

---

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

---

УДК 342

### **Основные формы и практика деятельности местных Советов как представительных органов государственной власти нижнего уровня в послевоенный период (1946-1953 гг.)**

Упоров И. В.

*Краснодарский университет МВД России*

*В статье раскрываются основные формы и практика деятельности местных Советов (городского и районного масштаба) с точки зрения реализации ими представительной функции в послевоенное время. Дается анализ материалов, опубликованных в газетах, о проводимых сессиях, рассматриваемых на них вопросах. Отмечается, что сформировался определенный шаблон в проведении депутатских сессий, что показывало приниженное их значение в деятельности местных Советов по сравнению с исполкомами, в частности, сессии не могли принимать нормативно-правовые акты. Основной причиной было то, что в условиях административно-партийной властной вертикали представительная функция местных Советов не была востребована советской правящей элитой.*

**Ключевые слова:** *местные Советы, представительная функция, сессия, исполком, депутаты, отчет.*

Когда после окончания Великой Отечественной войны в СССР стала возобновляться работа местных Советов депутатов трудящихся, то был использован опыт, накопленный еще в довоенное время. При этом следует заметить, что в средствах массовой информации этому институту местной власти внимания уделялось относительно немного внимания (исключение составляли кратковременные периоды избирательных кампаний по выборам в местные Советы, которые в рассматриваемый период имели место в 1947, 1950, 1953 гг.), и особенно это было заметно применительно к Советам как представительным органам власти (в отличие от исполкомов местных Советов). В частности, выработалась единообразная для всей страны практика, когда в городских и районных газетах публиковались в основном материалы о проводимых на территории края (области), города, района, сельсовета или поселка сессиях местных Советов депутатов трудящихся, причем в свободном изложении, как правило, на второй странице, без подписи, объемом в среднем 3-5 стандартных машинописных страниц. Помимо этого, время от времени размещались материалы о деятельности отдельных депутатов, работе депутатских комиссий и групп.

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 истекший период 1947 г. [3]. С основным докладом выступил председатель горисполкома Коробов. Обращает внимание то обстоятельство, что данная корреспонденция (как и многие другие в данной газете) была достаточно критичной по отношению к властным структурам, и это некоторым образом нарушает привычные представления о том, что в городской (районной) газете могла быть критика только до уровня городской (районной) власти. В частности, в газете указывалось, что, «как и всегда, сессия началась с большим опозданием, так как из 80 депутатов к назначенному времени пришли только 7 человек» [3].

Данный случай достаточно показателен с точки зрения роли сессий Советов в жизни города. Так, о 47-й сессии Новороссийского горсовета (август 1947г.) 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 [9]. По сути, сессия превратилась в обычное производственное совещание, которое оживил «неизменный участник всех обсуждений депутат т. Беляев» [9]. И действительно, анализ последующих отчетов показывает, что этот депутат, вероятно, не давал «дремать» другим участникам сессий, занимая, выражаясь по современному, активную гражданскую позицию.

После выборов в местные Советы депутатов трудящихся в формах и методах деятельности Новороссийского городского Совета практически (как и в других городах и районах) мало что изменилось, это касалось и характера освещения в средствах массовой информации. Так, в конце июля 1948 г. состоялась очередная сессия Новороссийского горсовета, которая практически полностью копировала сессию годовой давности, в частности, на повестке был тот же вопрос, правда, сформулированный несколько по иному («О заготовке и закладке за зиму овощей урожая 1948 г.») [2]. Звучали примерно те проблемы (недостаток тары, несоблюдение технологии хранения и др.). На других сессиях традиционными 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 гос-

ударству хлеба и продуктов животноводства и др. [6; 4]. Все вопросы, безусловно, были важными.

Но нужно иметь в виду, что эти вопросы обсуждались не только на сессиях горсовета (если взять тот Новороссийск), но также на конференциях и бюро Новороссийского ГК ВКП (б) и на заседаниях горисполкома, и такое дублирование размывало значимость депутатских сессий, поскольку принципиальные решения принимал горком партии, а исполнял горисполком, и горсовет оказывался где-то посередине. 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 райисполкоматов. 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. По состоянию на 1 декабря с.г. в целом по району план по крупному рогатому скоту выполнен на 94 процента, в том числе по коровам на 103 процента. По свинопоголовью план выполнен на 82 процента, в том числе по маточному составу - на 75 процентов. План по овцам выполнен на 94,4 процента, по лошадям - на 95 процентов, в том числе по выращиванию жеребят на 94,7 процента. Совсем плохо, только на 38 процентов, выполнен план по птице...» [1]. Равным образом можно говорить о многих других городах и районах.

Кроме того, сессии местных Советов депутатов трудящихся 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, поскольку показывает относительно небольшие полномочия депутатских сессий, несмотря на то, что на своей территории формально они представляли собой высшую государственную власть. Фактически сессии местных Советов как представительные органы принимали юридически значимые решения лишь по двум вопросам: 1) формирования исполнительных комитетов; 2) утверждение бюджета. Все остальные вопросы были текущими и они обсуждались на разных уровнях, где сессии отнюдь не были решающим звеном.

Такое положение будет сохраняться 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» [10, с. 4]. Как видно, несмотря на преодоление культа личности даже после смерти Сталин ситуация в данном аспекте по сути не изменилась.

Помимо сессий - основной формы деятельности местных Советов депутатов трудящихся как представительных органов, в послевоенный период практиковались и иные формы, посредством которых депутаты реализовывали представительские функции. Так, традиционными являлись встречи депутатов с избирателями в избирательных округах, и такие встречи являлись его обязанностью [7, с. 17]. Например, в 1950-е гг. с отчетками выступили в среднем по всей стране около 80% депутатов местных Советов [7, с. 17]. Большое внимание придавалось наказам избирателей, которые в советской литературе определились как «одни из ярких проявлений активного участия широких масс трудящихся в управлении государством. В них высказываются конкретные предложения, направленные на досрочное выполнение государственных планов и заданий, на улучшение деятельности Советов» [7, с. 18].

Заметное место в числе форм депутатской деятельности занимал также депутатских запрос. Так, В. Ф. Коток в 1946 г. обращал внимание на то, что право депутатского запроса означает «истребование информации и отчета у любого исполнительного и распорядительного органов Совета» [5, с. 16]. Данная точка зрения была поддержана и развита в работах Л. Г. Мареевой, А. В. Лужина, В. С. Основина, Н. Т. Савенкова, Н. А. Кудинова и других авторов, опубликовавших свои работы в 1950-х гг., и сам факт научной дискуссии по поводу депутатского запроса свидетельствовал о важности запроса как формы депутатской деятельности. Тем не менее на официальном уровне институт депутатского запроса довольно долго не затрагивался. Ситуация в этом смысле сдвинулась с места лишь после смерти Сталина с принятием Постановления ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» [8], где, в частности, указывалось, что на сессиях Советов следует создавать такую обстановку, чтобы депутаты имели возможность вносить запросы и, соответственно, получать на них исчерпывающие ответы. При этом ЦК КПСС посчитал необходимым, чтобы должностные лица информировали Советы о принятых мерах по депутатским запросам. После этого в

Положения о местных Советах были включены соответствующие нормы. Но в целом представительная функция местных Советов исполнялась очень слабо, и, как представляется, основной причиной было то, что в условиях административно-партийной властной вертикали такая функция местных Советов не была востребована советской правящей элитой, и такое положение, по сути, сохранялось до конца существования советского государства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. 13-я сессия районного Совета депутатов трудящихся // Кирсановская коммуна (газета Кирсановского района Тамбовской области). 1950. 10 декабря.
2. 8-я сессия городского Совета депутатов трудящихся // Новороссийский рабочий. 1948. 1 августа.
3. Карасева О. Крепить связи с избирателями, улучшать организационную работу (с сессии Новороссийского горсовета) // Новороссийский рабочий. 1947. 4 июля.
4. Колхозная трибуна (газета Белоглинского района Краснодарского края). 1952. 17 января.
5. Коток В.Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время // Советское государство и право. 1946. № 3. С. 16.
6. Новороссийский рабочий. 1948. 13 апреля, 30 мая, 27 июня, 1 августа, 26 сентября.
7. Памятка о правах и обязанностях депутатов и постоянных комиссий местных Советов депутатов трудящихся. Челябинск: Облисполком, 1953.
8. Постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилению их связей с массами» // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1971. Т. 7. С. 237-248.
9. Сессия городского Совета депутатов трудящихся // Новороссийский рабочий. 1947. 2 августа.
10. Укреплять связь с массами // Коммунист. 1961 № 2. С. 4.

---

*Упоров Иван Владимирович*, д.и.н., к.ю.н., профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru

*Uporov Ivan*, D.Sc., Ph.D., Professor, Krasnodar University of the MOI of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavl, 128. E-mail: uporov@list.ru

---

### **BASIC FORMS AND PRACTICE OF THE ACTIVITY OF LOCAL COUNCILS AS THE REPRESENTATIVE BODIES OF STATE POWER OF THE LOWER LEVEL IN THE POST-WAR PERIOD (1946-1953 BIENNIUM)**

Uporov I. V.

*Krasnodar University of the MOI of Russia*

*The article describes the basic shapes and practice activities of a site-councils (urban and regional scale) in terms of the implementation of their representative functions in the postwar period. The analysis of articles published in newspapers, on the ongoing sessions dealt with matters to them. It is noted that a particular pattern formed in the conduct of parliamentary sessions, which showed an inferior their value in local Soviets as compared with the executive committees, in particular, the session could not take the regula-*

*tions. The main reason was that in the conditions of administrative power vertical party representative function of the local Soviets were not demanded of the Soviet ruling elite.*

**Keywords:** *local councils, representative function, the session, the Executive Committee, deputies report.*

*Ссылка для цитирования:*

Упоров И.В. Основные формы и практика деятельности местных Советов как представительных органов государственной власти нижнего уровня в послевоенный период (1946-1953 гг.) // Гуманитарный научный вестник. 2017. №4. С. 33-38. URL: [naukavestnik.ru/doc/gv-2017-№4-Uporov.pdf](http://naukavestnik.ru/doc/gv-2017-№4-Uporov.pdf)