

ОБНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРАЕВЫХ И ОБЛАСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ ПОСЛЕДНЕЙ СОВЕТСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

Упоров Иван Владимирович

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Российская академия естествознания, г. Краснодар

uporov@list.ru

UPDATING THE LEGISLATIVE FRAMEWORK IN THE ACTIVITIES OF REGIONAL AND REGIONAL COUNCILS OF PEOPLE'S DEPUTIES AFTER THE ADOPTION OF THE LAST SOVIET CONSTITUTION

I. Uporov

Summary. After the October Revolution of 1917, the Bolshevik government established a new system of public authority based on the Marxist political and ideological platform. Organizationally, this was implemented through the formation of a system of Soviets at all levels, including the local level. During all 74 years of the existence of the Soviet state, local Soviets had contradictory developments and different names. The article reveals the features of legislative regulation of regional and provincial Councils of People's Deputies after the adoption of the last Constitution of the USSR in 1977. The article analyzes the norms of laws at the union and republican levels (using the example of the RSFSR) that regulated the elections of deputies of regional and provincial Councils of People's Deputies, the powers and other components of the legal status of these government bodies in the late 1970s, relevant government decisions, as well as scientific works that address this issue, including those by authors of the Soviet period. It is noted that at that time, updating the legislative framework in the activities of local Councils of People's Deputies provided a positive impetus aimed at expanding the activity and effectiveness of local Councils of Workers' Deputies, but was never implemented later, and Soviet society continued to plunge into a period called «stagnation», where local Councils of Workers' Deputies actually acted as executors of decisions of higher authorities, and the main decisions were made by the party-bureaucratic apparatus.

Keywords: Soviet state, local government, regional and provincial Councils of People's Deputies, powers.

Аннотация. После октябрьской революции 1917 г. большевистская власть установила новую систему публичной власти, основанную на марксистской политико-идеологической платформе. Организационно это было реализовано путем формирования системы Советов на всех уровнях, в том числе на местном уровне. В течение всех 74 лет существования советского государства местные Советы имели противоречивое развитие и вариативные названия. В статье раскрываются особенности законодательного регулирования краевых и областных Советов народных депутатов после принятия последней Конституции СССР 1977 г. Анализируются нормы законов союзного и республиканского уровня (на примере РСФСР), которыми регулировались выборы депутатов краевых и областных Советов народных депутатов, полномочия и другие составляющие правового статуса этих органов государственной власти в конце 1970-х гг., соответствующие правительственные решения, а также научные труды, в которых затрагивается данная проблематика, в том числе советского периода. Отмечается, что тогда, после принятия союзной Конституции, обновлению законодательной базы в деятельности местных Советов народных депутатов был задан позитивный импульс, направленный на расширение активности и действенности местных Советов, однако в дальнейшем потенциал этого импульса так и не был реализован, а советское общество продолжало погружаться в период, названный «застоем», где местные Советы фактически являлись исполнителями решений вышестоящих инстанций, а основные решения принимал партийно-бюрократический аппарат.

Ключевые слова: советское государство, местная власть, краевые и областные Советы народных депутатов, полномочия.

С конца 1960-х гг. в СССР после длительного перерыва (с 1930-х гг.) стал обновляться статус местных Советов депутатов трудящихся, и начало было положено в отношении поселков и сельских населенных пунктов, что в немалой степени было обусловлено начавшейся реформой в управлении народным хозяйством СССР. Так, в рассматриваемый период 8 апреля 1968 г. был принят — Указ ПВС СССР «Об основных правах и об основных обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»; несколько позже,

19 марта 1971 г., был принят — Указ ПВС СССР «Об основных правах и обязанностях районных и районных в городах Советов депутатов трудящихся». На основе союзных законов принимались республиканские законы о местных Советах депутатов трудящихся, в том числе в РСФСР, в частности, был принят Закон РСФСР о районном Совете [1].

В дальнейшем предметом законодательного регулирования местных Советов депутатов трудящихся ожидаемо последовательно стали краевые, областные,

окружные Советы депутатов трудящихся, то есть речь шла о высших органах государственной власти в рамках местных Советов депутатов трудящихся (выше были Верховные Советы союзных и автономных республик, Верховный Совет СССР, статус которых здесь не рассматривается). Ниже краевые, областные, окружные Советы для удобства изложения материала обозначаются также как «региональные Советы».

Направления в развитии законодательства о региональных Советах задавались монопольно правящей КПСС, как было принято в советском государстве. Так, очередной XXV съезд КПСС, который состоялся в 1976 г., поставил задачу разработать и принять законы, определяющие компетенцию краевых, областных, окружных Советов депутатов трудящихся [2, с. 81], которые должны были завершить систему нормативных актов, устанавливающих статус местных органов государственной власти. Во исполнение этой задачи ПВС СССР и СМ СССР приняли совместное постановление [3], в котором указывалось на необходимость при подготовке этих актов обратить особое внимание на повышение ответственности региональных Советов за проведение на местах политики партии и государства, комплексное экономическое и социальное развитие краев, областей и национальных округов, подчеркивалась также необходимость более четко урегулировать взаимоотношения краевых, областных и окружных Советов с расположенными на их территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения.

Однако разработка соответствующего закона несколько затянулась, вероятно, в связи с тем, что планировалось принятие новой, «брежневской», Конституции СССР — это было сделано 7 октября 1977 г. [4] (несколько позже были приняты также соответствующие конституции союзных республик, в том числе Конституция РСФСР 1978 г. [5]) Соответственно все последующие законы должны были опираться на новую Конституцию СССР, в которой видоизменили название Советов — если ранее они были «Советами депутатов трудящихся», то теперь стали «Советами народных депутатов». Во исполнение конституционных предписаний Верховный Совет СССР 25 июня 1980 г. Закон СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» [6]. Принятию закона предшествовало широкое обсуждение статуса региональных Советов в самих регионах на местах, в юридической литературе [7; 8; 9 и др.], в результате с технико-юридической точки зрения данный закон был разработан фундаментально. В союзных республиках с областным делением на основании новых республиканских конституций были приняты соответствующие республиканские законы об областных Советах. Так, Закон РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» принят

на второй сессии Верховного Совета РСФСР десятого созыва 20 ноября 1980 г. [10] Правовой статус Советов 6 краев и 121 области регулировался названными законами. Новое законодательство о краевых, областных Советах закрепило существующую практику их деятельности, в нем использованы выводы и достижения науки советского строительства [11, с. 8].

Новое законодательство о региональных Советах устанавливало, что в подчинении названных органов находятся предприятия, учреждения и организации, обслуживающие преимущественно население данной территории. С учетом этого ЦК КПСС, ПВС СССР и СМ СССР в постановлении от 19 марта 1981 г. [12] обязали Советы Министров союзных республик совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами СССР и с участием местных Советов рассмотреть и решить вопрос о передаче указанных объединений и предприятий из союзного и республиканского (союзных республик) подчинения в республиканское (автономных республик) и местное подчинение. Тем самым региональные Советы выступали главным звеном в управлении территорией, они отвечали за согласованное развитие всех отраслей народного хозяйства в интересах комплексного использования производительных сил.

Деятельность краевых, областных Советов строилась на основе демократических принципов: коллективного, свободного, делового обсуждения и решения вопросов, гласности, регулярной отчетности органов Совета перед Советом и населением, широкого привлечения граждан к участию в их работе, включая обращение к различным формам непосредственной демократии (например, вынесение наиболее важных вопросов на обсуждение граждан, развитие общественной самодеятельности населения и т.д.).

Особая роль Советов обусловила включение в Конституцию СССР 1977 г. нормы об увеличении сроков полномочий депутатов всех уровней — с четырех до пяти лет срок полномочий Верховных Советов и с двух до двух с половиной лет — местных Советов. Выборы согласно Конституции СССР, должны были регулироваться законами Союза ССР, союзных и автономных республик. Соответственно в 1978-1979 гг. были приняты Закон СССР «О выборах в Верховный Совет СССР» [13], законы о выборах в Верховные Советы республик, в том числе в РСФСР [14], республиканские законы о выборах в местные Советы, в том числе в РСФСР [15]. В этих законах получили дальнейшее развитие и конкретизацию важнейшие положения, связанные с организацией и проведением выборов депутатов представительных органов власти, совершенствованием порядка их формирования, в том числе указывались нижние и верхние пределы численности депутатов, подлежащих избранию в Совет того или иного звена, это сделано с целью уста-

новления оптимального количества депутатов Советов различных уровней, регулировались различные аспекты подготовки и проведения выборов, устанавливался единый для всех избирательных участков критерий их образования (численность избирателей), определялся порядок составления и обнародования списков избирателей, регламентировались полномочия избирательных комиссий, вводились гарантии деятельности кандидатов в депутаты.

Так, в указанном законе РСФСР о выборах в местные Советы в ст. 10 указывалось, что «право выдвижения кандидатов в депутаты местных Советов народных депутатов РСФСР принадлежит организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативным и другим общественным организациям, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям. Гражданам РСФСР и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио» [15].

Несколько позже были приняты также республиканские законы о статусе краевых, областных Советов народных депутатов. В РСФСР это было сделано в конце 1980 г., когда был издан Закон РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» [16]. В этом акте подробно отрегулирован статус региональных Советов. Основные принципы деятельности краевых, областных Советов определены в ст. 4, где указывалось, в частности, что деятельность региональных Советов строится на основе коллективного, свободного, делового обсуждения и решения вопросов, гласности, отчетности исполнительного комитета, других создаваемых Советом органов перед Советом и населением, широкого привлечения граждан к участию в их работе. Согласно ст. 5 региональные Советы руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждает планы экономического и социального развития, бюджет края, области и отчеты об их выполнении; осуществляет руководство подчиненными ему государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивает государственное руководство колхозами, иными кооперативными организациями и их объединениями; содействует укреплению обороноспособности страны; обеспечивает соблюдение законов, государственной и трудовой дисциплины, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан [16].

Для решения этих задач законодатель определил полномочия Советов в разных сферах деятельности, в частности, в ст. 13 закрепляются полномочия в области

планирования, материально-технического снабжения, учета и отчетности, в том числе следующие полномочия: утверждают текущие и перспективные планы экономического и социального развития края, области; разрабатывают в составе планов экономического и социального развития края, области сводные разделы по всему комплексу мероприятий в области социального развития, предусматривают в них меры по улучшению условий труда, повышению квалификации и профессионального мастерства работников, общеобразовательного и культурного уровня населения, улучшению жилищных и культурно-бытовых условий жизни, медицинского обслуживания и другие мероприятия в области социального развития и культуры в увязке с заданиями по развитию производства, капитальному строительству и повышению их эффективности; утверждают текущие и перспективные планы предприятий, учреждений и организаций краевого, областного подчинения; организуют предприятия, учреждения и организации краевого, областного подчинения и др.

Наряду с рассмотренными законодательными актами было немало других, в которых регламентировались те или иные стороны организации и деятельности, а также полномочий местных Советов народных депутатов и их органов. Сюда относились специальные и отраслевые законодательные акты, в которых в соответствии с конституционными предписаниями регулировалось правовое положение тех или иных органов, руководство отдельными отраслями хозяйственного или социально-культурного строительства. Особое внимание при этом уделялось исполнительным комитетам региональных Советов, учитывая, что именно исполкомы осуществляют деятельность местных органов государственной власти в повседневном режиме (по аналогии с местными администрациями как исполнительных органов в системе местного самоуправления современной России [17; 18 и др.]).

Можно констатировать, что советское законодательство рассматриваемого периода соединяли в себе двудеиное начало государственной власти и местного самоуправления. Указанное обновление законодательной базы в деятельности краевых и областных Советов народных депутатов получило, положительные оценки в советской правовой литературе (другого и не могло быть с учетом политической цензуры в СССР). И с формальной точки зрения депутаты представляли народ и имели определенную самостоятельность, однако фактически, многие депутаты действительного влияния на положение дел не имели, поскольку в дальнейшем ставка правящей советской элиты, и прежде всего со стороны руководящей КПСС, была сделана на административно-бюрократический аппарат, ориентированный на исполнительные органы, а не на активизацию деятельности местных депутатов как избранных представителей госу-

дарственной власти на местах, в данном случае — в краях и областях. И здесь нужно отметить, что данный тезис подтверждается тем, что вся система Советов депутатов трудящихся строилась по принципу административного соподчинения нижестоящих Советов вышестоящим Советам, то есть вышестоящий Совет мог отменять решения нижестоящих Советов. И в результате заданный в СССР в конце 1970-х гг. позитивный импульс (в виде издания указанных выше законодательных и правительственных решений) на расширение активности и ответственности местных Советов депутатов трудящихся так

и не был реализован, а советское общество стало все глубже погружаться в период, названный «застоем», где местные Советы депутатов трудящихся фактически являлись исполнителями решений вышестоящих инстанций. И когда вскоре (с 1985 г.) началась известная горбачевская «перестройка», то выяснилось, что местные Советы как представители власти народа на местах не смогли внести коррективы в перестроечные реформы, и в итоге СССР распался, а местные Советы были заменены действующим в настоящее время институтом местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон РСФСР от 20.07. 1972 г. «О районном Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 31.
2. Материалы XXV съезда КПСС. М.: Политиздат, 1976.
3. Постановление ПВС СССР и СМ СССР от 12.10.1976 г. «О подготовке проектов законодательных актов, определяющих компетенцию краевых, областных и окружных Советов депутатов трудящихся» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 44.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41.
5. Конституция (Основной Закон) РСФСР (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15.
6. Закон СССР от 25.06.1980 г. «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27.
7. Леонов С.П. К вопросу о компетенции краевых, областных Советов // Советское государство и право. 1978. № 1. С. 55–57.
8. Лазарева Н.С. Отраслевой аппарат исполкомов краевых, областных Советов // Советское государство и право. 1978. № 6. С. 72–76.
9. Телишевский Т. Подсказано жизнью // Советы народных депутатов. 1979. № 1. С. 49–53.
10. Закон РСФСР от 20.11. 1980 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 31.
11. Колюшин Е.И. Новое законодательство о краевых, областных Советах // Правоведение. 1981. № 4. С. 3–12.
12. Постановление ЦК КПСС, ПВС СССР и СМ СССР от 19.03. 1981 г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 13.
13. Закон СССР от 06.07. 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28.
14. Закон РСФСР от 08.08. 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 32.
15. Закон РСФСР от 03.08.1979 «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 32.
16. Закон РСФСР от 20.11.1980 «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 48.
17. Полотебнов А.А., Джораева С.В. Компетенция и полномочия местной администрации в Российской Федерации // Вестник науки. 2025. № 1. С. 712–718.
18. Саркарова Д.С., Меджидов Ш.М. Местное самоуправление как элемент механизма публичной власти в Российской Федерации // Закон и право. 2024. № 6. С. 95–98.
19. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (конституционные основы, теория, практика). М., 1980.
20. Барабашев Г.В., Старовойтов П.С., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. Юрид.литература, 1987.
21. Лазарев Б.М. Аппарат управления общенародного государства. М., 1978

© Упоров Иван Владимирович (uporov@list.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»