

УДК 340

**ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАКАНУНЕ «ПЕРЕСТРОЙКИ» (СЕРЕДИНА 1980-Х
ГОДОВ)****Упоров Иван Владимирович,**

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Российская академия естествознания, г. Краснодар

uporov@list.ru

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 раскрывается содержание политики советского государства в сфере деятельности местных Советов народных депутатов в середине 1980-х гг., то есть, на рубеже между, с одной стороны, периодом «застоя» (начавшийся с середины 1960-х гг.), и, с другой стороны, начавшейся известной горбачевской «перестройкой» (1985-1991 гг.). Анализируются решения монополично правящей КПСС, законы и постановления Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и др. Выявляются основные тенденции развития местных Советов в этот относительно непродолжительный период (несколько лет). Делается вывод о том, что местные Советы так и не реформировались в годы перестройки, поскольку их деятельность основывалась на административно-бюрократической основе.

Ключевые слова: советское государство, местные Советы, полномочия, КПСС, выборы, депутаты, общество.

**POLICY OF THE SOVIET STATE IN THE SPHERE OF ACTIVITIES OF
LOCAL COUNCILS ON THE EVE OF "PERESTROIKA" (MID-1980S)****Uporov I. V.,**

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor,

Russian Academy of Natural Sciences, Krasnodar

uporov@list.ru

ABSTRACT

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 Councils at all levels, including the local level. During all 74 years of the existence of the Soviet state, local Councils had contradictory developments and different names. The article reveals the content of the policy of the Soviet state in the sphere of activity of local Councils of People's Deputies in the mid-1980s, that is, at the turn between, on the one hand, the period of "stagnation" (which began in the mid-1960s), and, on the other hand, the beginning of the famous Gorbachev "perestroika" (1985-1991). The decisions of the monopoly ruling CPSU, laws and regulations of the Supreme Soviet of the USSR, the Council of Ministers of the USSR, etc. are analyzed. The main trends in the development of local Councils in this relatively short period (several years) are identified. It is concluded that local Councils were never reformed during the years of perestroika, since their activity was based on an administrative-bureaucratic basis.

Keywords: Soviet state, local Councils, powers, CPSU, elections, deputies, society.

Местные Советы депутатов в СССР являлись нижним звеном единой централизованной государственной власти весь период функционирования советского государства от начала (1917 г.) до конца существования СССР (1991г.), что закреплялось во всех советских конституциях. Всё это время деятельность местных Советов основывалась в целом на единых принципах, в том числе это касалось выполнения директив монополично правящей КПСС. Однако в разные периоды имела место своя специфика. Это относится и к завершающему периода «застоя», после которого началась (в 1985 г.) известная горбачевская «перестройка», закончившаяся, как известно, распадом СССР. К этому рубежу (середина 1980-х гг.) местные Советы (от поселковых и сельских Советов народных депутатов до краевых и областных Советов народных депутатов) не имели ожидаемой о них эффективности, как в целом от всей системы Советов, что, собственно, отражало состояние социально-экономического кризиса, в который вошел СССР ввиду прежде всего проблем в развитии народного хозяйства[1;2;3и др.].

Так, в постановлении ЦК КПСС от 25 июля 1986 г. [4] указывались такие недостатки в деятельности Советов, как недостаточная самостоятельность и активность Советов в осуществлении своих полномочий, слабая эффективность координации и контроля деятельности расположенных на соответствующей территории предприятий и организаций. Отмечалось также отсутствие должного взаимодействия советских, профсоюзных, комсомольских и хозяйственных организаций, неполная реализация демократических принципов деятельности Советов, что выражалось, в частности, в принижении значимости сессий (пленарных заседаний депутатов) Советов, их заорганизованности. Постановление требовало, чтобы на сессиях «всесторонне и свободно» обсуждались вопросы местной жизни, «имелась возможность сопоставления проектов альтернативных решений». Как видно, уже тогда были обозначены векторы дальнейших преобразований в целом в обществе и в деятельности Советов народных депутатов в частности. Отметим еще и то обстоятельство, что ЦК КПСС обращал внимание на недостаточную гласность в деятельности Советов народных депутатов, в том числе по проектам принимаемых решений, которые рекомендовалось накануне сессий предлагать для обсуждения среди населения.

Однако правильные сами по себе направления в то время так и не стали руководством в практической деятельности Советов. Между тем в тот же день было принято Постановление ЦК КПСС, ПВС СССР и СМ СССР [5], которое расценивалось как основополагающий документ для дальнейшего развития советской системы[6, с. 24]. В нем ставился, в частности, вопрос о переводе в подчинение местным Советам промышленных,

строительных, транспортных и других предприятий коммунального, бытового и социально-культурного подчинения, связанных с обслуживанием местного населения, и тех, чья продукция предназначалась для удовлетворения местных потребностей. Этот шаг в определенной (небольшой) степени также можно расценивать как обозначение вектора к децентрализации экономики, во всяком случае тех отраслей, которые производили товары и услуги непосредственно населению, поскольку действующий порядок планирования производства таких товаров из центра уже явно не отвечал складывающимся потребностям, и нужно было данную проблему решать на местах, где виднее, какие именно товары и в каком объеме необходимы для населения данной территории. Однако процесс переподчинения проходил крайне медленно. По-прежнему в ведомственном подчинении оставался значительный процент объектов социально-бытового назначения (более 55% жилых домов, 20-30% мощностей коммунального хозяйства и т.д.), что значительно сужало хозяйственную базу местных Советов. Введение процедуры обязательного согласования планов предприятий с местными органами власти выступало серьезным препятствием в деятельности местных Советов, поскольку отсутствовал механизм ее осуществления. Подтверждают сложность реализации принятого постановления и результаты опроса председателей исполкомов городских Советов, представленные на совещании «Региональные аспекты совершенствования производственных отношений социализма», состоявшемся 28 апреля 1988г. На вопрос «обеспечит ли решение общегородских проблем перевод отношений с предприятиями только на экономическую, договорную основу» 31% опрошенных ответили «не обеспечит», 46% - «обеспечит, но не в полную меру». Положительные ответы были даны лишь 20% председателей горисполкомов[7, с. 160].

Несмотря на такую статистику, акцент на экономическую составляющую был все же сделан, и это вполне логично отражало наиболее болезненные недостатки в развитии советского общества, когда наличие у советских граждан немалого количества денег не сопровождалось производством соответствующего объема товаров и услуг. При этом в целях повышения роли местных Советов особое внимание обращалось на дополнительные мероприятия по укреплению местных бюджетов. Однако в этом деле существовало огромное препятствие, вытекающее их планового характера экономики, а именно то, что, как правило, доходы и расходы Совета были запрограммированы сверху, а депутаты лишь голосовали за уже сформированный проект бюджета. Существовавшая заданность, когда все разложено по полочкам, вплоть до последнего рубля, лишала местные Советы хозяйственного маневра[8]. И хотя исполкомы местных Советов получили право объединять с согласия трудовых коллективов средства фондов социально-культурных мероприятий и жилищного строительства предприятий, на деле это было трудно сделать из-за забюрократченности деятельности и местных Советов, и ведомств, и самих предприятий.

В целом в указанных выше партийно-советских решениях на высшем уровне перед Советами были поставлены задачи повышения их роли и влияния на все сферы жизни общества, привлечения трудящихся к управлению, мобилизации масс на ускорение развития страны, совершенствование своей организации, содержания и форм деятельности[9, с. 5]. Обращалось внимание и на развитие демократических элементов в работе Совета и его аппарата. Особую роль играло повышение роли Советов в сфере государственного управления. С этой целью были предприняты попытки совершенствовать управленческие механизмы работы Советов, повысить уровень работы их аппарата и активизировать организационно-массовую деятельность[10, с. 22], но опять же все эти меры в значительной степени имели сугубо бюрократический характер. Вместе с тем принятые решения не смогли устранить недостатки организационно-правового характера действовавшей системы местных Советов. К середине 1980-х гг. выявились формальный

характер представительных институтов; доминирование исполнительных органов над представительными; осуществление вышестоящими органами власти руководства деятельностью нижестоящих (принцип демократического централизма); сращивание партийного и государственного аппаратов при однопартийном политическом механизме, а также неэффективность организационно-массовой деятельности местных органов власти.

Причин этих негативных явлений было много. Формальный характер представительных институтов определялся безальтернативностью выборов по принципу «один кандидат - один депутат». Фактически «выбирать» было некого, так как избирались кандидатуры, подобранные и рекомендованные партийными комитетами. На практике местные Советы превратились в органы исполнения решений КПСС и вышестоящих Советов с отсутствием инициативы с мет, поскольку планы социально-экономического развития утверждались «сверху». Так, депутатский корпус местных Советов в конце 1970-х - 1980-х гг. включал все слои общества и отличался относительным постоянством. Рабочие составляли в среднем 38 - 39%, колхозники - 28 - 29%, служащие и другие - чуть более 30%, и в целом к началу 1980-х годов в СССР было 51565 местных Советов, в которые было избрано 2 млн. 285 тыс. депутатов[11]. Учитывая искусственное регулирование безальтернативных советских выборов и тщательную систему предварительного государственного и партийного фильтра при отборе кандидатуры «выдвигаемых» в депутаты, статистика показывает не столько естественную социальную динамику политической жизни в Советском Союзе, сколько существующие внутри власти тенденции и квоты. Это показывает искусственное регулирование составов депутатского корпуса местных Советов.

К тому следует добавить то обстоятельство, что в самой деятельности местных Советов наблюдалось фактическое подчинение исполкомам этих же Советов (исполком формировался на сессии Совета голосованием депутатов, при этом основная часть депутатов работала на общественных началах, а часть, несколько человек, входили в состав исполкома и работали там на профессиональной основе). Исполком и его председатель фактически руководили работой Совета, осуществляли подготовку перечня вопросов для обсуждения и проекты решений. На сессиях местных Советов депутаты лишь голосовали за подготовленные аппаратом решения, и в абсолютном большинстве случаев, единогласно. Такое положение обеспечивалось законодательно закрепленными за исполкомами полномочиями по организации работы местных Советов (созыв сессий, координация постоянных комиссий и др.), а также регулярной деятельностью исполкомов и наличием профессионального аппарата чиновников-управленцев. В связи с этим в общественной науке даже получил распространение тезис о том, что под местным органом советской власти следует понимать в совокупности как собственно Совет, состоящий из избранных народом депутатов и работающий в сессионном порядке, так и исполком этого Совета. И получалось, что руководители и работники исполкома и других исполнительных органов, будучи депутатами («по должности»), должны были «контролировать» сами себя. Это во многом объясняло практику фактического подчинения Советов управленческому аппарату[12. с. 63] и одновременно это искажало принцип народовластия, выражаемого через местные Советы депутатов.

Соответственно декларации о народовластии местных Советов во многом оказывались не более чем лозунгами. Принцип демократического централизма, перенесенный из партийной жизни в практику государственного строительства, также не отвечал тезису о народовластии. Поэтому провозглашаемая в законах о местных Советах самостоятельность этих Советов существенно нивелировалась указанным выше подчинением нижестоящих местных Советов вышестоящим Советам, причем, подчеркнем это особо, в административном порядке. При этом имело место двойное подчинение

исполнительных органов местных Советов – они были обязаны руководствоваться решениями соответствующего Совета, а также подчиняться вышестоящему исполнительному и распорядительному органу. Это преследовало цель обеспечения централизации государственного управления, прежде всего в вопросах планирования и бюджетно-финансовой деятельности.

Таким образом, в рассматриваемый период нормативно-правовая база, компетенция, социальное значение института местных Советов существенно расходились с практикой, было много рапортов об «успехах» при пустых полках магазинов, при зависимости от КПСС, всемогущих министерств и ведомств [13;14;15 и др.]. Это свидетельствовало о неэффективной политике советского государства в сфере деятельности местных Советов. И существующая тогда система государственного управления уже была не в состоянии разрешить кризис, поскольку программа наступившей «перестройки» (1985-1991 гг.) несла в себе, как и ранее, административно-командный подход, ту же однопартийность, и в итоге – все «перестроечные» планы правящей советско-партийной элиты так и остались невыполненными, в том числе это касалось также и попытки активизировать деятельность местных Советов, которая так и не привела к их эффективному реформированию.

Список литературы:

1. Тулупов Н.С. Партийный и государственный кон-троль в условиях советской ведомственности: от эпохи застоя к перестройке // Социальные и гуманитарные науки. Серия: История. 2024. №2. С. 49-67.
2. Ульянова М.В. Тенденции и противоречия реформирования экономической модели развитого социализма в СССР в 1965 - 1991 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2011.
3. Мау В.А. Экономика застоя: путь в никуда // Полит.ру. 2007. 8 июля / <https://polit.ru/article/2007/07/08/mau/> (дата обращения: 16.02. 2025).
4. Постановление ЦК КПСС от 25.07.1986 «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советами народных депутатов». М.: Политиздат, 1986.
5. Постановление ЦК КПСС, ПВС СССР и СМ СССР от 25.07.1986 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» // Известия. 1986. 27 июля.
6. Матвеев М.Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1977-2003 годах: дис. ... д-ра ист. наук. Саратов, 2006.
7. Корневская Е.И. Советы и социальные потребности населения. М., 1988.
8. Родионов Б. Район подсчитывает доходы // Известия. 1987. 20 августа.
9. Местные советы народных депутатов - органы народовластия и социалистического самоуправления. М., 1986.
10. КПСС и развитие советской политической системы. М, 1987.
11. Известия. 1982. 27 августа.
12. Ярных М.В. Ярных М. В. Местные советы Удмуртии в период реформирования (1985-1993 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2006
13. Степанов И.М. Уроки и парадоксы Российского конституционализма. М., 1996.
14. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.

15. Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993 гг.). М., 2000.

References:

1. Tulupov N.S. Party and state control in the context of Soviet departmentalism: from the era of stagnation to perestroika // Social and humanitarian sciences. Series: History. 2024. No. 2. Pp. 49-67.
2. Ulyanova M.V. Trends and contradictions of reforming the economic model of developed socialism in the USSR in 1965 - 1991: diss. ... Cand. of History. Sciences. Moscow, 2011.
3. Mau V.A. Economy of stagnation: the road to nowhere // Polit.ru. 2007. July 8 / <https://polit.ru/article/2007/07/08/mau/> (date of access: 16.02. 2025).
4. Resolution of the Central Committee of the CPSU of July 25, 1986 "On the Further Improvement of Party Leadership of the Councils of People's Deputies". Moscow: Politizdat, 1986.
5. Resolution of the Central Committee of the CPSU, the Supreme Council of the USSR and the Council of Ministers of the USSR of July 25, 1986 "On Measures to Further Enhance the Role and Strengthen the Responsibility of the Councils of People's Deputies for Accelerating Socioeconomic Development in Light of the Decisions of the XXVII Congress of the CPSU" // Izvestia. 1986. July 27.
6. Matveyev M.N. Power and Society in the System of Local Self-Government of Russia in 1977-2003: dis. ... Doctor of History. Saratov, 2006.
7. Korenevskaya E.I. Councils and Social Needs of the Population. Moscow, 1988.
8. Rodionov B. The District Calculates Incomes // Izvestia. 1987. August 20.
9. Local councils of people's deputies - organs of democracy and socialist self-government. M., 1986.
10. The CPSU and the development of the Soviet political system. M, 1987.
11. Izvestia. 1982. August 27.
12. Yarnykh M.V. Yarnykh M.V. Local councils of Udmurtia during the reform period (1985-1993): diss. ... candidate of historical sciences. Izhevsk, 2006
13. Stepanov I.M. Lessons and paradoxes of Russian constitutionalism. M., 1996.
14. Avakyan S.A. Constitution of Russia: nature, evolution, modernity. M., 2000.
15. Lukyanova E.A. Russian statehood and constitutional legislation in Russia (1917-1993). Moscow, 2000.