

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 5, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 352/354: 93

О. В. Делія,

*к. і. н., доцент, доцент кафедри управління персоналом і економіки праці,
ВНЗУ «Полтавський університет економіки і торгівлі», м. Полтава*

ДО ПИТАННЯ ПРО МІСЦЕВУ ВЛАДУ В СРСР

O. V. Deliya,

PhD, Lecturer of the Poltava university of economics and trade, Poltava

TO A QUESTION OF LOCAL AUTHORITIES IN THE USSR

Практична реалізація більшовицької теорії розбудови системи місцевої влади була розпочата заклик до Рад забезпечити справжній революційний порядок на місцях. Проте слабка організація, недієздатність органів місцевої влади унеможливила вирішення завдань з управління країною. Це призвело до посилення ролі більшовицької партії, концентрації виконавчої і законодавчої влади в партійних руках. Сталінська модернізація країни остаточно перервала дореволюційні традиції звільнення громадянського суспільства від державної влади, посиливши систему державно-партійного керівництва, відродила процеси бюрократизації апарату управління. Спроби децентралізації системи народногосподарського управління у 50-их роках через створення рад народного господарства не принесла очікуваних результатів. Згодом Конституцією СРСР (1977 р.) був регламентований адміністративно-територіальний принцип побудови системи місцевих органів та закріплені принцип єдності системи Рад як органів державної влади. Кінець 80-х – 1990 рр. характеризувались відродженням громадсько-територіальної форми місцевого самоврядування. Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР» (1990 р.) перш за все повернув до вжитку термін «місцеве самоврядування».

The practical implementation of the theory on the development of the Bolshevik system of local government was launched calling for the Soviets to provide a true revolutionary order in place. However, weak organization, the failure of the local authorities would have prevented the solution of problems of governance. This led to the strengthening of the role of the Bolshevik Party, the concentration of executive and legislative power in the hands of the party. Stalin the modernization of the country stopped pre-revolutionary tradition of exemption of civil society from the government, led to the strengthening of the state and party leadership, revived the process of bureaucratization of management personnel. Attempts to decentralize management of the national economy in the 50-ies through the creation of councils of national economy did not bring the expected results. Late 80's – 1990 were characterized by the revival of social and territorial forms of local government. Law "On General Principles of Local Self-Government and the local economy in the USSR" (1990) turned to use the term "local government".

Ключові слова: *місцева влада, СРСР, тоталітаризм, самоврядування, політична система.*

Keywords: *local government, the Soviet Union, totalitarianism, government, political system.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі національного розвитку ефективне функціонування інституцій місцевої влади є ключовим атрибутом демократичного поступу держави, формування основних засад громадянського суспільства, розвитку територіальних громад та підвищення добробуту пересічних громадян. Водночас будь-які кроки зі створення дієвого механізму органів місцевої влади неможливі без урахування історичного досвіду. Йдеться про особливості радянської системи місцевої влади 20–80-их років, її досягнення та прорахунки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика становлення і розвитку радянських місцевих самоврядних інституцій та місцевої влади стала предметом дослідницького пошуку цілого ряду вітчизняних та зарубіжних науковців. Одне із перших монографічних видань (1928 р.), присвячене питанням функціонування та подальшого розвитку радянських міських самоврядних органів, належало перу радянського дослідника Л. Велихова. На сьогодні слід відзначити вагомий науковий доробок російського вченого М. Постового у сфері висвітлення історичних джерел, нормативно-правової бази та перспектив розвитку місцевого самоврядування.

Серед вітчизняних наукових студій на увагу заслуговує колективна монографія «Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади» за редакцією П. Ворони.

Попри вагомий напрацювання у сфері вивчення історичних передумов становлення, розвитку місцевої влади, окреслення перспектив її подальшого поступу, специфіка організації та функціонування місцевої влади у радянський період потребує більш детального висвітлення.

Метою публікації є аналіз особливостей становлення та розвитку місцевих владних структур у радянській період через призму сучасного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Практична реалізація більшовицької теорії розбудови системи місцевої влади була розпочата закликом ІІ з'їзду Рад (1917 р.) щодо переходу усієї повноти влади на місцях до «Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок» [1]. Ліквідація земських органів самоврядування відбувалась на підставі циркуляру Наркомату внутрішніх справ від 8 лютого 1918 року. Попри це, встановлення радянської влади не завжди супроводжувалось негайним скасуванням земств, міських дум. Останні ще декілька місяців існували паралельно із Радами.

Наприкінці 1917 року в складі Наркомату внутрішніх справ був створений Наркомат місцевого самоврядування. Вже у грудні 1917 року цей наркомат готує звернення та інструкції для місцевих Рад. Зокрема у листі Наркомату внутрішніх справ РРФСР була зроблена спроба визначити організаційну схему місцевих органів влади. Так, усі попередні органи місцевого самоврядування підлягали заміщенню обласними, губернськими, повітовими, районними, волосними радами робітничих, солдатських, селянських і батрацьких депутатів. Відповідно, інструкцією РНК РРФСР «Про права та обов'язки Рад» від 24 грудня 1917 р. органам місцевого самоврядування ставилось в обов'язок «управление и обслуживание всех сторон местной жизни, административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительной» [2]. У 1918р. замість Наркомату місцевого самоврядування у складі НКВС формуються дві відділи: місцевого самоврядування та місцевого

господарства.

Конституція РРФСР (1918 р.) уніфікувала досить хаотичну та стихійно сформовану систему Рад. За Основним законом існуючий адміністративно-територіальний поділ визначив структуру органів місцевої влади: вищими органами на місцях були проголошені з'їзди Рад (обласний, губернський (окружний), повітовий, волосний), а також міські та сільські Ради. Вибори до міських Рад відбувались шляхом представлення одного депутата від однієї тисячі населення. У великих промислових центрах створювались районні Ради. Формування сільських та волосних Рад відбувалось шляхом прямих виборів на основі загального, прямого і таємного голосування. У таких випадках до складу цих представницьких органів потрапляли не тільки біднота, але й заможний елемент (куркульство).

Вибори до обласних органів місцевої влади являли собою багатоступеневий процес: представники сільрад обирались на волосний з'їзд Рад, а їх представники – на повітові з'їзди Рад. Відповідно повітові і міські з'їзди відправляли своїх представників на губернські з'їзди.

У суміжних радянських державних утвореннях (Україна, Білорусія та ін.) на чолі системи Рад стояли Республіканські з'їзди Рад, які обирали ЦВК республік. Проте організаційна структура низових ланок системи місцевого самоврядування окремих радянських республік мала свої відмінності. Так, у Конституції Азербайджанської РСР (1921 р.) вищою владою на місцях проголошувались повітові та дільничні з'їзди рад. У новоствореній Грузинській соціалістичній республіці всю повноту влади на місцях на початковому етапі (лютий 1921 – лютий 1922 рр.) перебрали на себе революційні комітети.

Із серпня 1921р. починається практична реалізація переданих Радам повноважень. До відання місцевих Рад належали: землевпорядкування, житлова і дорожня справа, благоустрій, місцевий транспорт, системи громадського користування та ін. У 1921р. відновлюється податкова система, доходи від місцевих податків і плата за послуги передаються місцевим Радам.

Проте, слабка організація, незв'язаність між собою Рад, подекуди, недієздатність органів місцевої влади унеможливила вирішення тих складних завдань з управління країною. Це призвело до посилення ролі більшовицької партії, як головної опори нової політичної системи, концентрації виконавчої і законодавчої влади в партійних руках. Партійний контроль охопив і апарат управління, у тому числі й на місцях, тим самим знівелювавши раніше задекларовану ідею автономності місцевої влади [3, с.154] .

Рішення практичних завдань із управління країною, модернізація її об'єктивної дійсності потребували адекватних політичних форм, оскільки продовження слідування в економічному відношенні непевському курсу підточило існуючий політичний режим. Сталінська модернізація країни остаточно перервала дореволюційні традиції звільнення громадянського суспільства від державної влади, посиливши систему державно-партійного керівництва, відродила процеси бюрократизації апарату управління. Була проведена адміністративно-територіальна реформа, яка скасувала поділ держави на губернії та повіти. Нова система адміністративно-територіального поділу країни (область, округ, район) мала виявити усі господарські можливості місць в інтересах загального економічного піднесення країни, сприяти укріпленню органів державної влади на місцях.

Модернізація системи державної влади на місцях була закріплена у новій Конституції СРСР (1936 р.). Систему місцевих органів влади союзних республік становили місцеві Ради депутатів трудящих – крайові, обласні, Ради автономних областей, окружні Ради національних округів, районні, міські, районні у великих містах, селищні та сільські Ради депутатів трудящих. Кожній ланці адміністративно-територіальної системи відповідав місцевий орган державної влади. Також була скасована система з'їздів Рад, оскільки усі органи місцевої влади були перетворені у постійно діючий механізм держави.

Ради депутатів трудящих обирались на два роки виборцями відповідної території. Конституції союзних республік визначали строки скликання сесій, на яких обирався склад виконкомів. У післявоєнний період був встановлений сесійний порядок роботи міських і сільських Рад, які скликались не рідше одного разу на місяць. Для керівництва окремими галузями господарства та культурного будівництва на підвільній території місцеві Ради могли формувати відділи і управління виконавчих органів, перелік яких визначався конституціями союзних і автономних республік.

Запровадження нового територіального принципу управління промисловістю, сільським господарством (1957 р.) трансформувало організаційну і територіальну структуру органів радянської влади. Проте децентралізація системи народногосподарського управління через створення рад народного господарства не принесла очікуваних результатів. Часткова лібералізація режиму давала надію на відродження реального місцевого самоврядування, водночас існуюча політична та ідеологічна система, жорстка централізація влади, командний стиль керівництва заперечувала цю ідею [4] .

Відновлення галузевого, централізованого принципу управління економікою, запропонованого вересневим Пленумом ЦК КПРС (1965р.), посилило державне втручання у справи на місцях. Конституцією СРСР (1977 р.) був регламентований адміністративно-територіальний принцип побудови системи місцевих органів та закріплений принцип єдності системи Рад як органів державної влади. Формою роботи Рад залишались сесії. У своїй діяльності Ради спирались на постійні та тимчасові комісії. У міжсесійний період управління здійснювали виконавчі комітети. Останні через відділи та управління керували галузями та сферами місцевого господарства. Голова виконкому обирався Радами, із числа осіб рекомендованих партійним комітетом. І саме він був формальною головною посадовою особою тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці.

В Основному законі уперше місцевим органам влади ставилося в обов'язок управління соціально-економічним розвитком підвільних територій. Це послужило додатковим імпульсом до створення комплексних планів із соціально-економічного розвитку адміністративних одиниць, що, попри недоліки та прорахунки, суттєво вплинуло на розвиток інфраструктури.

Система органів місцевого самоврядування продовжувала мати «подвійну» сутність – з одного боку, вони виступали як органи державної влади на місцях, що входять в єдину систему Рад, і водночас як органи громадського самоврядування населення, що представляють інтереси народу. Незважаючи на це місцеві Ради в них так і не набули якостей органів, які самостійно вирішують питання місцевого життя. Реальна влада на місцях належала апарату партійних органів.

Кінець 80-х – 1990 р.р. характеризувались відродженням громадсько-територіальної форми місцевого самоврядування, яке відбувалось на фоні реформування партійного та державного життя. Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР» (1990 р.) перш за все повернув до життя термін «місцеве самоврядування», визначивши його як частину соціалістичного самоврядування народу. Виокремив у структурі влади підсистему місцевого самоврядування. В законі була зруйнована тогочасна вертикаль управління. Виконавчі та розпорядчі органи місцевих Рад були виведені з-під контролю вищих виконавчих органів державної влади і підпорядковувались Радам, які їх заснували. На місцевому рівні Ради мали право координувати діяльність усієї системи місцевого самоврядування. Закон мав рамочний характер для законодавства союзних республік, які вже встали на шлях суверенітету, надавши право кожній республіці ухвалити власні закони про місцеве самоврядування.

Однак в рамках СРСР спроби шляхом поступових змін трансформувати місцеві Ради із місцевих органів державної влади у органи місцевого самоврядування зазнали краху. У той же час це дозволило суттєво модернізувати систему поглядів на власну державність у кожній союзній республіці, закласти правове підґрунтя майбутніх муніципальних реформ та сформувати уявлення про національні моделі місцевого самоврядування та місцевого управління [5].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Неоднозначний та суперечливий характер функціонування системи місцевої влади за радянських часів був зумовлений особливістю більшовицької політичної системи, яка вже на перших етапах свого існування далеко відійшла від демократичних традицій робітничого соціалістичного руху, заклавши тим самим організаційні передумови виникнення тоталітарної держави.

Література.

- 1.Обращение II Всероссийского съезда Советов к рабочим, солдатам и крестьянам. – [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/DEKRET/>
- 2.Инструкция СНК РСФСР «О правах и обязанностях Советов». – [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ussrdoc.com/ussr1.htm>
- 3.Ланцов С. А. Политическая история России / Ланцов С. А. — СПб. : Питер, 2009. — 352 с.
- 4.Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие. / Н. Е. Коваленко. — СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2008. — 296 с.
5. Смолий С.И. Новая модель самоуправления в России: история становления / Смолий С. И. // Вестник РУДН. – Серия Социология. – 2005. –№1(8). – С.114–123.

References.

1. "Appeal II All-Russian Congress of Soviets to the workers, soldiers and peasants" (1918), available at: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/DEKRET/>
2. Instruction SNK of the RSFSR "On the rights and responsibilities of the Councils" (1917), available at: <http://www.ussrdoc.com/ussr1.htm>
3. Lantsov S. A.(2009) Polytychskaya ystoriya Rossyy [Political History of Russia], Pyter, St. Petersburg, Russian
4. Kovalenko N.E. (2008), Mestnoe samoupravlenye kak forma demokratyy [Local government as a form of democracy], SPbHUEF, St. Petersburg, Russian
5. Smoly S.Y. (2005), "A new model of self-government in Russia: the history of the formation", *Vestnyk RUDN*, vol. 1(8),pp. 114 – 123.

. Стаття надійшла до редакції 18.05.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"