

УДК 9 : 342.553

Алиева Людмила Владимировнакандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры русской истории
Псковского государственного университета**Alieva Lyudmila Vladimirovna**PhD in History, Assistant Professor,
Department of Russian History,
Pskov State University**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РСФСР [1]****THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS
OF RURAL SELF-GOVERNMENT
IN THE RSFSR [1]****Аннотация:**

Статья посвящена анализу конституционных основ функционирования местного самоуправления в РСФСР. Основной задачей автора является определение конституционной легитимности деятельности органов самоуправления на сельском уровне в 1918–1978 гг. Также предпринята попытка показать динамику конституционного законодательства в отношении сельского самоуправления в РСФСР на протяжении 60 лет советской власти.

Ключевые слова:

община, сельское самоуправление, Конституция, РСФСР, сельский совет народных депутатов.

Summary:

The article analyzes the constitutional basis for the functioning of local governments in the Soviet Russia. The main task of the author is to identify the constitutional legitimacy of the activities carried out by the countryside governments in the 1918–1978. The author also attempts to show the dynamics of constitutional law regarding the rural self-government in the RSFSR throughout the sixty years of the Soviet authority.

Keywords:

community, rural self-government, Constitution, RSFSR, Village Soviet of People's Deputies.

Одним из основных документов, формировавших нормативно-правовую основу функционирования сельского самоуправления в РСФСР, являлась Конституция (Основной закон).

Первая Конституция Советской России, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. [2], определяла структуру управления новым государством и закрепляла статус Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов как единственных органов власти в центре и на местах. Низовой уровень органов самоуправления был представлен выборными сельскими Советами, полномочия которых длились три месяца, что, по мнению законодателя, позволяло максимально большому числу граждан принять участие в государственной деятельности. В селениях (деревнях, селах, станицах, местечках, аулах, хуторах и т.д., городах с населением менее 10 000 чел.) Советы депутатов образовывались из расчета 1 депутат на каждые 100 чел. населения, но в числе не менее 3 и не более 50 депутатов на каждое селение (ст. 57б). Сельский Совет избирал из своей среды Исполнительный комитет численностью не более 5 чел., который, в свою очередь, созывал первый по требованию не менее половины членов Совета, но не реже 2 раз в неделю.

Создание нового аппарата управления осуществлялось в чрезвычайно сложной обстановке гражданской войны и военной интервенции, поэтому первые шаги новое государство было вынуждено делать с опорой на исторический опыт России, приемлемый в новых условиях. Данное обстоятельство, наряду с активизацией общественно-политической жизни в деревне и повышением роли мирского самоуправления, во многом предопределило значимость норм общинной демократии в правовом поле 1917–1918 гг. Согласно примечанию к основному тексту Конституции вопросы управления могли разрешаться общим собранием избирателей данного селения непосредственно. Более того, в случаях подобного рода общее собрание избирателей признавалось высшей в пределах данной территории властью. Таким образом, Конституция 1918 г. в отдельных сельских местностях допускала возможность решения вопросов управления не с помощью депутатов, а общим собранием избирателей данного селения непосредственно. Этот допустимый, безусловно, более высокий уровень демократии позволял крестьянам решать насущные проблемы своей повседневной жизни традиционным способом – на сельском сходе, в своем внутреннем кругу. Следует отметить, что, например, для Псковской губернии, где общины были простыми по составу и существовали, в основном, в рамках отдельной деревни, численность населения которой зачастую не составляла и 100 чел. и не позволяла избрать на одно селение необходимый минимум в 3 депутата, этот допущенный способ самоуправления был более приемлем.

Компетенция органов местного самоуправления в Основном законе была определена обобщенно, для всех уровней местных органов власти лишь в одной ст. 61, в которой говорилось

об обязанности местных органов проводить в жизнь все постановления высших органов Советской власти, праве и обязанности принимать все меры к поднятию культурного и хозяйственного уровня соответствующей административно-территориальной единицы. Также Закон давал право местным органам разрешать вообще все вопросы, имеющие чисто местное значение. Наряду с тем, что указанная статья фиксировала широкие права органов местного самоуправления, она определяла и рамки той деятельности, которую местные органы власти осуществляли еще до принятия Конституции, порой выходя далеко за пределы разумного распределения функций между центром и местами [3].

Объем определяющего структуру и функции органов сельского самоуправления раздела был существенно расширен в Конституции РСФСР, утвержденной постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. [4]. В каждом селе, деревне, станице избирался сельский Совет, который формировал исполнительный комитет, а если сельсовет был небольшим по составу, то ограничивались избранием председателя. Местные органы власти, в соответствии с новой Конституцией, должны были принимать меры по развитию отдельной территории в культурном и хозяйственном отношениях; составлять и утверждать местные бюджеты; проводить в жизнь постановления соответствующих высших органов Советской власти; разрешать вопросы, имеющие местное для данной территории значение; обеспечивать революционную законность, охрану государственного порядка и общественной безопасности; обсуждать вопросы общегосударственного значения как по собственной инициативе, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов. Не привнося ничего принципиально нового в систему организации органов самоуправления на селе, Конституция утратила примечание, присутствовавшее в предыдущем Основном законе, которое де-юре позволяло крестьянам выстраивать свое эффективное самоуправление в рамках традиционной крестьянской организации – общины.

Конституция РСФСР, утвержденная постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. [5], в качестве представительных органов местного самоуправления утверждала Советы депутатов трудящихся, избираемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании гражданами старше 18 лет сроком на 2 года. Заседания Совета депутатов трудящихся вели председатель и секретарь, избираемые данным органом местного самоуправления. К Советам переходило право избрания местных исполнительных комитетов. Постоянно действующих органов, аналогичных Президиуму Верховного Совета, местные Советы депутатов трудящихся не имели. Конституцией России 1937 г. Советы рабочих и крестьянских депутатов не были предусмотрены, выборы в них больше не проводились, а съезды Советов рабочих и крестьянских депутатов больше не созывались; заседания Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих и крестьянских депутатов и его президиума также больше не собирались, а выборы в него не проводились. Формально декларировалась правопреемственность Советов депутатов трудящихся по отношению к Советам рабочих и крестьянских депутатов, что было связано и с размытием социальной структуры деревни в 1920–1930-е гг.

В Конституции РСФСР 1978 г. (вслед за Конституцией СССР 1977 г.) было введено новое название Советов – Советы народных депутатов, и им посвящено две главы. В гл. 17 «Местные Советы народных депутатов» было четко обозначено, что в сельских населенных пунктах все вопросы местного значения решают органы государственной власти, которые, руководствуясь общегосударственными и интересами граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов; руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов; участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения; вносят по ним свои предложения, руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждают планы экономического и социального развития, местный бюджет и отчеты об их выполнении; осуществляют руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействуют укреплению обороноспособности страны; обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие их территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения, координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения; принимают решения в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Союза ССР, РСФСР и автономной республики, которые обязательны для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами. Вывод о том, что «Конституция СССР 1977 г. и действующие конституции союзных и

автономных республик не допускают сведения функций местных Советов к местному самоуправлению, и их постулаты означают неуклонное повышение роли местных Советов именно и прежде всего как органов государственной власти» [6, с. 35], подтверждается содержанием ст. 144, согласно которой «местные Советы народных депутатов осуществляют свою деятельность в тесной связи с общественными организациями и трудовыми коллективами, выносят наиболее важные вопросы на обсуждение граждан, вовлекают их в работу постоянных комиссий, исполнительных комитетов и других подотчетных Советам органов, содействуют работе местных добровольных обществ и развивают общественную самодеятельность населения» [7]. В свете содержания этой статьи Конституции 1978 г. и анализа Конституции 1937 г. действительно представляются беспочвенными все еще встречающиеся в историко-правовой литературе попытки трактовать деятельность местных Советов как «местное самоуправление».

Таким образом, анализ текстов Конституций РСФСР 1918–1978 гг. позволяет прийти к выводу о том, что сельское самоуправление как форма самоорганизации граждан для решения проблем местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого представителя крестьянского социума и крестьянского населения отдельной деревни в целом получило конституционное оформление в первые годы советской власти. Однако в дальнейшем наблюдается тенденция интеграции сельского самоуправления в общегосударственную систему управления, что приводит к лишению самоуправления его изначальной демократической сущности.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант № 12–11–60008) и Государственного комитета Псковской области по культуре.
2. Конституции СССР и РСФСР (1918–1978) // Сайт Конституции РФ. 2014. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/> (дата обращения: 28.09.2012).
3. Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 г. М., 2003. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/3988990/> (дата обращения: 28.09.2012).
4. Конституции СССР и РСФСР ...
5. Там же.
6. Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978. 351 с.
7. Конституции СССР и РСФСР ...