

Марушкин Николай Васильевич

**К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ**

Статья посвящена проблеме определения территориальных основ местного самоуправления в Советской России на основе законодательных положений и научных публикаций. Автором обосновывается тезис о существовании местного самоуправления в Советской России, хотя и встроенного в систему государственного управления, но сохранившего собственные компетенционные основы.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2012/12-2/28.html](http://www.gramota.net/materials/3/2012/12-2/28.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 12 (26): в 3-х ч. Ч. II. С. 122-124. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2012/12-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2012/12-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 34

**Юридические науки**

*Статья посвящена проблеме определения территориальных основ местного самоуправления в Советской России на основе законодательных положений и научных публикаций. Автором обосновывается тезис о существовании местного самоуправления в Советской России, хотя и встроеного в систему государственного управления, но сохранившего собственные компетенционные основы.*

*Ключевые слова и фразы:* местное самоуправление; административно-территориальное устройство; вопросы местного значения; территории местного самоуправления; власть.

**Николай Васильевич Марушкин***Кафедра конституционного и муниципального права**Нижегородский институт управления Российской академии народного хозяйства**и государственной службы при Президенте Российской Федерации**mr.mnv@yandex.ru***К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ<sup>©</sup>**

Актуальность темы настоящей статьи связана с тем, что в условиях продолжающегося процесса формирования системы народовластия в России эффективному решению вопросов оптимизации территориального устройства государства в целом, его субъектов, а также муниципальных образований может способствовать осмысление исторического правового опыта территориальной организации Российского государства на различных этапах его развития.

Революционные события 1917 г. поставили необходимость существования складывающейся системы местного самоуправления в России под сомнение. Связано это было, прежде всего, с тем, что ни земское, ни городское самоуправление не вписывалось в структуру советских органов власти и, более того, могло стать реальной опорой противодействия им. Учитывая, что земства территориально функционировали в пределах объектов административно-территориального устройства, изменение последнего, его адаптация к советской управленческой системе автоматически влекли ликвидацию соответствующих земских органов, что в значительной мере шло в разрез с положениями Программы РСДРП, декларировавшей «широкое местное самоуправление» [14].

Стоит отметить, что как советским законодателем, так и исполнительной властью первых послереволюционных лет достаточно четко разводились категории «местное самоуправление» и «местное управление». К первому, согласно правовым актам советского правительства, относились именно органы земского и городского самоуправления [10]. Система же советских органов на местах определялась исполнительной властью как местное управление. Так, разъясняя организационную схему советских местных органов власти, письмо Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР определяло, что «на местах органами управления, органами местной власти являются советы, которые должны подчинить себе все учреждения, как административного, так и хозяйственного, финансового и культурно-просветительного значения» [12]. Таким образом, при первоначальном сосуществовании земских органов с Советами, уже к середине 1918 г. ранее действовавшая система земского и городского самоуправления была фактически ликвидирована.

Отечественные представители юридической науки, как советского периода, так и наши современники, близки в оценке указанных политико-правовых процессов. Так, А. И. Лепёшкин, исследуя формирование местных органов государственной власти в первую фазу развития Советского государства, писал о становлении единой системы органов государственной власти на местах [8, с. 523]. В свою очередь, Н. Л. Пешиним отмечалось, что в Советском государстве «местное самоуправление было заменено местным государственным управлением» [13, с. 25]. Нормативное закрепление сложившейся системы управления было осуществлено Конституцией 1918 г., включившей в свой состав дефиницию «местный Совет» [4] и установившей в своем разделе Б положения об организации Советской власти на местах [Там же].

В дальнейшем высшие правовые акты государства, действовавшие на протяжении всего советского периода истории, были лишены норм, содержащих дефиницию «местное самоуправление». Однако, на наш взгляд, стоит согласиться с мнением Л. В. Гильченко, в соответствии с которым сама «идея самоуправления как элемента общенародного управления государством формально была положена в основу социалистического государственного устройства. Конкретно она выражалась в создании на основе широкого представительства Советов народных депутатов и их исполнительных органов на всех уровнях государственной власти» [2, с. 21]. На схожих позициях стоят В. В. Кузнецов и В. В. Ваховский, которые, вполне обоснованно критикуя сторонников точки зрения ликвидации советской властью элементов местного самоуправления, отмечали, что «советская власть сама была общенародной и, следовательно, структурные элементы низовой власти представляли из себя народную власть» [9, с. 20]. Свой отклик настоящая концепция оставила

в отечественной науке теории государства и права, так, в частности А. А. и В. П. Ивановы, характеризуя советскую республику как особую историческую разновидность республиканской формы правления, к особенностям последней относили отсутствие «различий между органами государственной власти и местного самоуправления» [3, с. 55].

Между тем, в свете изложенного, стоит отметить точку зрения В. А. Лапина, характеризующую изначальную функцию местных Советов в 20-е гг. XX в., согласно которой «период НЭПа был единственным в советской истории России, когда местные советы были “органами местного самоуправления” в современном понимании» [7, с. 2-11].

Собственно категория «местное самоуправление» была введена в научный оборот Л. А. Велиховым в 20-е гг. XX в. в работе «Основы городского хозяйства» как «государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения» [1, с. 235]. Тем самым местному государственному управлению и местному самоуправлению было придано фактически идентичное значение.

В целом на вопрос о существовании местного самоуправления в Советской России Л. А. Велиховым давался утвердительный ответ, согласно которому «особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием, в СССР существует» [Там же, с. 243]. При этом позиция Л. А. Велихова коррелирует с приведёнными нами ранее точками зрения отечественных исследователей, как советского периода, так и современных, в части того, что «местное самоуправление в СССР всецело вдвинуто в общий государственный строй и непосредственно участвует в создании центральной власти» [Там же, с. 311].

Анализ нормативного материала, на наш взгляд, является весомой доказательной базой обоснованности точки зрения, изложенной выше.

Изначально Конституцией РСФСР 1918 г. выделялись категории «местных и общегосударственных нужд» [4, с. 79], а к исключительной компетенции органов Советской власти на местах относилось в том числе «разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение» [Там же, с. 61]. Если первая дефиниция в значительной мере оказалась заимствованной из дореволюционного земского и городского права, то вторая закрепилась в законотворческой практике на длительный период, трансформировавшись на сегодняшний день в обозначение одного из ключевых компонентов правового статуса муниципального образования – вопросов местного значения.

Несмотря на то, что в дальнейшем общесоюзной Конституцией 1924 г. вопрос дифференциации местного и центрального компонента государственного управления был обойдён, Конституцией РСФСР 1925 г. к предметам ведения местных органов Советской власти «разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение» [5, с. 64], было отнесено вновь. В свою очередь, уже первая редакция Конституции СССР 1977 г. закрепила в своём тексте упомянутую выше дефиницию «вопросы местного значения» [6, с. 146], разграничив её с категориями «вопросы республиканского и общесоюзного значения» [Там же].

Таким образом, советским конституционным законодателем формально подтверждался особый статус местного государственного управления, несущего двойственный характер в части его функциональной направленности и олицетворяющего собой единство государственных и местных интересов. Фактически местными Советами и их исполнительными органами разрешались как вопросы организации и функционирования местного хозяйства, затрагивающие жизненные интересы населения конкретной территории, так и вопросы государственного значения применительно к местному социуму.

Дефиниция «местное самоуправление» была возвращена в правовой оборот Законом СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», согласно которому под местным (территориальным) самоуправлением понималась «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы» [11, с. 1]. Логичным и обоснованным с точки зрения исторического опыта функционирования советской системы государственной власти являются императивная привязка местного самоуправления к административно-территориальному устройству и, следовательно, отнесение указанным законом к ключевому звену системы органов местного самоуправления, местных Советов народных депутатов [Там же, с. 2, 3]. Важно отметить, что законом впервые нормативно устанавливались общие принципы определения территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

При этом определение таких территорий законом было отнесено к совместной компетенции Союза, установившего в данном правовом акте в качестве первичного территориального уровня местного самоуправления сельсовет, посёлок (район), город (район в городе), и союзных, а также автономных республик, обладающих полномочиями по определению других уровней местного самоуправления на собственных территориях [Там же, с. 2].

Как нами было отмечено ранее, функционирование местных Советов на протяжении всего советского периода происходило в рамках административно-территориального устройства, что вполне соответствует государственной природе советских органов власти. При этом дуализм Советов проявлялся в большей степени на среднем уровне – уровне районов и городов областного и приравненного к ним подчинения – и в несколько меньшей – на уровне городов районного подчинения, посёлков и сельсоветов, то есть на тех территориальных уровнях, на которых в настоящее время осуществляется местное самоуправление.

Так, говоря об особенностях городского хозяйства в Советской России 20-х гг. XX в., Л. А. Велихов писал: «...пока существует город с его специальными задачами, муниципальное самоуправление и хозяйство вообще неизбежны, и они во всех отношениях совместимы с диктатурой пролетариата как государственной системой переходного периода» [1, с. 243]. Следовательно, мы имеем основания говорить о том, что местные Советы, будучи органами государственного управления, сформированными на основе административно-территориального устройства, на низовом своём уровне выполняли функции органов местного самоуправления, решая в том числе и вопросы местного значения. В силу того, что советским законодателем местное самоуправление до 1990 г. не выделялось в качестве самостоятельного правового института, а разрешение вопросов местного значения относилось к компетенции местных органов государственной власти, вопрос о существовании иной территориальной системы, помимо административно-территориального устройства, в рамках которого организовывалась и функционировала система Советов, теряет всяческий смысл.

Таким образом, тезис о ликвидации местного самоуправления в России после революционных событий 1917 г. не находит должного подтверждения. Напротив, представляется верным утверждение о том, что местное самоуправление в Советской России оказалось встроеным в систему государственного управления, сохранив при этом собственные компетенционные основы в виде категории «местные нужды» и полномочий по «разрешению вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение» [4, с. 61].

#### *Список литературы*

1. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. 480 с.
2. Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение: становление местного самоуправления в России. М.: МОНФ, 1998. 64 с.
3. Иванов А. А., Иванов В. П. Теория государства и права. М.: Юнити-Дана, 2007. 304 с.
4. Конституция (Основной Закон) РСФСР: принята 10 июля 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР (СУ РСФСР). 1918. № 51. Ст. 582.
5. Конституция РСФСР: утверждена 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.
6. Конституция СССР: принята 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
7. Лапин В. Проблемы и перспективы становления местного самоуправления в Российской Федерации // Городское управление. 1998. № 5.
8. Лепешкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов П. Л. Курс советского государственного права. М.: Госюриздат, 1962. Т. 2. 591 с.
9. Местное самоуправление в системе государственного управления: учебное пособие / В. В. Кузнецов, В. В. Ваховский. Ульяновск: УлГТУ, 2009. 127 с.
10. О продлении правительственных гарантий по займам местных самоуправлений, срок платежа по которым истекает в 1918 году [Электронный ресурс]: декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 06 марта 1918 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 09 апреля 1990 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ст. 267.
12. Об организации местного самоуправления [Электронный ресурс]: письмо Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР от 24 декабря 1917 г. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_131.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_131.htm) (дата обращения: 02.02.2012).
13. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. 48 с.
14. Программа Российской социал-демократической рабочей партии (РСДРП) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.agitclub.ru/center/comm/zin/1903project4.htm> (дата обращения: 20.04.2012).

#### **ON QUESTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FORMATION FEATURES IN SOVIET RUSSIA**

**Nikolai Vasil'evich Marushkin**

*Department of Constitutional and Municipal Law  
Nizhnii Novgorod Institute of Management of Russian Academy  
of National Economy and State Service under the RF President  
mr.mnv@yandex.ru*

The author considers the problem of the definition of the territorial fundamentals of local self-government in Soviet Russia on the basis of legislative regulations and scientific publications, and substantiates the thesis about local self-government existence in Soviet Russia, which was integrated in state administration system, but preserved its own competence fundamentals.

*Key words and phrases:* local self-government; administrative-territorial structure; questions of local significance; territories of local self-government; power.