

УДК 342

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКАЯ ФУНКЦИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ  
В ПОСЛЕВОЕННОМ СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

**Упоров И.В.***д.и.н., к.ю.н., профессор**Российская академия естествознания**Краснодар, Россия*

**Аннотация:** В статье рассматриваются особенности содержания и реализации функций местных Советов депутатов трудящихся в советском государстве послевоенного времени (1946-1953 гг.). Соответственно анализируются нормы конституции и других актов, регулирующих статус и деятельность местных Советов, правительственные постановления, решения местных Советов, другие официальные документы, где освещается и оценивается практическая работа местных Советов, а также научные труды, в которых находит отражение заявленная тема. Отмечается, что местные Советы одновременно осуществляли две функции: представительскую (то есть, избранные депутаты непосредственно представляли интересы жителей) и исполнительную. В статье акцент делается на представительской функции, учитывая, что этому аспекту в литературе уделяется значительно меньше внимания. В практике местных Советов приоритет отдавался формируемым депутатами исполнительным комитетам (исполкомам), хотя формально именно Советы в лице депутатских сессий, а не исполкомы, являли собой высшую государственную власть общей компетенции на территории района, города и т.д. Приращение представительской функции объяснялось прежде всего тем, что в СССР к рассматриваемому периоду уже сложилась административно-командная система, и такое положение сохранялось почти весь срок существования СССР.

**Ключевые слова:** местные Советы, представительская функция, исполнительные комитеты, депутаты, сессии, комиссии, послевоенное время.

***REPRESENTATIVE FUNCTIONS OF LOCAL COUNCILS IN THE  
POST-WAR SOVIET STATE***

***Uporov I.V.***

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

*Russian Academy of Natural Sciences*

*Krasnodar, Russia*

**Abstract:** This article examines the content and implementation of functions of local Councils of Workers' Deputies in the post-war Soviet state (1946-1953). Accordingly, it analyzes the provisions of the constitution and other acts regulating the status and activities of local Councils, government decrees, decisions of local Councils, other official documents that highlight and evaluate the practical work of local Councils, as well as scholarly works that address this topic. It is noted that local Councils simultaneously performed two functions: representative (i.e., elected deputies directly represented the interests of residents) and executive. This article focuses on the representative function, given that this aspect has received considerably less attention in the literature. In the practice of local Soviets, priority was given to executive committees (executive committees) formed by deputies, although formally it was the Soviets, represented by deputy sessions, and not the executive committees, that represented the highest state authority with general jurisdiction within the district, city, and other regions. The downplaying of the representative function was primarily explained by the fact that by the period under review, the USSR had already adopted an administrative-command system, a situation that persisted for almost the entirety of its existence.

**Keywords:** local Soviets, representative function, executive committees, deputies, sessions, commissions, post-war period.

В советском государстве с самого начала его функционирования и до распада СССР в 1991 г. государственной властью были Советы всех уровней, включая уровень местной власти. Послевоенное время не являлось исключени-

ем. В рассматриваемый период действовала принятая еще в довоенное время (с некоторыми непринципиальными поправками) «сталинская» Конституция СССР 1936 г. [1], в которой применительно к местной власти указывалось, что органами государственной власти в областях, автономных областях, административных и национальных округах, районах, городах, поселках, селах являются Советы депутатов трудящихся; местные Советы принимают решения в соответствии с законами СССР, РСФСР и Автономной республики (ст. 77-80); депутаты в Советы всех уровней избирались непосредственно гражданами СССР. При этом статус местных Советов, как и ранее, предусматривал фактически две функции Советов – представительская, то есть деятельность Советов как представительного органа местной власти, и Советы как исполнительно-распорядительный орган местной власти. При этом приоритет в деятельности Советов отдавался исполнительно-распорядительным органам. Об этом свидетельствует уже только один тот факт, что если исполкомы функционировали как постоянно и на штатной основе действующие органы, то представительские функции местных Советов осуществлялись депутатами на общественных началах и в форме сессий, то есть на периодической, а не на постоянной основе, и не имели своего аппарата, и на каждой сессии местного Совета депутатам следовало избирать нового «одноразового» председательствующего.

В Конституции РСФСР 1937 г. [2], также действовавшей в послевоенное время, применительно к местным Советам как представительным органам указывалось, что депутатские сессии созываются их исполнительными комитетами – с разной периодичностью, в зависимости от уровня местного Совета (ст. 84-86). Подчеркнем важный момент: сессии Советов созываются по решению исполнительных органов. В литературе тех лет обращалось внимание на то, что исполкомы местных Советов были подотчетны сессиям [3, с. 126], но это делалось в порядке констатации соответствующих конституционных норм, и тогда, в сталинское время в официальных изданиях, разумеется, не могло быть и речь о критике существующей критики. И получалось, что подчиненные Советам

исполкомы определяли работу самих сессий местных Советов депутатов, которым эти исполкомы были подотчетны. Данный феномен имеет свое логическое объяснение - в той системе административно-командного управления обществом, то есть в системе абсолютной вертикали власти, важнейшим являлся принцип неукоснительного подчинения нижестоящих инстанций вышестоящим, то есть важнее всего было наладить систему, при которой отпущенная сверху команда должна была выполняться в срок и качественно. Для такой системы исполкомы были очень удобным звеном, поскольку они имели двойное подчинение (как местному Совету как представительному органу, так и исполкому вышестоящего Совета), располагали, что не менее важно, всеми кадровыми, материально-финансовыми и административно-организационными ресурсами [4, с. 51].

И не случайно вышестоящие партийно-советские органы при обобщении деятельности местных Советов также основное внимание уделяли исполнительно-распорядительным органам, а не Советам как представительным органам. Характерным в рассматриваемом смысле было постановление Совета Министров РСФСР от 20 декабря 1946 г. [5] После нескольких позитивных пассажей (своевременное выполнение плана хлебозаготовок, по уплате подоходного налога, по подписке на заем и т.д.) речь пошла о замечаниях. Указывалось, в частности, что «основную задачу, которая состоит в хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работе, сельский Совет разрешает неудовлетворительно, работает беспланово, рассматривает лишь вопросы текущих кампаний - сев, уборка, мобилизация средств. Председатель Кузьминского сельского Совета не принимает достаточных мер для дальнейшего усиления роли сельского Совета, как местного органа государственной власти. Этим объясняется, что сельский Совет перестал рассматривать, устанавливать и контролировать исполнение планов хозяйственного и культурного строительства на селе, неудовлетворительно осуществляет контроль за исполнением сельского бюджета, плохо руководит сельскими учреждениями и организациями (изба-

читальня, библиотека, шкала, почтовое отделение, сельпо и др.)» [5]. Сообщалось далее, что «сессии сельского Совета созывались от случая к случаю ... Депутаты не отчитывались перед избирателями в своей работе и в работе сельского Совета ... Депутаты о времени заседаний и вопросах, подлежащих рассмотрению на сессиях, своевременно не извещались, в силу этого они лишались возможности активно участвовать в работе Совета» [5].

Такого рода недостатки были типичными для сельских и поселковых Советов. Особое внимание заострим на том, что «сессии созывались от случая к случаю». Дело в том, что для местного Совета как представительного органа государственной власти на местах именно на сессиях обсуждались и решались важнейшие вопросы. являлась основной формой работы. И если сессии не проводились или даже проводились так, как в Кузьминском сельсовете, то, очевидно, можно говорить о том, что представительские функции сельского Совета депутатов трудящихся осуществлялись на крайне низком уровне. Об этом свидетельствуют и другие упущения, о которых говорилось в рассматриваемом постановлении, в частности, речь идет о том, что «постоянные комиссии, которыми никто не руководит, прекратили свою работу. Несмотря на наличие в селе Кузьминском интеллигенции, специалистов сельского хозяйства и передовиков колхозного производства, председатель сельского Совета зачислял в состав советского актива только должностных лиц сельских учреждений и колхоза» [5]. В постановлении указывались и другие недостатки. В худшем стиле советской бюрократии, сохранившейся до распада СССР, в постановления такого рода документов включались очевидные, стандартные пункты, касающиеся сессий Советов, например, составлять план работы, заранее извещать о начале сессий, выносимых в повестку вопросов и т.д., и поэтому о мобилизующем потенциале этого акта вряд ли можно говорить.

В практике работы местных Советов в повестку дня сессий местных Советов в обязательном порядке включались отчет исполкомов. Так, на 46-й сессии Новороссийского городского Совета депутатов трудящихся (состоялась в

июле 1947 г.) в повестке был один вопрос – отчет горисполкома за 1946 г. и истекавший период 1947 г. [6] С основным докладом выступил председатель горисполкома Коробов. Обратим внимание на то обстоятельство, что данная корреспонденция (как и многие другие в данной газете) была достаточно критичной по отношению к властным структурам, и это некоторым образом нарушало привычные представления о том, что в городской (районной) газете может быть критика только до уровня критики городской (районной) власти. В частности, указывалось, что, «как и всегда, сессия началась с большим опозданием, так как из 80 депутатов к назначенному времени пришли только 7 человек» [6]. Данный случай достаточно показателен с точки зрения роли сессий Советов в жизни города. Так, о 47-й сессии Новороссийского горсовета (август 1947 г.) в газете сообщалось о том, что она состоялась и основным (единственным) вопросом был вопрос о заготовке и закладке овощей ОРСами и торгами города на осенне-зимний период [7]. По сути сессия превратилась в обычное производственное совещание, которое оживил «неизменный участник всех обсуждений депутат т. Беляев». И действительно, анализ последующих отчетов показывает, что этот депутат, вероятно, не давал «дремать» другим участникам сессий, занимая, выражаясь по современному, активную гражданскую позицию.

Традиционными на сессиях Новороссийского горсовета были вопросы: об отчете исполкома (раз в год), о закладке овощей, о городском бюджете, о подготовке коммунального хозяйства к зиме. Помимо этого, обсуждались такие вопросы, как: о проведении мероприятий по благоустройству города в весенне-летний период; о ходе строительства и ремонта социально-бытового и жилого фонда и др. В сельской местности, на сессии выносили такие вопросы, как: о ходе подготовки к весеннему севу; о ходе уборки хлеба, сенокошения, заготовки силоса, выполнении плана поставок государству хлеба и продуктов животноводства и др. Все вопросы, безусловно, были важными. Но нужно иметь в виду, что эти вопросы обсуждались не только на сессиях горсовета, но также на конференциях и бюро Новороссийского ГК ВКП (б) и на заседаниях горис-

полкома.

И такое дублирование размывало значимость депутатских сессий, поскольку принципиальные решения принимал горком партии, а исполнял горисполком, и горсовет оказывался где-то посередине (особенно активны партийные органы были во время избирательных кампаний [8]). Еще одна особенность заключалась в том, что на сессиях ставились в повестку дня преимущественно по одному вопросу. Так было и в других регионах РСФСР. Вот, например, какой была сессия в Кирсановском районе Тамбовской области в конце 1950 г.: «6 декабря с.г. в клубе зооветтехникума состоялась очередная 13-я сессия Кирсановского районного Совета депутатов трудящихся с участием председателей сельских Советов и колхозов, руководителей районных организаций и специалистов сельского хозяйства. Сессия рассмотрела один вопрос: о ходе выполнения плана развития общественного животноводства. С докладом выступила председатель райисполкома тов. В.И. Инюшкина. В прениях по докладу высказалось 15 человек. Затем было принято развернутое решение, в котором подведены итоги за 11 месяцев 1950 года и намечены практические задачи по развитию общественного животноводства в колхозах ...» [9]. Равным образом можно говорить о многих других городах, районах и селах.

Важным представляется также то обстоятельство, что сессии местных Советов на уровне городов, районов, сел и поселков, как следует из всех проанализированных нами отчетов об их проведении, не принимали нормативно-правовых актов. Такое положение подтверждает высказанный ранее тезис об относительно небольших полномочиях депутатских сессий, несмотря на то, что на своей территории формально они представляли собой высшую государственную власть общей компетенции. Фактически местные Советы как представительные органы принимали юридически значимые решения лишь по двум вопросам: формирования исполнительных комитетов; утверждение бюджета. Все остальные вопросы были текущими и они обсуждались на разных уровнях, где сессии отнюдь не были решающим звеном. Такое положение будет сохра-

няться довольно долго, но критические замечания в советской литературе по этому поводу стали появляться лишь спустя несколько лет после смерти Сталина. В частности, в одной из передовиц журнала «Коммунист» в 1953 г. указывалось, что при организации сессий местных Советов не всегда выдерживаются предусмотренные Конституцией и другими законами сроки, сессии депутатов организуются плохо, и в результате чего теряют свой деловой характер [10, с. 4]. Но ситуация в данном аспекте по сути так и не изменялась в советском государстве [11].

Помимо сессий - основной формы деятельности местных Советов как представительных органов, в послевоенный период практиковались и иные формы, посредством которых депутаты реализовывали представительские функции. Так, традиционными были встречи депутатов с избирателями в избирательных округах, и такие встречи являлись депутатской обязанностью [12]. Например, в 1950-е гг. с отчетками выступили в среднем по всей стране около 80% депутатов местных Советов [13, с. 17]. Большое внимание придавалось наказам избирателей [14]. Заметное место в числе форм депутатской деятельности занимал также депутатских запрос. Так, на сессии Куйбышевского облсовета депутатов в сентябре 1948 г. было внесено сразу три депутатских запроса [15]. Такие запросы практиковались также во многих других местных Советах, и они стали обычной практикой.

Рассматривая работу депутатов в комплексе, следует отметить, что она была достаточно разнообразна, что видно, в частности, на примере Омского областного и городского Советов. В Омском областном Совете 1945 г. насчитывалось 134 депутата (в дальнейшем их число увеличится в 1965 г. до 259 депутатов). В этом Совете было принято за правило обновлять депутатский корпус на каждых выборах не менее чем на 30 процентов, что должно было способствовать вовлечению в управление обществом многих трудящихся. По социальному положению среди депутатов было 46 процентов рабочих, 18 процентов - колхозниками, 36 процентов - служащими. 54,3 процентов облсовета

были коммунистами. Омский горсовет избирался на два года. Его состав (вместе с районным в городах депутатами) достигал почти пятисот человек. Горсовет проводил как правило восемь однодневных сессий в течение года. Горисполком собирался трижды в месяц [16, с. 37-39]. Подобные депутатские составы были и в других регионах [17].

Для предварительной проработки вопросов и с целью контроля за деятельностью исполкома горсовет формировал постоянные комиссии, в том числе комиссию по соцзаконности и охране общественного порядка; планово-бюджетную комиссию; комиссию по делам молодежи; комиссию по жилищно-коммунальному хозяйству; комиссию по строительству и др. В этой связи заметим, что в послевоенный период институт постоянных депутатских комиссий на практике хотя и сформировался, однако был недостаточно эффективен. Не случайно в рассматриваемые годы в РСФСР так и не был издан правовой акт, регулирующий данный институт. Тем не менее формально местные депутаты олицетворяли народную власть, хотя де-факто это было им делать очень трудно, учитывая, например, что депутаты выполняли свои депутатские обязанности без отрыва от основной работы, а их полномочия были достаточно ограниченными. В целом же правовой статус местных депутатов не регулировался ни отдельными актами, не закреплялся также в отдельных главах других законах. Очевидно, это можно расценивать как недостаток законодателя на уровне СССР и РСФСР, на что обращалось внимание в советской правовой литературе. В частности, отмечалось, что право депутата вносить вопросы в повестку дня сессий Совета и в повестку дня заседаний исполнительных комитетов местных Советов, право участвовать в работе формируемых местным Советом органов в ряде положений о местных Советах не отражалось, «что, несомненно, является пробелом» [18, с. 363]. Но не подвергалось сомнению, что местный депутат имел право вносить предложения в повестку дня сессий местных Советов и заседаний исполнительных комитетов, участвовать в обсуждении этих вопросов, предлагать изменения и дополнения в проекты реше-

ний местного Совета, при этом депутат выражал свое отношение к решениям, которые принимал местный Совет, путем голосования. Помимо этого, местный депутат имел право участвовать в заседаниях исполкома, выступая в прениях, пользуясь правом совещательного голоса. Для осуществления контрольной функции депутат мог обращаться к должностным лицам, которые обязаны были представлять ему необходимые сведения. Однако в реальности данное полномочие использовалось редко, поскольку депутаты исполняли свои права без отрыва от основного места работы, к тому же для осуществления контрольных функций нужно обладать необходимыми знаниями, в то время как большинство депутатов в то время были рабочими и колхозниками [4].

Следует заметить, что и в средствах массовой информации материалов и предназначении депутатов местных Советов было немного. Так, в газете «Новороссийский рабочий» в послевоенный период было несколько заметок о местных депутатах (мы не берем в расчет выборную кампанию), все – с положительной характеристикой как личностей. Но при этом нам удалось обнаружить всего два материала, где некоторым образом ставились проблемы в деятельности депутатов как народных избранников. В первом случае речь идет о статье И. Губермана «Депутат – слуга народа» [19]. Но здесь подход достаточно поверхностный. Сначала автор цитирует высказывание Сталина о том, что «депутат должен знать, что он слуга народа, его посланец, и он должен вести себя по линии, по которой ему дан наказ народом. Свернул с дороги, избиратели имеют право потребовать назначения новых выборов, депутата, свернувшегося с дороги, они имеют право прокатать на вороних» [19]. Это известное высказывание Сталина, которое неизменно бралось на вооружение во время выборных кампаний. Затем несколько пассажей о том, что не все депутаты проявляют активность, относятся формально к своим депутатским обязанностям, не посещают депутатских комиссий и т.д. Конкретных фамилий указано не было. Более конкретно и остро вопросы были поставлены в передовой статье «Укрепить и расширить связь с массами» [20]. Здесь, в частности, отмечается: «Не-

смотря на то, что прошло уже 8 месяцев со дня выборов, многие депутаты не встречались со своими избирателями и не отчитывались перед ними». Далее указывается, что депутаты Гринева, Слепцов, Архипов не наладили работу постоянных депутатских комиссий (комиссии социального обеспечения, финансовая комиссия, промышленная комиссия), не помогают исполкому горсовета в решении актуальных вопросов. Однако, такая критика звучала крайне редко.

Подытоживая, можно отметить, что местные Советы в послевоенный период представительские функции выполняли в минимальном объеме, несмотря на то, что формально именно в этом качестве их полномочия имели наивысшую силу на подведомственной территории. Такое положение находило отражение в законодательстве, и прежде всего на уровне конституционного регулирования, где основное внимание уделялось местным Советам не как представительным органам, а как исполнительно-распорядительным органам; соответственно не имел достаточного регулирования и правовой статус депутатов местных Советов [4]. Основной формой работы местных Советов при осуществлении представительских функций были периодически созываемые сессии (один раз в 1-3 месяца в зависимости от вида местного Совета), однако организация сессий предусматривалась такой, что в реальности депутаты не могли ощущать себя полновластными выразителями интересов жителей, а на сессиях депутаты дружно голосовали на подготовленные для них аппаратом исполкома проекты решений по ограниченному кругу вопросов. Такая ситуация по существу не изменялась до конца существования советского государства.

### **Библиографический список**

1 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 г., в ред. от 25.02. 1947 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.04.2026 г.).

2. Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов

от 21.01.1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», в ред. 13.03.1948 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.04.2026 г.).

3. Очерки по истории органов советской государственной власти: (Материалы к изучению истории советского гос. и права) / Всесоюз. институт юрид. наук МЮ СССР. М.: Госюриздат, 1949.

4. Дудников А.А. Деятельность местных Советов депутатов трудящихся по осуществлению представительских функций (1945–1953) // Общество и право. 2013. № 3. С. 49-54.

5. Постановление СМ РСФСР «О работе Кузьминского сельского Совета депутатов трудящихся Рыбновского района Рязанской области» от 20.12.1946 г. // СП РСФСР. 1946. № 8.

6. Карасева О. Крепить связи с избирателями, улучшать организационную работу (с сессии Новороссийского горсовета) // Новороссийский рабочий. 1947. 4 июля.

7. Сессия городского Совета депутатов трудящихся // Новороссийский рабочий. 1947. 2 августа.

8. Абракова Т.А., Шляхов М.Ю. Послевоенные советские выборы в 1947-1953 гг.: особенности проведения и общественное значение (на материалах города Горького) // Самарский научный вестник. 2023. № 4. С. 159-164.

9. 13-я сессия районного Совета депутатов трудящихся // Кирсановская коммуна (газета Кирсановского района Тамбовской области). 1950. 10 декабря.

10. Укреплять связь с массами // Коммунист. 1961 № 2. С. 3-5.

11. Курдюк П.М., Упоров И.В., Курдюк Г.М. Правотворчество в современной России: учебное пособие. Краснодар, 2003.

12. Памятка о правах и обязанностях депутатов и постоянных комиссий местных Советов депутатов трудящихся. Челябинск: Облисполком, 1953.

13. Георгадзе М.П. Некоторые вопросы работы Советов депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма // Советы депута-

тов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма. М.: ВПШ при ЦК КПСС, 1961. С. 12-19.

14. Хасянов О.Р., Бравина М.А. Наказы избирателей как репрезентация повседневных проблем послевоенного сельского социума Куйбышевской области (1947) // Научный диалог. 2020. № 9. С. 469-482.

15. Степанов С. Из опыта работы местных Советов // Известия. 1948. 8 октября.

16. Сизов С.Г. Интеллигенция и власть в советском обществе в 1946- 1964 гг. (На материалах Западной Сибири). Омск, 2001.

17. Горбунов А.Г. Составы областных советов регионов Среднего Поволжья (1947-1953) // Вестник Самарского университета. История, педагогика, филология. 2022. № 2. С. 54-59.

18. Кравцов В.П. Развитие законодательства о Советах депутатах трудящихся // Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма. М: ВПШ при ЦК КПСС, 1961. С. 361-368.

19. Губерман И. Депутат – слуга народа // Новороссийский рабочий. 1948. 20 июля.

20. Укреплять и расширять связь с массами // Новороссийский рабочий. 1948. 22 августа.