

**Бутько Людмила Васильевна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного и  
международного права  
Юридического института НИУ «БелГУ»  
(Белгород)

**Лепешкина Ольга Викторовна,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права ФГБОУ ВО  
«Кубанский государственный аграрный  
университет им. И.Т. Трубилина»,  
(Краснодар)

## **СОЗДАНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА**

С начала 90-х годов XX столетия в нашем государстве начался процесс учреждения института местного самоуправления. Он сопровождался принятием союзных и российских законов о местном самоуправлении, поэтапным их реформированием на федеральном и региональном уровнях. Однако стремление к созданию действенной системы местного самоуправления до сих пор не приносит желаемых результатов, а в научной среде и правоприменительной практике порождает многочисленные споры. Прояснению ситуации как всегда может способствовать обращение к историческому опыту, прежде всего, отечественному. Тем более, что особенности такого опыта налицо в силу того, что он имел место в разных исторических типах российского государства и права.

С учреждением советской власти произошел концептуальный отказ от идеи местного самоуправления, а также фактическая и юридическая ликвидация земских учреждений. Само слово «самоуправление» в общеупотребительном смысле, исчезнувшее с августа 1918 г., в послереволюционные годы, если и употреблялось в обиходе, то только в значении земского самоуправления.

В мае 1918 г. произошли два судьбоносных события: слияние земств с Советами депутатов и роспуск Всероссийского городского и земского союзов. Советская власть предлагала модель организации местной власти, сориентированной на природу управления с участием в ней всего населения. Считалось, что при таком «широчайшем вовлечении в Советы всех трудящихся особой проблемы с самоуправлением не может возникнуть вообще, сам термин «самоуправление» теряет всякий смысл и потому принципиально изменяется вопрос о разграничении компетенции центральных и местных органов власти»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Местные финансы СССР. М., 1936. С. 37.

Советскому законодателю не было необходимости заботиться о разграничении местных и общегосударственных интересов в силу принципа пролетарского централизма, провозглашенного в качестве основы организации системы власти. Сущность его – в «направлении местной творческой инициативы, самодеятельности и энергии масс на разрешение тех задач, которые являются основными в каждый данный момент и при том, с точки зрения общегосударственной»<sup>1</sup>.

Тем не менее, был разработан собственный способ определения компетенции местных Советов. Как известно, компетенция всякого органа государства начинается с установления определенной области (сферы) деятельности, сферы общественных отношений, в рамках которой действует этот орган. Процесс учреждения компетенции местных органов в первые годы советской власти нашел прямое или косвенное подтверждение в конституционных и иных нормативных актах того времени.

Так, Конституция РСФСР 1918 г. не определила сферы деятельности местных органов власти, установив лишь ту общую идею, что они должны заниматься сугубо местными делами и осуществлять постановления всероссийских органов. Но с другой стороны, Конституция 1918 г. и не ограничивала местные дела какими-либо рамками.

С учетом этого, на тот период можно было отметить две характерные особенности правового положения местных Советов: с одной стороны, изъятие из их компетенции вопросов, по своей природе являющихся общегосударственными, с другой – сохранение за местами довольно широкого круга прав. Учитывая возможность отнесения практически любого вопроса в равной степени, как к общегосударственным, так и к местным вопросам, такая схема формирования компетенции означала утверждение всевластия местных Советов на вверенной им территории.

О широте и многообразии деятельности местных Советов можно было судить по перечню отделов их исполкомов. Так, Инструкция НКВД 1918 г.<sup>2</sup> рекомендовала Советам создать 11 отделов: народного хозяйства, труда, финансов, земельный, путей сообщения и пр. Каждый отдел был наделен таким объемом прав и обязанностей, который подводит к выводу о многогранной компетенции местных Советов.

На отдел народного хозяйства возлагалась организация производства необходимых продуктов фабрично-заводской и ремесленной промышленности и снабжение сырьем и топливом. В обязанности отдела финансов входило составление местного бюджета, сбор местных и общегосударственных налогов,

---

<sup>1</sup> Там же, С.38.

<sup>2</sup> Вестник отдела местного управления Комиссариата внутренних дел. 1918. № 4. С. 2.

проведение мер по национализации банков и управлению ими, контроль над расходом народных средств. Земельный отдел ведал учетом земли, лесов и других угодий и распределением их среди крестьян. Отдел путей сообщения занимался вопросами национализации железных дорог и пароходства и руководства ими, строительством дорог местного значения.

Таким образом, в отличие от земств, не обладавших властными полномочиями, местные Советы являлись органами государственной власти на местах с обширным кругом прав. Властный характер Советов уже предполагал общеобязательность всех решений, принимаемых местными Советами, для соответствующей территории и нижестоящих Советов. Впоследствии это право местных Советов было оформлено юридически. Совокупность прав местных Советов на соответствующей территории позволила сделать их полновластными хозяевами территорий.

Формируемый статус местных Советов, несовместимый с принципами местного самоуправления, предопределил отказ от местного хозяйства в том понимании, которое в него вкладывалось до революции. Обладая в равных долях политической и хозяйственной властью, местные Советы осуществляли управление переданными им в ведение важнейшими отраслями народного хозяйства на местах. Акцент, таким образом, делался на властных управленческих функциях Советов, а не на самоуправлении населения и местных «пользах и нуждах».

В итоге интенсивно шел процесс внедрения модели местной власти, в которой главенствующую роль играл орган власти - муниципалитет. Идея полновластия местных Советов на «своей» территории обусловила и особенности формирования материально-финансовой базы на местах. Принцип пролетарского централизма породил принцип единства местных и государственных финансов. Несмотря на то, что местные финансы «не сливаются с государственными в едином балансе, внутреннее их единство с финансовым хозяйством центра есть органическое свойство системы местных финансов СССР».<sup>1</sup> Сущность местных финансов, как организационно-хозяйственного метода, заключалась в том, чтобы так называемые местные доходы и местные расходы выделялись на особый баланс на началах покрытия местных расходов местными же доходами.

Общие ресурсы Советов также формировались централизованно. Такой вывод, с которым мы согласны, убедительно обоснован И.А. Азовкиным в 1971 году: «В широком плане материальную основу (базу) деятельности Советов любого уровня составляют все богатства, которыми владеет и пользуется государство... Однако непосредственный объем и содержание деятельности местного Совета, а значит и место, занимаемое им в системе органов власти, опре-

---

<sup>1</sup> Местные финансы СССР. С. 40.

деляет размеры, а также структуру той части общенародного достояния, которая специально закрепляется за ними, составляя их «собственную» материально-финансовую базу. Это – природные богатства, сооружения, предприятия, учреждения и организации определенного вида, часть промышленной и сельскохозяйственной продукции, производимой на территории данной административной единицы и за ее пределами, денежные доходы, поступающие в распоряжение Совета»<sup>1</sup>.

Необходимо заметить, что основы построения именно такой строго централизованной материальной базы, обеспечившей полновластие советов, были заложены уже на первом этапе развития советского государства, получившем название «военного коммунизма».

Так, Декретом «О земле»<sup>2</sup>, принятым ВЦИК 26 октября 1917 г. все земли обращались в народное достояние, а существовавшие виды прав на землю (государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, посессионная, майоратная, частновладельческая, общественная, крестьянская и т.д.) - отменялись. Запрещались любые сделки с землей. Граждане вправе были получить землю лишь на праве пользования при условии обработки ее личным трудом либо в коллективе. Декрет «О социализации земли»<sup>3</sup> от 9 февраля 1918 г. стал комплексным документом, охватившим широкий круг земельных отношений и сделавшим первый шаг к классификации земель по категориям. Земли могли быть предоставлены для культурно-просветительских целей, для занятия сельским хозяйством, с целью застройки городов, для устройства путей сообщения.

В отличие от дореволюционного периода, характеризовавшегося сочетанием частных и общественных интересов в земельных отношениях, данные документы заложили основы земельной политики, которая строилась на коллективном землепользовании и просуществовала в России до начала 90-х гг. XX в.

Декреты «О национализации крупной промышленности всех основных отраслей производства»<sup>4</sup> от 8 июня 1918 г. и «О национализации банков»<sup>5</sup> от 14 декабря 1917 г. установили государственную монополию, соответственно в промышленности и в банковской сфере.

Первые документы советской власти с уверенностью позволяют говорить о том, что принципы государственного управления страной, распространены на все уровни. А способы определения компетенции местных властных органов не имели ничего общего с идеями местного самоуправления и с дореволюционным законодательством, поскольку отказ от прошлого опыта был своеобразным ло-

---

<sup>1</sup> Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971. С.168.

<sup>2</sup> Декреты советской власти. Т. I. М., 1957. С. 3.

<sup>3</sup> Там же. С.407-420.

<sup>4</sup> Там же. С. 440.

<sup>5</sup> Там же. С. 230

зунгом новой власти. Законодательство о местных советах, принимаемое на разных этапах, убедительно позиционировало статус местных советов как органов государственной власти.

Между тем, политическая и экономическая ситуация в России вынуждали центральную власть обращаться к опыту земских и городских учреждений. Такие факты позволяют сегодня некоторым авторам увидеть в деятельности местной власти до 30-х гг. XX в. некоторые черты местного самоуправления<sup>1</sup>.

На наш взгляд, такие примеры должны расцениваться как исключение, как вынужденная мера советской власти, а не как закономерность. К примеру, именно в это время центральной властью была осознана необходимость преемственности, в первую очередь, в кадровой политике. В связи с этим в мае 1918 г. была поставлена задача по использованию буржуазных специалистов и всем советам было дано предписание не увольнять научно-образованных специалистов даже с использованием «враждебных элементов»<sup>2</sup>.

Закономерностью следует считать создание в стране единой системы государственной власти, включающей элементы в лице верховных и местных советов. Что же касается идеи местного самоуправления, то ее реализация ограничивалась одним из направлений в деятельности низовых звеньев местных советов – сельских, поселковых, районных, городских, районных в городах по организации сходов граждан, по контролю за созданием и деятельностью добровольных народных дружин, уличных (квартальных), домовых комитетов и других подобных форм, ориентированных на развитие общественной активности населения на местах.

Возрождение идеи самоуправления как таковой (в лице социалистического самоуправления народа), ограниченной в последствии местным самоуправлением, было провозглашено на XXVI съезде КПСС. С тех пор ее актуальность не снижается, а предлагаемые модели ее реализации оказываются не эффективными. Причиной тому следует считать опыт огосударствления местных советов, сложившийся в Советском государстве, и до нынешних времен преобладающий в оценках концептуальных основ местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> См.: Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. М., 1999.

<sup>2</sup> См.: Предписание всем советам о недопустимости увольнения местных специалистов от 05.04.1918 г. / Декреты советской власти. Т. I. С. 35.