

**КОРШУНОВ Е.В., ОСТАНКОВ Д.Б.**

**ВЛИЯНИЕ СИСТЕМЫ СОВЕТСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА МЕСТНЫХ  
ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:** В данной статье обозначены исторические аспекты становления современной системы органов местного самоуправления посредством влияния на них системы советского строительства местных органов управления, выявленные по результатам анализа законодательных положений (норм) советского времени и современного законодательства и соответствующей литературы по выбранной теме.

**Ключевые слова:** управление, местное самоуправление, система советского строительства, органы управления на местах, органы местного самоуправления.

**KORSHUNOV E.V., OSTANKOV D.B.**

**THE IMPACT OF THE SOVIET LOCAL GOVERNMENT SYSTEM  
ON THE CURRENT STATE OF RUSSIAN FEDERATION  
LOCAL GOVERNMENT**

**Abstract:** The paper considers some historical aspects of Russian local government development. Particularly, the author focuses on the impact of the Soviet local administration system on the modern Russian local government system. The study has been carried out by means of a comparative analysis of the relevant Soviet legislative provisions and modern Russian legislation. Other relevant legislative and research sources have been taken into consideration as well.

**Keywords:** administration, local self-government, the system Soviet construction, local governments, local governments.

Местное самоуправление всецело представляет собой один из важнейших институтов современного общества. В науке муниципального права понятие местного самоуправления раскрывается в различных значениях, но также оно отражает собой и форму самоорганизации граждан, которые в данном контексте представляют собой составную часть гражданского общества, посредством которого находит свое проявление в обществе и публичная власть.

В настоящее время развитая система самоуправления позволяет решать основные задачи, обуславливающие функционирование демократического, правового государства. По словам Зотовой, «составляя одну из основ конституционного строя правового государства, местное самоуправление позволяет демократизировать аппарат управления, эффективно

решать местные вопросы и обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, оптимально сочетать интересы и права человека и интересы государства» [6, с. 352]. Важнейшая роль местного самоуправления подтверждает ее главной задачей – соединение в единое целое интересов государства, общества и личности, поскольку главный смысл, сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства [7, с. 16]. Данная направленность местного самоуправления обуславливает и отвечает идее современного демократического правового и социального государства, в котором высшей ценностью признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина [8, с. 37-40].

В нашей статье мы проследим исторические аспекты становления современной системы местного самоуправления, посредством определенного ее совершенствования и особого влияния системы советского строительства местных органов управления.

Отправным этапом становления системы советского строительства местных органов управления, несомненно, являются революционные события 1917 года, которые положили начало принципиально новому этапу организации власти на местах. Уже в начале 1918 года существовал курс большевиков, который был направлен на сращивание государственной власти и советского местного самоуправления, чем обусловлено создание определенной унифицированной системы. Существовавшие ранее органы земского и городского самоуправления заменялись советским управлением, тем самым получили дальнейшее развитие и закрепление областные, губернские, уездные и волостные Советы, которые впоследствии и взяли на себя все функции местного самоуправления. Тем самым традиции местного самоуправления дореволюционной России получили дальнейшее развитие в практике государственного строительства Советской России. Но сложившаяся на то время система местного самоуправления всецело не имела возможности быть совмещенной с системой власти, которая строилась большевиками в обществе в тот период.

Стоял вопрос о создании рациональной системы управления, посредством которой можно было решить все существующие проблемы в послереволюционном обществе и установить соответствующие направления деятельности органов управления на местах. Это новшество и предопределило осуществление в 20-е годы XX века крупной административно-территориальной реформы, в рамках которой прослеживается принцип демократического централизма. Но нельзя справедливо утверждать, что данная реформа строилась именно на основе вышеупомянутого принципа, поскольку существовала совокупность определенных основополагающих начал, например, как отрицание разделения властей и национально-территориальный принцип, что в сравнении существенно различается с современными

международными и внутригосударственными принципами организации местного самоуправления. Исследуя вопрос о правовом закреплении положения местных Советов в системе государственных органов, отметим существующий уже на то время демократизм избирательного законодательства и проводимые на то время выборы в местные советы. Также отметим определенное функционирование системы органов местной власти, к каковым относились съезды Советов, исполнительные комитеты, городские и сельские советы и т.д. [9, с. 227].

В подтверждении следует привести мнение А.И. Лепешкина, который отмечал, что «место местных органов государственной власти в механизме Советского государства определяется тем, что они являются органами народного представительства на местах и осуществляют всю полноту государственной власти в пределах своей территории в полном соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законами и другими актами высших государственных органов» [10, с. 517].

После проведения данной реформы перед обществом стоял вопрос о разграничении и статусе городских и сельских поселений, поэтому дальнейшее продвижение данного вопроса получило через становление и развитие системы органов районных и сельских Советов, тем самым в обществе получило закрепление тенденция органического объединения и сращивания государственной власти и общественного самоуправления, которая отчасти прослеживается и по сей день.

Многими авторами высказывается мнение, что статусы местных Советов представляли собой нижнее звено единого государственного аппарата. Общие принципы организации деятельности были закреплены в союзной Конституции 1936 г. [2] В Конституции РСФСР 1937 г. [3] эти принципы были уточнены и дополнены. Так, в соответствии со ст. 77 Советы относились к государственной структуре власти: «Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, национальных округах, административных округах, районах, городах, поселках, селах (станциях, деревнях, хуторах, аулах) являются Советы депутатов трудящихся» [5].

Советская система управления на этапе строительства социалистического государства отвечала единым для всего государства организационным принципам. На основе существующих отношений собственности, в порядке реализации хозяйственной реформы получила развитие экономика, было организовано управление промышленностью также на основе отраслевого принципа. В данных условиях основным вопросом в рамках советского общества было укрепление полномочия Советов как органов территориального управления. Огромное значение в формировании и становлении системы местного самоуправления имела коммунистическая партия, поскольку она задавала основные

направления развития местных Советов. В программе КПСС указывалось, что «в ходе коммунистического строительства должна возрастая роль Советов». Также расширяются права местных Советов, которые будут окончательно решать все вопросы местного значения. Повысится роль и ответственность местных органов в управлении хозяйством, будет осуществлена дальнейшая передача ряда функций хозяйственного управления республиканскими органами – областными и районными» [11, с. 386, 398]. В последующем расширились права Советов в таких важных сферах, как координация работы предприятий, учреждений и организаций. Далее осуществлялся и контроль над ними.

Итогом данных изменений стала активизация деятельности местных Советов, где «красной нитью» отмечен круг вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Тем самым усилилось влияние местных органов государственной власти и управления почт и на все стороны общественной жизни в пределах соответствующих административно-территориальных единиц [12, с. 38].

Коренное изменение Советов относится к последнему десятилетию XX века. Что обусловлено, во-первых, изданием Указа Президента РФ № 1617 от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» [4] и, во-вторых, изданием Указа Президента № 1760 от 26 октября 1993 года «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» [5]. Данные нормативные положения предопределили закрепление на всесоюзном уровне в нормативном порядке понятия местного самоуправления, определения его системы и основных направлений деятельности, самой важной из которых является самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения. Впервые были проведены выборы в местные органы власти и управления, которое прошли на альтернативной основе. Также в подобном же ключе был ознаменован факт принятия новой Конституции Российской Федерации [1] и Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где субъектам Российской Федерации было предоставлено право законодательного регулирования местного самоуправления.

Преобразование и реформирование подобным образом системы управления на местах подвели черту под советской моделью самоуправления, которая складывалась на протяжении почти всего XX столетия. Эта модель была характерна не только для нашей страны, но и для ряда других стран «мировой системы социализма». Выводом из этого стоит признать то, что местное самоуправление в современной России – это сложное многоаспектное социальное явление, многозначный институт, который нельзя определить одним выражением.

Как видно, процесс совершенствования и установления системы местного самоуправления, так и законодательства стал развиваться более активно в конце 90-х – начале 2000-х годов и ознаменован принятием комплекса важных законов и подзаконных актов. Связано это с тем фактом, что деятельность местного самоуправления стала богата по содержанию и многообразна в своем проявлении и, соответственно, требует детального законодательного отражения своих полномочий. Система советского строительства оказала предопределяющую роль в становлении системы органов местного самоуправления, так как позволила более рационально сформировать систему органов местного самоуправления, исходя из территории ее действия, и всецело обеспечить функционирование данного механизма в современной России.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. □– 2009. –□ 21 января.

2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/>

3. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red\\_1937/3959896/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/)

4. Указ Президента РФ от 09.10.1993 г. № 1617 (ред. от 16.08.1996 г.) «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – 12 октября.

5. Указ Президента РФ от 26.10.1993 г. № 1760 (ред. от 22.12.1993 г.) «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (вместе с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4188.

6. Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия / Под общ. ред. С.А. Попова. – М., 2008. – 352 с.

7. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М., 2007. – 272 с.
8. Тицкий И.А. Формирование правовой основы деятельности местных Советов во второй половине 1960-х – начале 1970-х гг. // Общество и право. – М., 2010. – № 3.
9. Ящук Т.Ф. Организация местной власти в РСФСР 1921-1929 гг. – Омск: Изд-во Омского государственного университета, 2007. – 592 с.
10. Лепешкин А.И., Ким А.И. и др. Курс советского государственного права. – М., 1962. – Т. 2. – 517 с.
11. Материалы XXII Съезда КПСС. – М., 1961.
12. Лазарев Б.М. Аппарат управления общенародного государства. – М., 1978.