

*Поляков А. Н.* Русское источниковедение: уч. пособие. Оренбург: Изд-во Оренб. гос. ун-та, 2016.

*Романовская Е. В.* Цензура в архаичном обществе // Цензура как социокультурный феномен: сб. науч. тр. Саратов: Изд-во «Новый ветер», 2007. С. 45–50.

*Усаков В. А.* Контрольные комиссии РКП(б) – ВКП(б): замысел и опыт партийно-государственного управления в СССР в 1920-е гг. Тамбов.: Изд-во ТРОО Бизнес, наука, общество, 2011.

УДК 94(470.51):353

В. А. Васильев  
Удмуртский федеральный исследовательский центр  
Уральского отделения Российской академии наук,  
г. Ижевск

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА МИНИСТРОВ УДМУРТСКОЙ АССР В 1946–1991 гг.

В статье рассматриваются изменения в нормативно-правовом обеспечении деятельности Совета Министров Удмуртской АССР и его аппарата в 1946–1991 гг. Совет Министров Удмуртии на протяжении всего периода своего существования являлся основой системы органов управления республики, и без наличия широкой базы регулирующих документов его работа была невозможна. По итогам проведенного исследования установлено, что комплекс нормативных актов, характеризующих статус, структуру и полномочия Совета Министров УАССР, процессы принятия им управленческих решений были достаточно широкими и разнообразными. При этом, если на момент образования данного органа власти, кроме конституций, статус и направления деятельности Правительства Удмуртии мало где прописывались, то со временем данный каркас обрастал все большим числом подзаконных и ведомственных актов, часть положений которых затем закрепились на законодательном уровне.

Ключевые слова: региональные органы власти, Удмуртская АССР, Совет Министров УАССР, нормативно-правовое обеспечение.

Одним из основных направлений деятельности государства является осуществление функций управления посредством принятия нормативных актов распорядительного характера. В СССР как на союзном, так и на федеральном и республиканском уровнях центральными органами управления народным хозяйствам являлись Правительства или Советы Министров, в Удмуртии в 1946–1991 гг. – Совет Министров Удмуртской АССР.

Эффективность работы любого государственного органа невозможна без достаточного ее обеспечения действующими нормативно-правовыми актами по той причине, что чем больше перечень специальных норм о том или ином органе власти, тем более детально и глубоко зафиксирован его статус в сложившейся политико-правовой системе.

Историография вопроса на данный момент не является обширной. К наиболее близким по тематике исследования относятся работы о Советах Министров Чувашской [Гвоздев, 2022] и Мордовской АССР [Учватов, 2016]. Кроме того, имеются труды, посвященные правовому статусу Удмуртской АССР, а вместе с ним и статусу высших органов государственной власти республики [Войтович, 2003]. Отдельно некоторыми исследователями также рассматривалось конституционное законодательство, касающееся функций органов управления АССР [Протасов, 2017].

Целью статьи является выявление изменений в составе и содержании основных нормативно-правовых документов относительно деятельности Совета Министров УАССР в 1946–1991 гг., т. е. с момента его образования и до конца существования СССР, а вместе с ним и Удмуртской АССР. К задачам данного исследования относятся определение видов основных документов, регулирующих деятельность Совета Министров УАССР, и краткая характеристика их особенностей.

Источниками для исследования явились документы из фондов Центрального государственного архива Удмуртской Республики (ЦГА УР), среди которых можно выделить, как собственно сами правовые акты, относящиеся к Совету Министров УАССР, так и принятые на их основе локальные правительственные документы.

Нормативно-правовое обеспечение деятельности Совета Министров УАССР – это комплекс взаимосвязанных нормативных актов, в которых закреплены организационно-правовые основы работы правительства, а также изложены гарантии его распорядительной деятельности посредством осуществления контрольно-надзорных функций и документационного обеспечения управления.

Основой системы последующих нормативных актов о порядке работы Совета Министров УАССР на протяжении всей истории его существования являлись конституции – основные законы. В статьях конституций ставились цели и задачи деятельности советских органов и органов управления, определялся их функционал и компетенции, излагалась структура.

Первой конституцией, которая напрямую касалась Совета Министров АССР, была Конституция СССР 1936 г. После преобразования в 1946 г. Совнаркома УАССР в Совет Министров конституционные положения, а также положения последовавших за ним основных законов

РСФСР и УАССР о Совете Народных Комиссаров АССР были полностью перенесены на Совет Министров АССР. Однако, несмотря на всю значимость этого акта для советской правовой системы, деятельности правительств автономных республик он касался крайне мало. Лишь в одной статье оговаривалось, что Совмин АССР образуется ее Верховным Советом [Конституция СССР, 1967, с. 65].

Вслед за Конституцией СССР в 1937 г. был принят Основной закон РСФСР. Исходя из того, что автономная республика имела особый статус в составе федерации, российская конституция значительно дополняла положения Основного закона СССР. Главным нововведением стала статья, в которой дается характеристика Совета Министров АССР как «высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти автономной республики» [Конституция РСФСР, 1952, с. 18], чем четко фиксируется как положение правительства АССР в системе органов власти автономной республики, так и напрямую зависящая от него форма издаваемых им источников права.

Помимо порядка образования правительства, в нем дополнительно оговаривались вопросы подчиненности и подотчетности деятельности Советов Министров автономной республики. Из последнего наиболее существенным становится определение характера связей Совета Министров РСФСР и Совета Министров АССР, в которых правительство автономии занимало, хоть и не напрямую, но подчиненное положение [Там же, с. 14]. Также именно федеральное законодательство на данном этапе фиксировало состав Совминов АССР [Там же, с. 18–19].

В наиболее полном и законченном виде конституционные элементы правового статуса Совета Министров УАССР к тому времени были изложены в Конституции УАССР 1938 г. Кроме всего ранее перечисленного, в документе был очерчен круг полномочий Совета Министров УАССР в сфере управления народным хозяйством республики [Конституция УАССР, 1948, с. 13], а вопросы образования правительства были дополнены порядком назначения и снятия с должности в случае необходимости отдельных членов Совета Министров [Там же, с. 10].

Однако существенным недостатком всех основных законов, обеспечивающих деятельность Совета Министров до 1977–1978 гг., являлась их значительная обобщенность, не затрагивающая такие не менее важные вопросы, как порядок взаимодействия правительства с центральными, отраслевыми и местными органами власти страны и республики, организация работы, регламентация состава, функций и деятельности структурных подразделений правительства, прав и обязанностей отдельных членов Совета Министров.

Указанные выше недостатки частично компенсировались более поздними конституциями и иными нормативными актами. Так, утверждение нового состава, а также кадровые изменения в правительстве фиксировались нормами подзаконных актов посредством принятия постановлений Верховного Совета УАССР. В перерывах между сессиями Верховного Совета назначение отдельных министров осуществлялось на основе указов его Президиума.

Кроме того, получили распространение акты исполнительно-распорядительных органов, которые касались отдельных полномочий Советов Министров АССР и не только. Среди них, например, принятое в 1961 г. постановление Совета Министров РСФСР, в котором правительствам автономных республик давалось право реорганизовывать и ликвидировать предприятия и строительные организации, не входящие в систему какого-либо министерства или ведомства РСФСР [ЦГА УР, ф. Р-551, оп. 2, д. 2894, л. 40об.].

В апреле 1955 г. статус и распределение обязанностей руководства Совета Министров УАССР были зафиксированы постановлением Совета Министров УАССР [Там же, д. 2087, л. 23–27]. В документе прописывались компетенции председателя, его первого заместителя, заместителей председателя Правительства Удмуртии, характер их взаимоотношений и виды принимаемых актов.

К тому же, если изменения системы органов государственного управления республики происходили на основе документов, исходящих от Верховного Совета УАССР – законов о поправках в конституцию, указов и постановлений, то непосредственно структура Совета Министров УАССР менялась на основании постановлений органов управления. Так, Бюро, а затем Президиум Совета Министров, были образованы именно на основании постановлений Совета Министров УАССР [Там же, д. 1920, л. 88; д. 3622, л. 186]. В них оговаривались цель и задачи деятельности этих органов, состав и вид исходящих актов.

Процедура нормотворчества в Совете Министров также была закреплена подзаконными актами, например, постановлением 1955 г. «О порядке подготовки и представления проектов постановлений и материалов на заседания Совета Министров УАССР» [Там же, д. 2085, л. 46–48]. В документе оговаривались порядок и сроки проведения заседаний Совета Министров и его Президиума, ход разработки и представления материалов к рассмотрению. Сам же ход заседания и принятые правительством решения фиксировались в протоколе заседания Совета Министров или его Президиума.

Работа аппарата Совета Министров и его отделов регулировалась соответствующими положениями. Так, в положении об отделе ЗАГС

Совета Министров УАССР были перечислены задачи работы отдела, его полномочия, вид издаваемых документов, определен статус заведующего отделом [Там же, д. 3427, л. 123–125]. Их особенностью была нацеленность на поддержание эффективного, качественного и объективного процесса принятия правительством решений на основе различных справочно-информационных документов: справок, докладных записок, информации, направляемых структурными подразделениями аппарата на рассмотрение руководства и коллегии Совета Министров.

В 1970 г. правительством было утверждено первое положение об Управлении делами Совета Министров УАССР [Там же, д. 3933, л. 113–116]. В нем впервые прописывались структура, задачи деятельности Управления делами, права и обязанности его руководителя – Управляющего делами, ранее нигде не зафиксированные.

Результатом процесса планирования работы правительства становился план работы Совета Министров УАССР [Там же, д. 1125, л. 141–142об.]. В нем оговаривались даты и повестка заседаний Совета Министров, ответственные исполнители и докладчики.

Кроме положения, структура аппарата и Управления делами Совета Министров устанавливались штатным расписанием. Оно состояло из списка отделов, штата сотрудников и обслуживающего персонала Совета Министров с указанием фонда заработной платы [Там же, д. 735, л. 3–4об.]. При необходимости могла происходить перестройка Управления делами. Например, в январе 1955 г. Совет Министров УАССР своим постановлением «Об устранении недостатков в организационной структуре и излишеств в штатах аппарата Совета Министров УАССР», помимо сокращения штата правительственного аппарата, провел объединение сектора кадров с организационно-инструкторским отделом, а секретариата с общим отделом [Там же, д. 2160, л. 76].

Финансирование деятельности Совета Министров происходило за счет средств бюджета и спецсредств на основании утвержденных смет расходов [Там же, д. 735, л. 1–2об.]. В смете имелись статьи по зарплате, на канцелярские и хозяйственные расходы, пособия, по командировкам и учебам, на приобретение книг и учебной литературы, закупку и ремонт оборудования и инвентаря и др. Расходы по зарплате напрямую зависели от штатного расписания.

В 1977–1978 гг. были приняты новые Конституции СССР, РСФСР и УАССР. При этом Основные законы РСФСР и УАССР значительно конкретизировали уже имеющиеся положения. Однако из всех норм подзаконных актов, перечисленных выше, статьей Конституции

УАССР был закреплен лишь статус Президиума Совета Министров УАССР [Конституция УАССР, 1978, с. 29]. Остальные вопросы, связанные с порядком его деятельности, отношениями с другими государственными органами, должны были регулироваться законом о Совете Министров УАССР.

Перед законом о Совете Министров УАССР был принят аналогичный закон о Совете Министров РСФСР. С этого момента одной из статей четко фиксировались возможные способы взаимодействия федерального и республиканского правительств посредством гарантий участия правительства автономии в нормотворчестве и при принятии решений на федеральном уровне [Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1979, с. 518].

В законе «О Совете Министров УАССР», принятом в 1979 г., обозначался перечень вопросов, решаемых на заседаниях Совета Министров УАССР и его Президиума [ЦГА УР, ф. Р-620, оп. 5, д. 1609, л. 147], а также сроки их проведения [Там же, л. 150]. На законодательном уровне закреплялись функции и полномочия Председателя Совета Министров и его заместителей [Там же, л. 150], статус аппарата правительства и Управляющего делами [Там же, л. 151–151об.]. Порядок работы и структура аппарата, согласно закону, излагались в соответствующем положении.

В 1983 г. было принято новое положение об Управлении делами Совета Министров УАССР [ЦГА УР, ф. Р-551, оп. 2, д. 5497, л. 89–121]. В одном документе теперь были прописаны цели, задачи и функции Управления делами, а также содержались положения о структурных подразделениях аппарата, порядке их работы и взаимоотношений, правах и обязанностях сотрудников.

С 1981 г. в список документов, регулирующих деятельность Совета Министров УАССР и его аппарата, был добавлен регламент [Там же, д. 5242, л. 158–162]. В нем регулировались вопросы планирования работы Совмина, подготовки и проведения заседаний, контроля и проверки исполнения принятых постановлений, порядок проведения семинаров, совещаний и других массовых мероприятий, работа с кадрами, режим работы ответственных сотрудников и порядок приема ими граждан.

Таким образом, состав документов, обеспечивающих деятельность Совета Министров УАССР с 1946 по 1991 гг. был довольно разнообразен. Среди них имелись как акты органов государственной власти СССР, РСФСР и УАССР организационно-правового характера, так и документы их распорядительной деятельности. В свою очередь, распорядительная деятельность Совета Министров УАССР была подкреплена локальными нормативными актами, справочно-информационными, плановыми и финансов-бухгалтерскими документами.

При этом, если правовой статус Совета Министров УАССР законодательно был определен достаточно подробно, то непосредственно нормативно-правовое обеспечение работы Правительства Удмуртии с 1946 по 1979 г. осуществлялось в основном за счет подзаконных и ведомственных актов. Данное положение во многом было исправлено после принятия новой конституции УАССР в 1978 г. и специального закона о Совете Министров УАССР в 1979 г., когда отдельные положения норм исполнительных органов власти были зафиксированы в статьях законов.

Также немаловажным фактом становится постоянное, с момента образования Совета Министров УАССР, расширение видového состава документов, регламентирующих и гарантирующих работу как самого правительства, так и его структурных подразделений.

---

Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 32 (1086).

*Войтович В. Ю.* Развитие правового статуса Удмуртии в 1920–2000 гг.: основные вехи // Изв. высших уч. заведений. Правоведение. 2003. № 4 (249). С. 197–216.

*Гвоздев В. А.* Совет Министров Чувашской АССР в 1946–1991 гг.: правовой статус, состав и деятельность: дис. ... канд. ист. наук. Чебоксары, 2022.

Конституция (основной закон) РСФСР. Конституции (основные законы) АССР, входящих в состав РСФСР. М.: Гос. изд. юрид. лит., 1952.

Конституция (основной закон) СССР. М., 1967.

Конституция (основной закон) Удмуртской АССР. Ижевск: Изд. Верховного Совета Удмуртской АССР, 1948.

Конституция (основной закон) Удмуртской АССР. Ижевск: изд-во «Удмуртия», 1978.

*Протасов Е. Т.* Конституционные изменения 1970-х гг. и функции органов власти Бурятской АССР // СибСкрипт. 2017. № 3 (71). С. 73–78.

*Учатов П. С.* Совет Министров Мордовской АССР в 1934–1991 гг.: формирование, состав, деятельность: дис. ... канд. ист. наук. Саранск, 2016.

Центральный государственный архив Удмуртской Республики.

Ф. Р-551. Совет Министров Удмуртской Республики.

Ф. Р-620. Верховный Совет Удмуртской АССР и его Президиум.

УДК 930.25

Н. В. Минаева  
Сыктывкарский государственный университет  
им. Питирима Сорокина,  
г. Сыктывкар

## ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО ДОКУМЕНТА

Статья посвящена изучению и краткому анализу порядка оформления документов по личному составу, применяемых в практике кадрового администрирования и документооборота в исторической ретроспективе.