли выборы новых представительных органов власти[131].

Прекратили свою деятельность и местные Советы Удмуртской Республики. В соответствии с распоряжением главы Администрации Ленинского района от 4 ноября 1993г., прекратил свои полномочия исполком Ленинского районного Совета народных депутатов, реорганизованный в Администрацию Ленинского района. Следом по решению Малого Совета от 6 декабря 1993г. с 1 января 1994г. прекращал свою деятельность Устиновский райсовет. 9 февраля 1994г. постановлением главы Администрации был ликвидирован Первомайский районный Совет. Прекратили свои полномочия Индустриальный, Октябрьский районные Советы и исполком Ижевского горсовета. Остальные Советы продолжали свою работу вплоть до весны 1994г. Последнее заседание Ижевского городского (Малого) Совета состоялось 6 апреля 1994г. Постановлением от 19 апреля 1994г. о досрочном прекращении деятельности Ижевский городской Совет народных депутатов был ликвидирован [132].

Тогда же, в октябре 1993г., вышел Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в РФ»[133], согласно которому местные органы самоуправления должны были завершить реформирование до июля 1994г. и начать функционировать. По положению органы местного самоуправления должны были избираться на два года и могли утверждать местный бюджет и отчет о его исполнении, устанавливать местные налоги и сборы, утверждать программы развития соответствующих территорий, осуществлять контроль за деятельностью главы местного самоуправления. По мнению исследователей, Указ носил политико-декларативный характер, вступило в силу указное право, по которому стали формироваться органы, ставшие вскоре «самоуправными»[134]. Финансово-экономические вопросы были определены в общем виде, предполагалось их решение лишь при согласовании с главой администрации.

Эти указы устанавливали новые взаимоотношения между ветвями государственной власти на местах и в то же время сохраняли неравенство субъектов Российской Федерации, что вызывало критическое отношение к ним руководителей краев и областей. Это обозначило проблему реализации на практике принципа разделения властей по вертикали, то есть принципа федерализма в государственном строительстве.

В соответствии с принятыми законами и Уставом г. Ижевска всенародно избираемый мэр стал совмещать должности председателя Городской Думы и главы Администрации города. Сократилось число депутатов с 200 до 30, а районы г. Ижевска лишились своей властной субъектности. Представительные органы власти на этом уровне прекращали свою деятельность, и оставались только назначаемые мэром главы районных администраций. Такое положение было окончательно закреплено Законом УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике»[135] (27 января 1994г.) и выборами органов местного самоуправления (10 апреля 1994г.).

Таким образом, вслед за прекращением деятельности советской власти и ликвидации ее центральных институтов – Верховного Совета, Съезда народных депутатов, были упразднены и органы советской власти на местах. Советы не выдержали конкуренции с президентскими структурами и оказались не способными реализовать свой потенциал в направлении преобразования в органы местного самоуправления. Следует согласиться с мнением исследователя В.Е. Рева, который считает, что прекращение деятельности Советов нельзя рассматривать как победу Президента, поскольку ею воспользовались не либеральные революционеры-реформаторы, а совсем другие силы. Это не торжество права и демократии – отправных позиций Президента Б.Н. Ельцина, так как роспуск Советов при всех оговорках был нелегитимным; в то же время это и не поражение Верховного Совета, а, скорее, суровый урок для депутатов высшего представительного органа страны в том, как важно и нужно вовремя реагировать на объективные потребности общественного развития[136].

Несостоятельность действовавших институтов государственной власти в условиях политической трансформации отчетливо прослеживается на примере Удмуртии. Начало 1990-х гг. в республике характеризуется отсутствием четкой стратегии развития, поскольку все – Верховный Совет УР, Совет Министров УР и местные Советы – боролись за власть. В результате республика оказалась неподготовленной к радикальным экономическим реформам и вхождению в рынок, а также не смогла отстоять свои права и интересы при заключении нового Федеративного Договора. В свою очередь, местные Советы не сумели проявить себя и как органы самоуправления. Во-первых, необходимо было время, чтобы и население, и народные депутаты активно включились в инициативную деятельность по развитию самоуправлению. Во-вторых, в силу большой инерции по-прежнему много стремились брать на себя исполнительные органы, главы администраций, тем самым, сдерживая деятельность местного самоуправления, с которым у них к тому же отношения не всегда складывались лучшим образом. В-третьих, исполнительная власть стремилась ослабить Советы и укрепить себя, создать свою четкую вертикаль сверху донизу, единую систему исполнительной власти, на что во многом был направлен Указ Президента РФ от 22 августа 1991г. И, наконец, местным Советам не удалось стать действительно реальными органами местного самоуправления, так как в соответствии с Указами Президента РФ от 9 октября 1993г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» и от 26 октября 1993г. «О реформе местного самоуправления в РФ» была прекращена деятельность районных и городских, поселковых и сельских Советов народных депутатов, а их функции были переданы соответствующим администрациям.

Примечания

[1] Осадчий И. Указ. соч. С. 74.; Южина Е.В. Теория местного самоуправления и проблемы реформирования административно-территориального устройства современной России. Автореф. дис. канд. полит. наук. СПб., 1998. С. 18; Гельман В.Я. Десоветизация местной власти: политический контекст//Власть. 1994. № 8. С. 25-29; Ковешников Е.М. Указ. соч.; Томшич В.Г. Мысли о прошлом, полезные в будущем//Известия УР. 1991. 12 января; Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия/под ред. А.В. Иванченко. М.,2001 и др.

[2] Абушахманова Н.З. Реформирование высших органов власти советской представительной системы. 1985-1993. Диссертация на соискание научной степени кандидата исторических наук. М., 2001.

[3] Клямкин И.М. Российская власть на рубеже тысячелетий//Pro et contra. 1999. Т. 4.

[4] Гуторова А.Л. Генезис представительной власти в России и современные проблемы/Политическая теория и практика: тенденции и проблемы. М., 1995. Вып. 3. С. 33; Грехов А.В. Указ. соч. С. 60.

[5] Барабашев Г.В. Указ. соч. С. 319.

[6] Известия ЦК КПСС. 1990. № 3. С. 110

[7] Правда. 1990. 13 марта.

[8] Лукьянова Е.А. Указ. соч. С. 83.

[9] Терещенко Ю.А. Политическая реформа в СССР на рубеже 1980-1990-х гг. и ее влияние на распад СССР [Электронный ресурс]/Научно-исследовательский институт социальных систем. – Режим доступа: http://niss.ru/mags_tereshenko.shtml; Он же. Реформа политической системы СССР: Причины и последствия. 1985-1997 гг.//Музейный сборник. М., 1997. С 78.

[10] См., например: Овсепян Ж.И. О ходе конституционной реформы в СССР//Известия вузов. Правоведение. 1991. № 3. С. 14.

[11] Барсенков А.С. Указ. соч. С. 290.

[12] Название Российская Федерация – Россия было введено 25 декабря 1991г. Верховным Советом и утверждено в июне 1992г. VI Съездом народных депутатов.

[13] Клямкин И.М. Указ. соч.

[14] Ковешников Е.М. Указ соч. С. 125.

[15]См. подробнее: Сунгуров А.Ю. Функции политической системы: от застоя к постперестройке/Приложение к журналу «Северная Пальмира». СПб., 1998. 288с. (Автор, участник политических событий 1990-1993 гг., подробно анализирует указанный период с точки зрения понятия «двоевластие» – сначала как двоевластие властных структур СССР и РСФСР, затем – КПСС и Советов народных депутатов, а в 1992-1993 гг. – двоевластие двух ветвей российской власти.)

[16] Удмуртская правда. 1991. 17 октября.

[17] В течение 1991г. институт президентства был учрежден в Татарстане (12 июня 1991г.), Мордовии (14 и 22 декабря 1991г. состоялись выборы Президента, институт президентской власти просуществовал в республике около 2 лет и был упразднен 7 апреля 1993г. на сессии Верховного Совета), Марий Эл и др.

[18] Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики//Полис. 1998. № 1. С. 93.

[19] Закон УР «О реформе государственной власти и управления в Удмуртской Республике»//Удмуртская правда. 1991, 17 октября.

[20] Бехтерев С. Л., Бехтерева Л.Н. Конституционная реформа в Удмуртской Республике (1990-2000гг.) /Российская государственность: уровни власти. С. 106;

[21] Щукин С.Г. Указ. соч. С. 36.

[22] Материалы Первого Всесоюзного съезда удмуртов. Ижевск, 1991. С. 1.

[23] Слива А.Я. Пора возвращаться в мир//Народный депутат. 1992. № 2. С. 64

[24] Осипов А. Местное самоуправление: варианты и возможности//Огни Прикамья. 1991. № 4. С. 11.

[25] Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 44. Ст. 914.

[26] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010,1011.

[27] См.: ч. 2 ст. 145 Конституции СССР в редакции от 26 декабря 1990г.

[28] Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Государственное регулирование развития местного самоуправления. Ижевск, 1999. С. 20.

[29] Барабашев Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления//Народный депутат. 1991. № 11. С. 37.

[30] Согрин В.В. Указ. соч. С. 64-65.

[31] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2432. Л. 2

[32] Там же. Д. 2411. Л. 24.

[33] Там же. Д. 2432. Л. 3.

[34] Там же. Д. 2432. Л. 4

[35] ВАГС УР. Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 2278. Л. 15-16.

[36] Там же. Д. 2554. Л. 24.

[37] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2432. Л. 19-20.

[38] Там же. Д. 2432. Л. 19-20.

[39] Там же. Д. 2409. Л. 27.

[40] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 19. Ст. 147.

[41] Там же. № 26. Ст. 332

[42] Ведомости Съезда…1990. № 30. Ст. 416.

[43]Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России. Сургут, 2003. С. 70; Максимов В.А. Проблема местного самоуправления в решениях конституционного суда Российской Федерации. М., 1996. С. 25.

[44] Барабашев Г.В. Указ. соч. С. 287.

[45]Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона//Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1996. № 2. С. 5-6.

[46] Там же.

[47] Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение (становление местного самоуправления в России). М., 1998.С. 52-53.

[48] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2481. Л. 41.

[49] Ведомости Съезда…1991. № 45. Ст. 1505.

[50] Ведомости Съезда…1992. № 51. Ст. 3009.

[51] Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. М., 2004. С. 88; Местное самоуправление/В.И. Васильев. М., 1999. С. 90 и др.

[52] Там же.

[53]Должность была введена Указом Президента «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» 22 августа 1991г.//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

Фактически данный указ ввел в действие просуществовавшую до конца 1996г. систему иерархического построения региональных органов исполнительной власти, или так называемую исполнительную вертикаль. Указ предусматривал, что «исполнительно-распорядительные функции государственного управления» в регионах осуществляются главами администраций, назначаемыми Президентом РСФСР по согласованию с соответствующим Советом. С введением должности главы администрации прекращались полномочия соответствующих исполкомов, а региональные органы исполнительной власти переподчинялись главе региона.

[54] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2524. Л. 33-34.

[55] Гельман В.Я. Указ. соч. С. 94.

[56] Речь в данном случае идет об аналитической записке, подготовленной группой А. Собянина, базировавшейся на данных голосования на референдумах, выборах Президента, народных депутатов, поименных голосований депутатского корпуса. См.: Собянин А., Юрьев Д., Скоринов Ю. Выдержит ли Россия еще одни выборы в 1991 г.//Невский курьер. 1991. № 11. С. 4-5.

[57] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Д. 2525. Л.10-11.

[58] См.: Трофимова И.Н. Реформа советской системы управления на местах в 90-х гг. XXв. (на примере республик Поволжья)//История государства и права. Федеральный журнал. Научно-правовое издание. № 4. 2002. С. 33-38; Нечаев В.Д. Инновации и традиции в реформе местного самоуправления в постсоветской России//Полития. 2001. № 3. С. 9-11 и др.

[59] Ведомости Съезда…1991. № 51. Ст. 1793, 1794.

[60] ВАГС УР. Ф. Р-620. Оп. 1 Д. 2278. Л. 1-2.

[61] Регионы России: хроника и руководители/под ред. К. Мацузато. Т. 7. Республика Татарстан, Республика Мордовия, Удмуртская Республика. Саппоро, 2000. С. 326-327.

[62] Там же. Д. 2196. Л. 11; Д. 2278. Л. 15-16.

[63] Каков он – сегодняшний день Совета?//Воткинские вести. 1992. 24 июня. С. 2.

[64] Гельман В.Я. Эволюция представительных органов власти в современной России//Политический мониторинг. 1992. № 11. С. 154-176.

[65] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2484. Л. 2-4, 130, 225.

[66] Известия Удмуртской Республики. 1991. 27 декабря С. 1.

[67] Информация о работе Президиума Верховного Совета Удмуртской Республики двенадцатого созыва (апрель 1990г. – февраль 1993г.) Ижевск, 1993. С 19-20.

[68] Закон УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике»//Известия Удмуртской Республики. 1991. 5 ноября. С. 3-9.

[69] Ведомости Съезда…1992. № 13. Ст. 663.

[70] Ведомости Съезда… 1992. № 13. Ст. 663; № 51. Ст. 3010.

[71]Выборы глав местной администрации населением были проведены сначала в Москве и Санкт-Петербурге, затем в некоторых других регионах.

[72] Магомедов А.К. Политические элиты советской провинции//Мировая экономика и международные отношения. 1994. № 4. С. 76-79.

[73]В 1987г. председателем Совета Министров УАССР был назначен министр бытового обслуживания населения Г.Н. Дмитриев, возглавлявший Совмин вплоть до 1990г.

[74] Регионы России: хроника и руководители…С. 296.

[75] Некоторые аспекты социально-экономического кризиса в УАССР и вопросы разработки региональной программы стабилизации экономики. Ижевск, 1995. С. 12.

[76] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2524. Л. 16,46.

[77] Известия Удмуртской Республики. – 1993. – 29 мая.

[78] Известия Удмуртской Республики. 1993. 23 января. С. 2.

[79] ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 460. Л. 78.

[80] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 821.

[81] ВАГС УР. Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 2123. Л. 83; Д. 2126. Л. 1, 5, 7.

[82] ВАГС УР. Ф.Р-620. Оп. 1 Д. 2121. Л. 3.

[83] Известия Удмуртской Республики. 1992. 19 марта. С. 1.

[84] Удмуртская правда. 1991. 18 мая.

[85] Известия Удмуртской Республики. 1992. 15 октября. С. 2.

[86] Щукин С.Г. Указ. соч. С. 7.
[87] Известия Удмуртской Республики. 1992. 24 ноября. С.1.
[88] ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 462. Л. 25-30.
[89] Войтович В.Ю. Указ. соч. С. 318-319.
[90] В соответствии с п.16 ст.72 Конституции РСФСР в редакции 1991г. к ведению РСФСР наряду с установленными в российской Конституции вопросами относились и другие вопросы республиканского значения.
[91] См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 62-63.
[92] Ассоциация «Большой Урал» была организована в 1990г. по инициативе Свердловской администрации (Э. Россель) с целью выработки позиций по отношению к Центру.
[93] Щукин С.Г. Указ. соч. С. 8, 24.
[94] Ведомости Съезда… 1991. № 27. Ст. 927.
[95] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2586. Л. 41.
[96] Там же.
[97] Там же. Л. 45.
[98] Ведомости Съезда ...1992. № 17. Ст. 899.
[99] Там же. 1992. № 51. Ст. 3005.
[100] Известия Удмуртской Республики. 1992. 24 ноября. С. 1.
[101] Устав г. Ижевска. (Положение о самоуправлении г. Ижевска). Ижевск, 1992.
[102] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2524. Л. 33-34.
[103] Известия Удмуртской Республики. 1993. 7 декабря.
[104] Президентская власть – гарантия стабильности. Выступление Председателя Верховного Совета УР Тубылова В.К.//Известия Удмуртской Республики. 1993. 30 января.
[105] Там же.
[106] Щукин С.Г. Указ. соч. С. 37.
[107] Известия Удмуртской Республики. 1993. 30 января. С. 2.
[108] Регионы России: хроника и руководители… С. 297.
[109] Глубоцкий А., Мухин А., Тюков Н. Органы власти субъектов Российской Федерации (обзоры, биографии, телефоны). Москва, 1995. С. 131.
[110] Там же. С. 131-132.
[111] Щукин С.Г. Указ. соч. С. 38.
[112] Постановление Верховного Совета УР о назначении Волкова А.А. Председателем Совета Министров УР//Известия Удмуртской Республики. 1993. 3 июля. С. 1.
[113] Регионы России: хроника и руководители... С. 299.
[114] Гельман В.Я. Вокруг реформы органов местного самоуправления: политические интересы и законодательный процесс//Местное самоуправление: теория и практика. М., 1996. С. 42.
[115] Мартынов М. Ю. Указ. соч. С. 76.
[116] Киселева Т. От самоуправления к самовыживанию//Северная правда. 1993. 11 марта.
[117] ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2528. Л. 16-17.
[118] Известия. 1993. 6 мая. С. 2; Известия Удмуртской Республики. 1993. 29 апреля. С. 1.
[119] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.
[120] Все нижестоящие органы представительной власти предполагалось сохранить.
[121] Рева В.Е. Указ. соч. С. 170.
[122] Рябов А.В. О некоторых особенностях развертывания политического процесса России. (1990-1994 гг.) //Вестник МГУ. Сер. 12. Социально-политическое исследование. 1994. № 5. С. 68-81.
[123] Постановление ВС УР от 22 сентября 1993г. «О мерах по обеспечению нормальных условий для жизнедеятельности всех органов государственной власти и народнохозяйственного комплекса в Удмуртской Республике»//Удмуртская правда. 1993. 23 сентября.
[124] Известия Удмуртской Республики. 1993. 14 сентября.
[125] Там же. 1993. 25 сентября.
[126] Там же. 1993. 30 сентября.
[127] Кризис власти: что дальше?//Удмуртская правда. 1993. 23 ноября. С. 1-3.
[128] Регионы России: хроника и руководители… С. 302.
[129] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.
[130] Там же.
[131] Российская Федерация. 1994. № 2. С. 38-39.
[132] Архивный отдел Администрации г. Ижевска. Ф. 312. Оп. 2. Д. 32. Л. 51; Ф. 357. Оп. 1. Д. 223. Л. 220; Ф. 65. Оп. 1а. Д. 2. Л. 15; Ф. 5. Оп. 1. Д. 2609. Л. 48; Д. 2642. Л.1.
[133] Собрания актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4188.
[134] Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Указ. соч. С. 23.
[135] Известия Удмуртской Республики. 1994. 5 февраля.
[136] Рева В.Е. Указ. соч. С. 172.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Советский период в истории организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления насчитывает более 70 лет и укладывается в хронологические рамки с 1917 по 1993 гг. За это время в практике советского строительства был накоплен колоссальный опыт, обращение к которому является весьма актуальным в условиях современных проблем государственного и муниципального строительства.

Данная работа предлагает историко-правовой анализ функционирования советских органов власти в период реформирования и их последующей трансформации с целью выявления как объективных (не зависящих от особенностей структуры советской власти), так и субъективных (заложенных в природе Советов) причин кризиса политической системы СССР.

Изначально заложенные в советскую систему противоречия определили тенденцию ее развития – постоянное совершенствование механизмов функционирования. Следует выделить противоречия между демократическими идеалами советской власти и административными методами руководства; между демократическими принципами советской власти и невысоким уровнем политического развития трудящихся как субъекта власти; между конституционным полновластием Советов и централизованной структурой исполнительных органов; между полновластием Советов и монопольным положением Коммунистической партии. Это подтверждается наличием принятых законов, постановлений и указов с классической формулировкой «О дальнейшем усилении роли Советов в…». При этом предпринимавшиеся меры носили, во многом, декларативный характер и серьезно не влияли на деятельность советских властных структур.

Многочисленные попытки преобразования системы Советов не способствовали изменению сложившихся политических отношений. Архивные данные, введенные в научный оборот, свидетельствуют, что местные Советы не реализовывали предоставленные им по закону полномочия, так как отсутствовал действенный механизм, и не учитывалась специфика развития региона. Сложившаяся ситуация не вызвала своевременной реакции со стороны властных

институтов. В 1980-е гг. четко обозначились недостатки советской системы и несоответствие конституционно-правовых положений о Советах их реальным возможностям. Это было вызвано принципом двойного подчинения, безальтернативностью выборов – «один кандидат – один депутат», верховенством КПСС и сращиванием партийного и государственного аппаратов, недостаточной профессионализацией депутатской деятельности и возможностью контроля населения в лице представительных органов власти за деятельностью исполнительных структур, сросшихся с партийным аппаратом. На высшем уровне власти эти явления не рассматривались как кризисные, а лишь как временные трудности, преодоление которых возможно на пути принятия новых законодательных актов, направленных на совершенствование деятельности советских органов власти. Фактически же события первой половины 1980-х гг. характеризовали начальную стадию кризиса, охватившего Советы всех уровней от местных до Верховных Советов.

Советы как органы государственной власти, наделенные значительными полномочиями, имея обширную законодательную базу, во многом оставались бесправными и не могли воспользоваться законодательно закрепленными полномочиями. Среди причин этого явления можно выделить следующие: самостоятельность местных Советов была во многом формальной, так как, являясь низшим звеном в структуре государственной пирамиды власти, они руководствовались в своих действиях решениями вышестоящих структур и находились под их контролем. Особенно это прослеживалось на примере функционирования местных Советов УАССР. Деятельность местных, в частности, городских Советов была строго регламентирована союзными, российскими и республиканскими структурами власти, что подтверждают многочисленные архивные материалы. Реальной властью на местах обладали райкомы и горкомы КПСС. Партийные органы республики направляли работу местных Советов, в первую очередь, через депутатов-коммунистов и партийные группы в Советах, а также посредством активных действий по формированию кадрового состава депутатского корпуса. Кроме того, огромное количество

предприятий и организаций, размещавшихся на территории какого-либо Совета, были ему не подвластны, ибо имели отраслевое, ведомственное подчинение. Значительную часть промышленного потенциала УАССР составляли предприятия и организации ВПК и машиностроения, выведенные из-под контроля местных властей и находившиеся в союзном и российском подчинении. В силу этого хозяйственные руководители, опираясь на свои трудовые коллективы и финансово-экономическую мощь своих предприятий, фактически не признавали над собой власти первичных советских структур.

Предпринятые в первые годы перестройки (1985-1986 гг.) попытки преобразований не принесли существенных перемен в положение местных Советов, но наметили определенные сдвиги в теоретическом осмыслении проблемы статуса местных Советов.

В 1987г. были предприняты первые мероприятия по реформированию Советов – реформа избирательной системы, расширение гласности в работе Советов, их хозяйственной и финансовой самостоятельности, вслед за которыми началось осуществление политической реформы в целом. На первый план в концепции выдвигалась структурная перестройка системы Советов с целью решения проблемы их полновластия. Наделения органов власти новыми функциями не предполагалось. Советы сохраняли статус рабочей корпорации, но власть в них должна была осуществляться по двум направлениям – законодательному и исполнительному. Задача реформы, таким образом, состояла в создании условий и гарантий для механизма осуществления Советами своих функций. При этом не был проработан вопрос о готовности Советов эффективно осуществлять все властные полномочия. С одной стороны, альтернативные выборы 1989-1990 гг. привели к появлению в Советах депутатских фракций, что превратило последние в арену острой политической борьбы. Оказалось, что Советы не владеют тактикой парламентских действий, плохо приспособлены для работы в условиях плюрализма и становящейся многопартийности. С другой стороны, дело усугублялось слабостью экономической базы Советов. Несмотря на то, что первые решения по усилению

Советов, принятые в 1986-1988 гг., были направлены повышение роли Советов в управлении процессами экономической и социальной жизни, на укрепление их материальной базы за счет отчислений предприятий, находящихся на территории Советов, и средств, поступающих в местные бюджеты за пользование трудовыми и природными ресурсами, реальная отдача от этих постановлений была низкой. В результате Советы имели весьма скромные финансовые возможности для своих программ. Кроме того, участились конфликты между различными уровнями власти. В условиях ослабления власти союзного центра и отсутствия единой концепции процесс реформирования приобрел стихийный характер. В Удмуртии политическая жизнь определялась интересами правящей элиты. Предпринимаемые меры были, как правило, неэффективны, поскольку определялись процессом борьбы за власть.

Попытка трансформации системы Советов в условиях господства президентских структур и становления органов местного самоуправления не увенчалась успехом, а лишь ускорила процесс ликвидации советской власти. С одной стороны, организационная основа советской системы, предполагавшая отказ от принципа разделения властей и их соединение в Советах в соответствии с идеей их всевластия, вступала в противоречие с институтом президентской власти. С другой, Советы не смогли реализовать себя в условиях муниципальной реформы. Разрешение возникшего противоречия было осуществлено силовым методом и привело к ликвидации советских органов власти всех уровней.

Одновременно складывались предпосылки для муниципальной реформы. На уровне общественного правосознания стала обосновываться необходимость выведения местных органов власти из системы государственных органов. При этом развитие начал местного самоуправления рассматривалось в контексте деятельности местных Советов. Принятые на союзном, российском и региональном уровнях законы являлись попытками преобразования местных Советов в органы местного самоуправления.

Советы к началу 1990-х гг. представляли реальную форму организации местной власти и управления. Они имели определенный опыт организации и

деятельности по решению вопросов местного значения. Однако процесс реорганизации Советов на принципах местного самоуправления оказался невозможным в силу ряда причин. Он предполагал постепенность, последовательность, путь частных решений, но противоречивость и неоднозначность политических процессов в целом в стране и на местном уровне привела к обвальному характеру их развития. Препятствием также выступало несоответствие политико-правовых основ Советов и местного самоуправления.

Демократические преобразования привели к возрождению дореволюционной идеи выделения местного самоуправления из системы государственной власти, что было осуществлено по реформе 21 апреля 1992г. Следует иметь в виду, что местные Советы в отличие от органов местного самоуправления сохраняли иерархический характер, базирующийся на принципе демократического централизма, который лишь формально допускал их самостоятельность. Эффективность деятельности органов власти затруднялась отсутствием четкого разграничения компетенции представительных и исполнительных органов власти. Введение порядка назначения глав администрации вышестоящими органами еще больше усилило дисбаланс в соотношении представительных и исполнительно-распорядительных органов власти в пользу последних. Сказалась также и экономическая несамостоятельность местных Советов: муниципальная собственность находилась в процессе формирования, а объем действительных местных сборов и налогов, которыми реально распоряжались местные Советы, был несопоставим с финансовыми потребностями. Проявившаяся несостоятельность Советов в новых политических условиях четко обозначила ситуацию кризиса и фактически подвела черту под историей их функционирования.

Отказ от советской формы организации местной власти, закрепленный в Конституции РФ 1993г., и формирование системы местного самоуправления на основе западноевропейских моделей породили множество трудностей в процессах управления, особенно в регионах. В частности, в Удмуртии новая система организации местной власти сложилась раньше на уровне города, чем

республики, то есть до принятия Закона УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» (27 января 1994г.). По Уставу г. Ижевска, вступившего в действие 28 октября 1993г., всенародно избранный мэр стал совмещать должности председателя Городской Думы и Главы администрации. Была ликвидирована властная субъектность районов г. Ижевска – оставались только назначаемые мэром главы районных администраций.

Проблемы компетенции и функционирования органов власти Удмуртии, сформировавшихся в результате реорганизации местных Советов, оказались трудноразрешимыми и вылились в конституционный кризис 1996г., вызванный принятием Закона «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» (17 апреля 1996г.), согласно которому упразднялись органы местного самоуправления на уровне города и района. Данный закон затронул не только политическую систему республики, но имел и общероссийский резонанс.

В условиях продолжающегося формирования системы местного самоуправления (1 января 2006г. вступил в силу Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», предполагающий дополнительный переходный период до 1 января 2009г.) весьма актуальным становится обращение к практике местных Советов. С одной стороны, очевидна преемственность данных властных институтов. С другой, представляется возможным учитывать позитивный опыт работы местных Советов. Важно обратить внимание на те черты советской модели, которые не были в полной мере реализованы в силу политических причин. Среди них – дифференцированный подход к законодательному регулированию различных звеньев местных Советов; организация и деятельность местных Советов на основе принципа единой законности; участие широких народных масс в формировании и работе местных Советов, которые действовали на всех без исключения поселенческих и территориальных уровнях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.

Неопубликованные источники:

Государственный Архив Российской Федерации (ГАРФ)

Ф. Р-7523 – фонд Верховного Совета СССР.

Оп. 145. Д. 2156, 2168, 2174, 2175, 4170, 4172, 4173, 4174.

Ф. Р-9654 – фонд Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР и их органов.

Оп. 7. Д. 196, 198, 1140, 1143.

Ф. 10026 – фонд Съезда народных депутатов РФ, Верховного Совета РФ и их органов.

Оп. 1. Д. 2528; Оп. 3. Д. 460, 462.

Российский Государственный Архив Новейшей Истории (РГАНИ)

Ф. 89 – фонд рассекреченных документов периода перестройки.

Оп. 4. Д. 1;Оп. 7. Д. 10, 11; Оп. 8. Д. 35; Оп. 11. Д. 102; Оп. 30.Д. 39.

Центральный Государственный Архив Удмуртской Республики (ЦГА УР)

Ф. Р-620 – фонд Президиума Верховного Совета УАССР.

Оп. 5. Д. 1533, 1534, 1543, 1584, 1585, 1591, 1627, 1628, 1677, 1678, 1679, 1683, 1727, 1728, 1770, 1776, 1798, 1801, 1831, 1868, 1870, 1867, 1873, 1916, 1917, 1919, 1921, 1959, 1960, 1963, 1964, 1966, 2006, 2007, 2008, 2058, 2059, 2061, 2121, 2122.

Центр Документации Новейшей истории Удмуртской Республики (ЦДНИ УР)

Ф. 16 – фонд Удмуртского рескома КП РСФСР.

Оп. 1. Д. 12341, 12343, 12605, 12707, 12709, 12714, 12881, 13363, 13550, 13825, 14031, 14580 14720, 14695, 14719, 14720, 14725, 14903, 14924.

Ведомственный Архив Госсовета Удмуртской Республики

Ф. Р-620 – фонд Президиума Верховного Совета Удмуртской Республики.

Оп. 1. Д. 2123, 2124, 2125, 2126, 2134, 2194, 2195, 2196, 2197, 2198, 2276, 2278, 2286, 2352, 2353, 2354, 2355, 2360.

Архивный отдел Администрации г. Ижевска

Ф. 5 – фонд Исполкома Ижевского городского Совета народных депутатов

Оп. 1. Д. 1930, 2022, 2408, 2409, 2410, 2411, 2431, 2432, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2518, 2520, 2521, 2524, 2525, 2548, 2554, 2586, 2603, 2609, 2611, 2642, 2086а.

Ф. 312 – фонд Исполкома Ленинского городского Совета народных депутатов.

Оп. 2. Д. 32.

Ф. 357 – фонд Исполкома Устиновского городского Совета народных депутатов.

Оп. 1. Д. 223.

Ф. 65 – фонд Исполкома Превомайского городского Совета народных депутатов.

Оп. 1а. Д. 2.

Опубликованные источники:

XIX Всесоюзная конференции КПСС. Стенографический отчет. В 2 т. М.: Политиздат, 1988. – 352с.

XXVI съезд КПСС. Стенографический отчет. В 2-х т. – М.: Политиздат, 1981. – 264с.

XXVIII съезд КПСС. Стенографический отчет. Т 1. – М.: Политиздат, 1991.- 638с.

XXVIII съезд КПСС. Стенографический отчет. Т 2. – М.: Политиздат, 1991.- 622с.

В Политбюро ЦК КПСС//Известия. – 1984. – 14 июля.

Верховный Совет СССР десятого созыва. Статистический сборник. – М.: «Известия», 1979. – 56с.

Верховный Совет СССР одиннадцатого созыва. Статистический сборник. – М.: «Известия», 1984. – 52с.

Данные Всесоюзной переписи населения 1989г. Удмуртское Республиканское Статуправление. – Ижевск, 1990. – Ч.2. – С. 70-72.

«Декларации о государственном суверенитете Удмуртской Республики»//Удмуртская правда. – 1990. – 22 сентября.

Закон РСФСР «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы»//Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 19. – Ст. 147.

Закон РСФСР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР»//Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1971. – № 31. – Ст. 654.

Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям»//Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 26. – Ст. 332.

Закона РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР»//Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1980. – № 48. – Ст. 1593.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»//Ведомости РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010,1011.

Закон РСФСР «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 51. – Ст. 1793, 1794.

Закон РСФСР «О собственности в РСФСР»//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 416.

Закон РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 27. – Ст. 927.

Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР»//Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – Ст. 729.

Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)»//Ведомости Верховного Совета СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 385.

Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»//Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 44. – Ст. 914.

Закон СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и округов»//Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 27. – Ст. 526.

Закон УАССР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) УАССР»//Удмуртская правда. – 1989. – 31 октября.

Закон УАССР «О выборах народных депутатов Верховного Совета УАССР//Удмуртская правда. – 1989. – 10 ноября.

Закон УАССР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов УАССР//Удмуртская правда. – 1989. – 10 ноября.

Закон УАССР «Об образовании центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов в Верховный Совет УАССР»//Удмуртская правда. – 1989. – 1 ноября.

Закон УР «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Удмуртской Республике»//Известия Удмуртской Республики. – 1993. – 29 мая.

Закон УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике»//Известия Удмуртской Республики. – 1994. – 5 февраля.

Закон УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике»//Известия Удмуртской Республики. – 1991. – 5 ноября.

Закон УР «О Президенте УР»//Известия Удмуртской Республики. – 1993. – 7 декабря.

Закон УР «О реформе государственной власти и управления в Удмуртской Республике»//Удмуртская правда. – 1991. – 17 октября.

Законодательные акты СССР по вопросам депутатской деятельности: Депутату Верховного Совета СССР. – М.: Известия, 1981. – 277с.

Законодательство о коренной перестройке управления экономикой. Сборник. – М., Юрид. литература. 1988. – 270с.

Записная книжка депутата. – М.: Известия, 1981. – 432с.

Из доклада бюро на Пленуме обкома КПСС. Совершенствовать национальную политику//Удмуртская правда. – 1989. – 29 октября.

Информация о работе Президиума Верховного Совета Удмуртской Республики двенадцатого созыва (апрель 1990г. – февраль 1993г.). – Ижевск, 1993. – 33с.

Конституция (Основной Закон) СССР 1936г. – М.: НКЮ, 1937. – 54с.

Конституция развитого социализма: В помощь изучающему Конституцию СССР. – М.: Политиздат, 1979. – 272с.

Конституция РФ – России: С изменениями и дополнениями, внесенными законами РСФСР от 27 октября 1989г., 31 мая, 16 июня, 15 декабря 1990г., 24 мая и 1 ноября 1991г. – М.: Известия, 1992. – 110с.

Конституция СССР: Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977г. – М.: Юрид. лит., 1985. – 47с.

Конституция СССР: С изменениями и дополнениями, внесенными законами СССР от 1декабря 1988г.,20 декабря и 23 декабря 1989г., 14 марта и 26 декабря 1990г. – М.: Известия, 1991. – 70с.

Конституция УАССР: Принята на внеочередной девятой сессии Верховного Совета УАССР девятого созыва 31 мая 1978г.– Ижевск: Удмуртия, 1980. – 93с.

Конституция УАССР: С изменениями и дополнениями, внесенными законами УАССР от 31 октября и 7 декабря 1989г. – Ижевск: Удмуртия, 1989.– 44с.

КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1986).– М.: Политиздат, 1985. – Т. 2. – 537с.

КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1986).– М.: Политиздат, 1985. – Т. 7. – 574с.

КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1988). – М.: Политиздат, 1989. – Т. 15. – 671с.

Материалы XXV съезда КПСС.– М.: Политиздат, 1976. – 256с.

Материалы XXVII съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1986. – 352с.

Материалы Первого Всесоюзного съезда удмуртов. – Ижевск, 1992. – 44с.

Материалы Пленума ЦК КПСС,10 апреля 1984г. – М.:Политиздат,1984. – 31с.

Материалы Пленума ЦК КПСС. 23 апреля.1985. – М.: Политиздат, 1985. – 31с.

Материалы Пленума ЦК КПСС. 25-26 июня 1987. – М.: Политиздат, 1987.– 110с.

Материалы Пленума ЦК КПСС. 27-28 января. 1987. – М.: Политиздат, 1987. – 94с.

Местные Советы народных депутатов. Основы организации и деятельности. Сб. нормативных актов. – М.: Юрид. лит., 1988. – 784 с.

О коренной перестройке управления экономикой: Сб. документов. – М., 1987. – 256 с.

Органы государственной власти и управления Удмуртской АССР. (1918-1980гг.). Справ. (по материалам гос. архивов)/Сост. А.А. Королева. Устинов: Удмуртия, 1986. – 339с.

Платформа ЦК КПСС «О национальной политике в современных условиях»//Известия. – 1989. – 20 сентября. – С.2.

Положения о постоянных комиссиях местных Советов РСФСР//Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1983. – № 10. – Ст. 318.

Постановлении ВС УАССР «О порядке введения в действие Закона УАССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Удмуртской АССР»//Удмуртская правда. – 1989. – 10 ноября.

Постановление ВС УР «О мерах по обеспечению нормальных условий для жизнедеятельности всех органов государственной власти и народнохозяйственного комплекса в Удмуртской Республике»//Удмуртская правда. – 1993. – 23 сентября.

Постановление СМ СССР «Об усилении зависимости размеров доходов местных бюджетов от эффективной работы объединений, предприятий и организаций, расположенных на территории соответствующих Советов народных депутатов»//Собрание постановлений Правительства СССР. – М., 1984. – № 30. – Ст. 172.

Постановление ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении работы Советов народных депутатов»//Правда. – 1984. – 11 апреля.

Постановление ЦК КПСС, ВС СССР и СМ СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве»//Собрание постановлений Правительства СССР. – М., 1981. – №13. – Ст. 78.

Постановление ЦК КПСС, Президиума ВС 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»//Ведомости Верховного Совета СССР. – 1986. – № 31. – Ст. 593.

Постановление ЦК КПСС, Президиума ВС СССР и СМ СССР «Об увековечении памяти Д.Ф. Устинова»//Ведомости Верховного Совета СССР. – 1985. – № 3. – С. 28.

Постановления ЦК КПСС и СМ СССР «О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования»//СП СССР. – 1987. – № 36. – Ст. 119.

Постановления ЦК КПСС и СМ СССР «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления»//СП СССР. – 1987. – № 39. – Ст. 124.

Правовые проблемы социалистической представительной системы. Межвуз. сборник. – Иваново, ИвГУ, 1986. – 98с.

Советы народных депутатов. Справочник/А.И. Лукьянов, С.А. Авакьян, П.П. Гуреев – М., Политиздат, 1984. – 382с.

Совнарком – Совет Министров – Правительство Удмуртии. Сборник документов и материалов, посвященный 70-летию образования Совета Народных Комиссаров УАССР. – Ижевск: Удмуртия. – 2005. – 304с.

Указ Президента РСФСР «О мерах по обеспечению проведения конверсии в УР»//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 821.

Указ Президента РСФСР «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности органов управления российских городов»//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР – 1991. – № 45. – Ст. 1505.

Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в РФ»//Собрания актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 44. – Ст. 4188.

Указ Президента РФ «О реформировании представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3924.

Указ Президента РФ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»//Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

Указ Президиума ВС РСФСР о переименовании г. Устинова Удмуртской АССР//Ведомости Верховного совета РСФСР. 1987. № 26. С. 563.

Указ Президиума ВС СССР «Об организации работы с наказами избирателей»//Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 36. – Ст. 736.

Устав г. Ижевска (Положение о самоуправлении г. Ижевска). – Ижевск, 1992.

Литература:

Абушахманова Н.З. Реформирование высших органов власти советской представительной системы. 1985-1993. Диссертация на соискание научной степени кандидата исторических наук. М., 2001.

Авакьян С.А. Принципиальный шаг вперед//Советы народных депутатов. – 1989. – № 2. – С. 22-29.

Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность.– М., Политиздат, 1990. –287с.

Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона//Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 1996. – № 2. – С. 3-34.

Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов: конституционные основы, теория, практика. – М.: Изд-во МГУ, 1980. – 176с.

Авторитет партии укреплять делами. (Из материалов зональных совещаний секретарей первичный парторганизаций)//Вестник обкома КПСС. – 1991. – № 1. – С. 2-8.

Агешин Ю.А. Советы: Восхождение к полновластию. – М.: Известия, 1990. – 320с.

Александрова М. Советы между прошлым и будущим. Исследование-эссе. – М.: «Издат. Дом РИГ-ИЗДАТ», 2002. – 232с.

Амбарцумов Е.А. О путях совершенствования политической системы социализма. //Иного не дано. – М.: Прогресс, 1988. – С. 77-97.

Андропов Ю.В. Учение К. Маркса и некоторые вопросы советского строительства в СССР//Андропов Ю.В. Избранные речи и статьи. – М.: Политиздат, 1983. – С. 231-250.

Арбатов Г.А., Баталов Э.Я. Политическая реформа и эволюция советского государства//Коммунист. – 1989. – № 4. – С. 35-47.

Архипова Т.Г. Государственность Российской Федерации в условиях независимости (декабрь 1991 – октябрь 1993гг.)/Труды историко-архивного института. – М., 1996. – Т. 33. – С. 79-94.

Ахметов Г.Г. Демократия и законность//Вестник обкома КПСС. – 1991. – №8. – С. 8-13.

Ахметов Г.Г. На основе широкой демократии//Пропагандист и агитатор. – 1989. – № 2. – С. 5-10.

Бакланов Г.Я. О правовом деле и мнимых истинах//Если по совести. Сб. статей. – М.: Художественная литература, 1988. – С. 41-54. – 398с.

Барабашев Г.В. Верховный Совет СССР. – М.: Знание, 1980. – 64с.

Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М.: Изд-во. МГУ,1996.– 352с.

Барабашев Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления//Народный депутат. – 1991. – № 11. – С. 36-40.

Барабашев Г.В. Советы народных депутатов: Время перемен//Советское государство и право. – 1988. – № 5. – С. 3-13.

Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. – М. Юр. лит., 1987. – 368с.

Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Связующее звено//Народный депутат. – 1991. – №4. – С. 37-46.

Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Правовая база обновления Советов//Советы народных депутатов. – 1988. – № 9. – С. 7-18.

Барсенков А.С. Введение в современную российскую историю. 1985-1991гг. Курс лекций. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 367с.

Барыльников И.П. Проблема политической реформы в СССР – России (1987-1993гг.) в американской политологии. Автореф. дис. канд. полит. наук. – СПб., 1996. – 15с.

Басов Б.П. Трудное время перемен (Россия в 1991-1994 гг.). – Ижевск, 1995.

Баталов Э.Я. Без идеала//Свободная мысль. – 1996. – № 3. – С. 73-83.

Баталов Э.Я. Живем ли мы в другой стране?//Народный депутат. – 1992. – № 1. – С. 82-87.

Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Государственное регулирование развития местного самоуправления. – Ижевск, 1999. – 67с.

Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Местное самоуправление: проблемы и пути совершенствования. – Ижевск, 1998. – 66с.

Бехтерев С.Л. Политическое развитие Удмуртии на завершающем этапе советской истории. – Ижевск: Издательский дом «Удмуртский университет», 2004. – 199с.

Бехтерев С.Л. Толерантность как механизм взаимодействия политических элит//Социальная толерантность и межкультурные коммуникации. – Ижевск, 2003. – С. 65-106.

Бехтерев С.Л., Бехтерева Л.Н. Конституционная реформа в Удмуртской Республике (1990-2000гг.)/Российская государственность: уровни власти. Теория и практика современного государственного строительства. – Ижевск, 2001 – С. 105-113.

Бехтерев С.Л. Институты политической системы в процессе суверенизации субъектов Российской Федерации//Социально-гуманитарные знания. – 2003. – № 6. – С. 36-52.

Бехтерев С.Л. Политическая система современной России: опыт исторического исследования (региональный аспект). Автореф. дис. д-ра ист. наук. – Ижевск, 2004. – 54с.

Болдин В.И. Крушение пьедестала. Штрихи к портрету М.С. Горбачева. – М.: Республика, 1995. – 446с.

Болдырев И. Время поиска и действий//Известия. 1988. 3 октября. С. 2.

Бурлацкий Ф.М. Без парламента нет подлинной демократии//Аргументы и факты. – 1989. – № 9.

Бурлацкий Ф.М. О советском парламентаризме//Литературная газета. – 1988. – 15 июня. – С. 5.

Бурлацкий Ф.М. Новое мышление: Диалоги и суждения о технологии революции и наших реформах. – М.: Политиздат, 1988. – 332с.

Бутенко А.П. Актуальные проблемы политической системы социализма //Научный коммунизм. – 1988. – № 9. – С. 3-14.

Бутко И.Ф. XXVII съезд и тенденции развития советского строительства//Советское государство и право. – 1986. – № 11 – С. 40-48.

Бызов Л., Львов Н. Перестройка: политическое сознание и социальные отношения//Век XX и мир. – 1989. – № 3. – С. 10-19.

Васильев В.И. Законодательство, управление, контроль//Советы народных депутатов. – 1986. – № 5. – С. 15-24.

Васильев В.И. Советы или муниципалитеты?//Народный депутатов. – 1991. – №16. – С. 47-52.

Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов. – М., «Юридическая литература» 1973. – 231с.

Верниченко М.А. От перестройки к смене модели общественного развития. – М., 1999. – 40 с.

Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. – М.: ИНФРА-М, Издательство «Весь мир», 2002. – 544с.

Викулов М.В. Развивая демократию//Ленинское знамя. – 1987. – 11 апреля.

Власть и оппозиция. Российский политический процесс XX столетий. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1995. – 400с.

Водолазов Г.Г. Кто виноват, что делать и какой счет?//Иного не дано. – М.: Прогресс, 1988. – С. 441-468.

Войтович В.Ю. Выражая волю народа. Об изменениях в Конституции СССР и Законе о выборах народных депутатов//Пропагандист и агитатор. – 1989. – №1. – С. 7-11.

Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. – Ижевск: Удмуртия, 2003. – 368с.

Войтович В.Ю. Развитие правового статуса Удмуртии в составе России. 1920-2000. – Ижевск: Удмуртия, 2003. – 52с.

Войтович В.Ю., Тронин А.А. Конституционные основы правового положения местного самоуправления в Российской Федерации//Вестник Удмуртского университета. Правоведение. – 2003. – № 3. – С. 3-12.

Волобуев О.В. Четвертооктябрьский политический режим: социальная сущность и перспективы/Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития. – М., 1995. С. 287-300.

Вчера, сегодня, завтра Советской Удмуртии. Очерки. Ижевск: Удмуртия, 1990. – 416с.

Габричидзе Б. Н. Исполкому – исполнять//Народный депутат. – 1990. – №10. – С. 15-21.

Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. – М.: Вагриус, 1997. – 366с.

Геллер М.Я. Горбачев. Победа гласности и поражение перестройки//Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал. – Под ред. Ю.Н. Афанасьева. – М., 1997. – С. 545-575.

Геллер М.Я. История России 1917-1995. В 4т. Т. 3. Утопия у власти. Седьмой секретарь. Блеск и нищета Михаила Горбачева. – М.: МИК, Агар, 1996. – 476с.

Гельман А. Время собирания сил//Если по совести. Сб. статей. – М.: Художественная литература, 1988. – С. 98-107.

Гельман В.Я. Эволюция представительных органов власти в современной России//Политический мониторинг. – 1992. – № 11. – С. 154-176.

Гельман В.Я. Десоветизация местной власти: политический контекст//Власть. – 1994. – № 8. – С. 25-29.

Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики//Полис. – 1998. – № 1. – С. 87-106.

Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России/Моск. обществ. Науч. фонд. – М., 1998. – 109с.

Глубоцкий А., Мухин А., Тюков Н. Органы власти субъектов Российской Федерации (обзоры, биографии, телефоны). – М., 1995. – 131с.

Говоренкова Т.М. Кто в городе хозяин?//Коммунист.– 1989.– № 16.– С. 74-84.

Голубев В. Первоочередные задачи Советской власти//Комсомолец Удмуртии. – 1990. – 24 марта. – С. 2.

Горбачев М.С. Жизнь и реформы. – М.: Новости, 1995. – Т. 1. – 596с.

Горбачев М.С. Избранные речи и статьи.– М.: Политиздат, 1987.–Т.5.– 575с.

Горбачев М.С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. – М.: Политиздат, 1987. – 270с.

Гордон Л.А. Возможен ли плюрализм в советском обществе//Постижение. Социология. Социальная политика. Экономическая реформа. – М., Прогресс, 1989. – С. 326-337.

Грехов А.В. Советская государственность как форма подлинного народовластия/Великий Октябрь и современная Россия. Материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию Великой Октябрьской социалистической революции. – Н. Новгород, 1997. – С. 58-66.

Григорьев К. Перестройка: необходимость, характер, пути//Политическое образование. – 1989. – № 2. – С. 7-15.

Григорьев М. Авторитет Советов. От чего он зависит?//Вестник обкома КПСС. – 1990. – № 3. – С. 6-8.

Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. М. – Ижевск, 2002. – Т. 2. – Кн.1. – 464с.

Гуторова А.Л. Генезис представительной власти в России и современные проблемы/Политическая теория и практика: тенденции и проблемы. – М., 1995. – Вып. 3. – С. 32-45.

Даниленко В. Утверждая новую форму парламентаризма//Народный депутат. – 1990. – № 2. – С. 12-19.

Дементьев А.Н. О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели//Государство и право. – 1996. – № 8. – С.112-120.

Демократия в действии//Советы народных депутатов.–1986.– №5.–С.66-68;

Демократия и Советы. Ученые и практики за «круглым столом» //Советы народных депутатов. – 1988. – № 5. – С. 3-18.

Демочкин Н.Н. Власть народа. Формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. – М.: Мысль, 1978. – 278с.

Денисов В. Совмещение постов и разделение функций//Коммунист. – 1989. – №13. – С. 29-30.

Долг власти – бремя власти. Круглый стол редакции//Политическое образование. – 1988. – № 18. – С. 12-21.

Дорожкин Ю.Н. Повышение роли Советов народных депутатов – важное направление демократизации общества//Научный коммунизм. – 1989. – № 2. – С. 9-19.

Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в политической системе социализма. – Саратов. Изд-во Саратов. ун-та,1982. – 159с.

Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в условиях перестройки. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1990. – 88с.

Ельцин Б.Н. Записки Президента.– М.: Издательство «Огонек»,1994.– 415с.

Ельцин Б.Н. Исповедь на заданную тему. – Л.: Сов. Писатель, Ленингр. отделение, 1990. – 181с.

Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции. – М.-Тула: ТИГИМУС, 1997. – 340с.

Ефремова Н.Н., Лаптева Л.Е. История земств и перспективы развития местного самоуправления//Государство и право. – 1998. – № 11. – С. 150-153.

Ефремова Т.Н. Региональные аспекты современного политического процесса//Четвертая российская университетско-академическая научно-практическая конференция. Ч. 1. – Ижевск, 1999. – С. 49-51.

Ефремова Т.Н., Замостьянова Т.В. Некоторые аспекты теорий местного самоуправления//Пятая российская университетско-академическая научно-практическая конференция. Ч. 2. – Ижевск, 2001. – С. 57-59.

Журавлев В.В. Методология исторической науки. Вчера. Сегодня. Завтра?//Кентавр. – 1995. – № 6. – С. 140-146.

Златопольский Д.Л. Национальная государственность союзных республик: некоторые актуальные проблемы//Советское государство и право. – 1989. – № 4. – С. 12-21.

Златопольский Д.Л. Проблемы отечественной государственности //Вестник МГУ. Серия 11.Право. 1998. №6. С. 3-16.

Злобин Н.В. Пути перестройки: Опыт и современность. – М. Высш. шк., 1989 – 191с.

Зобнин П.В. Советы: время и стиль работы. – М.: Советская Россия, 1988. – 238с.

Иванов В.Н. КПСС и власть: Департизация органов государственной власти и управления на Южном Урале. – Челябинск, 1999. – 170с.

Иванченко А.В. Законодательство об отзыве депутатов (состояние и перспектива)//Советское государство и право. – 1991. – № 10. – С. 30-38.

Игнатов В.Г. Становление государственного и муниципального управления в современной России (1990-е годы). – Ростов н/Д.: СКАГС, 1998. – 127с.

Игрицкий Ю.И. Меняющаяся Россия как предмет концептуального анализа//Отечественная история. 1998. № 1. С. 3-23.

Игрицкий Ю.И. Общественная трансформация в СССР и России после 1985г.: взгляды и концепции. М., 1998.

Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С. Реформы и контрреформы в России. М.: Изд-во МГУ, 1996. – 398с.

Ильинский И. Полновластие//Советы народных депутатов.– 1988.– № 10.– С.3-9.

Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов. Правовое положение. Основы организации и деятельности. – М.: Юрид. лит., 1983. – 256с.

История государства и права СССР. Ч. 2.(Советский период)/под ред. Г.С. Калинина, Г.В. Швекова. – М.: Юрид. лит., 1981. – 519с.

История Удмуртии: XX век/под ред. К.И. Куликова. – Ижевск: УИИЯЛ УрО РАН, 2005. – 544с.

Истягин Л.Г. Век Советов//Свободная мысль–XXI.– 2002.– № 12.– С. 51-65.

К полновластию Советов и созданию социалистического правого государства. Доклад М.С. Горбачева на сессии Верховного Совета 29 ноября 1988г.//Советы народных депутатов. – 1989. – №1. – С. 5-23.

Каков он – сегодняшний день Совета?//Воткинские вести. 1992. 24 июня. С. 2.

Кара-Мурза С.Г. Советская цивилизация: От начала до Великой победы. – М.: Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2002. – 640с.

Кеннеди П. Вступая в двадцать первый век. Пер. с англ. – М., Издательство «Весь мир», 1997. – 480с.

Кириллов А.Д. Социально-политическое развитие регионов в период становления новой российской государственности. 1990-1998. (на материалах Урала). Автореф. дис. д-ра ист. наук. – Челябинск, 1999. – 39с.

Киселева Т. От самоуправления к самовыживанию//Северная правда. – 1993. – 11 марта.

Клямкин И.М. Какой авторитарный режим возможен сегодня в России//Полис. – 1993. – № 5. – С. 49-55.

Клямкин И.М. Посткоммунистическая демократия и ее исторические особенности в России//Полис. – 1993. – № 2. – С. 6-25.

Клямкин И.М. Российская власть на рубеже тысячелетий//Pro et contra. – Т. 4. – Весна 1999.

Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 272с.

Кодин М.И. Теоретико-методологические проблемы социально-экономических и социально-политических преобразований в России в конце XXвека. – М.: Наука, 2002. – 213с.

Козлова Н.Н. Из опыта реформирования политической системы СССР: региональный аспект//Социально-политические процессы в меняющемся мире. – Тверь, 2000. – С. 37-47.

Козлова Н.Н. Тверские Советы народных депутатов в годы перестройки (1985-1991гг.): опыт реформирования. Диссертация на соискание научной степени кандидата исторических наук. – Тверь, 1998.

Коломиец В.П. Представительная власть в России (между советской и парламентской)//Мир России. – 1994 (3). – Т. 3. – № 1. – С. 3-35.

Колюшин Е.И. Советы и реформа политической системы//Известия вузов. Правоведение. – Л., 1988. – № 5. – С. 3-13.

Корельский В.М. Власть. Демократия. Перестройка. – М.: Мысль, 1990. – 237с.

Кореневская Е.И. Местные Советы в условиях территориальной концентрации производства. – М.: Наука, 1984. – 172с.

Кореневская Е.И. Развитие экономических функций Советов народных депутатов в условиях перестройки//Советы народных депутатов и перестройка. – Кишинев, 1988. – С. 279-295.

Кореневская Е.И. Советы и социальные потребности населения. – М.: Юрид. лит., 1988. – 160с.

Кореневская Е.И., Старовойтов Н.Г., Краснов М.А. К разработке проекта Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве//Советское государство и право. – 1989. – № 2. – С. 74-90.

Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1992гг. – М., 1994.

Котеленец Е.А. Проблема власти в условиях двух российских революций (февраль 1917 – март 1918гг.) и переходного периода (1985-1993гг.)/Личность, общество и власть в истории России. Системный компаративный анализ. – М., 1998.

КПСС и развитие советской политической системы/Г.В. Атаманчук, В.И. Васильев, А.Ф. Выдрин и др. – М., Мысль, 1987. – 291с.

Красильников Д.Г. Власть в переходные периоды отечественной истории (1917-1918; 1985-1993гг.) Сравнительный анализ. Автореферат дис. канд. ист. наук. – Пермь, 1997. – 31с.

Красильников Д.Г. Межсистемные политические ситуации в России в XX веке: проблемы теории и истории. – Пермь, 2001. – 251с.

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

Краснов М.А. О некоторых путях обеспечения реального самоуправления/Советы народных депутатов в условиях реформы политической системы. – М., 1989. – С. 15-32.

Краснов М.А., Федотов М.А. Депутатская активность//Советское государство и право. – 1988. – № 2. – С. 30-38.

Крыштановская О.В. Партийная элита в годы перестройки/Политические процессы в условиях перестройки. – М., 1991. – Вып. 1. – С. 3-34.

Крючков В.А. Личное дело. – М., 1996.

Кудрявцев В.Н. Советское государство: Преемственность и обновление//Коммунист. – 1987. – № 16. – С. 39-50.

Кудрявцев И. И. Документы Секретариата и Политбюро ЦК КПСС в ЦХСД//Отечественные архивы. – 1993. – № 2. – С. 82-90.

Кузнецов В. Вопросы и запросы//Советы народных депутатов. – 1984. – № 6.

Кузьмин А.Г. Истоки русского национального характера//Вестник МГУ. Серия 8. История. – 1993. – № 5. – С. 20-29.

Кукушкин Ю.С. От первых Советов рабочих депутатов к Советам народных депутатов. – М.: Политиздат, 1979. – 80с.

Кукушкин Ю.С. Советы в развитом социалистическом обществе. – М.: Знание, 1976. – 64с.

Кулешов С.В., Медушевский А.Н. Россия в системе мировых цивилизаций: Учебное пособие/под общей редакцией проф. О.В. Волобуева. – М.: Издат. Книготорговый центр «Маркетинг», 2001. – 775с.

Куликов К.И. Национально-государственное строительство восточно-финских народов в 1917-1937гг. РАН. УрО УИИЯЛ. – Ижевск, 1993. – 277с.

Куликов К.И. Удмуртия – субъект России. РАН. УрО Удм. ИИЯиЛ. – Ижевск, 1999. – 279с.

Курашвили Б. П. К полновластию Советов//Коммунист. – 1988. – № 8. – С.28-37.

Курашвили Б. П. Советы: Возвращение к себе//Известия. – 1988. – 16февраля.

Курашвили Б.П. Страна на распутье…(Потери и перспективы перестройки). М.: Юрид. лит., 1990. – 175с.

Курицын В.М. О разработке проекта Конституции СССР 1936 года//Право и жизнь. – 1996. – № 10. – С. 157-169.

Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. – 318с.

Лазарев Л.В., Слива А.Я. Конституционная реформа: первый этап. М.: Знание, 1989. – 96с.

Ланцов С.А. Теория политической модернизации и становления парламентской демократии в России//Известия вузов. Правоведение. – 1995. – № 4-5. – С. 13-24.

Лаптева Л.Е. Об истории земских учреждений России//Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 122-132.

Ленин В.И. Письмо к В.М. Молотову для Пленума ЦК РКП(б) с планом политдоклада на XI Съезде партии//Полное собрание сочинений. Т. 12. – М.: Издательство политической литературы, 1981. – С. 60-62.

Ленин В.И. Наши задачи и совет рабочих депутатов (письмо в редакцию)//Полное собрание сочинений. Т. 45. – М.: Издательство политической литературы, 1981. – С. 59-70.

Лигачев Е.К. Избранные речи и статьи. – М.: Политиздат,1989. – 317с.

Литягин Н.Н. Местное самоуправление: понятие, организационно-экономические основы и гарантии его осуществления. – М., 1992. – 31с.

Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. – М.: Юрид. лит., 1978. – 351с.

Лукьянов А.И. Съезд, общество, власть Советов//Известия. – 1989. – 24июня.

Лукьянова Б.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России. (1917 – 1993гг.) – М., Изд-во МГУ, 2000. – 192с.

Лысенко В.Н. Парламентаризм и формирование политического истеблишмента в России//Полис. – 1994. – № 6. – С. 134-141.

Магомедов А.К. Политические элиты советской провинции//Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 4. – С. 72-80.

Максимов В.А. Проблема местного самоуправления в решениях конституционного суда Российской Федерации. – М., 1996.

Малиа М. Конец утопии. /Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал/под ред. Ю.Н. Афанасьева. – М., 1997. – С. 575-595.

Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: Монография/М.Ю. Мартынов; Сургут. гос. ун-т. – Сургут: Изд-во СурГУ, 2003. – 198с.

Марьясин В. Нужна ли нам земская Россия?//Москва. – 1994. – № 10. – С. 103-113.

Маслов Д.В. Трансформация советской системы в годы перестройки: историография, методы исследования//Социально-гуманитарные знания. – 2002. – № 3. – С. 229-246; № 4. – С. 218-236.

Медведев Р. А. Советы в истории нашего государства //Общественные науки. – 1989. – № 3. – С. 104-125.

Медушевский А.Н. Демократизм и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М. «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1998. – 650с.

Меркулов Г.С. Государство и демократизация. О реформе политической системы советского общества//Политическое образование. – 1989. – № 2. – С. 15-22.

Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие /В.И. Васильев. – М., 1999. – 453с.

Местное самоуправление: Материалы круглого стола//Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 28-38.

Местные советы народных депутатов – органы народовластия и социалистического самоуправления. – М.: Политиздат, 1986. – 221с.

Местные Советы: Опыт работы в условиях перестройки. – Л.: Лениздат. – 1987. – 46с.

Механизм торможения: Истоки, действие, пути преодоления/сост. Ю.С. Аксенов. – М.: Политиздат, 1988. – 287с.

Мигранян А.М. Демократия в теории и исторической практике//Коммунист. – 1990. – №1. – С. 33-43.

Мигранян А.М. Механизм торможения в политической системе и пути его преодоления//Иного не дано. – М., Проспект, 1988. – С. 97-122.

Митрохин С.С. Российский федерализм: история болезни/НГ – регионы. –1998. – №16 (20).

Москалев А.В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. – Свердловск: Издательство Уральского университета, 1988. – 176с.

Муниципальное право/под ред. А.И. Коваленко. – М.: Новый Юрист, 1997. – 367с.

На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе/под общей редакцией В.В. Журавлева. – М.: Политиздат, 1990.– 447с.

Нагорная М.А. Информация о практике работы местных Советов. – М.: Юрид. лит., 1986. – 159с.

Напалков А.Д. Государственное строительство в Коми АССР во второй половине 40-х – 80-е годы. – Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 1997. – 36с.

Некоторые аспекты социально-экономического кризиса в УАССР и вопросы разработки региональной программы стабилизации экономики. – Ижевск, 1995. – 38с.

Нечаев В.Д. Инновации и традиции в реформе местного самоуправления в постсоветской России//Полития. – 2001. – № 3. – С. 5-29.

Нечай Н. Хождение по кругу, или для чьего блага проводятся реформы местных органов власти//Народный депутат. – 1991. – № 18. – С. 38-41.

О перестройке и кадровой политики. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева на Пленуме ЦК КПСС 27 января 1987г//Известия. – 1987. – 28 января.

Овсепян Ж.И. О ходе конституционной реформы в СССР//Известия вузов. Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 8-21.

Ольшанский Д.В. Трансформация человеческого сознания (От мегамашины тоталитаризма к демократическому обществу)//Полис. – 1991. – № 3. – С. 53-67.

Ольшанский Д.В., Харитонова О.Г. Перестройка как неудавшаяся попытка политической модернизации//Вестник МГУ. Серия № 12. Политические науки. – 1996. – № 6. – С. 28-36.

Осадчий И. Советы: диалектика развития, причины поражения//Диалог. – 1996. – № 2. – С. 71-77.

Осипов А. Местное самоуправление: варианты и возможности//Огни Прикамья. – 1991. – № 4.

Основин В.С. Советская представительная система: Вопросы и теории перестройки. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. – 128с.

Остапенко И.П. Рабочий класс в политической системе советского общества в 70 – 80-х годах/Россия в XX веке: Историки мира спорят. – М.: Наука, 1994. – С. 622-630.

Павловский Р.С. Конституционные основы деятельности местных Советов народных депутатов. – Харьков: Вища школа, 1979. – 175с.

Пантин В.И., Лапкин В.В. Волны политической модернизации в истории России. К обсуждению гипотезы//Полис. – 1998. – № 2. – С. 39-44.

Пантин И.К. Посткоммунистическая демократия в России: основания и особенности//Вопросы философии. – 1996. – № 6. – С. 3-15.

Парадиз А. Исторический опыт местного самоуправления [Электронный ресурс]/Электрон. журн. – Обозреватель. – Режим доступа к журн.: http://www.nasledie.ru.

Пахомова И.А. Авангард советского народа. – Ижевск: Удмуртия, 1981. – 36с.

Педерий С.В. Политологический анализ американской советологии периода «перестройки» в СССР. Автореф. дис. д-ра полит. наук. – СПб., 1996. – 25с.

Пеньков Е.М. Демократизация и личность//Политическое образование. – 1989. – № 2. – С. 22-29.

Перегудов С.П. Фактор Горбачева и «системная трансформация»//Полис. – 1996. – № 6. – С.129-136.

Петренко Ф. Политическая система: разграничение функций//Коммунист. – 1988. – № 9. – С. 36-38.

Петров Н.В. Выборы органов представительной власти//Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 3. – С. 25-34.

Пивоваров Н.Д. Что «не так» в законе о Советах//Народный депутат. – 1991. – № 6. – С. 20-25.

Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945-1991. – Новосибирск: Сибирский хронограф, 2000. – 684с.

Погружение в трясину: Анатомия застоя/сост. Т.А. Ноткина. М.: Прогресс, 1991. – 704с.

Политический альманах России 1997/под ред. М. Макфола и Н. Петрова. – М.: Московский Центр Карнеги, 1998. – Т. 2. Социально-политические портреты регионов: Кн. 1 – 552с.

Пономарев К.А. Некоторые вопросы государственного строительства в Удмуртской Республике на современном этапе (актовая речь). – Ижевск: Издательство Удмуртского ИУУ. – 1996. – 20с.

Пономарев К.А. Финно-угорский мир: потребность объединения и проблемы развития. – Ижевск: Изд-во Удм. ИУУ, 1994. – 26с.

Попцов О.М. Хроника времен «Царя Бориса»: Россия, Кремль. 1991-1995. – М.: Совершенно секретно, 1996. – 479с.

Постижение. Социология. Социальная политика. Экономическая реформа/ред.-сост. Ф.М. Бородкин. – М.: Прогресс, 1989. – 590с.

Проблемы исторического познания/под ред. Г.Н. Севостьянова. – М.: Наука, 1998. – 299с.

Прохоров В.Г. О политико-правовой природе Советов как звеньев системы местного самоуправления//Известия вузов. Правоведение. – СПБ, 1993. – № 2. – С. 84-89.

Ракитский Б.В., Ракитская Г.Я. Стратегия и тактика перестройки. – М.: Наука, 1990. – 128с.

Разуваева Н.Н. Социально-политическое положение рабочих СССР во второй половине 80-х – начале 90-х гг. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – 123с.

Рева В.Е. История государственного местного управления (советский период). – Пенза: Изд-во Пенз. Гос. Техн. Ун-та, 1998. – 208с.

Регионы России. Хроника и руководители/под ред. К. Мацузато. Т. 7. Республика Татарстан, Республика Мордовия, Удмуртская Республика. – Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000. – 474с.

Родионов Б. Район подсчитывает доходы//Известия. – 1987. – 20 августа.

Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия/под ред. А.В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003. – 300с.

Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М.: Юрист, 1994. – 288с.

Рыбкин И.П. Представительная власть в современной России//Диалог. – 1995. – № 4. – С. 27-34.

Рыбкин И.П. Россия обретет согласие. – М.: Международный гуманитарный фонд «Знание»; Межрегиональный фонд «Согласие», 1997. – 496с.

Рыжков Н.И. Десять лет великих потрясений. – М., 1996. – 575с.

Рыжков Н.И. Я из партии по имени «Россия». – М., 1995. – 440с.

Рябов А.В. О некоторых особенностях развертывания политического процесса России. (1990-1994 гг.)//Вестник МГУ. Сер. 12. Социально-политическое исследование. – 1994. – № 5. – С. 68-81.

Сабуров Е.Ф. Реформы в России: первый этап. – М., Вершина-Клуб, 1997. – 271с.

Слива А.Я. Депутатский запрос. – М.: Знание, 1988. – 95с.

Слива А.Я. Какой будет местная власть//Российская Федерация. – 1993. – № 1 (13). – С. 41-45.

Слива А.Я. Контрольная деятельность Советов: Состояние и резервы перестройки. – М.: Политиздат, 1987. – 304с.

Слива А.Я. Пора возвращаться в мир: От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению//Народный депутат. – 1992. – №2. – С. 56-67.

Слива А.Я. Совет. Президиум. Исполком//Народный депутат.–1990.–№9. С.7-18.

Смирнов Г.Л. Революционная суть перестройки. М.: Политиздат, 1987. – 222с.

Собянин А., Юрьев Д., Скоринов Ю. Выдержит ли Россия еще одни выборы в 1991 году//Невский курьер. – 1991. – № 11.

Совершенствование советской работы в свете положений новой Конституции СССР/под ред. В.С. Основина. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1978. – 83с.

Советское народное представительство. – Свердловск, 1984. – 138с.

Советы – органы народовластия. – Ижевск: Удмуртия, 1975. – 196с.

Советы за 50 лет. – М.: Мысль, 1967. – 495с.

Советы народных депутатов в новых условиях хозяйствования/Советы народных депутатов и перестройка. – М., 1990. – 192с.

Советы народных депутатов в условиях реформы политической системы/Сб. ст. под ред. Е.И. Кореневской. – М.: Ин-т гос-ва и права, 1989. – 119с.

Советы народных депутатов и перестройка. Реферативный сборник. – М., 1990. – 192с.

Советы народных депутатов и перестройка/под ред. Е.И.Кореневской. – М.: ИНИОН. – 191с.

Советы: история и современность. – М.: Мысль, 1987. – 268с.

Согрин В.В. 1985-1995: Реалии и утопии новой России//Отечественная история. – 1995. – №2. – С. 3-16.

Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985-2001: от Горбачева до Путина. – М., Издательство «Весь мир», 2001. – 272с.

Соковиков Л.А. Контроль и проверка исполнения: Из опыта организационно-массовой работы исполкомов местных Советов Удмуртии. – Ижевск: Удмуртия, 1979. – 73с.

Соковиков Л.А. Органы народовластия: Из опыта работы местных Советов Удмуртской АССР. – Устинов: Удмуртия, 1985. – 92с.

Соколов А.К. Советы: От власти иллюзий к иллюзии власти/Формирование административно-командной системы. Сб. ст. – М., 1992. – С. 165-185.

Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию: посильные соображения. – М.: Патриот, 1991. – 64с.

Сорокин В.Д., Панов Р.В. XXVII съезд КПСС и основные направления работы Советов. – Л.: Лениздат, 1986. – 302с.

Становление местного самоуправления в России. Заочный круглый стол//Полис. – 1998. – № 4. – С. 152-167.

Старовойтов Н.Г. Реформировать Советы надо, но отказываться от них – нет//Народный депутат. – 1992. – № 13. – С. 27-33.

Старовойтов Н.Г. Сессии Советов: теория, практика, проблемы //Советское государство и право. – 1985. – № 11. – С. 3-13.

Сулейменов О. За что я голосовал на конференции//Литературная газета. – 1988. – 13 июля.

Сунгуров А.Ю. Функции политической системы: от застоя к постперестройке/Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб., 1998. – 288с.

Съезд Советов. Верховный Совет Удмуртской АССР. Государственный Совет Удмуртской Республики. Из истории представительных органов власти Удмуртии. – Ижевск: Удмуртия. – 2005. – 280с.

Терещенко Ю.Я. К вопросу о конституционной реформе в СССР в период перестройки/Российское государство и общество. XX век. – М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1999. – С. 221-245.

Терещенко Ю.А. Политическая реформа в СССР на рубеже 1980-1990-х гг. и ее влияние на распад СССР [Электронный ресурс]/Научно-исследовательский

институт социальных систем. – Режим доступа: http://niss.ru/mags_tereshenko.shtml.

Терещенко Ю.А. Реформа политической системы СССР: Причины и последствия. 1985-1997 гг.//Музейный сборник. – М., 1997. – С. 71-84.

Тиковенко А.Г. Кадровая политика в условиях перестройки. – Минск: Навука і тэхніка, 1990. – 92с.

Томшич В.Г. Россия на пути формирования конституционного строя (1918-1994)/Социально-политическое развитие России: проблемы, поиски, решения. – Ижевск, 1996. – С. 10-17.

Томшич В.Г. Руководящая сила советского общества. – Устинов: Удмуртия, 1986. – 48с.

Трегуб Г.М. Парламентаризм советский: истоки, многопартийность, блоки: Справочное пособие. – М., 1991. – 92с.

Трофимова И.Н. Реформа советской системы управления на местах в 90-х гг. XXв. (на примере республик Поволжья)//История государства и права. Федеральный журнал. Научно-правовое издание. – 2002. – № 4. – С. 33-38.

Тряков И.В. Кадры местных Советов. М.: Юрид. лит., 1987. – 126с.

Тубылов А.И. К полновластию Советов//Пропагандист и агитатор. – 1989. – № 23. – С. 2-6.

Уваров С.Н. Направления углубления демократизации российского общества//Перспективы развития регионов России в XXI веке: Материалы межрегиональной научно-практической конференции молодых ученых и специалистов/ИжГСХА. – Ижевск, 2002. – Т. 1. – С. 294-296.

Уваров С.Н. Исторический опыт политического реформирования в Удмуртии в 90-е гг. XX в. Автореф. дис. канд. ист. наук. – Ижевск, 2003. – 28с.

Уваров С.Н. Результаты политических реформ 90-х гг. XX века в Удмуртии//Перспективы развития регионов России в XXI веке: Материалы межрегиональной научно-практической конференции молодых ученых и специалистов/ИжГСХА. – Ижевск, 2002. – Т. 1. – С. 281-294.

Удмуртия в годы реформ: 1990—2001. – Екатеринбург: ИД «Сократ», 2002. – 288с.

Удмуртская областная организация КПСС в цифрах. 1921-1985гг.: Стат. сб. – Устинов: Удмуртия, 1986. – 200с.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М.: Дело, 1998. – 280с.

Фомин О.И. Деятельность местных Советов Удмуртской АССР в годы VIII – IX пятилеток. Автореф. дис. канд. ист. наук. – Л., 1987. – 27с.

Фомин О.И. Деятельность местных Советов. Вопросы историографии//Историография социалистического строительства в Удмуртии. (1946-1985гг.). – Ижевск, 1988. – С. 51-61.

Фролов В. Чтобы это не повторилось//Иного не дано. – М.: Прогресс, 1988. – С. 392-412. – 671с.

Фроянов И.Я. Погружение в бездну: (Россия на исходе XX века). – С-Пб.: Издательство С-Пб. ун-та, 1999. – 800с.

Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. – М.: Омега-Л, 2004. – 120с.

Чебриков В.М. Правовая политика – активное звено перестройки//Коммунист. – 1989. – № 8. – С. 3-18.

Черняев А.С. Дневник помощника Президента СССР. – М.: ТЕРРА: Республика, 1997. – 336с.

Чиркин В.Е. Разделение властей: Социальные и юридические аспекты//Советское государство и право. – 1990. – № 8. – С. 150-152.

Чубарьян А.О. О кризисе российской исторической науки//НГ-сценарий. – 1998. – № 11. – С. 4.

Шанцев В.В. Кто правит на местах//Народный депутат. – 1990. – № 3. – С. 45-49.

Шкляев Г.К. Межэтнические отношения в Удмуртии. Опыт историко-психологического анализа. – Ижевск, 1998. – 209с.

Шубин А.В. Развитие советской представительной системы и принцип делегирования: к истории вопроса//Политические институты и обновление общества. – М.,1989. – С. 73-81.

Шубин А.В. От «застоя» к реформам. СССР в 1917-1985 гг. – М.: РОССПЭН, 2001. – 768с.

Щукин С.Г. Власть в законе. – Ижевск, 1995. – 48с.

Южина Е.В. Теория местного самоуправления и проблемы реформирования административно-территориального устройства современной России. Автореф. дис. канд. полит. наук. – СПб., 1998. – 28с.

Яковлев А.Н. Муки прочтения бытия. Перестройка: надежды и реальность. – М.: Новости, 1991. – 364с.

Яковлев А.Н. Реализм – земля перестройки: Избр. выступления и ст./А.Н.Яковлев. – М.: Политиздат, 1990. – 543с.

Catherine J. Danks Russian Politics and Society: An Introduction. Edinburgh University press. – Edinburgh, 2001.

Sakwa R. Gorbachev and his Reforms. N.Y. – L. 1990.

Периодическая печать:

АиФ. – 1990. – №23.

Демократическая Удмуртия. – 1991. – август-сентябрь.

Известия. – 1988. – 11 января.

Известия. – 1989. – январь – март.

Известия. – 1989. – 20 сентября.

Известия. – 1993. – 6 мая.

Известия Удмуртской Республики. – 1992. – 19 марта.

Известия Удмуртской Республики. – 1992. – 15 октября.

Известия Удмуртской Республики. – 1993. – январь.

Известия Удмуртской Республики. – 1993. – 29 апреля.

Известия Удмуртской Республики. – 1993. – сентябрь.

Известия Удмуртской Республики. – 1992. – 24 ноября.

Комсомольская правда. – 1988. – 27 апреля.

Правда. – 1989. – январь-март.

Правда. – 1989. – 20 сентября.

Правда. – 1990. – 13 марта.

Удмуртская правда. – 1979. – 15 июня.

Удмуртская правда. – 1989. – 29 октября.

Удмуртская правда. – 1989. – ноябрь-декабрь.

Удмуртская правда. – 1990. – 8 марта.

Удмуртская правда. – 1990. – 15 апреля.

Удмуртская правда. – 1990. – 16 августа.

Удмуртская правда. – 1991. – 18 мая.

Удмуртская правда. – 1991. – 17 октября.