ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

УДК 342.553(470)(091) *ГСНТИ 10.09.91*
ББК 67.3(2)6 *Код ВАК 12.00.02*

И. И. Тепляков
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 719214

АННОТАЦИЯ: Цель исследования – выявить и проанализировать этапы зарождения и развития концептуальных положений государственного самоуправления в науке государственного права и советского строительства в период 1918–1991 гг. На протяжении всего данного исторического периода ведущие представители советской правовой школы отмечали его существенные характеристики, особенности организации и компетенции местных Советов и их взаимодействия с вышестоящими органами советской власти.

Для достижения поставленной цели использовался метод историко-правового анализа нормативных правовых актов и научных источников, а также сравнительно-правовой метод при исследовании правовых и партийно-доктринальных документов.

Результаты и их научная новизна: по результатам исследования выявлено, что государственному самоуправлению были присущи значительные противоречия с момента его установления: базовым принципом его организации выступал демократический централизм и подчинение вышестоящей государственной власти, при наличии самостоятельности в реализации компетенции местных Советов, не всегда имеющей четкие нормативные границы. Процесс развития государственного самоуправления в рамках построения советского социалистического государства представлял собой сменяющие друг друга периоды централизации и децентрализации в организации и деятельности местных Советов. При этом в советской юридической науке были выявлены и охарактеризованы следующие отличительные аспекты государственного самоуправления: умеренная децентрализация единой иерархической советской системы; расширенная компетенция местных Советов в части социально-экономических полномочий в отдельных сферах народного хозяйства; формирование собственной финансово-материальной базы местных Советов; создание и развитие нормативно-правовой основы, обеспечивавшей регламентацию деятельности местных Советов.

В качестве ключевого этапа, определившего судьбу государственного самоуправления, отмечается период разработки и принятия Конституции СССР 1977 г. Выявлены и охарактеризованы три подхода к определению будущего государственного самоуправления в процессе разработки и принятия последней Конституции Советского Союза.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственное самоуправление; местные Советы; государственное право; Конституция РСФСР; Конституция СССР; демократический централизм; местное самоуправление.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Игорь Игоревич Тепляков, кандидат юридических наук, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, igor.teplyakov@ui.ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Тепляков И. И. Генезис и развитие государственного самоуправления в советской юридической науке // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 31—40.

© И. И. Тепляков, 2019

В настоящее время местное самоуправление является неотъемлемым элементом российской государственности. Оно определяется и как основа конституционного строя, и как форма осуществления народовластия, как важная категория и предмет изучения различных общественных наук (юриспруденции, социологии, экономики и т.д.). Однако, несмотря на свое системообразующее значение для российского общества и государства, развитие местного самоуправления в Российской Федерации полно противоречий и дефектов. В частности, некоторые предметные сферы деятельности местного самоуправления по своему содержанию пересекаются с предметами ведения государственной власти (деятельность по обеспечению безопасности населения, профилактика экстремизма, терроризма). С 2014 года федеральным законодательством допускается перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что порождает дискуссию о фактическом соблюдении конституционного принципа независимости местного самоуправления. Эти и многие другие вопросы являются предметом пристального изучения современных исследователей муниципального права [1], [2], [3]. Вместе с тем, при изучении концептуальных основ современного местного самоуправления, не стоит забывать об опыте развития местного управления в России в разные исторические периоды. История российской государственности неоднократно подтверждала, что в знаниях о ее прошлом находятся ключи к ее будущему. По нашему мнению, данная аллегория, несмотря на некоторую романтичность, вполне применима к истории местного самоуправления, прежде всего – периоду государственного самоуправления в РСФСР и СССР с 1918 по 1991 годы.

Генезис государственного самоуправления в России начался с падением монархии в феврале 1917 г. и повсеместным созданием Советов – принципиально новых коллегиальных органов самоуправления трудового народа, отражающих интересы новой общественной силы: крестьян, рабочих и солдат. Эти органы брали на себя властные функции и действовали параллельно с органами власти Временного правительства на местах, а иногда и заменяли их. Уже в октябре 1917 года на территории России действовали свыше 1430 Советов рабочих и солдатских депутатов и свыше 450 Советов крестьянских депутатов [4, С. 70].

Анализируя место Советов в системе органов управления в этот период, В. В. Еремян и М. В. Федоров выделяют следующие три характерные черты присущие им [5, С. 167]. Во-первых, территориальная сфера деятельности этих органов власти и управления устанавливалась в границах существующих тогда административных территорий. Во-вторых, механизм взаимодействия Советов осуществлялся на основе принципов соподчиненности по вертикали и организационной взаимосвязи. Наконец, в-третьих, самостоятельность в решении вопросов местного значения местных Советов, как и легитимность их властных полномочий, определялась в решениях вышестоящих Советов.

Такой дуализм в организационных основах местных Советов привел к тому, что к концу 1917 года, что существовавшая на тот момент система Советов, обладавшая определенной независимостью и самостоятельностью, вступила в противоречие с происходившим в то же время процессом жесткой централизации государственного аппарата.

В результате партия большевиков провозгласила Советы органами государственной власти. Положение Советов в системе государственной власти было закреплено в Конституции РСФСР от 10 июля 1918 г., которая в первой статье определила Россию как республику Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которым принадлежала вся власть в центре и на местах.

Анализируя положение местных органов власти того времени, выдающийся ученый-государствовед М. А. Рейснер выделял самоуправленческое начало местных Советов, несмотря на их имплементацию в систему органов государственной власти. Также он отмечал, что: «закрепленный в Конституции общий план построения Советской власти указывал на формирование вертикали государственной власти снизу вверх, от огромного количества местных Советов, через ряд все более крупных объединений (съездов Советов) к высшему органу власти, «союзу всех союзов» – Всероссийскому съезду Советов» [6, С. 87]. Следует особо отметить, что, несмотря на признание основополагающего принципа государ-

ственного самоуправления – демократического централизма, профессор Рейснер обосновывал идею относительной автономности местных органов власти, в частности при реализации их компетенции: «…если не будет большой и самостоятельной работы на местах, одними декретами сверху поделать ничего нельзя. Наша конституция предоставляет Советской власти на местах самостоятельное "разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение". Больше того, местным Советам предоставлено "объединение всей Советской деятельности в пределах данной территории" (местностях)» [7, С. 28]. Таким образом, уже с момента зарождения государственному самоуправлению было присуще сочетание в себе противоположных концептуальных начал: с одной стороны, жесткого централизма и подчинения центральной государственной власти, с другой стороны, самостоятельности при реализации своей компетенции, причем не имеющих четких нормативных границ.

Конституция СССР 1924 г. не привнесла значимых изменений в регулирование компетенции местных Советов: установление компетенции местных органов власти не относилось к ведению верховных органов СССР, отдельный раздел, посвященный компетенции местных Советов, в первой советской Конституции также отсутствовал. Новая Конституция РСФСР 1925 г. сохранила прежние положения о единстве системы местных и вышестоящих Советов. Более подробно в ней были отражены предметы ведения местных органов власти: составление и утверждение местных бюджетов, разрешение иных местных вопросов. Следует отметить некоторое расширение перечня предметов ведения местных Советов за счет отдельных вопросов административного характера, например, охраны правопорядка.

Таким образом, к началу 30-х годов XX века в СССР была разработана нормативная база и организована работа местных Советов и образованных при них исполнительных комитетов, совокупность которых составляла систему органов местной власти.

Следует согласиться с позицией профессора Л. В. Велихова, который утверждал, что в указанный исторический период в СССР сложились признаки, позволяющие идентифицировать местную власть в качестве: 1) подзаконной (подотчетность и подконтрольность местных Советов центральным органам государственной власти); 2) ограниченной в собственной компетенции (конституционное ограничение предметов ведения местных Советов, которое, вместе с тем, сочеталось с широким перечнем полномочий); 3) финансово обособленной (наличие полномочий по самостоятельному принятию и утверждению местных бюджетов); 4) ограниченной в реализации компетенции определенной территорией (данное ограничение всегда сопутствует местному самоуправлению) [8, С. 244]. Л. А. Велихов, а через 30 лет и В. А. Пертцик пытались дать концептуальное объяснение устройства местной власти. Согласно их взглядам, основная идея концепции «государственного самоуправления» заключалась в осуществлении местной власти посредством диктатуры пролетариата, построенной на основе жесткой государственной централизации.

Анализируя положение местных Советов в 1920-е гг., профессор В. А. Пертцик отмечает: «Самоуправление народа с первых дней революции было институтом государственным, оно осуществлялось через государство и его органы... При этом местное самоуправление уже не рассматривается как "особая власть", противопоставляющаяся центру, власти центральных органов, а представляет собой часть единой власти пролетарской диктатуры» [9, С. 20-21]. Таким образом, местные Советы согласно концепции «государственного самоуправления» определялись не как независимые органы публичной власти, а как элемент органов государственной власти, представляющий собой синтез государственного и общественного управления. Имплементация концепции «государственного самоуправления» в нормативные акты, регулирующие деятельность местных Советов, привела к тому, что развитие доктрины местного самоуправления в СССР было предано забвению вплоть до начала 1960-х гг.

Вместе с тем, концепция «государственного самоуправления» не определяла пределы государственной централизации по отношению к деятельности местных Советов. Более того, анализ нормативных актов, регулирующих деятельность местных органов власти в период «новой экономической политики», позволяет привести сле-

дующие примеры синтеза принципов централизации и децентрализации в регламентации компетенции местных Советов:

- умеренная децентрализация единой иерархической советской системы, перераспределение прерогатив в сторону от «верхушки вертикали власти» к определенному усилению прав и полномочий ее низовых звеньев;

- расширение социально-экономических полномочий местных Советов, выразившееся в новых направлениях деятельности местной власти, формирование ею специальных органов управления коммунальным хозяйством;

- формирование финансово-материальной базы местных Советов, восстановление системы налогообложения в условиях оживления товарно-денежных отношений;

- создание нормативно-правовой основы, обеспечивавшей регламентацию деятельности местных Советов (организационные основы и направления деятельности регламентировались гл.5 Конституции РСФСР 1925 г., конкретизация полномочий разъяснялась в Положении «О городских Советах» 1925 г. и принимаемыми в соответствии с ним актами органов управления на местах).

В начале 1930-х гг. концепция «государственного самоуправления» была имплементирована в систему городского управления: сначала по решению партийных органов часть предприятий городов объединялась в тресты, а с созданием в 1932 г. системы отраслевых промышленных наркоматов тресты перешли в их непосредственное подчинение. Это и было, как отмечает А. Н. Буров, фактическое умерщвление городских Советов, так как город из относительно независимого образования превращался в придаток индустрии [8, С. 107]. В 1933 г. принимается новое Положение о городских Советах, в котором они вновь стали декларироваться как органы пролетарской диктатуры, призванные проводить политику центральной власти на местах. Таким образом, деятельность местных Советов была окончательно приведена в соответствие с концепцией «государственного самоуправления», дальнейшие дискуссии о независимости местных Советов и наличии в СССР местного самоуправления как отдельного вида публичной власти потеряли свою актуальность. Новая Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. в главе VIII идентифицировала органы управления на местах как «местные органы государственной власти». Таким образом, с момента принятия «Сталинской конституции» местные Советы были однозначно определены как органы государственной власти.

Великая Отечественная война внесла существенные коррективы в компетенцию местных Советов. Их основной задачей стало всевозможное содействие органам военного управления в обеспечении боеспособности РККА. Именно местные Советы стали базовым связующим звеном между армией и населением, как в зоне военных действий, так и в тылу.

Свою роль местные Советы играли и в восстановления народного хозяйства. В августе 1943 г. СНК СССР и ЦК ВКП(б) приняли постановление «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации». В соответствии с этим актом перед местными Советами встала задача восстановления разрушенного хозяйства, а также решение сопутствующих социальных вопросов: обеспечение жильем и работой лиц, комиссованных по болезни и получивших увечья в ходе военных действий, опека сирот, организация здравоохранения, народного просвещения и т.д. Следует согласиться с позицией В. С. Основина, согласно которой: «Затяжной характер военных действий предопределил решение местными Советами вопросов военно-административного и военно-хозяйственного характера, которые стали доминирующими функциями Советов на протяжении всей Великой Отечественной войны» [10, С. 15]. В результате компетенция местных Советов была расширена рядом вопросов административного характера, не имеющих чисто местное значение, что отложило свой отпечаток на дальнейшее развитие государственного самоуправления.

В конце 1950-х гг., с целью улучшения эффективности деятельности Советов на местах, был принят ряд постановлений высших партийных и государственных органов. Согласно официальной концепции Советы рассматривались в качестве одной из самых демократических форм органов самоуправления. Прогнозировалось, что вскоре они перестанут быть органами государственной власти и всецело превратятся в

структуры общественной самодеятельности трудящихся, предназначенные для управления делами общества, без каких бы то ни было политических функций [11, С. 43].

В свете данных активизировавшихся общественных процессов в 1950-е – ближе к 1960 гг. возобновляется научная дискуссия о местном самоуправлении. В начале 1950-х С. Н. Братусь оперирует термином «самоуправление», рассматривая местные Советы как субъекты гражданского права [12, С. 255]. Согласно его взглядам, местные Советы могут быть определены как местные органы власти, как олицетворение сущности самоуправления в подлинном её смысле. В 1963 г. была опубликована работа В. А. Пертцика с названием, характерным уже для современной юридической литературы – «Проблемы местного самоуправления в СССР». В данной работе определены характерные признаки местного самоуправления в СССР: отражение воли местного населения, отсутствие интересов, расходящихся с интересами центральных органов власти, полновластие местных Советов в решении всех вопросов, отнесённых к их ведению, и построение взаимоотношений с центральными органами власти на началах демократического централизма [9, С. 49].

В соответствии с рассмотренной концепцией, можно провести определенные разграничения в деятельности Советов. К предметам ведения вышестоящих Советов относились нормотворчество и планово-регулирующая деятельность. Советы более высокого уровня осуществляли руководство и координацию деятельности нижестоящих Советов. Их акты были обязательными для исполнения нижестоящими советскими органами власти. Следует также отметить наличие двойного подчинения исполнительных органов местных Советов. «По горизонтали» они были подчинены сформировавшим их местным Советам, а «по вертикали» одновременно были подотчетны исполнительным органам Советов более высокого уровня. Необходимо отметить, что В.А. Пертцик рассматривал местное самоуправление как часть государственного самоуправления, то есть являлся продолжателем идей профессора Л.В. Велихова о наличии «государственного самоуправления» в СССР.

Заметим, что не все представители юридического сообщества разделяли идеи профессора В.А. Пертцика об отождествлении местных Советов и местного самоуправления. Например, С.С. Кравчук, К.Ф. Шеремет и Ю.А. Тихомиров считали, что понимание местных Советов только как местных органов управления значительно сужает представление о сущности данных органов. К.Ф. Шеремет, проанализировав законодательные акты, принятые в 1918—1936 гг., сделал вывод, что, вопреки утверждениям профессора В.А. Пертцика, в этих актах нет норм, закреплявших принципы местного самоуправления. Об этом же говорил и С.С. Кравчук, напомнивший, что Конституция РСФСР 1918 г. и другие законодательные акты закрепляли не принцип местного самоуправления, а принцип единовластия и полновластия местных Советов [13, С. 133].

Получается, что согласно данной позиции, В.А. Пертцик в своих суждения исключал местные Советы из вертикали органов государственного управления СССР, что фактически противоречило конституционным основам советского периода, сочетающим в себе как принципы централизации, «вертикали власти», так и демократизма, народного представительства.

По нашему мнению, в данном споре достаточно сложно выделить единственно правильную позицию. Истинным видится определенный «синтез» приведенных выше позиций советских правоведов. В самом деле, анализ конституционных актов СССР позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление в тот период не рассматривалось как отдельный вид публичной власти. Но, в то же время, проводить аналогию между деятельностью местных Советов и Советов других уровней (Верховного Совета СССР, республиканских Советов) также представляется не совсем верным. Несмотря на то, что согласно Конституциям СССР и союзных республик местные Советы совместно с вышестоящими Советами образовывали единую централизованную систему органов власти и управления, они обладали рядом отличительных признаков, которые характерны для обособленного вида публичной власти: собственные предметы ведения, функции, задачи, полномочия и т.д. При этом следует отметить, что организационно-правовое регулирование деятельности местных Советов в основном осуществлялось на уровне союзных республик, в котором свое отражение находили некото-

рые национально-территориальные особенности местного управления. Определенным образом выделялись местные Советы и верховными органами власти СССР, которые посвящали их деятельности отдельные нормативные правовые акты. Все вышеизложенное в совокупности с рассмотренной ранее тенденцией к финансовой автономизации местных Советов позволяет сделать следующие выводы. С одной стороны, местные Советы нельзя было классифицировать как полноценные органы местного самоуправления, представляющие самостоятельный и независимый вид публичной власти. С другой стороны, наличие собственных элементов компетенции, прежде всего предметов ведения и полномочий, не позволяет идентифицировать местные Советы как органы государственной власти в чистом виде.

Вопрос о природе и правовом положении местных органов власти стал предметом активного обсуждения в период подготовки проекта Конституции СССР 1977 г. В совокупности взглядов представителей науки государственного права можно выделить три базовых подхода к решению указанного вопроса.

Представители первого подхода считали, что Советы не обладают самоуправленческими качествами. Например, А.И. Лукьянов замечал, что представление о местных Советах как об органах местного самоуправления было отброшено в ходе разработки первой советской Конституции [14, С. 269]. Аналогичной точки зрения придерживался Б.Н. Габричидзе, полагающий, что «дуализм» в рассмотрение местных Советов как органов государственной власти и местного самоуправления не позволяет четко решить проблему определения их правовой сущности [15, С. 62].

Сторонники второго подхода, опираясь на концепцию «общенародного государства», всецело поддерживаемую в 1960-х гг., выражали уверенность в том, что представительные учреждения на местах определяются как сугубо органы «территориального общественного самоуправления» и являются важным звеном при переходе от государственного управления к подлинному народовластию и развитому коммунистическому общественному строю [16, С. 12].

Апологеты третьего подхода отмечали, что местные Советы как институты власти сочетают в себе одновременно свойства органов государственной власти и местного самоуправления. В частности, публичный характер деятельности и определенная функциональная близость свидетельствуют о принадлежности местных органов к системе государственной власти, а с другой – местные Советы по форме сохранили традиции российского самоуправления (например – в части выборов в представительные органы на местах, широкого участия граждан в решении местных вопросов через различные формы территориального самоуправления, так называемого «народного самоуправления» и т.д.) [17, С. 87], [18, С. 49]. По нашему мнению, представители третьего подхода были наиболее близки к реальному положению дел, что подтверждается приведенным выше анализом правового статуса местных Советов.

Тем не менее, от идеи определения местных Советов как органов государственной власти и органов местного самоуправления одновременно, в новой советской Конституции было решено отказаться. Главной причиной этого решения представляются опасения «подорвать» базовую основу конституционного строя СССР – осуществления государственной власти по принципу демократического централизма, сочетающего в себе выборность органов власти, их подотчетность народу и обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Ослабление государственного и, главным образом, партийного контроля за деятельностью местных Советов было недопустимым, что и исключало возможность определения Советов как органов местного самоуправления.

Таким образом, Конституция СССР 1977 г. решила два базовых вопроса в деятельности местных Советов: определила данную категорию Советов как «местные органы государственной власти и управления»; закрепила организационные основы деятельности местных Советов и базовые элементы их компетенции. Более подробная регламентация деятельности местных Советов осуществлялась на уровне законодательства союзных республик. Новое законодательство РСФСР о местных органах власти определяло перечни вопросов, которые должны были решаться исключительно на сессиях Советов: рассмотрение отчетов о работе исполнительного комитета и

постоянных комиссий, признание полномочий депутатов, рассмотрение депутатских запросов, утверждение бюджета, планов экономического и социального развития соответствующей территории и т.д. В решении остальных вопросах местного значения местные Советы должны были следовать лишь директивам вышестоящих Советов, которые не всегда считали нужным, а иногда и просто были не в состоянии охватить своими актами всю сферу деятельности подведомственных Советов.

В результате местные Советы должны были отвечать за «все и сразу», при этом добиваться максимальной эффективности в каждом направлении своей деятельности, что являлось по сути невыполнимой задачей, в условиях нарастающего социально-экономического и политического кризиса.

Последовавшие в конце 1980-х гг. политические и экономические изменения не оставили системе советского управления шансов на существование. Крушение социалистического государства предопределило новый этап в истории России, требовалось оперативное внесение существенных изменений в различные аспекты управления, в том числе построения новой модели управления на местах – государственное самоуправление ушло в прошлое.

Анализируя общие итоги периода государственного самоуправления в истории России, следует отметить его следующие основные итоги:

1) С самого момента зарождения государственному самоуправлению были присущи внутренние концептуальные противоречия, отмеченные первыми советскими государствоведами: базовым принципом его организации выступал демократический централизм и подчинение вышестоящей государственной власти, при наличии самостоятельности в реализации компетенции местных Советов, не всегда имеющей четкие нормативные границы;

2) Процесс развития государственного самоуправления практически на всем периоде своего существования представлял собой сменяющие друг друга периоды централизации и децентрализации организации деятельности местных Советов. Пытаясь определить пределы государственной централизации в рамках государственного самоуправления, исследователи государственного самоуправления определяли его следующие аспекты:

- умеренная децентрализация единой иерархической советской системы, в усилении прав и полномочий ее низовых звеньев;

- расширение социально-экономических полномочий местных Советов, выразившееся в новых направлениях деятельности местной власти; формирование собственной финансово-материальной базы местных Советов;

- создание и развитие нормативно-правовой основы, обеспечивавшей регламентацию деятельности местных Советов.

3) Ключевым этапом, определившим судьбу государственного самоуправления, следует признать период разработки и принятия Конституции СССР 1977 г. В ходе работы над Основным законом СССР государствоведами были предложены три подхода к определению будущего государственного самоуправления. Особо следует отметить предложение о переходе к «территориальному общественному самоуправлению» и организации демократического управления на местах. Представляется, что отказ от данного подхода во многом предопределил дальнейшую стагнацию и крах не только государственного самоуправления, но и всей системы советского самоуправления в целом.

Наконец, необходимо подчеркнуть, что становление местного самоуправления в Российской Федерации как независимого института публичной власти осуществлялось на основе советской системы органов управления, ибо иная системы органов управления на местах просто отсутствовала. Таким образом, в истории развития местного самоуправления сложился по-настоящему уникальный прецедент: вопреки позиции западных апологетов естественной теории развития местного самоуправления, становление независимых органов управления на местах в современной России было основано не на сильных демократических традициях решения местных проблем и вопросов, а на преобразовании фактически существовавшей модели государственного самоуправления. Представляется, что данный факт должен обязательно учитываться при изучении как истории отечественного местного самоуправления, так и актуальных вопросов его организации на современном этапе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Особенности Российской модели местного самоуправления и пути её совершенствования // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2008. № 2. С. 61-75.

2. Выдрин И. В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75-80.

3. Алиев Ф. А., Тепляков И. И. Особенности реализации государственных полномочий по привлечению к административной ответственности органами местного самоуправления (на примере органов муниципальной власти в Свердловской области) // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 3 (12). С. 88-96.

4. Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов-на-Дону, 2000.

5. Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). М.: Новый Юрист, 1998.

6. Рейснер М. А. Основы Советской Конституции. М.: Изд-во Академии Генерального штаба РККА, 1920.

7. Рейснер М. А. Что такое Советская власть? М.: Изд-во Народного Комиссариата Земледелия, 1918.

8. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996.

9. Пертцик В. А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск: Труды Иркутского государственного университета им. А. А. Жданова, 1963.

10. Основин В. С. Местные Советы в годы войны // Правоведение. 1985. № 2. С. 11-18.

11. Бартышев В. И. К вопросу о принципах партийного руководства Советами // Правоведение. 1968. № 2. С. 43-50.

12. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. М.: Госюриздат, 1950.

13. Бурлацкий Ф. М. Обсуждение вопросов местного самоуправления в СССР // Советское государство и право. 1965. № 9. С. 133-135.

14. Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М.: Юрид. лит., 1978.

15. Габричидзе Б. Н. Конституционный статус органов советского государства. М.: Юридическая литература, 1982.

16. Годунова О. В. Соотношение советского строительства и науки управления (на опыте исследования системы местных Советов депутатов трудящихся): автореферат дис. … кандидата юридических наук. Свердловск, 1975.

17. Григорян Л. А. Советы – органы власти и народного самоуправления. М.: Юридическая литература, 1965.

18. Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание // Гражданское общество и правовое государство: Предпосылки формирования. М., 1991. С. 48-55.

GENESIS AND DEVELOPMENT OF PUBLIC GOVERNMENT IN THE SOVIET LEGAL SCIENCE

I. I. Teplyakov
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: The research aim is to reveal and analyze stages of inception and development of public government conceptual provisions in the science of public law and Soviet construction in the 1918-1991 period. Throughout the given historical period, the leading representatives of the Soviet law school identified its significant characteristics, organizational specifics and competence of local Soviets and their interaction with higher bodies of Soviet power.

To achieve this goal, the authors used the method of historical and legal analysis of regulatory legal acts and scientific sources, as well as the comparative legal method in the study of legal and party doctrinal documents.

Results and scientific novelty: following the research results, it was identified that significant contradictions were inherent in public government from the moment it was established: the basic principle of its organization was democratic centralism and subordination to a higher state power, with in-

dependence in the implementation of the competence of local Councils, not always having clear regulatory limits. The process of public government development in the framework of the Soviet socialist state development featured the successive periods of centralization and decentralization in organization and activities of the local Soviets. Moreover, the Soviet legal science revealed and characterized certain distinctive aspects of public government. They were: moderate decentralization of a single hierarchical Soviet system; expanded competence of local Councils in terms of socio-economic authorities in certain areas of national economy; development of the own financial and material basis of local Councils; creation and development of the normative framework providing the local Councils' activities regulation.

As the key period, determining the fate of public government, the development and adoption of the USSR Constitution of 1977 is noted. Three approaches to determining the future of public government in the latest Constitution of the Soviet Union development and adoption are identified and characterized.

KEYWORDS: public government; local Councils; state law; Constitution of the RSFSR; Constitution of the USSR; democratic centralism; local government.

AUTHOR'S INFORMATION:

Igor I. Teplyakov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

66, 8 March st., Ekaterinburg, Russia, 620144, igor.teplyakov@ui.ranepa.ru.

FOR CITATION: Teplyakov I. I. Genesis and development of public government in the soviet legal science // Municipality: Economics and Management. 2019. № 3 (28). P. 31—40.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. The specifics of the Russian model of local government and ways to improve it // Bulletin of Moscow University. Series 11: Law. 2008. № 2. P. 61-75. [Avak'jan S.A. Osobennosti Rossijskoj modeli mestnogo samoupravlenija i puti ejo sovershenstvovanija // Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 11: Pravo. 2008. № 2. S. 61-75.] – (In Rus.).

2. Vydrin I. V. Local government in Russia: from idea to practice // Constitutional and municipal law. 2015. № 11. P. 75-80 [Vydrin I.V. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: ot idei k praktike // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 11. S. 75-80.] – (In Rus.).

3. Aliev F. A., Teplyakov I. I. Features of the state powers implementation to be hold administratively liable by local authorities (exemplified by the municipal authorities of the Sverdlovsk region) // Municipality: economics and management. 2015. № 3 (12). P. 88-96 [Aliev F.A., Tepljakov I.I. Osobennosti realizacii gosudarstvennyh polnomochij po privlecheniju k administrativnoj otvetstvennosti organami mestnogo samoupravlenija (na primere organov municipal'noj vlasti v Sverdlovskoj oblasti) // Municipalitet: jekonomika i upravlenija. 2015. № 3 (12). S. 88-96.] – (In Rus.).

4. Burov A. N. Local government in Russia: historical traditions and modern practice. Rostov-on-Don, 2000 [Burov A.N. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskie tradicii i sovremennaja praktika. Rostov-na-Donu, 2000.] – (In Rus.).

5. Eremyan V. V., Fedorov M.V. Local government in Russia (XII – early XX centuries). M.: New Lawyer, 1998 [Eremjan V.V., Fedorov M.V. Mestnoe samoupravlenie v Rossii (XII – nachalo XX vv.). M.: Novyj Jurist, 1998.] – (In Rus.).

6. Reisner M. A. Fundamentals of the Soviet Constitution. M.: Publishing House of the Military Academy of the General Staff of the Workers' and Peasants' Red Army, 1920 [Rejsner M.A. Osnovy Sovetskoj Konstitucii. M.: Izd-vo Akademii General'nogo shtaba RKKA, 1920.] – (In Rus.).

7. Reisner M. A. What is Soviet power? M.: Publishing House of the Military Academy of the General Staff of the Workers' and Peasants' Red Army, 1918 [Rejsner M.A. Chto takoe Sovetskaja vlast'? M.: Izd-vo Narodnogo Komissariata Zemledelija, 1918.] – (In Rus.).

8. Velikhov L. A. Fundamentals of urban economy. M.: Nauka, 1996 [Velihov L.A. Osnovy gorodskogo hozjajstva. M.: Nauka, 1996.] – (In Rus.).

9. Perttsik V. A. Local government problems in the USSR. Irkutsk: Works of the Irkutsk State University. A. A. Zhdanova, 1963 [Pertcik V.A. Problemy mestnogo samoupravlenija v SSSR. Irkutsk: Trudy Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.A. Zhdanova, 1963.] – (In Rus.).

10. Osnovin V. S. Local Councils in the war period // Jurisprudence. 1985. №2. P. 11-18 [Osnovin V.S. Mestnye Sovety v gody vojny // Pravovedenie. 1985. № 2. S. 11-18.] – (In Rus.).

11. Bartyshev V.I. On the principles of the party leadership of the Soviets // Jurisprudence. 1968. № 2. P. 43-50 [Bartyshev V.I. K voprosu o principah partijnogo rukovodstva Sovetami // Pravovedenie. 1968. № 2. S. 43-50.] – (In Rus.).

12. Bratus' S. N. Subjects of civil law. M.: Gosyurizdat, 1950 [Bratus' S.N. Sub'ekty grazhdanskogo prava. M.: Gosjurizdat, 1950.] – (In Rus.).

13. Burlatskyi F. M. Discussion of issues of local self-government in the USSR // Soviet state and law. 1965. № 9. P. 133-135 [Burlackij F.M. Obsuzhdenie voprosov mestnogo samoupravlenija v SSSR // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1965. № 9. S. 133-135.] – (In Rus.).

14. Lukyanov A. I. Development of legislation on the Soviet representative bodies of power. M.: Legal literature, 1978 [Luk'janov A.I. Razvitie zakonodatel'stva o sovetskih predstavitel'nyh organah vlasti. M.: Juridicheskaja literatura, 1978.] – (In Rus.).

15. Gabrichidze B. N. Constitutional status of the Soviet state bodies. M.: Legal literature, 1982 [Gabrichidze B.N. Konstitucionnyj status organov sovetskogo gosudarstva. M.: Juridicheskaja literatura, 1982.] – (In Rus.).

16. Godunova O. V. Correlation of the Soviet construction and management science (from the experience of researching the local Councils of Workers' Deputies system): abstract ... candidate of law. Sverdlovsk, 1975 [Godunova O.V. Sootnoshenie sovetskogo stroitel'stva i nauki upravlenija (na opyte issledovanija sistemy mestnyh Sovetov deputatov trudjashhihsja): avtoreferat dis. … kandidata juridicheskih nauk. Sverdlovsk, 1975.] – (In Rus.).

17. Grigoryan L. A. The Soviets - authorities and public self-government. M.: Legal literature, 1965 [Grigorjan L. A. Sovety – organy vlasti i narodnogo samoupravlenija. M.: Juridicheskaja literatura, 1965.] – (In Rus.).

18. Skuratov Yu.I. The concept of self-government of the people in the USSR: concept and content // Civil society and the rule of law: Development background. M., 1991. P. 48-55 [Skuratov Ju.I. Koncepcija samoupravlenija naroda v SSSR: ponjatie i soderzhanie // Grazhdanskoe obshhestvo i pravovoe gosudarstvo: Predposylki formirovanija. M., 1991. S. 48-55.] – (In Rus.).