

Реформа системы Советов народных депутатов в Калмыкии в годы перестройки (1989–1991 гг.)

*Евгений Александрович Гунаев*¹

¹ Калмыцкий научный центр РАН
(д. 8, ул. И. К. Илишкина, 358000 Элиста, Российская Федерация)
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник

© КалмНЦ РАН, 2020

© Гунаев Е. А., 2020

Аннотация. В статье на примере Калмыкии исследуется реформирование системы Советов народных депутатов в конце 1980-х — начале 1990-х гг. Реформирование системы Советов народных депутатов в Калмыкии в указанный период развивалось в русле социалистической доктрины видения роли Советов в системе общегосударственной власти. Данные изменения отражали веяния перестройки и были направлены на демократизацию деятельности Советов народных депутатов, повышение их роли как представительных органов власти и ответственности, в особенности местных Советов, в решении вопросов социально-экономических проблем территорий и населения. Начиная с 1991 г. под влиянием российских реформ происходит постепенный переход к видению местных Советов как органов местного самоуправления. С 1992 г. в Калмыкии был введен институт местного самоуправления.

Ключевые слова: Советы народных депутатов, Калмыкия, перестройка, местное самоуправление, государственная власть, конституционные реформы, демократизация

Благодарность. Исследование проведено в рамках государственной субсидии — проект «Комплексное исследование процессов общественно-политического и культурного развития народов Юга России» (номер государственной регистрации: АААА-А19-119011490038-5). Материалы статьи апробированы на Международной научной онлайн-конференции «Монголоведение в начале XXI в.: современное состояние и перспективы развития – II», проведенной при финансовой поддержке РФФИ (проект № 20-09-22004) и частичной поддержке гранта Правительства РФ (№ 075-15-2019-1879).

Для цитирования: Гунаев Е. А. Реформа системы Советов народных депутатов в Калмыкии в годы перестройки (1989–1991 гг.) // *Desertum Magnum: studia historica*. 2020. № 1. С. 135–144. DOI: 10.22162/2712-8431-2020-9-1-135-144

UDC 94(47).084

DOI: 10.22162/2712-8431-2020-9-1-135-144

The Board of People's Deputies System Reform in Kalmykia during the years of Perestroika (1989–1991)

*Evgeniy A. Gunaev*¹

¹ Kalmyk Scientific Center of the RAS
(8, Ilishkin St., Elista 358000, Russian Federation)
Cand. Sc. (Jurisprudence), Senior Research Associate

© KalmSC RAS, 2020

© Gunaev E. A., 2020

Abstract. The article analyses the board of people's deputies system reform at the end of 1980s — the beginning of 1990s on the example of the Republic of Kalmykia. The board of people's deputies system reform in Kalmykia in the given period developed within the framework of social doctrine vision of the Soviet in the system of country-wide power. These changes reflected the influence of perestroika and were aimed at democratization of the board of people's deputies work, the rise of their role as the representational body of power and responsibility, specifically the local board, in the solution of social-economic problems of the territories and population. Beginning from 1991, under the influence of Russian reforms there was a gradual transition to the perception of the local board as a local government authority. In 1992, the local government institution was introduced in Kalmykia.

Keywords: the board of people's deputies, Kalmykia, perestroika, local government, state power, constitutional reforms, democratization

Acknowledgement. The research was conducted within the scope of government grant — the project “An Integrated Research of Socio-political and Cultural Development Processes of people from the South of Russia (state registration number AAAA-A19-119011490038-5). The article was presented at the international scientific online conference “Mongolian Studies at the beginning of the 21st century: Current State and Development Prospects – II”, held with the financial support of RFBR (project № 20-09-22004) and partial support of the Russian Government Grant (№ 075-15-2019-1879).

For citation: Gunaev E. A. The Board of People's Deputies System Reform in Kalmykia during the years of Perestroika (1989–1991). In: Desertum Magnum: studia historica. 2020. № 1. Pp. 135-144. DOI: 10.22162/2712-8431-2020-9-1-135-144

Согласно советской идеологии и практике государственного строительства, Советам народных депутатов отводилась важнейшая роль в механизме управления, именно они должны были выступать основой советского народовластия. Статья 2 Конституции Калмыцкой АССР 1978 г. гласила: «Вся власть в Калмыцкой АССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Калмыцкой АССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов» [Советские конституции 2015: 113].

Однако, как известно, фактически управляла страной Коммунистическая партия Советского Союза, а Советы играли второстепенную роль. В конце 1980-х гг., с началом перестройки советского общества и государства, ситуация стала меняться, что не могло не затронуть роль Советов народных депутатов. В настоящей статье на примере Калмыкии рассмотрено реформирование системы Советов, прежде всего на низовом уровне.

Реформирование высших органов власти Калмыкии исследовалось ранее автором работы [Гунаев 2010: 25–32], вместе с тем отдельные аспекты реформы низового звена Советов в годы перестройки не являлись еще предметом специального исследования. Советы народных депутатов в начале 1990-х гг. традиционно рассматриваются в аспекте становления местного самоуправления в Российской Федерации [Тетуев 2018; Упоров 2019; Цыкалова 2005]. Вместе с тем в советский период, до распада СССР в 1991 г., они продолжали характеризоваться как представительные органы государственной системы власти. В этой связи нами рассмотрен период реформирования системы Советов народных депутатов в Калмыкии с конца 1980-х гг. по 1991 г.

Вначале приведем ряд точек зрения по поводу роли Советов в годы перестройки. Так, С. А. Солдатов и В. В. Кондратьев отмечают следующее: «В целом на первом этапе перестройки считалось, что Советы должны нацеливаться не только на сохранение преемственности в своем развитии, но и на поиск новых путей и способов решения усложняющихся задач социального управления обществом, совершенствование содержания и стиля деятельности. Именно недостатки этой работы привели к тому, что возник разрыв между правовым и фактическим статусом Советов. Ни о каком кризисе советской системы речи на тот момент не шло» [Солдатов, Кондратьев 2012: 60].

М. А. Пономарева приходит к выводу, что, наряду со стремлением ЦК КПСС усилить влияние партийных органов на местах, «все большую активность проявляли Советы, которые к середине 1980-х годов превратились в посредников между населением и властью» [Пономарева 2019: 116–117].

«Советы народных депутатов отличало формальное наличие власти и отсутствие достаточного уровня влияния на принятие политических и хозяйственных решений. В 1990 г. был принят закон „Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР“, явившийся определенным рубежом в формировании нового типа взаимоотношений между союзными (республиканскими) и органами власти на местах» [Пономарева 2019: 152].

«Одной из самых значительных мер в области управления стало проведение реформы местного самоуправления, дававшей значительно больше полномочий местным администрациям и фактически нивелировавшей роль Советов. Органы местного самоуправления получили статус юридического лица и соответствующие права и обязанности. Немаловажную роль сыграла и реформа органов территориального общественного самоуправления (ТОС)» [Пономарева 2019: 218].

Согласно В. В. Упорову, «общая направленность актов, принятых на рубеже 1990 г., сводилась к необходимости предоставить местным Советам реальную власть, освободить ее от влияния партийных структур, ввести альтернативную систему выборов местных депутатов. На этом рубеже в последний раз столкнулись сторонники двух подходов: одни считали необходимым преобразование Советов в рамках социалистической системы, другие выдвигали предложения по изменению социально-экономического строя с социалистического на капиталистический. Указанный выше союзный закон олицетворял первый подход, а закон РСФСР — второй подход. В любом случае впервые была сделана попытка трансформировать местные Советы в автономный институт местного самоуправления» [Упоров 2019: 1041].

В Калмыкии, как и во всех автономных республиках, первые конституционные реформы периода перестройки начались в 1989 г. Они повторяли изменения, принятые на уровне СССР и РСФСР в 1988 г. За одним исключением: во всех автономных республиках, кроме Дагестанской АССР, не был учрежден Съезд народных депутатов автономной республики. Высшим органом государственной власти был сохранен Верховный Совет автономной республики [Гунаев 2010: 25–26]. Далее приведем основные тезисы данной реформы. Изменения вносились в раздел IV Конституции Калмыцкой АССР «Советы народных депутатов Калмыцкой АССР и порядок их избрания». Так в главе 8 «Система и принципы деятельности Советов народных депутатов» произошли следующие корректировки:

— Советы народных депутатов (Верховный Совет Калмыцкой АССР, районные, городские, поселковые и сельские Советы народных депутатов) стали характеризоваться как *представительные* органы государственной власти;

— был установлен единый срок полномочий Советов всех уровней, от Верховного Совета Калмыцкой АССР до местных Советов народных депутатов, — 5 лет (ранее срок полномочий местных Советов народных депутатов определялся в 2,5 года);

— допускалось решение важнейших вопросов республиканского или местного значения не только на сессиях соответствующих Советов, но и вынесение их на референдумы;

— советы народных депутатов всех уровней избирали отныне своих председателей и имели свои президиумы, ранее подобное закреплялось только за Верховным Советом республики; должность председателей имела ранее в исполнительных комитетах местных Советов народных депутатов.

— уточнялась роль Советов народных депутатов в руководстве органами народного контроля в соответствии с законом СССР «О народном контроле в СССР»;

— должностные лица, избираемые или назначаемые Советами народных депутатов, за исключением судей, не могли занимать свои должности более двух сроков подряд;

— в деятельности Советов народных депутатов закреплялась гласность, учет общественного мнения, вынесение на обсуждение граждан важнейших вопросов республиканского и местного значения [Закон 1989].

Как видим, данные изменения отражали веяния перестройки и были направлены на демократизацию деятельности Советов народных депутатов, повышение их роли как представительных органов власти и ответственности перед населением.

В соответствии с Постановлением Верховного Совета Калмыцкой АССР «О порядке введения в действие закона Калмыцкой АССР „Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Калмыцкой АССР“» от 2 ноября 1989 г. все нововведения (новый пятилетний срок полномочий местных Советов народных депутатов, запрет занятия должности более двух сроков подряд и др.) вводились, начиная с их нового созыва [Постановление 1989].

16 июня 1990 г. принимается Постановление Верховного Совета Калмыцкой АССР «О первоочередных мерах по повышению роли Советов народных депутатов в республике» [Постановление 1990а]. В нем отмечалось, что «сформированная на действительно демократической основе система органов государственной власти и управления республики, первые сессии Верховного Совета и местных советов народных депутатов явились важным этапом в развитии демократизма, совершенствования политической системы, повышении роли Советов народных депутатов Калмыцкой АССР. Принятые законы Союза ССР

о самоуправлении и местном хозяйстве, свободном национальном развитии граждан СССР, о языках народов СССР, о разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации и другие создают реальную правовую основу для дальнейшего совершенствования национальной государственности Калмыкии, расширения прав и полномочий, повышения роли органов власти и управления Калмыцкой АССР в решении всей сферы жизни ее населения» [Постановление 1990а: Л. 89].

В то же время указывалось, что «...фактическое положение свидетельствует, что перестройка Советов и их исполнительных органов республики идет медленными темпами, эффективность их деятельности еще низка, в силу субъективных и объективных причин они не стали полновластными органами на местах. Постоянные комиссии Верховного Совета, Совет Министров Калмыцкой АССР недостаточно анализируют и принимают меры по завершению перестройки местных Советов и их исполнительных органов, по повышению их роли и авторитета» [Постановление 1990а: л. 89].

В этой связи Верховный Совет Калмыцкой АССР постановил постоянным комиссиям Верховного Совета, Совету Министров Калмыцкой АССР всесторонне проанализировать все вопросы структуры, штатов, материальной и финансовой базы, кадровой обеспеченности, деятельности местных Советов и их исполнительных органов, развития демократических принципов формирования и работы, взаимоотношения государственного и хозяйственного аппарата, распределения полномочий между ними. «На основе изученного материала разработать конкретные мероприятия, направленные на дальнейшее совершенствование демократических принципов формирования органов власти и управления республики, совершенствования их структуры и штатов, укрепление материальной и финансовой базы квалифицированными кадрами, не допуская совмещение партийных, хозяйственных и иных должностей, на урегулирование взаимоотношений советских, партийных, хозяйственных организаций, четкое распределение между ними полномочий, на дальнейшее углубление демократических начал в деятельности Советов и исполнительных органов, совершенствование методов и стиля их работы, управления народным хозяйством республики» [Постановление 1990а: л. 90].

Постоянным комиссиям, Президиуму Верховного Совета, Совету Министров Калмыцкой АССР поручалось «ускорить работу по разработке и реализации законов, направленных на повышение роли, прав и полномочий местных Советов республики в решении вопросов экономического и социально-культурного развития, перехода республики на хозяйственную самостоятельность и к местному самоуправлению...» [Постановление 1990а: л. 90].

Одна из целей данного Постановления заключалась в направлении усилий на повышение роли местных органов государственной власти в решении вопросов социально-культурного строительства, удовлетворение нужд и запросов населения, усиление взаимодействия с советами трудовых коллективов объединений, предприятий и организаций в решении вопросов местной жизни, эффективное использование производственных депутатских групп в качестве основного канала между органами государственной власти и трудовыми коллективами [Постановление 1990а: л. 93].

Обратим внимание, что в указанном Постановлении местные Советы народных депутатов характеризуются как органы государственной власти. Основной посыл данного акта — усилить роль и ответственность местных Советов в решении вопросов социально-экономических проблем территорий и населения.

17 августа 1990 г. Постановлением Верховного Совета Калмыцкой АССР «О структуре местных Советов народных депутатов Калмыцкой АССР» были одобрены предложенные постоянной комиссией Верховного Совета Калмыцкой АССР по вопросам работы Советов народных депутатов, развития управления и самоуправления варианты структур местных Советов народных депутатов республики. Районным, городским, поселковым, сельским Советам народных депутатов, используя предложенные варианты, учитывая мнение избирателей, поручалось определиться по структуре и штатам каждого Совета народных депутатов [Постановление 1990б: л. 36].

Так, схема структуры городского, районного Совета народных депутатов Калмыцкой АССР состояла из следующих компонентов:

- 1) президиум Совета народных депутатов;
- 2) постоянные комиссии;
- 3) отраслевые и функциональные органы управления, которые были ответственны и подотчетны Совету народных депутатов и его президиуму.

Совет народных депутатов возглавлял председатель, который являлся одновременно председателем президиума Совета народных депутатов. В состав президиума входили председатели постоянных комиссий, заместители председателя Совета народных депутатов, «курирующие вопросы советской работы, определенные отрасли народного хозяйства города, района» [Постановление 1990б: л. 37].

Схема структуры городского (районного подчинения), поселкового и сельского Совета народных депутатов Калмыцкой АССР включала в себя:

- 1) президиум Совета народных депутатов;
- 2) постоянные комиссии.

В связи с совмещением функций органа власти и исполнительного органа в городских (районного подчинения) и поселковых Советах формировался президиум Совета народных депутатов в составе председателя Совета, его заместителя (он же и заместитель председателя президиума Совета), председателей постоянных комиссий.

В сельских Советах народных депутатов президиум формировался в составе председателя Совета и председателей постоянных комиссий (количество избранных депутатов до 25 человек) [Постановление 1990б: л. 38].

В сфере развития системы Советов народных депутатов Калмыкии отметим закон Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч» от 31 января 1991 г. [Закон 1991] и Постановление Верховного Совета Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О введении в действие Закона Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч „О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч“» от 31 января 1991 г. [Постановление 1991а].

Важную роль сыграло Постановление Верховного Совета Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О Законе РСФСР „О местном самоуправлении в РСФСР“» от 30 июля 1991 г. В нем Верховный Совет Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч, руководствуясь пунктом 6 Постановления Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие Закона РСФСР „О местном самоуправлении в РСФСР“», поручил Комиссии Верховного Совета Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч по вопросам работы Советов народных депутатов, развитию управления, самоуправления и гласности в месячный срок подготовить проект закона Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О местном самоуправлении в Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч» [Постановление 1991б: л. 39].

На территории республики был введен в действие закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» до принятия закона Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О местном самоуправлении в Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч» [Постановление 1991б: л. 39].

Законы Калмыцкой АССР «О поселковом, сельском Совете народных депутатов Калмыцкой АССР», «О районном Совете народных депутатов Калмыцкой АССР», «О городском Совете народных депутатов Калмыцкой АССР», принятые 20 декабря 1979 г., должны были применяться в пределах, не противоречащих закону РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [Постановление 1991б: л. 40].

Через месяц (30 августа 1991 г.) был разработан проект закона Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О местном самоуправлении в Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч» [Проект 1991]. Однако сам закон Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О местном самоуправлении в

Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч» был принят 13 февраля 1992 г. [Закон 1992а].

В этой связи в Конституцию Республики Калмыкия — Хальмг Тангч 1978 г. на пятнадцатой сессии Верховного Совета Калмыкии законом от 3 июня 1992 г. № 358-IX вносятся изменения и дополнения, направленные на развитие местного самоуправления в республике [Закон 1992б]. В Конституции Калмыкии «появляется специальный раздел VI, посвященный не только местным органам государственной власти, но и местному самоуправлению» [Цыкалова 2005: 110–111].

В заключение приходим к следующему выводу: реформирование системы Советов народных депутатов в Калмыкии в 1989–1991 гг. развивалось в русле социалистической доктрины видения роли Советов в системе общегосударственной власти. Начиная с 1991 г. под влиянием российских реформ происходит постепенный переход к видению местных Советов как органов местного самоуправления. С 1992 г. в Калмыкии был введен институт местного самоуправления.

Источники и литература

- Гунаев 2010 — Гунаев Е. А. Конституционный строй Калмыкии в 90-е гг. XX — начале XXI в. / отв. ред. К. Н. Максимов. Элиста: КИГИ РАН, 2010. 223 с.
- Закон 1989 — Закон Калмыцкой АССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Калмыцкой АССР» от 2 ноября 1989 г. // Советская Калмыкия. 1989. 15 нояб. С. 1–3.
- Закон 1991 — Закон Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч» от 31 января 1991 г. № 139-IX // НА РК. Ф. Р-1. Оп. 4. Д. 3031. Л. 105–138.
- Закон 1992а — Закон Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О местном самоуправлении в Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч» от 13 февраля 1992 г. № 286-IX // НА РК. Ф. Р-1. Оп. 4. Д. 3086. Л. 63–140.
- Закон 1992б — Закон Республики Калмыкия — Хальмг Тангч «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Калмыкия — Хальмг Тангч» от 3 июня 1992 г. № 358-IX // НА РК. Ф. Р-1. Оп. 4. Д. 3903. Лл. 71–76.
- Пономарева 2019 — Пономарева М. А. Власть и общество на юге России в условиях политических преобразований в 1960–1990-е годы. Ростов н/Д; Таганрог: Изд-во Южного федерального ун-та, 2019. 296 с.
- Постановление 1989 — Постановление Верховного Совета Калмыцкой АССР «О порядке введения в действие Закона Калмыцкой АССР „Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Калмыцкой АССР“» от 2 ноября 1989 г. // Советская Калмыкия. 1989. 4 нояб. С. 4.
- Постановление 1990а — Постановление Верховного Совета Калмыцкой АССР «О первоочередных мерах по повышению роли Советов народных депутатов в республике» от 16 июня 1990 г. № 53-IX // НА РК. Ф. Р-1. Оп. 4. Д. 2993. Л. 89–94.

- Постановление 1990б — Постановление Верховного Совета Калмыцкой АССР «О структуре местных Советов народных депутатов Калмыцкой АССР» от 17 августа 1990 г. № 71-IX // НА РК. Ф. Р-1. Оп. 4. Д. 2996. Л. 36–38.
- Постановление 1991а — Постановление Верховного Совета Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О введении в действие Закона Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч “О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч”» от 31 января 1991 г. № 140-IX // НА РК. Ф. Р-1. Оп. 4. Д. 3031. Л. 139.
- Постановление 1991б — Постановление Верховного Совета Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О Законе РСФСР „О местном самоуправлении в РСФСР“» от 30 июля 1991 г. № 224-IX // НА РК. Ф. Р-1. Оп. 4. Д. 3046. Л. 39–40.
- Проект 1991 — Проект Закона Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч «О местном самоуправлении в Калмыцкой ССР — Хальмг Тангч» от 30 августа 1991 г. № 231-IX // НА РК. Ф. Р-1. Оп. 4. Д. 3051. Л. 2–78.
- Советские конституции 2015 — Советские конституции. Хрестоматия: в 4 ч. Ч. 4: СССР, 1977–1991 гг. [электронный ресурс] / сост. Д. В. Кузнецов. Благовещенск: Благовещенский гос. пед. ун-т, 2015. 616 с. URL: http://kuznetsov.ucoz.org/books/sovetskie_konstitucii_4.pdf (дата обращения: 10.08.2020).
- Солдатов, Кондратьев 2012 — *Солдатов С. А., Кондратьев В. В.* Реформирование Советов народных депутатов и сельское хозяйство в Иркутской области (1985–1993 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2012. № 1 (8). С. 59–64.
- Тетуев 2018 — *Тетуев А. И.* Региональные особенности становления и развития местного самоуправления в период политической модернизации российского общества // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2018. № 1 (35). С. 78–88.
- Упоров 2019 — *Упоров И. В.* Правовой статус местных Советов в последних советских конституциях // Современные научные исследования и разработки. 2019. № 1 (30). С. 1038–1042.
- Цыкалова 2005 — *Цыкалова Н. А.* Местные органы государственной власти и местное самоуправление в Калмыкии в середине XIX – XX вв.: историко-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. 204 с.