

УДК 340

***РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В НОРМАХ КОНСТИТУЦИИ СССР 1977 ГОДА***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Рассматриваются особенности правовой регламентации местных органов государственной власти в последней советской Конституции СССР 1977 г., принятой 45 лет назад. Анализируются соответствующие конституционные нормы, научные труды по заявленной проблематике. Отмечается, что организационно-правовую основу публичной власти на низовом уровне составляли местные Советы. В целом местные органы власти получили определенное демократическое развитие, однако при этом сохранялись элементы административно-командной системы. В работе частично использованы более ранние авторские публикации по данной теме.

Ключевые слова: конституция, местные Советы, органы власти, государство, полномочия, депутаты, исполкомы.

***REGULATION OF LOCAL AUTHORITIES
IN THE NORMS OF THE USSR CONSTITUTION OF 1977***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Resume: The features of the legal regulation of local government bodies in the last Soviet Constitution of the USSR of 1977, adopted 45 years ago, are considered. The

relevant constitutional norms and scientific papers on the stated issues are analyzed. It is noted that the organizational and legal basis was the local Councils. In general, local authorities received a certain democratic development, but at the same time elements of the administrative-command system were retained. The work partially uses earlier author's publications on this topic.

Key words: constitution, local councils, authorities, state, powers, deputies, executive committees.

Конституция СССР 1977 г. [1], как известно, констатировала достижение Советским Союзом уровня развитого социалистического общества, пройдя путь от государства диктатуры пролетариата до общенародного государства. В преамбуле этой Конституции, в частности, указывается, что сложившее советское общество – это «общество подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное управление всеми общественными делами, все более активное участие трудящихся в государственной жизни» [1].

Проект Конституции СССР был подготовлен в начале 1977 г. и после одобрения Пленумом ЦК КПСС вынесен на всенародное обсуждение. Это было второе всенародное обсуждение проекта Конституции (первый раз обсуждался проект «сталинской» Конституции СССР в 1936 г.). И хотя при монопольном правящей КПСС такого рода обсуждения во многом носили формальный характер и не могли повлиять на основы новой Конституции, тем не менее, сам факт обсуждения имел позитивную направленность, учитывая, что в проекте Конституции СССР стало больше демократических норм.

Для нас представляет интерес суждение о том, что наибольшее количество предложений от граждан СССР при обсуждении проекта Конституции СССР 1977 г. было внесено по вопросам деятельности Советы народных депутатов и создаваемых ими органы [2, с. 43] (ниже соответствующие конституционные нормы применительно к местным органам госвласти, основы которых составляли местные Советы, будут рассмотрены подробнее). Это свидетель-

ствуется об особой значимости местных Советов для населения страны, неравнодушного отношения населения к организации власти, в том числе на местах.

Конституция СССР в преамбуле подчеркивает преемственность с предыдущими советскими Конституциями (1918, 1924, 1936 гг.). Более категорично «открыто и без каких-либо прелюдий» [3, с. 47]) закреплялась ведущая роль КПСС. В ст. 6 Конституции СССР указывалось, что компартия, будучи единственной политической партией в стране, является руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций. В то же время Конституция в ст. 7 признавала возрастание роли общественных организаций в управлении обществом, тем самым, подчеркивая стремление к развитию народовластия. Конституция закрепила широкие права за депутатами Советов, составляющими «политическую основу СССР».

В ст. 2, с учетом изменения социальной базы советского общества и государства, Советам дано новое название «Советы народных депутатов» (ранее были «Советы депутатов трудящихся»), что отражало качественно иной подход понимания социально-правовой природы местных органов государственной власти: если раньше акцент делался на диктатуре пролетариата и построении государства трудящихся, то сейчас, в Конституции СССР 1977 г., «государство трудящихся» трансформировано в «общенародное государство», то есть классовый признак, определявший стратификацию общества, был существенно смягчен.

При этом местные Советы согласно той же ст. Конституции СССР, наряду с Советами вышестоящих властных уровней (республиканский и союзный уровни) представляли собой нижнее звено единой госвласти. Закрепляя полномочный характер Советов на соответствующей территории, Конституция СССР определяла, что местные Советы не только решают все вопросы местного значения (согласно ст. 146 Конституции СССР), но и участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, и тем самым

предоставлялись дополнительные возможности для более эффективного взаимодействия субъектов всех уровней публично-властных отношений, а граждане получали более широкие возможности для участие в деятельности государственных органов разных уровней.

Система местных Советов формировалась в соответствии с административно-территориальным делением и охватывала краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы. В литературе по этому поводу указывается: «административно-территориальное деление призвано обеспечить успешное экономическое развитие государства, рациональную организацию его территории, постоянное и решающее участие широких масс населения в решении государственных дел» [4, с. 74]. К административно-территориальным единицам относились сельсоветы, поселки городского типа, города районного, окружного, областного, краевого и республиканского подчинения, а также города, подчиненные Советам городов областного (краевого) подчинения, районы, области и края. Эти территориальные единицы закреплялись в конституциях союзных и автономных республик.

В этом контексте районные Советы в союзных республиках, имеющих областное деление, выступали как связующее звено между органами власти областей (краев) и населенных пунктов. В остальных союзных республиках, где не было областного деления, районные Советы являлись высшим звеном системы местных органов госвласти. Городские советы являлись органами госвласти в городах; по подчиненности они подразделялись на городские советы городов республиканского (союзной республики и АССР), краевого, областного, окружного (автономных округов) и районного подчинения. Районные в городах Советы являлись органами власти внутригородских территориальных единиц. Советы автономных округов являлись органами власти национально-административных образований, населенных малыми народностями.

В рассматриваемой Конституции СССР 1977 г. имел место подход, когда союзные органы госвласти определяли полномочия и важнейшие направления

нижестоящих органов госвласти. Так, в ст. 73 Конституции СССР указывается, что ведению Союза ССР подлежит «установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления» [1].

Следует заметить, что такой подход воспринят и действующей Конституцией России 1993 г. Однако, в отличие от современного положения, тогда, в Конституции СССР 1977 г., в системе Советов «сверху до низу», то есть, от Верховного Совета СССР до сельского Совета, действовал принцип административной соподчиненности нижестоящих и вышестоящих Советов, и это принципиальным образом отличало систему местной власти тогда, по Конституции СССР 1977 г., и сейчас, по Конституции России 1993 г. [5, с. 122] (указанная соподчиненность показывала сохранение в СССР административно-командной системы, хотя и ослабленной по сравнению с предшествовавшими временами [6, с. 70]). В этом контексте система Советов была призвана концентрировать основные функции госвласти, являясь ведущим звеном государственной власти и управления на всех уровнях публично-властных отношений. Так, согласно ст. 146 Конституции СССР местные Советы решают все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов [1].

Данное положение детализировалось в республиканских законах о местных Советах применительно к органам государственной власти различных звеньев. При этом нужно иметь в виду, что под «местными Советами» подразумевались представительные органы власти, состоявшие из местных депутатов, избираемых формально вполне демократично, то есть, на прямых выборах гражданами, хотя фактических в то время альтернативных выборов не было, а кандидаты в депутаты предварительно еще проходили процедуру одобрения в местных партийных организациях; вместе с тем, несмотря на такую заформализованность, местными депутатами становились достойные

граждане (статус местных депутатов исследован, в частности, в работе А.А. Фоминой [7]). А Советы, в свою очередь, формировали из числа депутатов исполнительные комитеты, которые считались органами государственного управления (ст. 149 Конституции СССР). Однако, по мнению А.И. Казанника, «разделение функций местных Советов на представительские функции и функции государственного управления можно провести только условно» [8, с. 16].

Местным органам госвласти и управления в Конституции СССР посвящен глава 19. Некоторые статьи этой главы выше были рассмотрены. Здесь выделим еще одно положение ст. 146, где указывается: «Местные Советы народных депутатов руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждают планы экономического и социального развития и местный бюджет; осуществляют руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействуют укреплению обороноспособности страны» [1]. Как видно, местные Советы представляли собой публичную власть общей компетенции на нижнем уровне публично-властных отношений.

В отличие от прежних общесоюзных конституций, регулирование вопросов деятельности местного управления стало более лаконично. Однако в Конституции РСФСР 1977 г. и конституциях других союзных республик, принятых на основе союзной Конституции СССР 1977 г., объем регулирования достаточно большой. Так, согласно ст. 143 Конституции РСФСР [9] «местные Советы народных депутатов, осуществляя руководство деятельностью нижестоящих Советов, имеют право отменять акты нижестоящих Советов в случае несоответствия этих актов законодательству» [9], то есть, имела место «государственная» теория местного самоуправления с неременной для советского государства вертикалью власти снизу доверху.

Вместе с тем имеется и новелла, которая заключается в том, что отмена решений нижестоящих Советов может быть только «в случае несоответствия этих актов законодательству» - ранее такой оговорки не было. Мы полагаем, что тем самым институт советского местного самоуправления пусть не быстро, но все же эволюционировал в сторону «общественной» теории местного самоуправления.

В ст. 141 Конституции РСФСР впервые был введен институт исключительной компетенции местных Советов. Более развернуто исключительные полномочия местных Советов определялись в текущем законодательстве. Помимо этого республиканские конституции более четко определяли соотношение функций и полномочий исполкомов с компетенцией избравших их Советов, уточняли виды актов исполкомов – таковыми были решения и распоряжения; предусматривалось также право исполкомов отменять решения и распоряжения нижестоящих исполкомов с отмеченной выше оговоркой (последняя норма сохраняла двойственность подчинения исполкомов местных Советов и тем самым некоторым образом противоречила сущности народовластия, поскольку получалось, что решения исполкома могли быть отменены без участия депутатов, которые этот исполком сформировали).

В целом в Конституции СССР 1977 г. был акцент сделан на развитии демократических основ и расширении полномочий местных Советов [10, с. 17]. Так, согласно ст. 147 местные Советы «обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на 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» [1]. Сама по себе эта Конституция по-

казывала также позитивное развитие правовой культуры советского общества[11].

Как справедливо отмечается в этой связи в историко-правовой литературе, «функция руководства комплексным экономическим и социальным развитием по Конституции СССР 1977 г. стала принадлежать всем местным Советам, в том числе поселковым и сельским, что ранее не было им свойственно по закону» [12, с. 58]. В соответствии с Конституцией 1977 г. и в развитие соответствующих общесоюзных актов 3 августа 1979 г. были утверждены в новой редакции Законы РСФСР «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР» и «О районном Совете народных депутатов РСФСР». Эти акты, наряду с конституционными нормами, стали правовой основой для деятельности местных Советов применительно к условиям советского общества конца 1970-х – первой половины 1980-х гг. [13, с. 389]. В завершении отметим, что закрепленная в Конституции СССР 1977 г. система местных органов власти, основу которых составляли местные Советы, функционировала практически до конца существования СССР.

Библиографический список

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // ВС СССР. 1977. N 41. Ст. 617.
2. Кронский В.С. Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года и развитие законодательства // Правоведение. 1985. № 2. С. 42-46.
3. Осавелюк А.М. Эволюция представительных органов в России // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3. С. 47-54.
4. Югов А.А. Структура территориальной системы Советского общенародного государства // Правоведение. 1988. № 1. С. 74-78.
5. Мухаметов Р. С. «Советская» система местного самоуправления в России и ее особенности // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2

(27). С. 114-123.

6. Тицкий И.А. Организационно-правовые основы деятельности местных Советов во второй половине 1970-х годов // Юрист-Правоведь. 2010. № 5(42). С.69-73.

7. Фомина А.А. Характеристика института местных Советов народных депутатов в Конституции СССР 1977 г. // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. № 5. С. 88-90.

8. Казанник А. И. Координация в системе функций местных Советов. Томск: ТГУ, 1980. 250 с.

9. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407.

10. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность.: М.: РЮИД, «Сашко», 2000. 528 с.

11. Морозова О.Г., Рябченко А.Г. Правовая культура общества: теоретико-правовые аспекты // Поиск новой модели социально-экономического развития в условиях глобальных и локальных трансформаций сборник статей международной научно-практической конференции. Под ред. Г.Б. Клейнера, Х.А. Константиныди, В.В. Сорокожердьева. М., 2018. С. 91-94.

12. Москалев А.В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. Свердловск: УГУ, 1988. 173 с.

13. Сырых В. М. История государства и права. Советский и современный периоды. М.: Юрист, 1999. 484 с.

Оригинальность 75%