

**Развитие местного самоуправления в
период
с 1917 по 1991 год
(часть 1)**

Выполнила студента
гр.11-23 Кузнецова Елена

▣ 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.

- 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.

- 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.

- 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 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.



- 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».



- 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 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.



- 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.

- 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 разворачивается 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.



- 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 явное 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.



- 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.

