

УДК 342

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В СССР:
ОСОБЕННОСТИ В ПЕРИОД НА СТЫКЕ «ОТТЕПЕЛИ» И «ЗАСТОЯ»
(1960-Е ГОДЫ)**

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Российская академия естествознания

Краснодар, Россия

Аннотация: Предметом исследования данной статьи являются вопросы законодательного регулирования института местных Советов депутатов трудящихся в советском государстве в 1960-е гг.; в рамках этого десятилетия период советской истории, обозначаемый обычно как «оттепель» (при главе СССР Н.С. Хрущеве), перешел в период, именуемый «застоем» (при Л.И. Брежнев). Отмечается, что длительное время как в послевоенное время, так и в основную часть «оттепели» местные Советы действовали на основе конституционных норм (Конституция СССР 1936 г., Конституция РСФСР 1937 г.) и законов, принятых еще в 1920-1930-е гг. Ситуация стала меняться с рубежа 1960 г., когда по некоторым вопросам местных Советов стали издаваться законы союзных республик. Затем на рубеже перехода от «оттепели» к «застою» (1964 г.) был разработан проект «хрущевской» Конституции СССР, где применительно к местным Советам содержалось немало новелл демократического характера. Однако после отставки Хрущева в том же году проект был свернут. И только в конце 1960-х гг. стало осуществляться давно ожидаемое фундаментальное обновление законов о местных Советах, причем как на союзном, так и на республиканском уровнях. Правовые акты, действующие в указанный период, анализируются во взаимосвязи с особенностями «оттепели» и «застоя», делаются соответствующие обобщения.

Ключевые слова: местные Советы, «оттепель», «застой», конституция, закон, полномочия, проект, советское государство.

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

***LEGAL REGULATION OF LOCAL COUNCILS IN THE USSR: FEAT-
TURES DURING THE JUNCTION OF THE "THAW" AND "STAGNATION"
(1960s)***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract: This article examines the legislative regulation of the institution of local councils of workers' deputies in the Soviet state in the 1960s – during this decade, the period of Soviet history commonly referred to as the "Thaw" (under N.S. Khrushchev) transitioned into the period known as "Stagnation" (under L.I. Brezhnev). It is noted that for a long time, both in the post-war period and during the main part of the "thaw," local Soviets operated on the basis of constitutional norms (the USSR Constitution of 1936, the RSFSR Constitution of 1937) and laws adopted back in the 1920s and 1930s. The situation began to change around 1960, when laws of the Union republics began to be promulgated. Then, at the transition from the "thaw" to "stagnation" (1964), a draft of the "Khrushchev" Constitution of the USSR was developed, which contained numerous democratic innovations applicable to local Soviets. However, after Khrushchev's resignation that same year, the project was abandoned. It was only in the late 1960s that the long-awaited fundamental renewal of laws on local Soviets began to be implemented, both at the Union and republic levels. Legal acts in force during this period are analyzed in relation to the characteristics of the "thaw" and "stagnation," and appropriate generalizations are made.

Keywords: local councils, "thaw," "stagnation," constitution, law, powers, draft, Soviet state.

Правовое регулирование института местных Советов депутатов трудящихся в течение всего периода советского государства не имело равномерного

развития. Это относится к таким периодам как «оттепель» в годы, когда руководителем был Н.С. Хрущева (1953-1964 гг.), и «застой» при Л.И. Брежнев (1964-1982 гг.). Так, в годы «оттепели» на уровне СССР и РСФСР не было принято ни одного специального закона, регулирующего деятельность местных Советов депутатов трудящихся, и последняя осуществлялась на основе Конституции СССР 1936 г., союзных конституций (повторяющих союзную, как, например, Конституция РСФСР 1937 г.) и законами, принятыми также в довоенные годы в середине 1920-х – начале 1930-х гг. Столь уникальную ситуацию, когда в стране в течение почти тридцати лет не обновлялось кардинально законодательство о местных органах власти, можно объяснить прежде всего тем, что после смерти Сталина шло активное противостояние между различными политическими группировками в борьбе за власть, в котором, как известно, победил Н.С. Хрущев. В дальнейшем Хрущев увлекся глобальными проектами, такими, как принятие новой редакции Программы КПСС, в которой говорилось о строительстве коммунистического общества, причем в обозримом будущем, принятием новой Конституции СССР (которая так и не была принята).

Однако ситуацию в нормативно-правовом регулировании деятельности местных Советов вместе с тем не следует расценивать как полный застой. Ситуация при Хрущеве стала меняться с рубежа 1960-х г., когда в союзных республиках принимались Положения о сельских Советах депутатах трудящихся. А в некоторых республиках (Украина, Белоруссия, Азербайджан, Молдавия, Армения, Эстония и Узбекистан) были приняты положения не только о сельских Советах, но и о областных, городских, районных, поселковых Советах, то есть произошло определенное обновление законодательства. Все они основывались на Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР и в немалой степени дублировали соответствующие нормы о местных Советах.

В этой связи рассмотрим основные конституционные нормы. Так, в ст. 94 Конституции СССР 1936 г. [1] провозглашалось, что органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, го-

родах, селах (станицах, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах) являются Советы депутатов трудящихся. К полномочиям Советов депутатов относились: руководство деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечение охраны государственного порядка, соблюдение законов и охрана прав граждан, руководство местным хозяйственным культурным строительством, установление местного бюджета (ст. 97). Местные Советы были самыми многочисленными органами государственной власти. Депутаты местных Советов осуществляли свои полномочия без отрыва от производственной или служебной деятельности. Избиратели давали наказы своим депутатам, которые обязаны были отчитываться о проделанной работе перед трудовыми коллективами. Однако в реальности это часто выливалось в формальность, наказы как правило подгонялись под планы, доводимые сверху, а от избирателей принимались лишь те, которые не требовали больших хлопот и материальных затрат. Выборы местных депутатов предусматривались уже на более демократической основе [2], но также были жестко формализованы. В целом институт местных Советов депутатов трудящихся в результате принятия Конституции СССР 1936 г., с одной стороны, получил определенное прогрессивное развитие (принцип равенства и выборности депутатов всех уровней непосредственно населением, а не через выборщиков, как было ранее при системе Съездов Советов), а с другой стороны местные Советы, несмотря на провозглашение их самостоятельной компетенции, оставались своеобразным придаточным механизмом, посредством которого руководящая ВКП (б) осуществляла свою политику на местах [3, с. 22].

При этом Конституция СССР 1936 г. не уделяла внимания структурному построению местных Советов, ограничившись лишь традиционным указанием на то, что исполнительными и распорядительными органами Советов являются исполкомы, избираемые из числа депутатов соответствующего уровня. Такой подход был вполне логичен, поскольку подробное регулирование этих вопросов осуществлялось в республиканских конституциях. Соответственно в Кон-

ституции РСФСР 1937 г. [4] вопросы местной власти на основе волеизъявления населения стали регулироваться значительно более подробно и системно.

Помимо указанных конституций (а до этого были также Конституции РСФСР 1918, 1925 гг., Конституция СССР 1924 г.), в период хрущевской «оттепели» действовали и другие акты, регулировавшие институт местных Советов, принятые также в довоенное время, в их числе: Положение о городских Советах (утверждено постановлением ВЦИК от 22 января 1933 г.), Постановление ВЦИК от 1 июля 1933 г. «Об организационно - инструкторской и массовой работе наркоматов и отделов исполкомов», Положение об уездных съездах Советов и уездных исполнительных комитетах (утверждено постановлением ВЦИК от 16 октября 1924 г.), Постановление Президиума ЦИК «О формах учета хода и результатов выборов в Советы, на съезды Советов и в исполнительные комитеты» от 29 июня 1934 г., Постановление ВЦИК «Об утверждении Положения о постоянных комиссиях (секциях) при районных и волостных исполнительных комитетах и сельских Советах» от 21 марта 1927 г., Положение о плановых комиссиях при краевых и областных исполнительных комитетах от 16 января 1939 г. и др. А после войны в РСФСР был принят лишь Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР (утверждено Указом ПВС РСФСР от 8 октября 1947 г., обновлено в 1950 г.).

И вот в таком состоянии, спустя военное и послевоенной сталинское время, Советы оказались в начале периода «оттепели» и в своей основе оставались таковыми в течение рассматриваемого периода, поскольку законодательство, регулирующее данный институт, оставалось прежним по абсолютному большинству вопросов, то есть, принципиальных изменений в правовом регулировании деятельности местных Советов депутатов трудящихся в этот период не произошло. Не было, как ранее, до Великой Отечественной войны, и единого союзного подхода к решению вопросов правового регулирования института местных Советов, когда принимаются союзный акт, а затем на его основе в со-

юзных республиках принимались собственные акты, то есть, отсутствовала системность правового регулирования в текущем законодательстве.

Как отмечалось, ситуация стала некоторым образом меняться с рубежа 1960 г., когда, как отмечалось выше, в некоторых союзных республиках утверждались правовые акты, регулировавшие местные Советы в рамках общего реформирования регионального и местного управления [5; 6]. Например, в 1959 г. в Узбекской ССР было принято Положение об областном, городском, районном и поселковом Советах депутатов трудящихся [7]. Здесь прежде всего воспроизводятся основные конституционные принципы построения и деятельности местных Советов. И в абсолютном большинстве нормы указанных актов повторяют прежние правовые акты 1920-1930-х гг., но с учетом уже обновленных редакций Конституций СССР и РСФСР. В таких Положениях делались определенные уточнения, например, в части полномочий по руководству деятельностью учреждений и предприятий на подведомственной территории, указывается, что местные Советы содействуют работе и наблюдают за деятельностью неподведомственных им учреждений, предприятия и организаций, находящихся на подвластной им территории; имеют право заслушивать доклады их руководителей, рекомендовать им мероприятия по дальнейшему улучшению работы, а в необходимых случаях ставить вопрос об их работе перед соответствующими вышестоящими органами. Ранее о полномочиях местных Советов в отношении предприятий, прямо не подчиняющихся местным Советам, такого уточнения не было. Отмечается также, что Советы разрешают в пределах своих прав все вопросы местного значения, обсуждают вопросы республиканского и общесоюзного значения и представляют свои предложения в вышестоящие органы. Кроме того, в такого рода актах изменялась терминология, которая была характерна для период до середины 1930-х гг. (например, тогда шла речь о «массовой коллективизации», о «бедноте», о «поражении в политических правах», что с началом «оттепели» уже не было актуальным). Но статус местных Советов, конечно, не менялся, не затрагивались и принципиальные вопросы.

Что касается РСФСР, то здесь соответствующие положения о местных Советах были приняты позже остальных республик, и уже за пределами хронологических рамок «оттепели», и соответственно в период «оттепели» в РСФСР функционировало, как указывалось выше, Положение о городских Советах 1933 г. и другие нормативно-правовые акты о местных Советах довоенного времени [8, с. 569]. Вместе с тем практика деятельности местных Советов в период «оттепели» формировала социально-правовую основу для последующих законодательных актов о местных Советах. Так, Омский городской Совет для подготовки своих решений и контроля деятельности горисполкома избирал следующие постоянные комиссии: планово-бюджетную; по социалистической законности и охране общественного порядка; по делам молодежи; по строительству; по жилищно-коммунальному хозяйству; по благоустройству и озеленению; по транспорту и связи; по бытовому обслуживанию; по промышленности и производству товаров народного потребления; по народному и профессионально-техническому образованию; по здравоохранению и социальному обеспечению; по вопросам труда и быта женщин, охране материнства и детства; по охране природы, по культуре; по физической культуре и спорту [9, с. 16]. Исполнительный комитет Омского горсовета избирался на первой сессии горсовета в составе председателя, четырех заместителей, секретаря и девяти членов. Горисполком действовал на основе принципа «двойного подчинения», т.е. непосредственно подчинялся избравшему его Совету и исполкому вышестоящего Совета (в данном случае - Омскому облисполкому). Отделы и управления исполкома также действовали на основе принципа «двойного подчинения». Кроме того, было еще, конечно, фактическое подчинение партийным органам [9, с. 17]. Указанные и иные и другие положения, принятые в автономных республиках, краях и областях РСФСР в период «оттепели», были восприняты потом российскими законами о местных Советах.

Однако это стало происходить уже после перехода периода «оттепели» в период «застоя». Рубеж перехода пришелся на 1964 г., когда в октябре этого

года на пленуме ЦК КПСС Хрущев был снят со всех постов, отправлен в отставку и его место занял Л.И. Брежнев. К тому времени по инициативе Хрущева уже был разработан проект новой Конституции СССР (обычно именуемый как «хрущевский проект» [10]), по поводу которой имеются публикации [11; 12 и др.]. В этом проекте регулировался институт местных Народных Советов – в контексте утвержденной XXII партийным съездом Программе КПСС (1961 г.), где было предначертано, что в будущем советском обществе структуры государственной власти будут заменены народным самоуправлением («каждый советский человек должен стать активным участником в управлении делами общества!» [13, с. 97]), а Народные Советы должны были стать промежуточным этапом на пути построения коммунизма. А при коммунизме, согласно теории марксизма-ленинизма, государство и право должны были «отмереть» как ненужные институты: предполагалась, что никакого принуждения ни к кому применяться не потребуется, так как сознание людей достигнет такого высокого уровня, что все будут добровольно и добросовестно выполнять трудовые обязанности в гармонии общественных и личных интересов. Статус местных Народных Советов в этом проекте не претерпел кардинальных изменений, но, вместе с тем, была повышена самостоятельность местных Народных Советов, то есть, предполагалось ослабить вертикаль власти, значительно были повышены полномочия депутатских комиссий, ряд полномочий исполнительных органов (они именовались президиумами местных Народных Советов) допускалось делегировать общественным комитетам, избираемым народными собраниями населенных пунктов либо микрорайонов, расположенных на территории Совета, определялась депутатская неприкосновенность. Эти новеллы были довольно смелыми, некоторые были сходны с современным институтом публичных слушателей в системе местного самоуправления [14] (но они так и остались нереализованными в будущем). Однако после отставки Хрущева его конституционный проект был свернут (а позже в основном теми же его бывшими соратниками, включая Брежнева, и большей частью теми же специалистами

стал разрабатываться новый, «брежневский» конституционный проект, в итоге ставший Конституцией СССР 1977 г.).

Здесь важно отметить, что советском государстве к тому времени уже давно созрела потребность в системном законодательстве о местных Советах. И вот во второй половине 1960-х – начале 1970-х гг. уже в «застойное» время, с учетом отмеченного выше опыта союзных республик и практики деятельности местных Советов, такие законы, наконец, появились, и общая их направленность ожидалась прежде всего с расширением полномочий местных Советов и определенной демократизации их деятельности [15]. Так, 8 апреля 1968 г. Указом ПВС СССР было утверждено Примерное положение о сельских, поселковых и районных Советах, в тот же день был принят Указ ПВС СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», а 19 марта 1971 г. – Указ ПВС СССР «Об основных правах и обязанностях районных и районных в городах Советов депутатов трудящихся».

Эти акты модернизировали нормативную базу в данной сфере и сыграли весомую роль в правовом регулировании деятельности местных Советов [16, с. 90-91]. Вместе с тем крупным недостатком законодательных актов по местным Советам являлось то, что они изобиловали общими декларациями, в них содержалось мало конкретных норм, которые бы обеспечивали реальное повышение роли местных Советов в руководстве хозяйственным и социально-культурным строительством на своей территории, не содержали достаточных гарантий народовластия. В целом размах и обстоятельность данной реформы не дали ожидаемого эффекта, имело место противоречие между общим прогрессом нормативно-правовой модели Советов в направлении демократизации, расширения их функций и реальной практикой, которая новые законы одобряла, но не выполняла [17, с. 94].

Это касалось не только союзных актов, но и законов РСФСР, которые во многом дублировали союзные («О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» от 29 июля 1971 г. [18], «О городском, районном в городе Совете де-

путатов трудящихся РСФСР» также от 29 июля 1971 г. [19] и др.). В этих актах был провозглашен принцип полноты прав и самостоятельности соответствующих Советов в руководстве делами районного, городского значения. Районный, городской, районный в городе Совет решал в пределах прав, предоставленных законом, все вопросы местного значения, руководил на своей территории государственным, хозяйственным, социально-культурным строительством, утверждал народнохозяйственный план и бюджет соответствующей административно-территориальной единицы, осуществлял руководство подчиненными органами управления, предприятиями, учреждениями, организациями, обеспечивал соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан, содействовал усилению обороноспособности страны. На своей территории Совет представлял власть государства, поэтому его деятельность не ограничивалась только решением местных вопросов, он, являясь одновременно и государственным органом, выполнял решения партии, осуществлял государственные мероприятия. В законах закреплялся принцип верховенства Совета в управлении жизнью и развитием района, города, городского района. В государственно-правовой литературе отмечалось, что это выражалось в установленной законами обязательности решений и распоряжений Совета и его исполнительного комитета, принятых ими в пределах предоставленных прав, для всех предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории деятельности Совета, для всех должностных лиц и граждан. Юридической гарантией осуществления этого требования служило закрепленное законами право Совета и его исполкома входить в соответствующие вышестоящие органы с представлениями о наложении на руководителей неподчиненных Совету организаций дисциплинарных взысканий за неисполнение актов Совета и исполкома, вплоть до освобождения виновных от занимаемой должности [20; 21 и др.], и др.

Но одновременно местные Советы сохраняли присущие этому институту недостатки еще с первых лет советской власти. Например, формально допуска-

лось выдвижение нескольких кандидатов в депутаты местных Советов, но фактически всегда выставлялся только один, и от проходил предварительное обсуждение в местной партийной организации КПСС, в результате чего выборы обычно превращались в формальную процедуру; в практике местные Советы представляли собой в основном как орган, претворяющий в жизнь решения вышестоящих властных и партийных структур, не имея возможности издавать свои нормативно-правовые акты; сохранялось административное соподчинение нижестоящих и вышестоящих Советов и т.д. При этом местные Советы находились под жестким контролем как партийных инстанций, так и вышестоящих государственных структур [22]. Тем не менее в целом принятие указанных законодательных актов, несмотря на присущие этому институту недостатки представляли все же шаг вперед в общественно-политическом развитии СССР, подтверждением чему может быть то обстоятельство, что большинство норм этих актов нашли отражение в Конституции СССР 1977 г. и в своей основе действовали до распада СССР в 1991 г.

Библиографический список

1 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12. 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

2. Саламатова М.С. Реформа избирательной системы в Конституции 1936 года: новые материалы // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2020. №4. С. 112-124.

3. Луков М.Г. Институт местных Советов депутатов трудящихся в нормах Конституции СССР 1936 года // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2012. № 4. С. 21-24.

4. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: утв. постановлением Чрезвычайного XVII Всероссий. Съезда Советов от 21.01.1937 г.) // СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.

5. Кошкидько В.Г. Реформирование регионального и местного управления СССР в начале 60-х гг. XX в // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2021. № 1. С. 65-80.
6. Елизаров С.А. Реорганизация партийно-советского аппарата в БССР (1962-1964 гг.) // Вестник Брянского государственного университета. 2022. № 1. С. 96-108.
7. Положение об областных Советах депутатов трудящихся Узбекской ССР (утвержд. Постановлением ВС Узбекской ССР от 06. 01. 1959 г.). Ташкент, 1959.
8. Советское государственное право / Под ред. С.С. Кравчука. М., 1980.
9. Сизов А.Г. Властные структуры Омской области в годы «оттепели» // Национальные интересы. 2004. № 1. С. 12-17.
10. Проект Конституции СССР 1964 г. // Пыжиков А. Хрущевская оттепель. 1953-1964. М.: Олма-Пресс, 2002. Приложение. С. 395-458.
11. Гатауллин А. Г., Зайнутдинов Д. Р. «Хрущевская конституция»: путь нового конституционализма // Известия Саратовского ун-та. Серия «Экономика. Управление. Право». 2021. № 1. С. 63-72.
12. Плетников В.С. Проект конституции периода "оттепели": участие общественности в обсуждении // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2020. № 3. С. 110-118.
13. Материалы XXII съезда КПСС. М.: Госполитиздат, 1961.
14. Звягольский А.Ю., Тамазов З.Г., Упоров И.В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях (проблемы теории и практики). Москва, 2008.
15. Гобречидзе Б.Н. Городские Советы депутатов трудящихся. М., 1968.
16. Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов (конституционные основы, теория, практика). М., 1980.
17. Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике. Екатеринбург, 1998.

18. Закон РСФСР «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» от 29.07.1971 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 31. Ст. 653.
19. Закон РСФСР «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР» также от 29 июля 1971 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 31. Ст. 654.
20. Авакьян С.А. Городской Совет и предприятия вышестоящего подчинения. М., 1979.
21. Барабашев Г.В. Районный, городской Совет на современном этапе. М., 1975.
22. Тулупов Н.С. Партийный и государственный контроль в условиях советской ведомственности: от эпохи застоя к перестройке // Социальные и гуманитарные науки. Сер.: История. 2024. № 2. С. 49-67.