

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Бондаренко Владислава Валерьевна

студент Института Права БашГУ, РФ, г. Уфа

Аминов Ильдар Ринатович

канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного права ИП БашГУ, РФ, г. Уфа

Аннотация. в данной статье рассмотрен процесс формирования местного самоуправления в советский период. Изучены этапы построения местного самоуправления. Местное самоуправление рассматривается, как идея территориальной самостоятельности на местах уполномоченными на то органами.

Ключевые слова: местное самоуправление; Местный Совет; население; децентрализация.

Процесс изменения организации власти на местах произошел после Октябрьской революции 1917 года. В 1918 году завершилась ликвидация старых органов местного самоуправления, которая проводилась в соответствии циркуляру НКВД. Из-за противоборства с советской властью упразднили городские и земские органы самоуправления, а остальные органы влились в аппарат местных Советов. В стране сложилась такая система власти, по которой все представительные органы входили в единую систему государственной власти. Первая Конституция РСФСР, принятая на V Всероссийском съезде Советов 10 июля 1918 г. закрепило место Советов в системе государственной власти.

Идея местного самоуправления заключалась в децентрализации власти, принципе самостоятельности и независимости органов самоуправления, но как показала практика государство по своей природе являлось централизованным. Впервые месяцы строительства советской государственности доминировала местная автономия. «Вся власть на местах» таков был их лозунг, для формирования местного самоуправления, Местные Советы не признавали никакого вмешательства со стороны государства.

В системе местных органов власти функционировали областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы и их исполнительные комитеты, избираемые Местным Советом из числа депутатов для выполнения текущей работы. К середине 1918 г. раздробленность Советов, неподчинение их к центру были изжиты. В основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как представительный орган государственной власти.

Население имело право избирать городские и сельские Советы. Правом быть избранным обладали граждане страны, которым ко дню выборов исполнялось 18 лет и проживающие на этой территории. Съезды Советов формировались на основе многостепенных выборов. По Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. население могло избирать все звенья представительной системы в Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Так осталось и по сей день. К этому времени система съездов Советов была упразднена. Все представительные органы государственной

власти стали именоваться Советами [1].

Срок полномочий местных Советов согласно Конституции РСФСР 1937 г. избирались сроком на два года. Конституция РСФСР 1978 г. срок полномочий установила в два с половиной года. В соответствии с последними изменениями, внесенными в Конституцию РСФСР в 1989 г., срок полномочий увеличился до пяти лет. Численность состава местных Советов в соответствии с Законом РСФСР 1989 г. «О выборах народных депутатов» в поселковые и сельские Советы избиралось до 50 депутатов, в районные – до 75 депутатов, а в городские – до 200 депутатов.

Вопросы в пределах компетенции местные Советы рассматривались один день на сессиях. На время сессии Совет избирал председателя и секретаря, для ведения заседаний и решения, принимаемые Советом на сессии, подписывались ими. Исполнительными и распорядительными органами местных Советов являлись избираемые ими исполнительные комитеты в составе председателя, заместителей председателя, секретаря и членов. Местные Советы образовывали также отделы и управления исполнительных комитетов, которые подчинялись в своей деятельности Советам и их исполнительным комитетам, так и вышестоящим органам государственного управления [2].

Полномочия депутатов заключались в обязанности руководствоваться общегосударственными интересами, учитывать запросы населения и осуществления в жизнь наказов избирателей. Депутаты отчитывались о своей работе перед избирателями выдвинувшими их кандидатами в депутаты.

Избиратели давали поручения своим депутатам, которые должны были учитываться постоянной комиссией при разработке действующих планов экономического и социального развития и составлении на это бюджета. Но на практике должным образом обеспечены ни в материальном, ни в организационном, ни в правовом отношении они не были. Все наказы были заранее подготовлены вышестоящими органами, выполняли только, те, на которые хватало средств.

Можно сказать, что высшим организационным принципом был демократический централизм, он сохранялся и в Конституции СССР на протяжении всего существования советского государства. Особенностью этого принципа было допускающее самостоятельность и инициативу местных органов власти, что и входило в идею местного самоуправления. Но по Конституции СССР 1977 года так и не изменилась компетенция местных органов, все так же и оставались под жесткой централизацией вышестоящих органов [3]. У Вышестоящих Советов в соответствии с этим принципом находилась вся власть над нижестоящими органами. Вся деятельность нижестоящих органов была обязательно исполнима поручениями вышестоящих органов, все действия подконтрольны и подотчетны.

В принципе демократического централизма выражалась система двойного статуса исполкома - это подчинение соответствующих органов местных Советов: исполнительных комитетов, отделов и управлений. Исполнительные и распорядительные органы были под управлением местных Советов, которые подчинялись вышестоящему Совету. Целью было обеспечить полный контроль государственного управления.

Во время перестройки советского государства, местные Советы рассматривались, как представительные органы, подающие надежды на новые функционирующие изменения. Местные Советы имели под своим руководством исполнительный аппарат. Решение важных вопросов на сессиях должны были решаться депутатами. А также депутаты вели оперативную деятельность в своих избирательных округах. На сессиях заслушивались выполненные пункты планов, так как вся деятельность нижестоящих органов была подотчетна, исполнительные комитеты, отчитывались о выполненной работе Советам. Но все же складывались сложные отношения в организации власти на местах. Местный Совет должен был стоять на первом месте в системе государственных органов [4].

Но в действительности местные Советы так и не имели права самостоятельно решать вопросы местного населения, принимать необходимые меры для выполнения поставленных целей, осуществлять управленческую функцию на местах, даже прописанные конституционные полномочия не реализовались в жизнь, они оказались формальными.

Власть над Советом оказалась в руках аппарата партийных органов. Все органы местного Совета выполняли их указания, были полностью под их руководством. Указы партийных органов в основном были такие: 1) выработка плана для успешного решения вопросов населения; 2) формирование представительных органов, которые не имели нужных навыков для работы в представительном органе власти; 3) подконтрольность за деятельностью местных Советов в выполнение наказов партийных органов.

Аппарат исполнительных комитетов видел в депутатах лишь своих общественных помощников. Местный Совет находится в зависимости от исполнительного и распорядительного органа. На сессиях рассматривались только, те проблемы на которые уже были заранее подготовлены решения.

После всех поправок, дополнений и изменений, все равно идея местного самоуправления осталось не выполнимой, на практике оказалось все совершенно иначе. Партийные органы осуществляли руководство над всеми сферами жизни общества, Советам навязывали свои установки по выполнению работы, тем самым сковывали их инициативу и самостоятельность. Было допущено много ошибок в организации и деятельности Советов.

Точно прокомментировал ситуацию, М.А. Рейснер, рассматривая развитие советской системы в 1923 г., пришел к такому выводу: «Мы бесспорно отошли от первоначальной независимости Советов и имеем перед собой тесно связанную и объединенную организацию, которая находится под громадным давлением централизации» [5].

Назрела необходимость проведения политической реформы из-за того, что государство стало оторванным от общества. Значительное изменение в организации местного Совета произошло в середине 80-х гг. Для улучшения структуры Советов были созданы президиумы, они осуществляли функции, ранее принадлежащие исполкому. Разрешить проблемы, сложившиеся с распределением функций и полномочий президиумов местных Советов и исполкомов, не удалось. Все организационные функции были переданы президиуму Совета. В связи со сложившейся ситуацией в стране, Советы ликвидировали исполком.

Первым и важным шагом для воплощения идеи местного самоуправления это был принятый Закон СССР 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который определил законное начало понятия местного самоуправления, его основные направления в развитие местных органов власти, новые элементы в формировании финансовой базы и полномочия органов для воплощения в жизнь всех наказов населения и самоорганизации граждан. В соответствии с Законом все директивы, переданные от местного Совета должны, будут в обязательном порядке исполняться нижестоящими государственными органами, так как местный Совет будет на первом месте в иерархии государственных органов [6].

С принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» он толковался о начале процесса реформирования местных органов власти и системы местного самоуправления, о том, что местные Советы назывались представительными органами власти. Но в то же время сохранялась прежняя организационная структура Советов, что у них не было четкого разделения компетенций и не были четко определены пути формирования финансовых основ деятельности.

Таким образом, в самом начале пути реализации идеи местного самоуправления и всей полноты власти, принадлежащей Советам не соответствовала действительности. Процесс изменения принял весьма затяжной характер. Поскольку все изменения проводились импульсивно, бессистемно на практике ничего не вышло. Вся деятельность представительных органов местной власти контролировалась исполкомом. Но благодаря принятым законам о началах и формировании местного самоуправления, идея территориальной самостоятельности стала осуществимой. А Конституция Российской Федерации выступала важным правовым актом для дальнейшего развития и процесса становления начавшейся системы местного самоуправления, она признавала и гарантировала самоорганизацию граждан или избираемого ими органов для решения всех вопросов местного значения.

Список литературы:

1. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. — Спб., 1907. С. 198 206;
2. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX—XIX ст. Исторический очерк. 1917. С. 47 91.
3. Дементьев А.Н. О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. - 1996. - № 8. - С. 112 - 119.
4. Муниципальное право России: Учебник для ВУЗов / Под ред. А.А. Замотаева, Н.А. Игнатьюка, А.В. Павлушкина. - М., 2005. - С. 510.
5. Муниципальное право России: Учебник / Под ред. А.Н. Кокотова, А.С. Саломаткина. - М., 2005. - С. 37.
6. Муниципальное право России: Учебники / Под ред. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. - 2000. - С. 46.