
ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

С.И. Попов

Муниципалитет внутригородского муниципального образования

Коньково в городе Москве

ул. Островитянова, 36, Москва, Россия, 117647

Вопросы генезиса и развития местного самоуправления в России охватывают очень значительный исторический период. Большое количество научных исследований посвящено зарождению местного самоуправления. Глубоко изучен опыт XIX и начала XX в. Много споров ведется о современной реформе этого института власти. Советскому периоду местного самоуправления внимания уделено значительно меньше. Поэтому сегодня данная тема вызывает повышенный интерес.

Ключевые слова: местное самоуправление, СССР, политическая модернизация.

Традиционно принято считать, что в советский период в России местного самоуправления в его классическом понимании не существовало. Однако именно Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов стали прообразом органов местного самоуправления, характеризующих советский период, и именно опираясь на них и идеи народовластия, коммунистическая партия большевиков встала во главе нашего государства.

В октябре 1917 г. действовало свыше 1430 Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и свыше 450 Советов крестьянских депутатов.

В большинстве они руководствовались в своей деятельности не законодательными актами, а мнением, пожеланиями масс. Советы чаще всего сами определяли количественный состав депутатов, сами разрабатывали свои полномочия и структуру.

Как отмечает А.Н. Буров, роль и значение местных Советов были изначально политизированы, они рассматривались как первичные ячейки осуществления «пролетарской диктатуры». Они представлялись не только и не столько органами решения местных проблем на основе общественной самодеятельности, а, скорее, органами, через которые «трудящиеся и эксплуатируемые массы» реализовывали бы свои классовые интересы [1. С. 24].

Анализируя реформирование местного самоуправления в России в конце 1917 г., В.В. Еремян и М.В. Федоров отметили, что с октября 1917 г. судьба земских и городских структур самоуправления в значительной степени определялась рекомендациями Советского правительства, направляемыми в адрес местных Советов. Уже 27 октября 1917 г. было принято постановление Совета Народных Комиссаров «О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле», в соответствии с которым все имевшееся на местах продовольствие должно было распределяться исключительно через городские органы самоуправления (см.: [2]).

Анализируя законодательство того периода, ученые чаще всего выделяют три характерные черты, присущие местным Советам. Во-первых, местные Советы являлись органами власти и управления, действующими в границах существующих тогда административных территорий. Во-вторых, существовала организационная взаимосвязь и соподчиненность по вертикали. И, наконец, при определении компетенции и пределов полномочий местных Советов устанавливалась их самостоятельность в решении вопросов местного значения, но их деятельность допускалась лишь в соответствии с решениями центральной власти и вышестоящих Советов.

Процесс перехода государственной власти на местах к Советам не был кратковременным: определенное время земские и городские органы местного самоуправления функционировали параллельно с местными Советами, при этом они не всегда противопоставляли себя последним. В декабре 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел (Наркомвуд) по поручению советского правительства дал официальное разъяснение по поводу взаимоотношений Советов с органами местного самоуправления. В этом разъяснении указывалось, что земства и городские думы, выступающие против или саботирующие их решения, подлежат немедленной ликвидации, органы местного самоуправления, лояльно относящиеся к Советам, сохраняются и под руководством Советов, по их поручениям выполняют функции местного управления.

Обращение Наркомвуда ко всем Советам и Инструкции о правах и обязанностях Советов, опубликованные в конце декабря 1917 г., были по существу первыми законодательными документами, которые не только закрепили систему местных Советов, но и определили их общую компетенцию.

Последующие декреты, изданные съездами Советов, правительством и ВЦИК вплоть до принятия первой Конституции РСФСР 1918 г. и касавшиеся деятельности местных Советов, расширяли и конкретизировали их права. На III Всероссийском съезде Советов отмечалось, что все местные дела решаются исключительно местными Советами. За высшими Советами признается право регулирования отношений между низшими Советами и решение возникающих между ними разногласий.

Естественно, весьма важной проблемой деятельности местных Советов была проблема их финансирования. 18 февраля 1918 г. Наркомвуд рекомендовал местным Советам изыскивать источник средств существования на местах путем беспощадного обложения имущих классов. Это «право» вскоре и стало реализовываться: «имущие классы» были обложены специальным налогом. Однако данный источник при таком «беспощадном обложении» вскоре не мог не иссякнуть, так что проблема обеспечения материальной базы местных Советов все более и более выдвигалась на первый план.

Расширялась сфера компетенции и деятельности местных Советов. Декретом Совета Народных Комиссаров от 27 января 1918 г. местным Советам было предоставлено право решать вопрос о границах между отдельными административно-территориальными единицами. В этом же месяце при исполкомах Советов,

начиная с волости, учреждаются отделы по назначению пенсий военнослужащим, получившим увечья.

В социальной сфере Советы стали осуществлять деятельность по обеспечению неотложных нужд населения, и, прежде всего рабочего класса. Они организовывали общественные столовые, общежития, пытались регулировать вопросы труда и заработной платы, разрабатывали совместно с профсоюзами тарифы, осуществляли различные мероприятия по охране труда и решению жилищных вопросов.

В области народного просвещения и культурно-просветительной деятельности Советы создавали народные начальные и средние школы, принимали меры по изданию новых учебников и учебных пособий, реорганизовывали гимназии и реальные училища в советские начальные и средние школы. По их инициативе расширялась сеть детских домов, детских площадок, библиотек, изб-читален.

В сфере здравоохранения Советы осуществляли меры по обеспечению бесплатного медицинского обслуживания, проводили различные мероприятия в области санитарии, гигиены и профилактики.

В Конституции РСФСР 1918 г. задачи местных Советов определялись следующим образом:

- а) проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти;
- б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;
- в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;
- г) объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.

Очень важным в этой связи представляется тот факт, что все доходы и расходы местных Советов были поставлены под контроль центра.

В конце 1919 г. VII Всероссийский съезд Советов принимает официальный курс на децентрализацию. Съезд поставил Советы между наркоматами и ВЦИК. Советы получали право приостанавливать распоряжения наркоматов, если их решения противоречили интересам мест.

Иными словами, советы получили право защиты своих интересов. В то же время были определены единицы местного самоуправления независимо от размера (губернии, уезда, волости, города, деревни). Они стали называться коммунарами. В Советах были созданы специальные органы (коммуноотделы) для руководства «коммунальным хозяйством». В апреле 1920 г. был создан центральный регулирующий орган — Главное управление коммунального хозяйства.

Самостоятельная хозяйственная деятельность Советов началась осенью 1924 г. с выделения самостоятельных городских бюджетов. С развитием товарно-денежных отношений у местных Советов появляются средства для формирования собственных бюджетов. Их основой становятся доходы от вновь восстановленных налогов, платы за жилье и другие коммунальные услуги.

В 1924 г. начинают обсуждаться вопросы расширения прав Советов не только в хозяйственной деятельности, но и в политико-административной. В прессе раз-

вертывается широкая кампания «за оживление местных Советов». В апреле 1924 г. проводится совещание по вопросам советского строительства и «улучшения работы местных Советов как власти, организующей самодеятельность многомиллионных масс трудящихся». В 1925 г. было принято Положение о городском Совете, где декларировалась новая роль Совета как «высшего органа власти на территории города и в пределах своей компетенции».

Горсоветы в области управления, охраны государственного порядка и общественной безопасности получили право издавать постановления, образовывать избирательные комиссии по перевыборам, определять избирательные районы и порядок проведения выборов.

В области земельно-коммунального хозяйства горсоветы ведают эксплуатацией и сдачей в аренду городских земель и угодий, проводят работы, связанные с городской чертой, мелиорацией, планировкой, отводом земельных участков под застройку и сельскохозяйственное использование, устраивают и развивают, в пределах городской черты, выгонное, луговое и лесное хозяйство, скотоводство, сады и прочее, организуют ветеринарную помощь.

В апреле 1927 г. XV партконференция ВКП(б) объявила курс на централизацию власти и управления. С 1928 г. идут «чистки» аппаратов местных Советов и центрального аппарата. Принимается новый закон о финансах местных Советов, который вводит остаточный принцип финансирования (после затрат на индустриализацию) местных хозяйств.

Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г. преобразовали местные Советы рабочих, крестьян и красноармейцев в Советы депутатов трудящихся, что в юридическом плане следует рассматривать как шаг на пути к демократизации. С упразднением съездов Советы стали постоянно действующими органами власти и управления. Они формировались на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Местные Советы провозглашались полновластными органами на своей территории и были призваны решать наиболее важные вопросы государственного, хозяйственного, социально-жилищного строительства.

В предвоенные годы появляется новая форма участия депутатов Советов в практической работе. Из их состава формируются постоянные Комиссии, среди которых бюджетная, школьная, оборонная и др. Изменилось и положение исполкомов Советов. Они стали представлять собой исполнительные и распорядительные органы, подотчетные Советам, осуществляющим под неусыпным оком и направляющим воздействием партии повседневное руководство всем хозяйственным и культурным строительством на своей территории, деятельностью предприятий местной промышленности, сельского хозяйства, учреждений народного образования.

Великая Отечественная война внесла существенные коррективы в развитие местного самоуправления.

На основании Указа «О военном положении» все функции органов государственной власти были в прифронтовых территориях переданы Советам фронтов,

армий и округов. Вся полнота власти сосредоточивалась в руках Государственного Комитета Обороны.

В 50—80-х гг. XX в. в СССР было принято немало постановлений, посвященных проблемам совершенствования местного самоуправления. Это постановления ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» (1957 г.), «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (1967 г.), «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (1971 г.), постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» (1981 г.) и др.

Во многих документах были расширены финансовые права местных органов. Так, в 1956 г. местные Советы стали самостоятельно распределять денежные средства своего бюджета. Шагом вперед следует признать и предоставленное местным Советам права направлять на финансирование жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурных мероприятий дополнительно выявленные при исполнении бюджетов доходы. В положении о сельских Советах РСФСР, утвержденном Президиумом Верховного Совета Российской Федерации 12 сентября 1957 г., местные органы получили право при перевыполнении доходной части сельского бюджета направлять бюджетные средства на дополнительные расходы по формированию хозяйственных и культурных мероприятий (кроме увеличения заработной платы). Был изменен сам порядок утверждения этих бюджетов: теперь они утверждались на сессии сельского Совета, тогда как раньше подлежали утверждению исполкомами районных Советов.

Расширились также источники доходов, идущих непосредственно в бюджеты местных Советов. К примеру, законами о Государственном бюджете СССР на 1958 и 1959 г. устанавливалось, что доходы, поступающие по подоходному налогу с колхозов, сельхозналогу и налогу с холостяков, одиноких и малосемейных граждан, полностью зачисляются в республиканский бюджет. Затем значительная часть этих средств перечислялась в местные бюджеты.

Значительное место развитию местного самоуправления было отведено в Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. В этих Основных законах был зафиксирован принцип верховенства Советов как единственных единых органов государственной власти. Закрепляя полномочия Советов, они устанавливали, что все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам. Специальная глава Конституции РСФСР была посвящена местным органам власти и управления. Были четче и полнее разработаны функции местных Советов. В их ведении находилась значительная часть предприятий местной, топливной и пищевой промышленности, промышленности строительных материалов, сельского, водного и мелиоративного хозяйства, торговли и общественного питания, ремонтно-строительных организаций, электростанций и т.д.

По Конституции СССР 1977 г. местные Советы должны были руководить на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным

строительством; утверждать планы экономического и социального развития и местный бюджет; осуществлять руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивать соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействовать укреплению обороноспособности страны.

Решения местных Советов, принятые в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Союза СССР, союзной и автономной республики, были обязательны для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами.

Районные, городские и районные в городах Советы могли образовывать отделы и управления исполкомов, утверждать и освобождать от должности их руководителей; отменять решения нижестоящих Советов; создавать наблюдательные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, комиссии по борьбе с пьянством при исполкомах Советов, комитеты народного контроля, утверждать их составы, назначать и освобождать от должности их председателей; утверждать структуру и штаты исполнительного комитета, его отделов и управлений, исходя из принятых в республике нормативов и установленной для исполкома численности административно-управленческого аппарата.

Сельские и поселковые Советы на сессиях объединяли, направляли средства, выделенные колхозами, совхозами, предприятиями, на жилищно-коммунальное, культурно-бытовое строительство и благоустройство; утверждали и освобождали от должности руководителей школ и других подведомственных им учреждений; рассматривали замечания и предложения по уставам сельскохозяйственных артелей; утверждали представления в исполнительные комитеты вышестоящих Советов по вопросам, связанным с изменением административно-территориального устройства.

Объем прав и обязанностей местных Советов зависел от их звена. Так, областные, краевые Советы сосредоточили в своих руках все нити руководства экономическим и социальным развитием. Они непосредственно руководили предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в их подчинении, а также предприятиями, учреждениями и организациями, подчиненными нижестоящим Советам.

Районный Совет как узловое звено местных органов власти выступал организатором развития всех отраслей местного хозяйства, непосредственно руководил развитием местной промышленности, всем делом социального, коммунально-бытового, культурного, торгового обслуживания населения, народным образованием, здравоохранением. Это было обусловлено тем, что большинство предприятий и учреждений сферы обслуживания находилось в непосредственном подчинении районных Советов. Районный Совет выступал также непосредственным организатором и руководителем развития сельскохозяйственного производства.

Для городских Советов была характерна деятельность прежде всего в сфере руководства промышленностью, городским хозяйством и обслуживания на-

селения. Они руководили подчиненными им предприятиями, принимали меры по развитию производства товаров народного потребления и местных строительных материалов на базе местного сырья, осуществляли контроль за строительством, ведущимся на их территории, организовывали жилищное, коммунальное, культурно-бытовое строительство. Городские Советы руководили учреждениями культуры, государственной и кооперативной торговлей, общественного питания, предприятиями бытового обслуживания, благоустройством городов, коммунальным хозяйством. В их ведении находилось руководство всей деятельностью школ, внешкольным воспитанием детей, работой по медицинскому и пенсионному обслуживанию населения и т.д.

Особенности компетенции сельских и поселковых Советов проявлялись в их задачах и правах в области сельского хозяйства и социально-культурного обслуживания населения. Сельские и поселковые Советы контролировали деятельность колхозов и совхозов и оказывали им помощь в развитии сельскохозяйственного производства.

Наиболее широкий объем прав местным Советам был предоставлен в сфере, связанной с обслуживанием населения. Местные Советы контролировали деятельность всех расположенных на их территории предприятий, учреждений и организаций по жилищному, коммунальному строительству, строительству объектов социально-культурного и бытового назначения, производству товаров народного потребления, по разработке и проведению мер в области образования, здравоохранения, культуры, землепользования, охраны природы, использования трудовых ресурсов.

Во всех организациях, независимо от их подчиненности, Советы контролировали соблюдение социалистической законности, состояние охраны прав, свобод и интересов граждан, работу с письмами, жалобами и заявлениями трудящихся.

С полномочиями местных Советов по отношению к неподчиненным предприятиям, учреждениям и организациям в тесной связи находились их права по обеспечению единого государственного руководства всеми процессами экономического и социально-культурного строительства на своей территории, т.е. их права по осуществлению координационных функций. Они распространялись на всю подведомственную местному Совету территорию и на все без исключения (как подчиненные, так и неподчиненные и неподведомственные) предприятия, учреждения и организации. Иными словами, речь шла о широком комплексном подходе к перспективам развития соответствующих территорий. Это прямо предполагало необходимость объединения возможностей, усилий и средств всех предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, с целью обеспечения наиболее эффективного развития всех процессов экономического, государственного, административного и социально-культурного строительства, охраны прав и свобод граждан, обеспечения правопорядка.

Подчиненными предприятиями, учреждениями и организациями местные Советы были правомочны руководить в полном объеме и всеми сторонами их деятельности.

По отношению к неподчиненным предприятиям, учреждениям и организациям сфера воздействия местных Советов была более узкой и носила иной характер: в вопросах, прямо затрагивающих интересы населения (так называемых вопросах местного значения), Советы наделялись правом координировать и контролировать их деятельность практически в полном объеме. Осуществляя контроль за неподчиненными предприятиями, учреждениями и организациями, заслушивая отчеты их руководителей, принимая по ним решения, местные Советы оказывали на них тем самым прямое руководящее воздействие. Содержащиеся в решениях местных Советов предложения и рекомендации в адрес расположенных на территории Совета предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения должны были быть рассмотрены руководителями этих организаций, и результаты сообщены Совету в установленный законом срок.

Принятые в пределах предоставленных Советам прав, их решения были обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории Совета. В случае невыполнения их требований Советы действовали через соответствующие вышестоящие органы: вносили в необходимых случаях свои предложения, входили с представлениями о наложении на руководителей, не выполнивших решения Совета, дисциплинарных взысканий вплоть до освобождения их от занимаемой должности.

Реализация компетенции местных Советов осуществлялась в различных организационно-правовых формах, дополняющих друг друга, связанных в единую систему. Многогранность и сложность функций Совета обуславливали значительную дифференциацию этой системы, специализацию отдельных ее элементов.

Разнообразие организационных форм деятельности Советов требовало правильного их сбалансирования, строгого учета их особенностей и назначения в общей системе руководства, осуществляемого каждым органом государственной власти.

Главной организационно-правовой формой деятельности местных Советов являлись сессии.

Сессия местного Совета — это созванное в установленном законом порядке общее собрание депутатов Совета, правомочное решать все вопросы его компетенции. Именно на сессии Совет выступал как представительный орган власти, верховенствующий на своей территории. На сессиях Советы рассматривали все важнейшие вопросы, отнесенные к их компетенции, контролировали и направляли деятельность постоянных комиссий, депутатских групп, исполнительных комитетов, а также иных органов государственного управления.

Периодичность сессий местных Советов определялась Конституциями союзных и автономных республик и законами о местных Советах: сессии краевых, областных Советов, Советов автономных областей, автономных округов, районных, городских и районных в городах Советов проводились не реже 4 раз в год. Периодичность сессий сельских и поселковых Советов в РСФСР, Казахской ССР, Азербайджанской ССР, Молдавской ССР — 6, а в остальных республиках — 4 раза в год. Конституциями автономных республик устанавливалась такая же пе-

риодичность сессий местных Советов, как и Конституцией союзной республики, в составе которой находилась данная АССР.

Какова оценка историков, юристов, политологов советского периода развития и функционирования местного самоуправления в России?

Во-первых, строгая иерархичность социальных отношений, структуры местных самоуправляющихся единиц обусловила установку на вертикальную подчиненность отдельных институтов. Поэтому Советы начали процесс объединения с выработкой соответствующих принципов функционирования по вертикали: волость (или город) — уезд — губерния — область — государство.

Во-вторых, не всегда демократические методы управления корпорацией формировали и соответствующие представления о структуре взаимоотношений как отдельных институтов самоуправления, так и органов местного самоуправления и институтов государственной власти. (Например, местные Советы рассматривали в качестве обязательных для себя решения всех вышестоящих Советов, Всероссийских совещаний и съездов Советов.)

В-третьих, функциональное содержание местной самоуправляющейся единицы — поселка, района и т.д. как регулятора политической мобилизации должно было, в конечном итоге, сформировать и двойственное понимание природы Советов. Вместе с тем на развитие Советов, их трансформацию из органов самоуправления в местные органы государственной власти и управления огромное влияние оказали исторические условия России. Одним из первых признаков, показавших изменение принципиальных основ функционирования и деятельности местных Советов, стал отказ от выборов и переход к системе так называемых «освобожденных работников», назначенных на руководящие должности вышестоящими Советами. Наконец, включение Советов в систему государственной власти и превращение страны в республику Советов снизу доверху — изначально противоречили самоуправленческой природе Советов.

Этот период в развитии местного самоуправления в России отличался следующим фактором: возникновение «советской» системы местного самоуправления явилось следствием творческой активности «трудящихся масс», их стремлением к истинному народовластию. Это соответствовало и доктринальным положениям большевистской партии с ее тезисом о необходимости упразднения государства как такового и переходу к «коммунистическому общественному самоуправлению». При этом земское и городское самоуправление были отвергнуты как «буржуазный пережиток».

Предпринятые в период «перестройки» меры по демократизации деятельности Советов способствовали их очередному «оживлению», создав, таким образом, предпосылки для решающего рывка в деле формирования местного самоуправления.

Переход к системе местного самоуправления логически вытекал из предшествующего социального развития страны. Это было необходимо для того, чтобы эффективно решать местные проблемы, которые «сверху» должным образом решаться уже не могли. Семидесятилетний «зигзаг» истории не прошел даром,

из него были извлечены соответствующие уроки, в частности, стала ясна настоятельная необходимость местного самоуправления как такового.

Страна вступила в сложный и противоречивый период формирования демократической политической системы, в рамках которой местное самоуправление должно было обрести свое достойное место, занять позицию, которая способствовала бы проявлению имманентных ему черт, оптимальному выполнению функций, присущих этому важнейшему звену общественной жизни.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Буров А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. — Ростов н/Д.: РГУ, 2000.
[2] СУ РСФСР. — 1917. — № 1. — Ст. 9.

GENESIS AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-MANAGEMENT IN RUSSIA IN SOVIET ERA

S.I. Popov

Municipality of interurban municipal union Kon'kovo in Moscow
Ostrovityanova str., 36, Moscow, Russia, 117647

The processes of genesis and development of local self-government in Russia embrace very considerable historical period. The majority of researches cover the origin of local self-management in Russia. The experience of XIX and beginning of XX century is deeply studied. There are many disputes about the modern reform of this institution. Local self-government in Soviet era attracts considerably less scientific interest. Therefore today this subject provokes heightened interest.

Key words: local self-management, the USSR, political modernization.