

М. Г. ПАВЛОВА

*г. Омск, казенное учреждение Омской области
«Исторический архив Омской области»*

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ
ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ; ОРГАНИЗАЦИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НОВЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В 1991–1993 ГОДЫ**

Необходимость написания материала возникла в связи с тем, что часто при исполнении запроса о подтверждении стажа работы в органах исполнительной власти специалисты сталкиваются с затруднениями в поиске необходимой информации. Предлагаемая систематизация позволит существенно облегчить работу пользователей.

Советская система органов управления страной состояла из Советов народных депутатов, которые объединяли представительную и исполнительную власть в одном лице. После проведенного 17 марта 1991 года Всероссийского референдума, на котором большинство голосов высказалось за введение института Президента РСФСР, Верховным Советом (далее – ВС) РСФСР приняты законы «О Президенте РСФСР» (*Ведомости Съезда народных депутатов (далее – ВСНД) и ВС РСФСР. 1991. № 17. ст. 512*), «О выборах Президента РСФСР» (*ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. ст. 510*), «О вступлении в должность Президента РСФСР» (*ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 26. ст. 880*).

24.05.1991 на IV Съезде народных депутатов принят Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» (*ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. ст. 776*).

В соответствии с этим Законом Президент РСФСР «...является высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти»:

– вступает в должность не позднее 1 месяца со дня избрания, после принесения присяги считается вступившим в должность;

– не позднее 10 дней с момента вступления в должность Президента РСФСР Совет министров (далее – СМ) РСФСР слагает свои полномочия, но исполняет обязанности до формирования Президентом РСФСР нового состава СМ РСФСР.

12 июня 1991 года состоялись выборы первого Президента РСФСР.

Незадолго до этого был принят Закон РСФСР от 07.06.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (*ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 29*).

ст. 1010), в соответствии с которым система управления регионами подлежала последовательной реорганизации: Советы народных депутатов должны были сохранить представительные функции, а местные администрации представлялись как органы управления, с исполнительно-распорядительными функциями.

Но постепенного проведения реформы власти не состоялось.

Первым нормативным документом, закрепившим отступление РСФСР от советской системы управления регионами, можно считать Постановление СМ РСФСР от 21.08.1991 № 1626-1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР» (*ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. ст. 1125*).

В соответствии с указанным Постановлением в краях, областях, автономных областях и автономных округах вводилась должность главы администрации как руководителя соответствующего исполнительного органа.

На основании полученных дополнительных полномочий Президент РСФСР издал Указ от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» (*ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. ст. 1146*).

В пункте 4 названного Указа значилось, что исполнительно-распорядительные функции государственного управления в краях, областях, автономных областях и автономных округах осуществляются главами администраций, которые назначаются Президентом РСФСР по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов и подотчетны Президенту РСФСР.

В Указе перечислены следующие полномочия главы администрации края, области, автономной области и автономного округа: самостоятельно формирует администрацию, определяет ее структуру, утверждает штатное расписание в пределах ассигнований, выделенных соответствующим Советом народных депутатов, назначает на должность и освобождает от должности руководителей структурных подразделений администрации.

В указанном пункте значится, что с момента назначения на должность главы администрации края, области, автономной области и автономного округа считаются прекращенными полномочия исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов. Глава администрации является правопреемником соответствующего исполнительного комитета Совета народных депутатов.

В дальнейшем полномочия главы администрации края, области, автономной области и автономного округа получили развитие как полномочия высшего должностного лица (губернатора), реализуемые в рамках законодательства субъекта РФ.

В соответствии с Постановлениями V Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.1991 № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» (*ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. ст. 1455*) и № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» (*ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. ст. 1456*) Президенту РСФСР предоставлялись дополнительные полномочия по самостоятельному изданию указов нормативного характера сроком на один год (до 01.12.1992). Дополнительные полномочия Президента РСФСР распространились на решение вопросов реорганизации структуры высших органов государственной власти, компетенции и порядка формирования исполнительных органов. С этого времени реформа системы управления продолжилась самыми активными темпами не только на уровне высших органов, но и на уровнях регионов РСФСР.

Глава Администрации Омской области был назначен Указом Президента РСФСР от 11.11.1991 № 192 «О главах администраций Омской области, Чукотского автономного округа Магаданской области».

В соответствии с Указом Президента РСФСР от 25.11.1991 № 239 «О порядке назначения глав администраций» (*ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. ст. 1677*) назначение глав администраций краевых и областных центров производится Президентом РСФСР с учетом мнения глав администраций соответствующих краев, областей. Главам администраций краев, областей, автономных областей и автономных округов предписывалось в срок до 15 декабря 1991 г. назначить глав администраций районов и городов краевого, областного и окружного подчинения. Кроме того, в названном Указе определено, что назначенные главы администраций районов и городов с районным делением в 2-недельный срок должны были произвести назначение глав администраций нижестоящих административно-территориальных единиц (округов города и сельсоветов).

Указом № 239 устанавливался порядок назначения глав администраций: по представлению главы вышестоящей администрации на согласование с соответствующими Советами народных депутатов.

В случае несогласования Советом народных депутатов кандидатуры на должность главы местной администрации в установленный срок либо при отклонении Советом предложенных кандидатур глава вышестоящей администрации вносит представление по кандидатуре главы местной администрации на новое согласование или назначает исполняющего обязанности главы местной администрации на срок до одного года.

Установленный настоящим Указом порядок согласования применялся при назначении глав администраций местного самоуправления за исключением назначенных до вступления в силу настоящего Указа, а также при назначении глав администраций городов, краевых и областных центров

(назначались Президентом РСФСР). Глава администрации города Омска был назначен Постановлением Главы Администрации Омской области от 21.11.1991 № 1-п (Ф. Р-3435. Оп. 1. Д. 3. Л. 1).

Главы администраций сельских районов Омской области и округов города Омска были назначены Главой администрации Омской области и Главой администрации города Омска в период с 11 ноября по 15 декабря 1991 года.

Следующий этап – главы администраций районов назначали глав сельских и поселковых администраций. Процесс назначения глав сельских и поселковых администраций завершился в январе-феврале 1992 года.

В конце 1991 года, в соответствии с Законом РСФСР от 25.12.1991 № 2094-1 «Об изменении наименования государства РСФСР» (ВСНД и ВС РСФСР. 1992. № 2. ст. 62), объявлено новое название государства Российская Федерация – Россия (но только Законом РФ от 22.10.1992 № 3703-1 «О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (Российская газета. 1992. № 245 или ВСНД и СМ РСФСР. 1992. № 146. ст. 2618) в название Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» и в его статьях 1, 4, 7, 11, 12, 17, 21, 29, 33, 39, 43, 44, 47–49, 55, 66, 89, 90, 93–95 слово «РСФСР» заменили словами «Российская Федерация»).

Указом Президента РФ от 27.01.1992 № 53 «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 25.11.1991 № 239 «О порядке назначения глав администраций» (ВСНД и ВС РСФСР. 1992. № 6. ст. 280) Указ № 239 дополнен частью 4, содержание которого сводится к следующему:

– до назначения главы администрации области лицо, исполняющее его обязанности, осуществляет полномочия главы администрации области в полном объеме, включая назначение глав администраций районов и городов областного подчинения, которое производится по согласованию с представителями Президента РСФСР.

В связи с принятием Закона РФ от 05.03.1992 № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (Российская газета. 1992. № 65) получили дальнейшее развитие полномочия главы администрации по обеспечению взаимодействия с соответствующим представительным органом – Советом народных депутатов.

Согласно этому Закону (его рассматривали повторно и приняли Постановлением ВС РСФСР от 05.03.1992 № 2452-1 «О повторном рассмотрении Закона РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» в связи с возвращением его Президентом РСФСР), глава краевой (областной) администрации помимо отчета об исполнении бюджета обязан был представлять в Совет народных депутатов на утверждение проекты планов и программ социально-эконо-

мического развития края (области), проекты краевого (областного) бюджета, проекты схем управления краем (областью) и структуры органов администрации, положений о них, а также проекты решений по другим вопросам; имел право опротестовывать решения Совета народных депутатов и его органов.

Принятый на VI Съезде народных депутатов РФ Закон от 21.04.1992 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» усилил позиции Президента. Президент получил право издавать указы и распоряжения не только «на основе и во исполнение» Конституции и Законов РСФСР, решений Съезда народных депутатов и ВС РСФСР, но и издавать свои акты «по вопросам, отнесенным к его компетенции». Таким образом, Президент получил право своим указом или распоряжением регулировать общественные отношения, не дожидаясь принятия соответствующего закона.

При этом положение Конституции о том, что правовые акты не могут противоречить Конституции и действующим законам, сохранялось – нормы Конституции и законов РФ оставались первичными.

Указом Президента РФ от 10.09.1992 № 1070 «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 25.11.1991 № 239 «О назначении глав администраций» (*Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1992. № 11. ст. 829 или ВСНД и ВС РСФСР. 1992. № 37. ст. 2138*) вводится положение о том, что назначение глав городов краевых (областных) центров производится главами администраций соответствующих краев и областей по согласованию с соответствующими Советами народных депутатов городов, за исключением назначенных до вступления в силу настоящего Указа.

Определяется, что главы администраций городов – краевых и областных центров, подотчетны главам администраций соответствующих краев и областей.

VII Съезд народных депутатов в декабре 1992 года не продлил особые полномочия Президента, которые были даны ему на V Съезде в ноябре 1991 года.

В соответствии с Конституцией полномочия Президента не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства РФ, роспуска или приостановления деятельности любых законно избранных органов законодательной власти, «в противном случае они (полномочия Президента) прекращаются немедленно».

На VII Съезде народных депутатов было принято Постановление от 12.12.1992 «О стабилизации конституционного строя РФ» (*ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 51. ст. 3016*): на 11 апреля 1993 года назначалось проведение Всероссийского референдума по основным положениям новой

Конституции (ВС РФ должен был утвердить эти положения). Также рассматривались поправки к Конституции, ослабляющие полномочия Президента (ограничение полномочий Президента РФ не вступили в силу 01.12.1992 – остались до проведения референдума).

VIII Съезд народных депутатов принял Постановление от 12.03.1993 «О мерах по осуществлению конституционной реформы РФ» (*ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. ст. 439*), отменившее проведение референдума 11 апреля 1993 года и постановил, что в настоящее время целесообразно проведение Всероссийского референдума.

20.03.1993 Президент РФ обратился по радио и телевидению к гражданам России о проведении 25 апреля 1993 года Всероссийского референдума о доверии Президенту, о проекте новой Конституции и проекте Закона о выборах в федеральный парламент.

Внеочередной IX Съезд народных депутатов Постановлением от 29.03.1993 «О всероссийском референдуме» (*ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 20. ст. 1084*) назначил проведение Всероссийского референдума на 25 апреля 1993 года по вопросам:

- о доверии Президенту РФ;
- об одобрении социально-экономической политики Президента и Правительства РФ с 1992 года;
- о возможности досрочных выборов Президента РФ;
- о возможности досрочных выборов народных депутатов РФ.

Но ни один из вопросов не получил необходимого количества голосов на референдуме, соответственно, предложения не прошли.

В целях прекращения противостояния с народными депутатами РФ Президентом РФ был издан Указ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ» (*Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 39. ст. 3597*).

В соответствии с Указом № 1400 было приостановлено осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и ВС РФ.

Указ начинался с осуждения «открытой и повседневно осуществляемой в ВС обструкции политики всенародно избранного Президента РФ...».

Нарушения действующей Конституции Президентом РФ мотивировалось тем, что существует «более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной властью».

На 12 декабря 1993 года были назначены выборы нового парламента РФ – Федерального Собрания. При этом утверждалось, что «такие выборы не являются досрочными выборами... и не нарушают волю народа, выраженную на референдуме 25 апреля 1993 года».

Указом № 1400 устанавливалось, что Конституция, законодательство РФ «продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Указу».

Конституционный суд и народные депутаты РФ не признали этот Указ.

Президиум ВС РФ принял Постановление от 21.09.1993 «О немедленном прекращении полномочий Президента РФ Б.Н. Ельцина», в котором было заявлено, что «полномочия Президента РФ Б.Н. Ельцина следует считать прекращенными с момента подписания Указа № 1400».

Постановление ВС РФ от 22.09.1993 установило, что «... в соответствии со ст. 121.6 Конституции РФ полномочия Президента РФ прекращаются с 20 часов 00 минут 21 сентября 1993 года».

Следующим Постановлением также от 22.09.1993 ВС РФ определил, что с 20 часов 00 минут 21 сентября 1993 года Вице-президент РФ А. В. Руцкой исполняет обязанности Президента РФ. Днем 22 сентября 1993 года А. В. Руцкой объявил о том, что он приступил к исполнению обязанностей Президента РФ.

Об этом же объявил срочно собравшийся X Съезд народных депутатов РФ: в Постановлении от 24.09.1993 «О политическом положении в РФ в связи с государственным переворотом». X Съезд народных депутатов оценил действия Б.Н. Ельцина как государственный переворот. Б. Н. Ельцин, в свою очередь, в Указе от 22.09.1993 «О присвоении Руцким А. В. полномочий Президента РФ» назвал этот факт незаконным и недействительным.

Противостояние между Президентом и народными депутатами РФ вылилось в блокаду силовыми структурами и армией, поддерживавших Б. Н. Ельцина, здания Дома Советов (периодически отключались энергоснабжение и водоснабжение). В здании находились народные депутаты, сторонники А. В. Руцкого и Р. И. Хасбулатова.

3 октября 1993 года блокада была прорвана демонстрантами снаружи, в Москве начались беспорядки с применением оружия, но 4 октября 1993 года, после обстрела Дома Советов из танковых орудий и штурма здания, стало ясно, что сторонники Президента РФ получили преимущество в противостоянии с народными депутатами, которое длилось более двух лет.

Президент РФ издал Указ от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» (Российская газета. 1993. № 190 или Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 41. ст. 3924), в соответствии с которым было начато реформирование органов представительной власти краев, областей, автономных областей и автономных округов и органов местного самоуправления.

В целях обеспечения подлинного народовластия и реализации конституционного принципа разделения властей, руководствуясь ст. 1 и 2 Конституции РФ в краях, областях, автономных областях и автономных округах населением избираются представительные органы власти (собрания, думы и т. п.). Представительный орган области принимает нормативно-правовые акты по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, Федеративным договором и законодательством РФ к ведению представительных органов соответствующих субъектов РФ, утверждает соответствующий бюджет и отчет о его исполнении, осуществляет контрольные функции представительного органа.

В соответствии с официальными разъяснениями Государственно-правового управления Президента РФ от 07.12.1993 об отдельных положениях Указа Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» полномочия Советов народных депутатов до избрания и начала работы новых органов представительной власти осуществляют соответствующие администрации.

Моментом избрания и начала работы нового органа представительной власти следует считать первый день работы его первой сессии.

В соответствии с Постановлением Главы Администрации Омской области от 15.10.1993 № 389-п «О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 09.10.1993 № 1617» (*Ф. 3345. Оп. 1. Д. 135. Л. 86, 87*): «... расторжение трудового договора с работниками, высвобождаемыми в связи с прекращением деятельности районных в г. Омске, поселковых и сельских Советов народных депутатов...» следует произвести в соответствии с Законом РФ «О местном самоуправлении в РФ» и КЗОТ РФ с 11.10.1993.

В соответствии с Постановлением № 389 администрациям районов г. Омска, поселковым и сельским администрациям предписывалось решить вопросы, связанные с оформлением трудовых книжек и получением документов, необходимых для получения льгот и компенсаций.

Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ» (*Российская газета. 1993. № 199 или Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 43. ст. 4089*):

– утверждает Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ на период поэтапной конституционной реформы (далее – Положение);

– устанавливает, что Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (принят в марте 1992 г.) и другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Указу;

– устанавливает проведение выборов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ в период с декабря 1993 года по март 1994 года.

В соответствии с этим Положением органом исполнительной власти в субъектах РФ является администрация (правительство) субъектов РФ. Руководство деятельностью администрации (правительства) субъектов РФ осуществляет глава соответствующей администрации (правительства).

Состав администрации (правительства) субъектов РФ формируется главой соответствующей администрации (правительства).

Администрация (правительство) субъектов РФ:

– разрабатывает и представляет на утверждение представительному (законодательному) органу субъекта РФ бюджет и обеспечивает его исполнение;

– распоряжается и управляет имуществом, относящимся к собственности субъекта РФ;

– разрабатывает и осуществляет программы в области управления экономикой, культурой, социальной политикой;

– осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

– принимает в пределах своей компетенции правовые акты (постановления, распоряжения);

– осуществляет иные исполнительно-распорядительные функции и полномочия, возложенные на нее (него) Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ, решениями СМ – Правительства РФ и правовыми (законодательными) актами представительных (законодательных) органов субъектов РФ

Следующий Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» (*Российская газета. 1993. № 210 или Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. ст. 4188*) издан в целях укрепления основ народовластия, обеспечения реформы местного самоуправления в РФ, а также:

– утверждает Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы;

– устанавливает, что Закон РФ «О местном самоуправлении в РФ», другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Указу;

– устанавливает, что деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация;

– в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. следует провести выборы в представительные органы местного самоуправления.

Также названным Указом установлено, что главы местных администраций, назначенные или избранные до вступления в силу настоящего Указа, являются главами местного самоуправления.

В соответствии с этим Указом органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления – собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т. п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т. п.).

Органы местного самоуправления избираются сроком на два года.

Решения выборного представительного органа местного самоуправления подписываются главой местного самоуправления (главой администрации).

Глава местного самоуправления (глава администрации) издает по вопросам своего ведения постановления и распоряжения.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют свою структуру.

Во исполнение Указа Президента РФ № 1760 было издано Постановление Главы Администрации Омской области от 29.10.1993 № 416-п «О реформировании местного самоуправления в области» (Ф. 3345. Оп. 1. Д. 133. Л. 381). В соответствии с этим Постановлением деятельность Советов народных депутатов г. Омска и районов области прекращается, их функции выполняют соответствующие администрации, документы текущего делопроизводства, архивные документы, имущество передается в установленном порядке в ведение администраций. Кадровые вопросы решаются, руководствуясь постановлением Главы Администрации Омской области № 389-п от 15.10.1993.

12 декабря 1993 года принята новая Конституция РФ – которая является, в том числе, одним из основных источников нормативно-правового регулирования участия высшего должностного лица субъекта РФ в законодательном процессе.

Новая Конституция РФ примечательна тем, что впервые в истории российской государственности за административно-территориальными образованиями РФ (субъектами РФ) закреплено право на формирование собственного законодательства.

Процесс перестройки и совершенствования системы управления регионами в последующие годы и до настоящего времени проводился и проводится Президентом Российской Федерации и Государственной Думой Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными органами власти.