Дата поступления рукописи в редакцию: 25.08.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 01.10.2026 г.
DOI: 10.24412/2224-9133-2026-9-415-418

НАЗАРЛИ Магамед Арчил оглы,
аспирант кафедры теории и истории государства и права юридического факультета ОмГУ им. Ф.М. Достоевского,
e-mail: m.nazarli@mail.ru

Научный руководитель:
ЯЩУК Татьяна Федоровна,
д.ю.н., профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского,
e-mail: yashukomsu@mail.ru

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В СССР И РСФСР СЕРЕДИНЫ 1980-Х ГГ.: ПРОТИВОРЕЧИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА И ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. *В статье рассматривается состояние системы местного управления в СССР и РСФСР к середине 1980-х гг. и выявляются причины, обусловившие необходимость ее последующего реформирования. Анализируются конституционный статус местных Советов народных депутатов, их место в единой системе государственной власти, соотношение Советов и исполнительных комитетов, зависимость территориального управления от отраслевых министерств и централизованного распределения ресурсов. Особое внимание уделено противоречию между широкой нормативно закрепленной компетенцией Советов и ограниченными возможностями ее самостоятельной реализации, а также состоянию местных финансов и форм участия населения. Показано, что к концу 1980-х гг. проблема местной власти приобрела системный характер: речь шла уже не только о недостатках отдельных органов, а о несоответствии территориальной ответственности Советов организационным и экономическим условиям их деятельности. Реформы рубежа 1980-1990-х гг. рассматриваются лишь как следствие накопившихся ранее противоречий.*

Ключевые слова: *местные Советы народных депутатов, местное управление, перестройка, демократический централизм, социалистическое самоуправление, местное хозяйство, реформа местной власти.*

NAZARLI Magamed Archil ogly,
Postgraduate student of the Department of Theory and History of State and Law, Faculty of Law Omsk State University named after F.M. Dostoevsky
Scientific director:

YASCHUK Tatyana Fedorovna,
Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Faculty of Law, Dostoevsky Omsk State University

LOCAL SOVIETS OF PEOPLE'S DEPUTIES IN THE USSR AND THE RSFSR IN THE MID-1980S: CONTRADICTIONS OF LEGAL STATUS AND PREREQUISITES FOR REFORMING LOCAL GOVERNMENT

Annotation. *The article examines the state of local government in the USSR and the RSFSR by the mid-1980s and identifies the reasons that made its subsequent reform necessary. It analyzes the constitutional status of local Soviets of People's Deputies, their place within the unified system of state power, the relationship between Soviets and executive committees, and the dependence of territorial administration on sectoral ministries and centralized allocation of resources. Particular attention is paid to the contradiction between the broad legally established competence of local Soviets and their limited ability to exercise it independently, as well as to local finances and public participation. The study shows that by the end of the 1980s the problem had become systemic: the issue was not merely the shortcomings of individual bodies, but the mismatch between the territorial responsibility of local Soviets and the organizational and economic conditions of their activity. The reforms of 1990-1991 are considered only as a consequence of contradictions accumulated earlier.*

Key words: *local self-government, local Soviets of People's Deputies, local administration, perestroika, democratic centralism, socialist self-government, local economy, reform of local government.*

К середине 1980-х гг. местные Советы народных депутатов формально обладали значительным объемом властных полномочий. Конституция СССР 1977 г. определяла Советы как политическую основу государства, а местные Советы - как органы государственной власти на соответствующей территории. Они утверждали планы экономического и социального развития и местные бюджеты, руководили подчиненными предприятиями и учреждениями, решали вопросы социально-культурного и хозяйственного строительства [1]. Конституция РСФСР 1978 г. воспроизводила эту модель [2]. Поэтому кризис местного управления нельзя объяснить отсутствием у Советов компетенции как таковой. Проблема состояла в расхождении между широтой юридически закрепленных полномочий и реальными условиями их осуществления.

Основным ограничителем самостоятельности выступала сама организация советской государственной власти. Принцип демократического централизма сочетал выборность и подотчетность органов с обязательностью решений вышестоящих звеньев. Местный Совет решал вопросы территории, но одновременно являлся частью единой государственной вертикали и должен был проводить решения вышестоящих органов [1; 2]. В результате наличие собственного предмета деятельности не означало наличия самостоятельного политического и хозяйственного усмотрения. Особенно заметно это проявлялось в планировании и распределении ресурсов: местные потребности включались в общегосударственные и республиканские планы, а возможность изменить приоритеты на уровне территории была ограничена.

Внутри местного аппарата существовало и другое противоречие - между формальным положением Совета как органа власти и фактической ролью постоянно действующего исполнительного аппарата. Исполнительный комитет избирался Советом и был ему подотчетен, однако одновременно отчитывался перед вышестоящим исполнительным органом. Отделы и управления исполкомов включались также в отраслевые вертикали [1; 2]. Сессии Совета проводились периодически, тогда как исполком и его профессиональный аппарат ежедневно готовили решения, располагали основной управленческой информацией и организовывали их исполнение. Такая конструкция не устраняла представительный характер Советов, но объективно усиливала административное начало и затрудняла постоянный депутатский контроль.

Наиболее остро противоречия проявлялись в хозяйственной сфере. Совет отвечал за комплексное развитие территории, состояние коммунального хозяйства, торговли, бытового обслуживания, жилищного строительства и социальной инфраструктуры. При этом значительная часть предприятий, расположенных на территории, могла находиться в союзном или республиканском подчинении. Их основные производственные планы, капитальные вложения и ресурсы определялись отраслевыми министерствами и ведомствами. Местные Советы могли контролировать отдельные вопросы и координировать деятельность таких предприятий, но не распоряжались ими как собственник [1; 3; 4]. Возникало устойчивое несоответствие: ответственность носила территориальный характер, а реальные хозяйственные рычаги были распределены между различными ведомственными центрами.

Финансовая зависимость усиливала указанную проблему. Местный бюджет утверждался Советом, но его доходная база и возможности расходования были тесно связаны с централизованной системой планирования и межбюджетного распределения. Самостоятельная муниципальная собственность как особая экономическая основа местной власти в действовавшей конституционной модели отсутствовала. Поэтому расширение перечня полномочий само по себе не обеспечивало реального усиления Советов: для исполнения решений требовались ресурсы, которыми местные органы не всегда могли распоряжаться. Именно это противоречие между обязанностью отвечать за состояние территории и ограничен-

ностью собственной материальной базы стало одной из ключевых предпосылок последующего пересмотра всей модели местного управления.

Показательно, что необходимость исправления такого положения была официально признана еще до появления законодательства о местном самоуправлении. Постановление от 25 июля 1986 г. № 876 ставило задачу повысить роль и ответственность Советов, расширить их воздействие на предприятия независимо от ведомственной подчиненности, усилить координацию планов и укрепить доходную базу местных бюджетов [6]. Этот акт важен не столько как этап будущей реформы, сколько как источник, характеризующий состояние системы в середине десятилетия. Если потребовалось специально усиливать влияние Советов на хозяйство собственной территории и передавать им дополнительные финансовые возможности, значит ранее закрепленная компетенция не обеспечивала достаточных инструментов ее реализации.

Формы участия населения также существовали задолго до реформ. Депутаты работали с избирателями, действовали собрания и сходы граждан, общественные организации, домовые, уличные и иные формы общественной самодеятельности. Положение 1985 г. об общих собраниях и сходах прямо рассматривало их как форму участия населения в решении вопросов местного и общегосударственного значения [5]. Однако наличие процедур участия не гарантировало сопоставимого влияния на содержание решений. Возможности граждан были связаны с возможностями самого Совета, а они ограничивались централизованным планированием, отраслевой системой управления и политической организацией советского государства. Поэтому проблема заключалась не в отсутствии участия, а в его ограниченной результативности.

Юридическая литература второй половины 1980-х гг. показывает, что недостатки местного управления воспринимались современниками уже как взаимосвязанная проблема. В работах Г. В. Барабашева, Н. Г. Старовойтова, К. Ф. Шеремета, В. И. Васильева вопрос ставился через повышение реальной роли Советов, совершенствование их отношений с исполнительными органами и хозяйственными структурами [7; 8]. Одновременно обсуждение социалистического самоуправления народа расширяло представления о непосредственном участии граждан и ответственности выборных органов [9; 10]. При этом социалистическое самоуправление не тождественно современному местному самоуправлению: оно охватывало более широкий круг государственных и общественных форм. Значение этой дискуссии состояло прежде всего в том, что она позволяла поставить вопрос о пределах административной централизации и о необходимости большей самостоятельности низовых звеньев.

Таким образом, к концу 1980-х гг. накопился комплекс противоречий, которые уже трудно было устранить отдельными организационными мерами. Местные Советы обладали широкой юридической компетенцией, но действовали внутри жесткой иерархии; отвечали за комплексное развитие территории, но не контролировали значительную часть ее хозяйственных ресурсов; формально руководили исполнительными органами, но зависели от постоянно действующего аппарата; имели развитые формы связи с населением, однако реальное влияние граждан на распределение ресурсов и приоритетов оставалось ограниченным. На этом фоне демократизация и гласность второй половины 1980-х гг. не создали проблему местной власти заново, а сделали более заметными уже существовавшие несоответствия.

Поэтому последующее обращение законодателя к категории местного самоуправления следует понимать прежде всего как реакцию на кризис прежней модели. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. закрепил иной подход к решению вопросов местного значения и материально-финансовой основе местной власти [11], однако подробное содержание этой реформы выходит за пределы настоящего исследования. Для оценки предшествующего периода важнее другое: к рубежу десятилетий потребность в реформировании возникла не из одного политического решения, а из длительного несоответствия между нормативным статусом Советов и организационными, финансовыми и хозяйственными возможностями их деятельности. Именно это несоответствие определило историческую логику перехода от попыток «усилить Советы» к поиску иной модели местного управления.

Список литературы:

[1] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

[2] Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

[3] О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. в ред. Закона РСФСР от 3 августа 1979 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 32.

[4] О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 20 ноября

1980 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 48. Ст. 1593.

[5] Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 36. Ст. 1269.

[6] О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС: постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 // Собрание постановлений Правительства СССР. 1986. № 27. Ст. 151.

[7] Барабашев Г. В., Старовойтов Н. Г., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М.: Юридическая литература, 1987. 368 с.

[8] Барабашев Г. В., Васильев В. И., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Советское государство и право. 1988. № 5. С. 3-13.

[9] Гулиев В. Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 3-11.

[10] Тихомиров Ю. А. Проблемы активизации политических институтов // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 14-21.

[11] Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I.

References:

[1] Constitution (Basic Law) of the Union of Soviet Socialist Republics: adopted by the Supreme Soviet of the USSR on October 7, 1977 // Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR. 1977. No. 41. Art. 617.

[2] Constitution (Basic Law) of the Russian Soviet Federative Socialist Republic: adopted by the Supreme Soviet of the RSFSR on April 12, 1978 // Bulletin of the Supreme Soviet of the RSFSR. 1978. No. 15. Art. 407.

[3] On the City and City-District Soviet of People's Deputies of the RSFSR: Law of the RSFSR of July 29, 1971, as amended by the Law of the RSFSR of August 3, 1979 // Bulletin of the Supreme Soviet of the RSFSR. 1979. No. 32.

[4] On the Territorial and Regional Soviet of People's Deputies of the RSFSR: Law of the RSFSR of November 20, 1980 // Bulletin of the Supreme Soviet of the RSFSR. 1980. No. 48. Art. 1593.

[5] On Approval of the Regulations on General Meetings and Gatherings of Citizens at Their Place of Residence in the RSFSR: Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the RSFSR of August 27, 1985 // Bulletin of the Supreme Soviet of the RSFSR. 1985. No. 36. Art. 1269.

[6] On Measures to Further Enhance the Role and Strengthen the Responsibility of Soviets of People's Deputies for Accelerating Socio-Economic Development in Light of the Decisions of the XXVII Congress of the CPSU: Resolution of the Central Committee of the CPSU, the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR and the Council of Ministers of the USSR of July 25, 1986, No. 876 // Collection of Resolutions of the Government of the USSR. 1986. No. 27. Art. 151.

[7] Barabashev G. V., Starovoitov N. G., Sheremet K. F. Soviets of People's Deputies at the Stage of Improving Socialism. Moscow: Legal Literature, 1987. 368 p.

[8] Barabashev G. V., Vasiliev V. I., Sheremet K. F. Soviets of People's Deputies: A Time of Change // Soviet State and Law. 1988. No. 5. Pp. 3–13.

[9] Guliev V. E. Theoretical Issues of Socialist Self-Government // Soviet State and Law. 1986. No. 2. Pp. 3–11.

[10] Tikhomirov Yu. A. Problems of Activating Political Institutions // Soviet State and Law. 1986. No. 6. Pp. 14–21.

[11] On the General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR: Law of the USSR of April 9, 1990, No. 1417-I.

ПРАВО и УПРАВЛЕНИЕ

научно-правовой журнал

(№ 9 сентябрь)
2026 год

Подписано в печать 02.10.2026.
Формат 60x90/8. Печ. л. 21,5. Тираж 100 экз. Заказ № 89.

Отпечатано в типографии ООО «Юркомпани»
г. Москва, ул. Горбунова, д. 2 стр. 3.