


ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ



УДК 342

DOI 10.5281/zenodo.15181692

Упоров И.В.

Упоров Иван Владимирович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Российская академия естествознания, Россия, Краснодар. E-mail: uporov@list.ru.

Осуществление местными советами представительских функций в послевоенное время: историко-правовой аспект

Аннотация. Рассматривается институт местных Советов депутатов трудящихся в годы после окончания Великой Отечественной войны. Акцент делается на таком малоизученном аспекте, как осуществление местными Советами своих представительских функций. Такой выбор обусловлен тем, что местные Советы являлись избранной населением государственной властью на местном уровне в лице, прежде всего, местных депутатов, которые принимали решения на пленарных заседаниях (сессиях), выполняя тем самым представительские функции. Однако фактически деятельность местных Советов осуществлялась исполнительными комитетами (исполкомами) и их соответствующими аппаратами, работавшими, в отличие от депутатов, на постоянной основе, при этом исполкомы формировались самими же депутатами из своего состава. И получалось, что представительские функции находились на втором плане, например, даже сессии депутатов созывались и организационно обеспечивались исполкомами. Показываются особенности законодательного регулирования представительских функций местных Советов в рассматриваемый период истории советского государства. Отмечается, что принижение роли местных Советов как представительных органов (представление власти народа на местах) и, соответственно, приоритет полномочий исполкомов, объяснялся сложившейся в СССР административно-командной системой управления обществом.

Ключевые слова: советское государство, послевоенное время, местные Советы, представительские функции, исполкомы, депутаты.

Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor, Russian Academy of Natural Sciences, Russia, Krasnodar. E-mail: uporov@list.ru.

Exercise of representative functions by local councils in the post-war period: historical and legal aspect

Abstract. The article examines the institution of local Councils of Workers' Deputies in the years after the end of the Great Patriotic War. The emphasis is placed on such a little-studied aspect as the implementation of representative functions by local Councils. This choice is due to the fact that local Councils were the state authority elected by the population at the local level, primarily represented by local deputies, who made decisions at plenary meetings (sessions), thereby performing representative functions. However, in fact, the activities of local Soviets were carried out by executive committees (executive committees) and their corresponding apparatuses, which, unlike deputies, worked on a permanent basis, while executive committees were formed by the deputies themselves from among their members. And it turned out that representative functions were in the background, for example, even sessions of deputies were convened and organizationally provided by executive committees. The features of legislative regulation of representative functions of local Soviets in the period of history of the Soviet state under consideration are shown. It is noted that the belittlement of the role of local Soviets as representative bodies (representation of the power of the people at the local level) and, accordingly, the priority of powers of executive committees, was explained by the administrative-command system of governance of society that had developed in the USSR.

Key words: Soviet state, post-war period, local Soviets, representative functions, executive committees, deputies.

Последствия Великой Отечественной войны определенным образом повлияли на состояние советского общества в СССР по демографическим, социальным, психологическим, ментальным и другим признакам. Война изменила состав и демографический базис общества, скорректировала в систему ценностей советских людей, в результате, как отмечает ряд авторов, послевоенное общество можно идентифицировать как «социум, который ориентирован на выживание» [1, с. 38]. В этой связи следует заметить, что организацию «выживания социума» в части принятия основных (векторных) решений послевоенного Советского Союза осуществляли местные власти, которую фактически олицетворяли прежде всего партийные инстанции ВКП(б), а с формальной точки зрения – местные Советы депутатов трудящихся как нижнее звено государственной власти согласно действующей тогда «сталинской» Конституции СССР [2] (в лице прежде всего их исполнительных органов), через которые, во-первых, партийные решения получали законную легитимность, и, во-вторых, именно местные Советы депутатов трудящихся (далее, для упрощения, без добавки «депутатов трудящихся»), собственно, несли основную

непосредственную текущую нагрузку по реализации внутренней социально-экономической и культурной политики. В этой связи значимость местных Советов в системе публично-властных отношений была принижена.

Тем не менее местные Советы практически осуществляли свою деятельность в соответствии с действующим тогда законодательством. Их статус довольно подробно регулировался также действовавшей тогда с соответствующими изменениями Конституцией РСФСР [3], принятой, как во всех других республиках, на основе союзной Конституции СССР. При этом особенностью статуса местных Советов в рассматриваемый период было то обстоятельство, что законодатель предусматривал фактически две функции Советов – представительскую, то есть Советы как представительный орган местной власти, и Советы как исполнительно-распорядительный орган местной власти. В первом случае представительскую функцию выполняли местные депутаты на пленарных заседаниях (сессиях), во втором случае исполнительно-распорядительную функцию местных Советов выполняли исполнительные комитеты (исполкомы), которые, в свою очередь, формировались на тех же депу-

татских сессиях. Однако и формально, и фактически по содержанию и количеству полномочий приоритет отдавался исполкомам. Об этом свидетельствует уже только то, 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; при этом исполком состоял из депутатов, и в этом смысле исполкомы имели часть представительства интересов населения которые избиратели этих депутатов.

И в этом контексте, как нам представляется, важное значение имеет законодательная терминология. Так, в Конституции РСФСР указывалось местные Советы принимают решения в соответствии с законами СССР, РСФСР и Автономной республики (ст. 77-80). Здесь используется обобщенное понятие «Советы» без их дифференциации на представительные и исполнительно-распорядительные органы. Заметим, что такая дифференциация применительно к союзному и республиканскому масштабу имела. Так, относительно автономной республики указывалось, что в ней высшим органом государственной власти является Верховный Совет (ст. 56 Конституции РСФСР), а высшим исполнительным и распорядительным органом - Совет народный комиссаров (позже Совет министров) АССР (ст. 65). В обоих случаях используется термин «орган власти» в понимании постоянно, непрерывно действующей административной структуры. Соответственно, Верховный Совет формировал президиум, избирал председателя и его заместителей, которые работали на постоянной основе. Предусматривался и служебный кадровый аппарат.

Проводя такую же экстраполяцию применительно к местным Советам, можно сделать вывод о том, что в Конституции РСФСР термин «местный Совет» означал представительный орган на местном уровне, однако слово «предста-

вительный» не используется, а о том, что Советы представляют интересы населения, указывается, и то косвенно, лишь в ст. 3 Конституции РСФСР («Вся власть в РСФСР принадлежит трудящимся ... в лице Советов депутатов трудящихся»; точно такая же формулировка содержалась и в союзной конституции). Вместе с тем термин «орган власти» в вышеуказанном понимании используется по отношению к исполнительно-распорядительным органам местных Советов.

Как видно, законодатель некоторым образом размывает понятие «местный Совет». Это видно и из сопоставления фрагментов следующих двух статей Конституции РСФСР: статья 79 Конституции РСФСР со следующей формулировкой: «Советы ... руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории»; статья 83 Конституции РСФСР со следующей формулировкой: «Исполнительные комитеты Советов ... осуществляют руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством» [3]. Обращает на себя внимание практическая полная идентичность выделенных формулировок. Заметим, что термин «руководит» означает прежде всего текущую управленческую деятельность – таковой местный Совет как представительный орган не занимался и не мог заниматься, поскольку основная, юридически значимая работа Совета в этом качестве заключалась в проведении пленарных заседаний, то есть сессий. Кроме того, указанная идентичность формулировок позволяет говорить о двойственной позиции советского законодателя, который одновременно, да еще на конституционном уровне, двум структурам предписывает заниматься одним и тем же. В такой ситуации значимость местных Советов как представительных органов еще более снижалась. В Конституции РСФСР применительно к местным Советам как представительным органам указывалось далее, что сессии созываются их исполнительными комитетами – с разной перио-

дичностью, 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 [4, 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 существующих законов. Однако в указанном конституционном положении нельзя не видеть определенного противоречия, а именно определяется приоритет исполнительной ветви власти над представительной, и это при том, что первая подотчетна второй. Это находит подтверждение и в ст. 87 Конституции РСФСР, согласно которой местные Советы избирают на время проведения сессии председателя и секретаря пленарного заседания местного Совета, то есть избранные народным голосованием депутаты не могли иметь даже постоянных председателей. Конечно, при такой постановке дела нельзя говорить о планомерной организационной работе местных депутатов, и де-факто ею ведали опять же исполкомы, подчиненные Советам, поскольку именно исполкомы определяли работу сессий местных Советов, которым эти исполкомы были подотчетны.

Однако применительно к рассматриваемому периоду данный феномен имеет свое объяснение. В той системе административно-командного управления обществом, то есть в системе 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 (местному Совету как представительному органу и исполкому вышестоящего Совета), рас-

полагали, что не менее важно, всеми кадровыми, материально-финансовыми и административно-организационными ресурсами. Совет же как полномочный представительный орган свои полномочия осуществлял, как правило, в течение одного рабочего дня раз в 1-3 месяца (в зависимости от вида местного Совета) на проводимых сессиях депутатов, а сами депутаты – каждый по отдельности – юридически значимых решений принимать не могли, равным образом это касалось и постоянных депутатских комиссий, групп и постов, хотя определенное влияние на ход событий они оказывать могли. И это тоже было удобно для власти, поскольку избавляло ее от возможных проблем, которые могли быть, если бы местные Советы действительно работали самостоятельно, в полной мере представляя интересы избравших их жителей. Но этого не было. На сессиях каждый раз избирался новый председатель и секретарь сессии, а делопроизводством, равно как и организацией проведения сессий, занимался исполком, который был подотчетен Совету как представительному органу. Фактически получалось, что депутаты периодически отвлекались от своей основной работы (за исключением депутатов-членов исполкома), собирались на пленарные заседания (сессии), где принимали решения, проекты которых также готовились в исполкомах, и затем разъезжались. При таком подходе понятно, что эффективность местных Советов как представительных органов не могла быть высокой.

Вместе с тем, несмотря на свой столь необычный статус, местные Советы определенным образом выполняли свои представительские функции, поскольку в любом случае депутаты избирались всенародно и несли установленную законом общественную нагрузку. Если иметь в виду формы реализации депутатским корпусом своих полномочий, то основная из них состояла в работе сессий местных Советов, на которых депутат, собственно, и реализовывал представительную

функцию местного Совета, поскольку только голосованием на сессиях принимались от имени народа решения, общеобязательные для данной территории [5, с. 29]. В этом же контексте можно назвать также участие депутатов в деятельности постоянных депутатских комиссий, а также депутатских групп и постов, и индивидуальной деятельности депутатов в рамках обратной связи со своими избирателями. Следует заметить еще, что вышестоящие партийно-советские органы при обобщении деятельности местных Советов также основное внимание уделяли исполкомам, а Советам как представительным органам внимания уделялось мало, а если уделялось, то применительно преимущественно к сельсоветам. Примечательно также, что если иметь в виду Совет Министров РСФСР как обобщающий орган, то в рассматриваемый послевоенный период такого рода обобщения приходятся в своей основе на 1946 г. Очевидно, на наш взгляд, это объясняется тем, что после окончания войны власть решила приподнять значение местных Советов, одновременно проверить их состояние накануне предстоящих выборов.

Позже, после выборов (1947 и 1950 гг.), когда стало ясно, что местные Советы вполне в том состоянии, которое власть устраивало, интерес к ним стал меньше. Характерным в рассматриваемом смысле было постановление Совета Министров РСФСР «О работе Кузьминского сельского Совета депутатов трудящихся Рыбновского района Рязанской области» от 20 декабря 1946 г. [6] 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-оспитательной работе, сельский Совет разрешает неудовлетворительно ... На заседаниях исполкома и сессиях сельского Совета, которые созывались от случая к случаю, не разрешались коренные во-

просы жизни села. Депутаты не отчитывались перед избирателями в своей работе и в работе сельского Совета депутатов трудящихся. Решения, которые были приняты сельским Советом, до сведения заинтересованных учреждений и граждан не доводились. Не практиковалась такая форма массовой работы, как периодический созыв сельских сходов (собраний граждан). Депутаты о времени заседаний и вопросах, подлежащих рассмотрению на сессиях, своевременно не извещались, в силу этого они лишались возможности активно участвовать в работе Совета» [6]. 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 сессия, как мы неоднократно отмечали, 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 осуществлялись на крайне низком уровне.

В худшем стиле советской бюрократии, сохранившейся до распада СССР, в такого рода постановлениях включались очевидные, само собой разумеющиеся пункты, 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. Однако нас здесь интересует другие два аспекта. Первый касается требования повысить роль сессий сельского Совета, как местного органа государственной власти, направляющего, объединяющего и контролирующего всю работу на территории сельского Совета. Это была одна из немногих и довольно робких попыток на высшем уровне поднять значимость местных Советов как представительного органа. В данном случае, однако, акцента на этом не было сделано, и данное предписание попало в число «дежурных».

Другой аспект касается несколько странного предписания «избегать практики созыва сессий сельского Совета с многочисленным активом, поскольку в таких условиях сессия сельского Совета растворяется в активе и перестает играть свою руководящую роль». Некоторая «странность» здесь в том, что в руководящих документах, напротив, говорилось об укреплении связи Советов с населением.

В этом контексте следует заметить, что в повестку дня сессий местных Советов в обязательном порядке включались отчет исполкомов. Но, с учетом предыдущих рассуждений критического обсуждения ждать не приходилось. Кроме того, 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. Нам представляется это очень важным. Такое положение подтверждает высказанный ранее тезис об относительно небольших полномочиях депутатских сессий, несмотря на то, что на своей территории формально они представляли собой единственную государственную власть общей компетенции. Фактически мест-

ные Советы как представительные органы принимали юридически значимые решения лишь по двум вопросам: формирования исполнительных комитетов; утверждение бюджета. Все остальные вопросы были текущими и, как мы отмечали, они обсуждались на разных уровнях, где сессии отнюдь не были решающим звеном. Такое положение сохранялось 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» указывалось, что при организации сессий местных Советов не всегда выдерживаются предусмотренные Конституцией и другими законами сроки, сессии депутатов организуются плохо, и результате чего теряют свой деловой характер [7, с. 4]. В дальнейшем положение принципиальным образом не менялось, не помогла даже известная горбачевская перестройка (1985-1991 гг.), после которой СССР распался, а затем был упразднен и институт местных Советов, который был заменен действующим на основе Конституции России [8] институтом местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зубкова Е.Ю. Общественные настроения в послевоенной России, 1945-1953 гг.: дис... д-ра ист. наук. М., 2000.
2. Конституция (Основной закон) СССР (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936 г., в ред. 15.03.1953). М.: Госполитиздат, 1954.
3. Конституция (Основной закон) РСФСР (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01. 1937, в ред. 30.01.1958). М.: Госюриздат, 1958.
4. Очерки по истории органов советской государственной власти: Материалы к изучению истории советского государства и права, подготовленные Всесоюзным Институтом юридических наук Министерства юстиции СССР. М.: Госюриздат, 1949.
5. Кириченко М.Г., Михалева Н.А., Мицкевич А.В., Пронина В.С. и др. Формы участия общественности в работе местных Советов депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1963. С. 28-32.
6. Постановление Совета Министров РСФСР «О работе Кузьминского сельского Совета депутатов трудящихся Рыбновского района Рязанской области» от 20.12.1946 г. // СП РСФСР. 1946. № 8.
7. Укреплять связь с массами // Коммунист. 1961 № 2. С. 2-7.

-
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2025).

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Zubkova E.YU. Obshchestvennye nastroyeniya v poslevoennoj Rossii, 1945-1953 gg.: dis... d-ra ist. nauk. M., 2000.
2. Konstituciya (Osnovnoj zakon) SSSR (utverzhdена postanovleniem CHrezvychajного VIII S"ez-da Sovetov Soyuza Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik ot 05.12.1936 g., v red. 15.03.1953). M.: Gospolitizdat, 1954.
3. Konstituciya (Osnovnoj zakon) RSFSR (utverzhdена postanovleniem CHrezvychajного XVII Vse-rossijskogo S"ezda Sovetov ot 21.01. 1937, v red. 30.01.1958). M.: Gosyurizdat, 1958.
4. Ocherki po istorii organov sovetskoj gosudarstvennoj vlasti: Materialy k izucheniyu isto-rii so-vetskogo gosudarstva i prava, podgotovlennye Vsesoyuznym Institutom yuridicheskikh nauk Minis-terstva yusticii SSSR. M.: Gosyurizdat, 1949.
5. Kirichenko M.G., Mihaleva N.A., Micevich A.V., Pronina V.S. i dr. Formy uchastiya obshche-stvennosti v rabote mestnyh Sovetov deputatov trudyashchihsya. M.: Gosyurizdat, 1963. S. 28-32.
6. Postanovlenie Soveta Ministrov RSFSR «O rabote Kuz'minskogo sel'skogo Soveta deputa-tov trudyashchihsya Rybnovskogo rajona Ryazanskoj oblasti» ot 20.12.1946 g. // SP RSFSR. 1946. № 8.
7. Ukrepyat' svyaz' s massami // Kommunist. 1961 № 2. S. 2-7.
8. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izme-neniyami, odobrennymi v hode obshcherossiyskogo golosovaniya 01.07.2020) // SPS «Konsul'-tantPlyus» (data obrashcheniya: 10.03.2025).

Поступила в редакцию: 28.02.2025.

Принята в печать: 23.04.2025.
