**РЕФЕРАТ**

**по теме: «Местное самоуправление в советской России и СССР»**

|  |
| --- |
| **План**  |
| **Вступительная часть** |
| **1. Советы как сочетание элементов государственной власти и самоуправления.**  |
| **2. Положение самоуправления в СССР в условиях становления и развития тоталитаризма (1924-1953 гг.).**  |
| **3. Попытки реформирования территориального самоуправления (1958-1964 гг.). Период стабилизации развития местных советов (1964-1984 гг.).** |
| **4. Место и роль местных органов власти в советском государстве.** |
| **Заключительная часть** |

## Литература:

**I. Основная**

Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. М., 2000.

Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М., 1999.

Еремян В. В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России. Часть II. М., 1999.

История государственного управления России: Учебник / Под ред-проф. В. Г. Игнатова. Изд. 3-е. Ростов н/Д: Феникс. 2003.

Прусаков Ю. М., Нифанов А. Н. Местное самоуправление России. Ростов н/Д., 2003.

**II. Дополнительная**

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Раздел 1. - М., 1999.

Муниципальное право Российской Федерации. Учебник./ Под ред. Кутафина О. Е., Фадеева В. И. – М., 2002.

Местное самоуправление. Основы системного подхода. Учебник./ Под ред. Когута А.Е., Гневко В.А. - СПб, 2001.

Конституционное право Российской Федерации. Учебник. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. – М., 2001.

История местного самоуправления в России. Еремин В.В., Федоров М.В. – М., 1999.

**Введение**

После Октябрьской революции 1917 г. в стране сложилась такая система власти, по которой все представительные органы (сверху донизу) входили в единую систему государственной власти. Это, естественно, изменило существовавшие до революции представ­ления о местном самоуправлении как самоуправлении населения. Иными словами, местное самоуправление в виде Советов народных депутатов фактически стало представлять собой низовое звено еди­ного государственного аппарата.

Заметим, и до октября 1917 г., как отмечают Ю.М. Прусаков и А.Н. Нифанов, небольшой период времени действовали Советы, возникшие в ходе первой революции (1905-1907 гг.) и возродившиеся в период Временного правительства - в апреле 1917 г. их насчитывалось бо­лее 700.

По мнению профессора Трусовой Е.М., переустройство местно­го самоуправления, изменение избирательной системы Временное правительство проводило в соответствии с его обращением «К граж­данам России» от 6 марта, в котором провозглашалось низложение старого порядка и рождение новой свободной России.

Вопрос о выборах органов самоуправления, в которых были бы представлены все основные группы горожан, стал на повестку дня как один из самых важных. 15 апреля правительство установило временные правила выборов городских дум и их управ, по которым разрешалось сразу же приступать к подготовке новых выборов, не дожидаясь издания избирательного закона.

Городские массы выступали за создание демократизированного самоуправления без ограничений их деятельности со стороны ад­министрации. Однако добиться самостоятельности муниципальных органов было довольно сложно. Существовала неразбериха в систе­ме управления, противоречия: в структуре и полномочиях органов. Подготовка выборов велась в условиях обострения политической обстановки в стране и регионе.

От местных органов требовалось быстрое реагирование на острые жизненные вопросы и действия. Думы и их управы для решения сто­явших перед ними задач должны были выработать гибкие техноло­гии управления, сформировать свой аппарат служащих, установить прочные связи с петроградскими властными структурами, наладить двустороннюю информацию. Подготовкой выборов нового состава дум занимались городские управы и исполнительные общественные комитеты. Последние временно исполняли и обязанности город­ских дум на период выборов. Действовавший состав дум выбирал избирательные комиссии.

Выборы проводились по пропорциональной системе. На места были разосланы постановления правительства, разъясняющие по­рядок их проведения. Избирательный округ в городе мог делиться на участки, создавали избирательные комиссии под председательством городского головы, а также трех членов, приглашенных председа­телем из числа избирателей. Избирательные списки составлялась городской управой. Жалобы и протесты на нарушения выборного производства подавались в окружной суд, решения которого могли быть обжалованы в Правительствующий Сенат.

Списки избирателей в окончательном виде готовились комис­сиями под общим руководством комиссаров губернии и областей. Списки составлялись не по алфавиту, а в порядке их выдвижения. Номер списку присваивался комисси­ей в порядке поступления его для регистрации. Своих кандидатов могла выдвинуть любая группа жителей города или общественное движение, политические партии. Однако требовалось, чтобы число лиц, заявлявших список своих кандидатов, было не менее полови­ны числа гласных в данном городе, подлежащих избранию согласно предписанию правительства: Городские управы принимали жалобы от граждан на неправильное заполнение списков или отсутствие их в таковых. Разъяснялся порядок проведения выборов устно и в пе­чати. В городах региона вывешивались листки «Техника выборов в городскую думу».

Октябрьская революция внесла коренные изменения в форми­рование системы местных органов власти и ее структуру.

1. Советы как сочетание элементов государственной власти и самоуправления.

В октябре 1917 г. действовало свыше 1430 Советов рабочих, сол­датских и крестьянских депутатов и свыше 450 Советов крестьян­ских депутатов. Отметим, что на Дону и Кубани существовали так же и Советы казачьих и крестьянских депутатов.

Но в большинстве они опирались в своей деятельности не на за­конодательные акты, изданные властью, а на мнение, пожелания масс. Советы чаще всего сами определяли количественный состав депутатов, сами разрабатывали свои полномочия и структуру. Есте­ственно, уже в конце 1917 г. стало ясно, что существующие Советы, которые в известной мере обладали элементами независимости и самостоятельности, вступили в противоречия с жесткой централиза­цией государственных органов. Ибо в основу организации местного самоуправления большевики положили принцип полновластия Со­ветов и их единства как органов государственной власти.

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 как органы решения местных проблем на основе общественной самодеятельности, а скорее как органы, через которые «трудящиеся и эксплуатируемые массы» реализовы­вали бы свои классовые интересы.

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, использовать аппарат данных органов для осуществления и реали­зации на местах первых декретов новой власти, а также реальной ситуацией в соответствующей губернии или городе. 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 бы распределяться исключительно через городские органы самоуправления.

К концу декабря 1917 г. отношение нового правительства к институтам старого самоуправления меняется: 27 декабря 1917г. декретом Советов Народных Комиссаров был распущен Земский союз. К весне 1918 г. завершилась ликвидация всех земских и го­родских органов местного самоуправления. До 20 марта 1918г. дей­ствовал Наркомат по местному самоуправлению, но после выхода из коалиционного (с левыми эсерами) правительства левых соци­алистов-революционеров, он был упразднен как самостоятельное учреждение.

После упрочения Советов в губернских и уездных центрах они немедленно приступали к организации Советов в волостях и селах.

Понятию «совет», несмотря по существу на случайный харак­тер его происхождения, суждено было сыграть выдающуюся роль в государственно-политическом строе России. Истоками образо­вания этого понятия, как считают В.В. Еремян и М.В. Федоров, являлись представления о демократии как о порядке управления с помощью коллегий. Коллегия (или Совет) - идеальная форма, в которую заключено демократическое управление, с точки зрения Кальвина, английских пуритантистов, якобинцев или российских марксистов. Изначально творцы советского строя вряд ли улавли­вали смысл такого порядка организации. Они скорее подходили к первым Советам с позиций утилитаризма. Истоки крестьянской общины, служившей долгие годы формой организации исключи­тельно земельных и хозяйственных отношений питают «эмбри­он» советского строя».

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.

Заметим, что земские традиции повлияли на Советы солдатских, рабочих и крестьянских депутатов. То есть вычленяли одну часть на­селения, а впоследствии представительство в Советах получили все социальные группы населения. Другое дело, что принцип сорности в них был заменен принципом отбора, который производился пар­тийными структурами. Вот что необходимо было менять, а не раз­рушать сам принцип представительства по социально-профессио­нальному признаку.

Процесс перехода государственной власти на местах к Советам не был бы кратковременным: определенное время земские и го­родские органы, местного самоуправления функционировали па­раллельно местным Советам, 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.

Историки отмечают, что даже в случае сохранения на тот или иной промежуток времени «традиционных» органов местного само­управления ни о каком их равноправии с Советами не могло быть и речи. Этим позиция большевиков кардинальным образом отлича­лась от позиции других политических партий. Так, меньшевики и эсеры, выступая за сохранение земств и городских дум, предлагали разделить функции местного управления между ними и Советами. Советы, по их мнению, должны были выполнять функции полити­ческие и культурно-воспитательные, а все вопросы экономической жизни оставались бы в земствах и городских думах.

Обращение Наркомвуда и 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 феврале 1918 г. декретом ВЦИК было предложено всем губернским и уездным исполкомам организовать дорожные секции, которые приняли бы на себя от местных само­управлений все права и обязанности в данной области. Полномо­чия Советов этого периода простирались достаточно далеко. Они занимались организацией работы местных предприятий, подвер­гавшихся национализации, осуществляли охрану промышленных объектов, контролировали предприятия, все еще находившиеся в руках старых хозяев.

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. Одновременно предусматривалось, что приостановление действия распоряжений отдельных народных комиссариатов может иметь место только в исключительных случаях, причем Президиум ВЦИК при рассмотрении этого вопроса вправе привлечь к судеб­ной ответственности виновную сторону - либо наркоза, отдавшего явно противоречившее законам распоряжение, либо руководителей губисполкома, незаконно приостановивших распоряжение народ­ного комиссариата.

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

После гражданской войны в период восстановления расширение полно­мочий местной власти, придание ей характера местного самоуправ­ления для Советского правительства было шагом вынужденным, но на том этапе необходимым. Но оно было кратковременным.

**2. Положение самоуправления в СССР в условиях становления и развития тоталитаризма (1924-1953 гг.).**

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 развертывается 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».

Профессор Л.А. Велихов в своей книге «Основы городского хо­зяйства», изданной в 1928 г., значительное внимание удели анализу «Положения о городских Советах». Оно было принято 2-й сессией ВЦИК XII созыва и опубликовано в «Известиях» 3 января 1926 г.

Какими предметами ведения наделялись городские Советы?

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 пункте 26 III главы «Положения....» было записано, что в обла­сти «хозяйственно-экономической и промышленной городские со­веты эксплуатируют подведомственные им предприятия непосред­ственно или путем сдачи в аренду, организуют новые предприятия производственного и торгового характера, содействуют развитию в городе промышленности и торговли и регулируют их в пределах действующих узаконений, оказывают всемерную поддержку и со­действие всем видам кооперации.

В области земельно-коммунального хозяйства (согласно пункту 28), 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.

К концу 1927 г. разрушенное городское хозяйство было восста­новлено до уровня 1913 г. Вновь начинает уделяться внимание воп­росам благоустройства. Появляются разнообразные проекты город­ской планировки. Ряд школ в крупных городах переходит на баланс коммунального хозяйства. Налицо, таким образом, достаточно яв­ственное проявление «автономизации» местных Советов, была за­явлена их попытка играть более или менее самостоятельную роль в общественной жизни. В целом же «нэповскому» периоду деятель­ности Советов были присущи:

— некоторая децентрализация единой иерархической советской системы, перераспределение прерогатив в сторону некоторого усиления прав и полномочий ее низовых звеньев;

— расширение социально-экономических полномочий местных Советов в лице их исполнительных органов за счет поглощения ими местных территориальных органов, центральных правитель­ственных структур, формирование специальных органов управ­ления коммунальным хозяйством;

— попытки более или менее широкого вовлечения в избирательный процесс на местах «трудящихся масс», оживления Советов при сохранении жесткого политического контроля со стороны пра­вящей партии;

— формирование самостоятельной финансово-материальной базы местных Советов, восстановление системы налогообложения в условиях оживления товарно-денежных отношений;

— создание нормативно-правовой основы, обеспечивавшей опре­деленную «автономизацию» местных Советов.

Завершение нэповского этапа привело к существенному измене­нию финансового положения муниципальных образований.

В апреле 1927 г. XV партконференция ВКП(б) объявила курс на централизацию власти и управления. С 1928 г. закрываются «отком-мунхозы» и городские управления коммунального хозяйства, 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.

Города лишались бюджетной самостоятельности: сначала по решению партийных органов часть предприятий городов объеди­нялась в тресты, а с созданием в 1932 г. системы отраслевых про­мышленных наркоматов тресты перешли в их непосредственное подчинение. В 1930 г. ликвидируются отделы коммунального хо­зяйства местных Советов, и тем самым вообще прекращается са­мостоятельная деятельность Советов. Это и было, как отмечает А. Н. Буров, фактическое умерщвление городских Советов, так как город из относительно независимого образования превращался и придаток индустрии. В 1933 г. принимается новое Положение о го­родском Совете, в котором они вновь стали декларироваться как органы пролетарской диктатуры, призванные проводить политику центральной власти на местах.

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. На деле же в условиях сформировавшегося тоталитарного режима Советы были очень далеки от реального полновластия и демократизма.

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. На этот чрезвычайный высший орган руководства страной были воз­ложены главные функции управления, связанные с войной, обе­спечение материальных и иных условий ведения военных действий. Постановления ГКО подлежали беспрекословному исполнению всеми государственными органами, общественными организация­ми и гражданами. В ряде областных центров и городов создавались местные комитеты обороны. И Советы должны были действовать наряду и в теснейшем единстве с этими органами, возникшими в условиях войны. В этой связи почти повсеместно нарушались кон­ституционные сроки выборов, регулярность проведения сессий, отчетность Советов. Еще более возросла роль исполнительно-рас­порядительных органов (исполкомов). Вопросы, требовавшие кол­легиального рассмотрения на сессиях, зачастую решались испол­комами и отделами. В свою очередь партийные комитеты нередко подменяли деятельность советских органов, а многие функции ис­полкомов выполнялись единолично их руководителями и заведую­щими отделами.

**3. Попытки реформирования территориального самоуправления (1958-1964 гг.). Период стабилизации развития местных советов (1964-1982 гг.).**

В 50—80 г. 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.), «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтав­ской области» (1965 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 право 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.

Но, как отмечают историки, эти нововведения желаемого ре­зультата не дали: свою роль сыграла командно-административная система. Дело в том, что, устанавливая в очередном акте новые пра­ва Советов, центр «забывал» обеспечить их материальными, организационными и структурными механизмами, и эти нововведения обрекались на декларативность.

К тому же возникла зависимость Советов от своих же исполни­тельных органов, когда фактически аппарат стал довлеть над Сове­тами, формируя и направляя их деятельность вместе со всем депу­татским корпусом.

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 полновластие 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.

Как характеризовалась система местного самоуправления в СССР, в том числе и в Российской Федерации в 80-е гг. XX в.?

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.

В пределах своих полномочий местные Советы должны были обе­спечивать комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществлять контроль за соблюдением законодатель­ства расположенными на этой территории предприятиями, учреж­дениями и организациями вышестоящего подчинения; координиро­вать и контролировать их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культур­ного, бытового иного обслуживания населения.

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; утверждал представления в исполнительные комитеты вышестоящих Советов по вопросам, связанным с изменением ад­министративно - территориального устройства.

Кроме перечисленных местные Советы были правомочны, рас­сматривать и решать на сессиях любые вопросы, отнесенные к их ведению законодательством Союза ССР, союзной и автономной республики.

Местные Советы сами определяли целесообразность рассмо­трения того или иного вопроса Советом или подотчетным ему ор­ганом. В принципе местные Советы имели право рассматривать и решать любой вопрос, отнесенный к их ведению. Однако местным Советам не было необходимости подменять подчиненные им орга­ны управления и самим рассматривать все вопросы экономическо­го и социального развития. На практике они принимали к своему рассмотрению лишь те вопросы, которые имели наиболее важное значение.

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.

Планово-регулирующие начала занимали в его деятельности зна­чительно меньшее место и проявлялись в руководстве, осуществля­емом через сельские, поселковые Советы и Советы городов район­ного подчинения.

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

Обратим внимание на компетенцию местных Советов по отно­шению к неподчиненным предприятиям, учреждениям и органи­зациям. Компетенция местных Советов по отношению к неподчиненным предприятиям, учреждениям и организациям затрагивала самые различные сферы их деятельности.

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.

Различия в подчиненности местным Советам предприятий, учреж­дений и организаций влияли не на наличие или отсутствие у местных Советов права воздействия на определенный круг субъектов, а на сте­пень этого воздействия в различных сферах деятельности.

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 над 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 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.

Многие местные Советы объединяли средства предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, ассигно­ванные на жилищное, культурное и коммунально-битовое строи­тельство, и выступали в роли единого заказчика.

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 Сонетов являются сессии.

Сессия местного Совета - это созванное в установленном за­коном порядке общее собрание депутатов Сонета, 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 - 6 раз, а в остальных республиках - 4 раза в год. Конституциями автономных республик устанавливалась такая же периодичность сессий местных Советов, как и Конституцией союзной республики, в составе которой на­ходилась данная АССР. Сессии проводились равномерно: не реже одного раза в три месяца (если периодичность сессии - 4 раза в год) и одного раза в два месяца (при периодичности сессии - 6 раз в год).

Пытаясь придать политическую, экономическую и обществен­ную значимость Советам всех уровней, ЦК КПСС выносил эти вопросы на специальные пленумы. Так, в числе прочих вопросов 10 апреля 1984 г. очередной Пленум ЦК КПСС рассмотрел вопро­сы партийного руководства Советами и повышения их роли в ком­мунистическом строительстве. Однако на нем, в который уж раз, был лишь декларирован тезис о том, что Советы это политическая основа государства. Тем не менее, в механизме правового обеспе­чения комплексного развития экономики на местах выделялись элементы, свидетельствующие о расширении круга полномочий местных Советов.

Предполагалось, что местные Советы будут участвовать в рассмотрении проектов планов объединений, предприятий, орга­низаций вышестоящего подчинения, расположенных на террито­рии местных Советов народных депутатов, в утверждении сводных текущих и перспективных планов развития социально-культурной сферы, в решении вопросов об объединении средств для использо­вания их на строительстве социально-культурных объектов и объ­ектов общего назначения.

**4. Место и роль местных органов власти в советском государстве.**

Как оценивают историки, юристы, политологи «советский пе­риод развития и функционирования местного самоуправления в России?

По мнению В.В. Еремяна и М.В. Федорова, для советского пе­риода были характерны:

- во-первых, строгая иерархичность социальных отношений, структуры местных самоуправляющихся единиц (корпораций) об­условила установку на вертикальную подчиненность отдельных институтов. Поэтому уже к осени 1917г. 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 (корпорации) - поселка, района и т. д. как, с одной стороны, 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.

Весьма развернутую итоговую картину рисует А. Н. Буров. По его мнению, этот период в развитии местного самоуправления в России отличался следующими факторами:

1. 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».

2. Однако в противовес доктринальной коммунистической уто­пии реальная практика большевизма пошла по пути конституирования политической системы тоталитаризма с его всеохватываю­щим контролем общественной и частной жизни граждан. В рамках сконструированной тоталитарной общественно-политической си­стемы местные Советы выступали в качестве низовой ячейки жест­кой иерархической системы Советов, «узурпировавших» как зако­нодательные, так и исполнительно-распорядительные, а порой и судебные функции.

3. Упраздненный «буржуазный» принцип разделения властей был заменен принципом единства власти, который на поверку обернулся диктатом партийного бюрократического аппарата. В рамках единого политического процесса произошло своеобразное расширение единого субъектно-объектного конструкта («обратная узурпация» у Советов сколько-нибудь значимых управленческих функций).

4. В рамках целостной политической системы тоталитаризма местные Советы реально выступали не в качестве субъекта, а в ка­честве объекта властно-управленческого воздействия при решении наиболее важных вопросов, проявляя себя в качестве низовых ор­ганов государственной власти. В этом случае они выполняли чисто декоративную функцию маскировки тоталитарной сущности сфор­мировавшегося в России политического режима.

5. При решении второстепенных вопросов местной жизни Со­веты в ряде случаев выступали в качестве субъекта управленческого процесса, но крайне узкое поле их функционирования не позволяло им выступать в роли реального органа общественной самодеятель­ности. Такая их функция в известной мере позволяла им компен­сировать крайности тоталитаризма, канализируя энергию «трудя­щихся масс» в прокрустово ложе локальных действий и инициатив, не затрагивающих сущность сформировавшегося общественно-по­литического режима. В идеологическом плане это создавало у насе­ления местных сообществ иллюзию «народовластия», «сопричаст­ности» делам общества и государства, способствуя, таким образом, стабилизации политической системы тоталитаризма.

6. В период апогея тоталитаризма («поздний сталинизм») мест­ные Советы были низведены до роли «винтика» сверхиерархизированной политической системы и не могли уже выполнять выше­обозначенную компенсаторскую функцию. Сверхцентрализация политической системы нарушила устойчивость ее несущей опоры, поддерживаясь на плаву авторитетом харизматического лидера.

7. Для восстановления динамического» равновесия системы партийно-политическая элита пошла по пути известной (т. е. имеющей свои пределы) децентрализации, снявшей социальное напряжение и придавшей низовым звеньям советской системы (местным Сове­там) определенную динамику. Расширение их прав и полномочий, некоторое укрепление их материальной базы, известная демокра­тизация их структурирования и функционирования, вовлечение в местную самодеятельность более широких масс «трудящихся» пре­дотвратили распад тоталитарной системы, придав ей как бы второе дыхание.

8. Вместе с тем известная демократизация политической систе­мы («хрущевская оттепель») ослабила всеохватывающий контроль партийного аппарата над общественно-политической жизнью стра­ны, что вступило в противоречие с сущностью самой тоталитарной системы. В итоге обозначился новый виток «качания маятника»: то­талитарная система, исчерпав к тому времени возможности своего дальнейшего роста, вступила в период упадка и деградации (эпоха «застоя»).

9. Всеохватывающий процесс деградации советского общества обернулся также и деградацией низовых звеньев политической системы (местных Советов). Они все более и более теряли и без того весьма «куцую» самостоятельность, утрачивали свои связи с массами, без поддержки которых и без финансовой независи­мости переставали быть сколько-нибудь самоуправляющимися органами, олицетворяя своей деятельностью лишь государствен­ную власть на местах. Этим и объясняется иждивенческий ха­рактер данного социального института в период «развитого со­циализма».

10. Принимаемые центральной властью решения по развитию хозяйственной самостоятельности местных Советов не обуздали ведомственный монополизм, ибо для командно-административной системы он органичен. Отсутствие рыночных отношений обрекало местные Советы на фатальную зависимость от распределительного центра (центров), крайне суживая их материальную базу.

11. 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.

12. Вместе с тем «перестроечные» меры показали всю исчер­панность возможностей реформирования местных Советов в рам­ках дышавшей на ладан тоталитарной политической системы, когда встала задача ее демонтажа и смены общественного строя, форми­рования гражданского общества с принципиально иным политиче­ским устройством: на демократической основе и с социально ори­ентированной рыночной экономикой, позволяющей сформировать реальные органы местного самоуправления.

13. 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 разрешаться 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.

Естественно, можно спорить с автором данных оценок по от­дельным положениям, но нужно согласиться в главном: местные Советы лишь формально выражали истинное народовластие, ибо не располагали реальными правами независимости и финансовой обеспеченности.

**Заключение**

В годы перестройки новое руководство КПСС Советского пра­вительства попыталось, в какой уже раз, активизировать процесс, направленный на повышение роли местных Советов.

В июле 1986 г. ЦК КПСС, Президиум Верховного Совета СССР и Совет Министров СССР приняли постановление «О мерах по даль­нейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического раз­вития в свете решений XXVII съезда КПСС». Оно предусматривало меры по обеспечению комплексного экономического и социально­го развития территорий, совершенствованию управления деятель­ностью отраслей, непосредственно связанных с удовлетворением нужд местного населения, улучшением использования природных и вторичных ресурсов, усилением заинтересованности Советов на­родных депутатов в повышении эффективности работы объедине­ний, предприятий и организаций, развитием демократических на­чал в работе Советов народных депутатов и укреплением аппарата советских органов.

Но спустя два года стало ясно, что кардинальных изменений в деятельности местных Советов не происходит, и XIX Всесоюзная конференция КПСС в 1988 г. вновь возвращается к этому вопросу.

Конференция разработала программу переустройства всех сто­рон деятельности Советов. Основной, «несущий» принцип был сформулирован так: Ни один государственный хозяйственный или социальный вопрос не может решаться помимо Советов». В связи с этим конференция признала необходимым укрепление за­конодательных, управленческих и контрольных функций Советов, передачу на их рассмотрение и решение всех важных вопросов го­сударственной, хозяйственной социально-культурной жизни, вос­становление руководящего положения выборных органов по отно­шению к исполнителям и их аппарату.

Внимание к проблемам самоуправления в нашей стране возрос­ло во второй половине 80-х г., когда была признана необходимость перехода от административных к преимущественно экономиче­ским методам управления. Постепенно стал утверждаться взгляд, что местное самоуправление — это самостоятельный уровень осу­ществления народом конституционно принадлежащей ему власти, что демократическое устройство общества возможно лишь при от­делении местного самоуправления от государственной власти.

Начавшиеся демократические преобразования в России привели к тому, что стала оживать существовавшая в революционный пери­од идея выделения местного самоуправления из системы государ­ственной власти. Она прошла несколько этапов конституционного закрепления.

**Список используемой литературы**

1. Игнатов В.Г. Становление государственного управления и местного самоуправления в современной России. - Ростов н/Д: Сев-Кавк. Акад. Гос. службы, 2001.

2. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. Учебное пособие. Москва – Ростов н/Д: «МарТ», 2005.

3. Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации// Региональное управление и мес­тное самоуправление. М., 2003.

4. Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов. / Под ред. В.Н. Иванова. М., 2002.