


ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ



УДК 342

DOI 10.5281/zenodo.12799627

Упоров И.В.

Упоров Иван Владимирович, д.и.н., к.ю.н., профессор, Краснодарский университет МВД России, Россия, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

Статус руководителя исполнительного органа Местной власти в советском государстве

Аннотация. В советском государстве длительное время (несколько десятилетий) функционировали Советы разных уровней, которые являлись органами государственной власти на всех уровнях. Деятельность Советов находит широкое освещение в историко-правовой литературе. Вместе с тем некоторые вопросы находятся вне исследовательского поля ученых. Это касается и правового статуса председателя исполнительного комитета в системе местных органов государственной власти, которыми являлись местные Советы. В статье предпринята попытка дать характеристику указанного статуса. Анализируются соответствующие нормативно-правовые акты, научные труды по заявленной теме. Отмечается, в частности, что самого начала законодатель определял, что председатель исполнительного комитета выбирается из числа членов исполкома, которые, в свою очередь, избирались из числа местных депутатов на соответствующих сессиях местных Советов. Собственных полномочий как органа власти председатель не имел, и, по сути, он лишь управлял коллегиальным органом власти – исполкомом.

Ключевые слова: Исполком, местный Совет, полномочия, конституция, местные депутаты, глава, управа, члены исполкома.

Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russia, 350005, Krasnodar, st. Yaroslavskaya, 122. E-mail: uporov@list.ru.

Status of the head of the executive body Local authority in the soviet state

Abstract. In the Soviet state, for a long time (several decades), Councils of different levels functioned, which were bodies of state power at all levels. The activities of the Soviets are widely covered in historical and legal literature. At the same time, some issues are beyond the research

field of scientists. This also applies to the legal status of the chairman of the executive committee in the system of local government bodies, which were local councils. The article attempts to characterize this status. The relevant legal acts and scientific works on the stated topic are analyzed. It is noted, in particular, that from the very beginning the legislator determined that the chairman of the executive committee was selected from among the members of the executive committee, who, in turn, were elected from among local deputies at the relevant sessions of local councils. The chairman did not have his own powers as an authority, and, in fact, he only managed the collegial authority - the executive committee.

Key words: Executive Committee, local Council, powers, constitution, local deputies, head, government, members of the executive committee.

В советском государстве значительный период его существования институт местных Советов формировался и функционировал по единой системе (исключая послереволюционные годы, когда происходило становление этого института). Во второй половине 1920-х гг. вместе с уже сложившейся правовой системой страны Советов [1] стала закрепляться практика, при которой депутаты местных Советов депутатов трудящихся трудились на общественных началах, собираясь несколько раз в год на сессионные заседания, а повседневная работа местных органов государственной власти возлагалась на профессионально работающих членов исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся и соответствующий аппарат служащих, которые должны были обеспечивать организацию работы исполкома, а также проведение депутатских сессий.

Важно при этом отметить, члены исполкомов избирались из числа депутатов самими депутатами на сессиях. Исполнительные комитеты возглавляли председатели, которые, в свою очередь, избирались членами исполнительных комитетов. Рассмотрим подробнее основные тенденции развития правового статуса председателя исполкома местных Советов в истории советского государства. Так, в принятом в 1928 г. Положении о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах в ст. 24 указывалось, что председатель исполнительного комитета избирается исполкомом из числа членов президиума исполкома и в «пределах

предоставленных ему исполнительным комитетом прав ... проводит от имени исполнительного комитета необходимые мероприятия, доводя о таковых до сведения президиума на ближайшем заседании последнего» [2].

При этом следует отметить, что законодатель не выделял особых полномочий председателя исполнительного комитета. Согласно Положению о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах исполнительные комитеты определяли заместителя председателя исполкома, а также кандидатов в члены исполкома.

Сравнение этого акта с законами Российской империи о местном самоуправлении показывает, что статус председателя исполкома имеет немало общих черт со статусом председателя городской (земской) управы, и прежде всего в двух аспектах: 1) решение как исполком, так и управа принимали коллегиально, то есть, председатель не имел персональных полномочий как орган власти; 2) председатель исполкома, как и председатель управы, избирался из числа членов исполкома (управы). После принятия Конституции СССР 1936 г. система местных Советов депутатов трудящихся несколько изменилась, в частности, были упразднены громоздкие съезды Советов всех уровней, включая местный уровень.

Вместе с тем местные Советы депутатов трудящихся получили достаточно подробное регулирование на конституционном уровне. Например, в Конституции РСФСР 1937 г. в ст. 89 четко закреплена властная вертикаль: «Исполнительные органы Советов депутатов трудя-

щихся непосредственно подотчетны как Совету депутатов трудящихся, их избравшему, так и исполнительному органу вышестоящего Совета депутатов трудящихся» [3].

Здесь впервые на уровне конституции выделяется должность председателя исполкома. Так, согласно ст. 81 «Исполнительными и распорядительными органами краевых, областных Советов депутатов трудящихся, Советов депутатов трудящихся национальных и административных округов, районных, городских и сельских Советов депутатов трудящихся являются избираемые ими исполнительные комитеты в составе: *председателя*, его заместителей, секретаря и членов» [3]. Закрепленная конституционно система местных Советов депутатов трудящихся функционировала довольно долго.

Так, следующие изменения имели место только в конце 1960-х гг., в частности, в 1968 г. на законодательном уровне было утверждено Примерное положение о сельских, поселковых и районных Советах, принят закон «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», а в 1971 г. - «Об основных правах и обязанностях районных и районных в городах Советов депутатов трудящихся».

Однако вопрос о статусе председателя исполкома местного Совета депутатов трудящихся там не регулировался – это был предмет регулирования союзных республик. Например, в 1971 г. был принят закон РСФСР «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» [4], в котором согласно ст. 41 исполнительным и распорядительным органом районного Совета является избираемый им из числа депутатов исполнительный комитет в составе: председателя, первого заместителя, заместителей председателя, секретаря и от четырех до девяти членов исполнительного комитета. Численный состав устанавливался депутатами на сессии районного Совета.

Следует подчеркнуть, что здесь законодатель сохраняет коллегиальный принцип управления. При этом, как и в предшествующих актах, полномочия председателя (полномочия именно как органа власти, а не организационно-текущие полномочия) отдельно не регулируются.

Следующий этап развития местного управления в нашей стране связан с принятием Конституции СССР 1977 г. [5] и соответственно Конституции РСФСР 1978 г. [6] Однако ничего нового относительно статуса председателя исполкома введено не было. В целом же в советский период, как видно, высшее должностное лицо на уровне местной власти представлял председатель исполкома местного Совета, который избирался исполкомом из числа его членов, а сам исполком избирался на сессиях местных Советов из числа депутатов.

При этом председатель возглавлял коллегиальный исполнительный орган и каких-либо особых полномочий принимать решения от имени местного Совета не имел. Ситуация начинает меняться в самом конце существования СССР. И уже с рубежа 1990 г. институт местного управления (самоуправления) стал развиваться по направлению западной модели. Так, в 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [7], в котором были предусмотрены сразу два первых должностных лица местного самоуправления в соответствии с принципом разделения властей: председатель Совета и глава администрации. Указывалось, в частности, что деятельностью местной администрации руководит глава местной администрации.

Глава местной администрации избирается сроком на пять лет путем всеобщих прямых и равных выборов на территории соответствующего Совета при тайном голосовании. Определялось далее, что глава местной администрации осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия. Глава администрации наделялся собственными полномочиями,

которые достаточно подробно формулировались в законе.

Как видно, по сравнению с рассмотренными ранее местными Советами это принципиально иная законодательная модель главы исполнительного органа местного уровня, которая, которая в несколько ином виде закреплена и в действующем муниципальном законодательстве, а именно в действующем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

Данный подход неоднозначно воспринят в муниципально-правовой литературе, и мы также считаем, что абсолютизация полномочий местной администрации у одного должностного лица нецелесообразна и не учитывает российского исторического опыта [8]. Однако, как известно, критерием истины является практика, и поэтому требуется определенное время, чтобы оценить правильность данного законодательного выбора.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гончаров Г.А., Криворучко В.К. Деятельность челябинского городского совета в условиях нэпа // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2022. № 4. С. 6-11.
2. Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах (утв. Постановлением ВЦИК от 06.04. 1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 70. Ст. 503.
3. Конституция РСФСР 1937 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1937. №2. Ст. 11.
4. Закон РСФСР «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» от 29.07. 1971 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 31. Ст. 653.
5. Конституции СССР 1977 г. М.: Издательство политической литературы, 1977.
6. Конституции РСФСР 1978 г. М.: Издательство политической литературы, 1978.
7. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06. 07. 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991. № 29. Ст. 1010.
8. Турицын И.В., Упоров И.В. Теоретическая конструкция публичной власти и ее конституционно-правовое преломление в России // Право и практика. 2015. № 2. С. 4-10.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Goncharov G.A., Krivoruchko V.K. Deyatel'nost' chelyabinskogo gorodskogo soveta v usloviyah nepa // Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Social'no-gumanitarnye nauki. 2022. № 4. S. 6-11.
2. Polozhenie o kraevykh (oblastnykh), okružnykh i rajonnykh s'ezdakh Sovetov i ih ispolnitel'-nykh komitetah (utv. Postanovleniem VCIK ot 06.04. 1928 g. // SU RSFSR. 1928. № 70. St. 503.
3. Konstituciya RSFSR 1937 g. // Sobranie uzakonenij RSFSR. 1937. №2. St. 11.
4. Zakon RSFSR «O rajonnom Sovete deputatov trudyashchihsya RSFSR» ot 29.07. 1971 g. // Vedomo-sti Verhovnogo Soveta RSFSR. 1971. № 31. St. 653.
5. Konstitucii SSSR 1977 g. M.: Izdatel'stvo politicheskoy literatury, 1977.
6. Konstitucii RSFSR 1978 g. M.: Izdatel'stvo politicheskoy literatury, 1978.
7. Zakon RSFSR «O mestnom samoupravlenii v RSFSR» ot 06. 07. 1991 g. // Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR 1991. № 29. St. 1010.
8. Turicyn I.V., Uporov I.V. Teoreticheskaya konstrukciya publichnoy vlasti i ee konstituci-onno-pravovoe prelomlenie v Rossii // Pravo i praktika. 2015. № 2. S. 4-10.