

УДК 342

**ПАРТИЙНЫЕ СТРУКТУРЫ И МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ В КОНТЕКСТЕ  
ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СССР  
(ВТОРАЯ ПОЛОВИНА 1960-Х ГОДОВ)**

**Упоров И.В.***д.и.н., к.ю.н., профессор**Краснодарский университет МВД России**Краснодар, Россия*

**Аннотация.** После октябрьской революции 1917 г. в России стала формироваться новая государственность на основе коммунистической партийной программы большевиков, в которой указывалось на то, что в советской России будут уничтожены эксплуататорские классы, упразднена частная собственность на, а власть будет у трудящихся, от имени которых будут действовать Советы депутатов, избираемые населением. Система Советов действительно была создана и функционировала вплоть до конца существования СССР. Однако принцип народовластия в лице этих Советом фактически имел существенное ограничение, связанной с монополюю правящей в советском обществе коммунистической партии – РКП(б)-ВКП(б)-КПСС, которая постулировала единственно допустимую коммунистическую идеологию, с чем советские люди формально-молчаливо соглашались, и, соответственно, эта монополия была закреплена на конституционном уровне (Конституции СССР 1936 т 1977 гг.). В результате получалось, что Советы депутатов в своей деятельности руководствовались прежде всего решениями партийных структур (от партийных съездов всесоюзного масштаба до партийных комитетов в городах и районах). При этом взаимодействие партийных структур и Советов депутатов в истории складывались со своей спецификой на различных исторических этапах. В статье рассматриваются особенности взаимодействия структур КПСС и местной власти (местных Советов) во второй половине 1960-х гг., что охватывалось известным пе-

риодом «застоя» и связано с началом деятельности Л.И. Брежнева в качестве Генерального секретаря ЦК КПСС – фактически руководителя СССР.

**Ключевые слова:** советское государство, коммунистическая партия, советы депутатов, местная власть, постановление, конституция, депутаты.

***PARTY STRUCTURES AND LOCAL AUTHORITIES IN THE CONTEXT  
OF PUBLIC-AUTHORITY RELATIONS IN THE USSR  
(SECOND HALF OF THE 1960S)***

***Uporov I.V.***

*Doctor of History, Ph.D., Professor*

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Krasnodar, Russia*

**Abstract.** After the October Revolution of 1917, a new state began to form in Russia based on the communist party program of the Bolsheviks, which indicated that in Soviet Russia the exploiting classes would be destroyed, private property would be abolished, and power would be in the hands of the workers, on whose behalf the Councils of Deputies, elected by the population, would act. The system of Councils was indeed created and functioned until the end of the existence of the USSR. However, the principle of democracy in the person of these Councils actually had a significant limitation associated with the monopoly ruling communist party in Soviet society - the RCP(b)-VKP(b)-CPSU, postulating the only acceptable communist ideology, with which the Soviet people formally and tacitly agreed, and, accordingly, this monopoly was enshrined at the constitutional level (the USSR Constitutions of 1936 and 1977). As a result, it turned out that the Councils of Deputies in their activities were guided primarily by the decisions of party structures (from all-Union party congresses to party committees in cities and districts). At the same time, the interaction of party structures and Councils of Deputies in history developed with its own specifics at various historical stages. The article examines the features of the interaction of the CPSU structures and local authorities (local Councils) in the second half of the

1960s, which was covered by a well-known period of "stagnation" and is associated with the beginning of the activities of L.I. Brezhnev as General Secretary of the Central Committee of the CPSU – in fact the leader of the USSR.

**Keywords:** Soviet state, communist party, councils of deputies, local government, resolution, constitution, deputies.

В российской истории деятельность политических партий, имея виду их разнообразие, была довольно непродолжительной. Получившие после известного Манифеста от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» свою легитимность партии эсеров, кадетов и другие партии после октября 1917 г., когда власть взяли большевики, ведомые своей коммунистической партией, довольно быстро прекратили свое существование, поскольку в новом советском государстве установилась монополия одной политической партии, позиция которой по всем вопросам общественно-политической и социально-экономической жизни являлась решающей, соответственно партийные решения должны были трансформироваться в законодательные и иные официальные акты. Так, Конституции СССР 1936 г., которая имела силу в рассматриваемый период «застоя», монопольное положение КПСС находило отражение этом высшем (основном) законе. В частности, в ст. 126 этого нормативно-правового акта СССР определялось, что коммунистическая партия является «передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя» и представляет собой «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных».

В практике это проявлялось прежде всего в том, что на все сколько-нибудь значимые официальные должности в большинстве сферах жизни замещались теми лицами, кандидатуры которых предварительно были одобрены в партийных инстанциях, сами партийные решения становились обязательными для исполнения всеми должностными органами и органами власти, в том числе Советами, которые согласно той же конституции стали

именоваться «Советами депутатов трудящихся», заменив и унифицировав прежние названия, которые не были постоянными (были такие названия, как Советы «солдатских», «рабочих», «крестьянских», «батрацких», «казачьих» депутатов и др.; здесь же заметим, что в следующей Конституции СССР 1977 г. Советы стали именоваться как «Советы народных депутатов», а в литературе чаще всего дается наименование «Советы» без добавления слов «депутатов трудящихся» или «народных депутатов»).

Следует заметить, что деятельности Советов депутатов трудящихся коммунистическая партия уделяла значительное влияние, поскольку определяемая партией политика могла быть воплощена только через публично-властные органы, которыми и являлись Советы депутатов трудящихся всех уровней, в том числе местные Советы депутатов трудящихся. В советской литературе в этой связи отмечалось, что указанный выше конституционный принцип означает, что «партия в силу своего объективного положения как руководителя не может подменять Советы, общественные организации, ибо в противоположном случае она утратит свою направляющую роль» [1, с. 44]. Р.Ф. Васильев подчеркивал, что в решениях партийных органов дан глубокий анализ деятельности Советов, определены меры по совершенствованию работы Советов - «партия указывает конкретные пути дальнейшего развития органов народной власти» [2, с. 4].

В свою очередь, такого рода комментарии исходили из директивных решений партийных съездов. Это в полной мере относилось и к местным Советам депутатов трудящихся второй половины 1960-х гг., то есть в начальный период «застоя». Этот период примечателен тем, что он открывал новый этап в развитии института местных Советов депутатов трудящихся, система, структура и полномочия которых не менялись с рубежа 1930 г. Давая обобщенную оценку развитию местной власти, то есть, местных Советов депутатов трудящихся в период «застоя», В.М. Палий справедливо отмечает, что правовой статус местных Советов депутатов трудящихся регламентировался большим количеством нормативных актов, регулярно

вносивших новшества в порядок их функционирования. В 1960-1970-е годы произошло самое серьезное обновление законодательства [3, с. 51]. Разумеется, этот процесс осуществлялся под руководством КПСС.

И в этом контексте необходимо отметить принятую в 1961 г. XXII съездом партии новую редакцию Программы КПСС, которая определяла основные направления развития местных Советов. В частности, указывалось, что в ходе коммунистического строительства возрастает роль Советов депутатов трудящихся, расширяются права местных Советов депутатов трудящихся, которые будут окончательно решать все вопросы местного значения; повысится роль и ответственность местных органов в управлении хозяйством, будет осуществлена дальнейшая передача ряда функций хозяйственного управления республиканскими органами – областным, областными – районным органам [4, с. 398]. А.А. Аимбетов в середине 1970-х гг. так описывал роль коммунистической партии: «В современных условиях возникли новые перспективы всемерного развития, совершенствования местных Советов депутатов трудящихся как органов государственной власти и как органов общественного самоуправления. Творчески обобщая путь, пройденный Советами депутатов трудящихся, партия определила закономерность их дальнейшего развития и совершенствования» [5, с. 9].

Подобные теоретические положения становились, по существу, в те годы стандартными. После смещения Первого секретаря ЦК КПСС и одновременно Председателя СМ СССР Н.С. Хрущева со всех постов в октябре 1964 г. политика КПСС в отношении Советов депутатов трудящихся стала более требовательная в части ответственности за исполнение принятых решений. Так, в отчетном докладе ЦК КПСС XXIII съезду партии (1966 г.) тогдашний Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев указывал, что «партийным органам надо до конца изжить из практики мелочную опеку и подмену советских органов, ибо это порождает безответственность и инертность работников. Долг партийных организаций всемерно развивать активность Советов депутатов трудящихся, поддерживать их инициативу, постоянно

заботиться о подборе и выдвижении кадров для работы в Советах депутатов трудящихся, о соблюдении и дальнейшем развитии принципов социалистической демократии» [6, с. 92].

Как видно, партия не скрывала, что Советы депутатов трудящихся находились в подчиненном положении по отношению к партийным инстанциям. И в целом отношения партийных структур и Советов депутатов трудящихся складывались несколько странным образом, поскольку формально публичной властью являлись Советы депутатов трудящихся, но КПСС являлась «руководящим» ядром советского общества, будучи при этом общественно-политической, то есть, не властной организацией, но ее решения, как отмечалось, имели статус обязательных для исполнения. Очевидно, что имело место некоторое раздвоение публичной власти, распыление ответственности за реальное положение дел (такое положение ранее, в послевоенное время, обсуждалось даже в высших эшелонах власти с подачи известного советского деятеля Г.М. Маленкова и при участии И.В. Сталина, имея в виду, чтобы партийные инстанции не вмешивались в деятельность Советов депутатов трудящихся, однако дальше обсуждений дело не пошло).

Как бы ни было, но, вероятно, имея в виду цель повышения эффективности социально-экономического развития, принимались совместные постановления советских и партийных органов, принимаемые коллегиально по наиболее важным вопросам политической, хозяйственной и культурной жизни. Приведем некоторые примеры таких «совместных постановлений», расширяющих права местных Советов депутатов трудящихся и повышавших их роль в осуществлении своих конституционных полномочий на местах, причем речь при этом идет в основном об исполнительных органах местных Советов депутатов трудящихся – исполнительных комитетах (исполкомах).

В частности, в области хозяйственного и культурного строительства в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. [7], Совет Министров РСФСР предоставил право Советам Министров АССР, Московскому и Ленинградскому горисполкомам право

передачи нижестоящим исполкомам местных Советов депутатов трудящихся тех вопросов хозяйственного и культурного строительства, которые входили в их компетенцию: они правомочны были передавать райисполкомам и горисполкомам городов республиканского подчинения следующие вопросы - расходовать из бюджета района (города) средства на оказание единовременной денежной помощи гражданам, пострадавшим от стихийных бедствий, разрешать реконструкцию и расширение школ, домов культуры, клубов и библиотек за счет средств, предназначенных на их капитальный ремонт, а также дополнительных средств, полученных при исполнении бюджета района (города).

Еще примеры. Для регулирования отношений в области сельского хозяйства, в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 мая 1966 г. [8], Советы депутатов трудящихся соответствующего уровня должны были доводить до каждого колхоза и совхоза государственные планы закупок сельскохозяйственных продуктов, осуществлять контроль за их выполнением, контролировать деятельность заготовительных органов по приемке и хранению сельскохозяйственной продукции и т.д. В Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему развитию бытового обслуживания населения» [9] были намечен ряд мер, среди которых - необходимость увеличить сеть предприятий бытового обслуживания населения и правильного размещения их на территории областей, районов и городов, для чего постановлениями Советов Министров союзных республик были увеличены ассигнования и расширены права исполкомов областных, краевых, городских и районных Советов депутатов трудящихся.

Указанные и другие подобные им решения основывались на следующем подходе партийной элиты по отношению к местным органам власти: доверие к кадрам, компромиссы и коллегиальность [10, с. 68]. В этом же контексте стала более активной практика, когда в резерв партийных кадров стали чаще выдвигаться работники Советов депутатов трудящихся, и прежде всего сами местные депутаты, а также специалисты-практики [11; 12]. В рассматриваемый

период принимались и другие партийные решения в сфере деятельности местных Советов.

Так, в соответствии с решениями XXIII съезда партии ЦК КПСС 8 марта 1967 г. принял постановление «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» [13], в котором определялись конкретные меры по активизации всей деятельности сельских и поселковых Советов в хозяйственном и социально-культурном строительстве, по решению вопросов местного значения, усилению их влияния на развитие экономики колхозов, предприятий местной промышленности и службы быта. Как указано в постановлении, успешное осуществление этих задач будет зависеть от установления контроля Советов депутатов трудящихся за деятельностью предприятий и учреждений, совхозов и колхозов, от усиления организаторской работы поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся среди населения. В Постановлении ЦК КПСС от 16 ноября 1965 г. «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области» [14] было указано, что Советы депутатов трудящихся должны осуществлять руководство путем повседневного контроля за соблюдением государственного порядка в использовании природных и трудовых ресурсов, законодательства, Устава колхоза, за правильным использованием земель и угодий, сохранностью техники, за своевременным выполнением колхозами и совхозами производственных планов и своих обязательств перед государством.

Здесь говорилось также, что участие Советов депутатов трудящихся в развитии местной промышленности должно определяться необходимым влиянием на работу неподведомственных предприятий. Советы депутатов трудящихся обязаны были осуществлять действенный контроль за соблюдением социалистической законности и правопорядка, обеспечивать охрану общественной и личной собственности, защиту прав граждан, проводить борьбу с преступностью, уделять больше внимания благоустройству и застройке населенных пунктов, организации жилищного, культурно-бытового, дорожного строительства, развитию бытового обслуживания,

улучшению работы больниц, детских учреждений, предприятий культурно-бытового обслуживания населения.

Более обобщенно в материалах XXIII съезда КПСС по этому поводу отмечалось, что «советские законы, воплощая в себя проверенные жизнью нормы социалистического правопорядка, являются выражением воли всех трудящихся. Они проникнуты заботой о народе и надежно оберегают наш строй, интересы и права советских граждан» [15, с. 77]. Этот уже ставший стереотипным тезис находил детализацию в иных актах. В частности, конкретные полномочия каждого звена системы местных Советов депутатов трудящихся более подробно были отрегулированы Указами Президиума Верховного Совета СССР, специальными законами, принятыми союзными и автономными республиками. Как отмечал А. Х. Махненко, «Верховные Советы союзных республик все чаще обращаются на своих сессиях к рассмотрению общих вопросов деятельности местных Советов депутатов трудящихся, намечая меры по совершенствованию всех основных организационных форм работы местных Советов депутатов трудящихся» [16, с. 17].

Так в сентябре 1964 г. Верховный Совет Азербайджанской ССР принял Постановление «О дальнейшем улучшении работы местных Советов депутатов Азербайджанской ССР», в июле 1966 г. на сессии Верховного Совета Казахской ССР обсуждался и решался вопрос «О мерах по улучшению работы местных Советов депутатов трудящихся республики в свете решений XXIII съезда КПСС». В 1967 – 1968 гг. Верховные Советы ряда союзных республик приняли специальные постановления, направленные на улучшение работы местных Советов в свете решений XXIII съезда КПСС. Подобные акты, в которых, среди прочего некоторым образом расширились демократические основы местных Советов депутатов трудящихся [17, с. 41], были приняты и в других союзных республиках.

Несколько позже, в конце 1960-х - начале 1970-х гг. в соответствии с партийными решениями был принят ряд важнейших законов о местных Советах депутатах трудящихся: в 1968 г. Указом Президиума Верховного

Совета СССР было утверждено Примерное положение о сельских, поселковых и районных Советах депутатов трудящихся; тогда же был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», в 1972 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях районных и районных в городах Советов депутатов трудящихся», в 1972 г. - был принят Закон СССР «О статусе народных депутатов в СССР». Эти акты модернизировали нормативную базу в данной сфере и в дальнейшем нашли отражение в Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., однако принципиального изменения отношений Советов депутатов трудящихся и партийных инстанций так и не произошло – по-прежнему структуры КПСС контролировали и направляли деятельность всех органов и организаций, на что обращается внимание в литературе, в том числе последних лет [18; 19; 20 и др.]. Ситуация в этом смысле станет меняться только в конце известной горбачевской «перестройки» (1985-1991гг.), когда в итоге СССР распался, и система местных Советов народных депутатов как основа местной власти была упразднена и заменена институтом местного самоуправления.

### **Библиографический список**

1. Бартышев В.И. К вопросу о принципах партийного руководства Советами // Правоведение. 1968. № 2. С. 43-50.
2. Васильев Р.Ф. Правовые акты местных Советов. М.: МГУ, 1975. 152с.
3. Палий В.М. Правовое регулирование взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в России (историко-правовой и теоретический аспекты): дис. ...канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.174 с.
4. Материалы XXII съезда КПСС. М.: Госполитиздат, 1961. 461 с.
5. Аимбетов А.А. и др. Проблемы совершенствования организации и деятельности местных Советов. Алма-Ата: Наука, 1967. 242 с.

6. XXIII съезд КПСС. Стенографический отчет. Т. I. М.: Политиздат, 1966. 640 с.

7. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 04.10. 1965 г. «О передаче дополнительно на решение Совета Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства» // СП СССР. 1965. №19-20.

8. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16.05. 1966 г. «О повышении материальной заинтересованности колхозников в развитии общественного производства» // СП СССР. 1966. № 9.

9. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему развитию бытового обслуживания населения» 19.10. 1967 г. // СП СССР. 1967. № 23.

10. Кищенко М.С., Никифоров Ю.С., Тумаков Д.В. Верхневолжские регионы в контексте общесоюзных тенденций: дихотомия взаимодействия местных элит и центра в СССР (вторая половина 1960-х - 1980-е гг.) // Вестник Костромского государственного университета. 2020. № 1. С. 68-76.

11. Пахомов А.В. Практика формирования региональной партийно-политической элиты второй половины 1960-х - 1980-х гг. (на материалах Оренбургской области) // Манускрипт. 2020. Т. 13. Вып. 3. С. 34-37.

12. Коновалов А.Б. Динамика качественных изменений в составе номенклатурных кадров аппарата городских и районных комитетов КПСС в Сибири (вторая половина 1960-х - первая половина 1980-х гг.) // Общество: философия, история, культура. 2017. № 12. С. 150-155.

13. Постановление ЦК КПСС от 08.03. 1967 г. «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» // Справочник партийного работника. Вып. 7. М.: Политиздат, 1967. С. 347-350.

14. Постановление ЦК КПСС от 16.11.1965 г. «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области» // Справочник партийного работника. Вып. 6. М.: Политиздат, 1966. С. 395-396.

15. Материалы XXIII съезда КПСС. М.: Политиздат, 1966. 303 с.

16. Махненко А.Х. Развитие деятельности Верховных Советов союзных республик в области руководства местными органами государственной власти // Правоведение. 1968. № 4. С. 17-21.

17. Смирнова К.С. Особенности законодательного регулирования деятельности Советов в период либерализации общественных отношений в СССР в начале второй половины XX В. (1953-1964 гг. ) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2009. № 1. С. 40-42.

18. Тулупов Н.С. Партийный и государственный контроль в условиях советской ведомственности: от эпохи застоя к перестройке // Социальные и гуманитарные науки. Сер.:История. 2024. №. 3. С.49-67.

19. Казьмин В. Н. Правовая и политическая реформы и изменения в Конституциях СССР и РСФСР периода перестройки (1985 - начало 1990-х гг.). Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2023. № 1. С. 80-86.

20. Шаблинский И.Г. Два застоя: политико-правовые аспекты // Труды по Россиеведению: сб. н. тр. Вып. 6. М., 2016. С. 174-185.

*Оригинальность 81%*