

12. Организация местной власти в советский период

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

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

К концу декабря 1917 года отношение нового правительства к институтам старого самоуправления меняется: 27 декабря 1917 года декретом Советов Народных Комиссаров был **распущен Земский союз**. К весне 1918 г. **завершилась ликвидация всех земских и городских органов местного самоуправления**.

До 20 марта 1918 года действовал **Наркомат по местному самоуправлению**, но после выхода из коалиционного (с левыми эсерами) правительства левых социалистов-революционеров, он был **упразднен** как самостоятельное учреждение.

Анализируя законодательство того периода, можно выделить 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.

В Конституции РСФСР 1918 года задачи местных Советов определялись следующим образом:

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

Все доходы и расходы местных Советов были поставлены **под контроль центра**.

В конце 1919 года были определены единицы местного самоуправления независимо от размера (губернии, уезда, волости, города, деревни). Они стали называться коммунами.

В Советах были созданы специальные органы (коммуналделы) для руководства «коммунальным хозяйством». Самостоятельная хозяйственная деятельность Советов началась осенью 1924 года с выделения самостоятельных городских бюджетов.

В целом же 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 реанимации товарно-денежных отношений;
- создание **нормативно-правовой основы**, обеспечивавшей определенную «автономизацию» местных Советов.

Система местного самоуправления в СССР, в том числе и в Российской Федерации в 80-е гг. XX века характеризовалась следующим образом.

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 и иного обслуживания населения**.

К исключительной компетенцией местных Советов относится:

- избрание и изменение **составов исполнительных комитетов**;
- образование, избрание и изменение составов **постоянных комиссий** Совета, заслушивание отчетов о работе исполкомов и постоянных комиссий.

Во второй половине 80-х годов 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.

Первым практическим шагом на этом пути стало принятие 9 апреля 1990 года Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Согласно Закону система местного самоуправления включала в себя местные Советы, органы территориального общественного самоуправления населения (**советы и комитеты микрорайонов, домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты и другие органы**), а также местные **референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии**.

Первичным территориальным уровнем местного самоуправления признавался **сельсовет, поселок (район), город (район в городе)**. Закон предоставил союзным и автономным республикам право самостоятельно определять и другие уровни (исходя из местных особенностей).¹

¹ Электронный-ресурс: http://www.sovetmo-spb.ru/istoriya_msu.html