

УДК 342.51.09

DOI: 10.34670/AR.2026.74.25.001

Правовая природа обязательных постановлений в системе нормативных актов местных органов власти РСФСР (1920–1930-е гг.)

Дудченко Оксана Сергеевна

Доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации»,
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82/1;
e-mail: oksana-dudchenko@rambler.ru

Сакаев Василь Тимерьянович

Кандидат исторических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации»,
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82/1;
e-mail: sakaev2003@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу правового статуса и функциональной роли обязательных постановлений как особой разновидности нормативных актов, издаваемых местными органами государственной власти РСФСР в период 1920-х годов. В центре внимания исследования находятся вопросы юридической природы данных актов, их места в иерархии правотворчества советского государства, а также практики их применения в контексте становления и развития советской правовой системы. Автор исследует генезис института обязательных постановлений, выявляет их ключевые признаки, отличающие их от иных форм нормативного регулирования (декретов, постановлений центральной власти, распоряжений и инструкций). Особое внимание уделяется проблеме соотношения общегосударственного и местного нормотворчества в условиях формирования советской государственности.

Для цитирования в научных исследованиях

Дудченко О.С., Сакаев В.Т. Правовая природа обязательных постановлений в системе нормативных актов местных органов власти РСФСР (1920–1930-е гг.) // Вопросы российского и международного права. 2026. Том 16. № 7А. С. 11-17. DOI: 10.34670/AR.2026.74.25.001

Ключевые слова

Местные органы государственной власти, нормотворчество, нормативные правовые акты, обязательные постановления, юридическая природа, правовая система, советское право, местное регулирование, история права.

Введение

В современный период системного преобразования институтов публичной власти на местах особую значимость обретает изучение накопленного отечественного опыта их организации и функционирования. Проводимые административные реформы, направленные на оптимизацию вертикали управления и перераспределение полномочий между уровнями власти, требуют научного осмысления как современных тенденций, так и исторических прецедентов. В этом контексте целенаправленный анализ правовых и организационных основ деятельности местных органов государственного управления, сложившихся в советскую эпоху, представляется не просто академическим интересом, а актуальной исследовательской задачей. Система советских органов государственной власти закреплялась Конституцией РСФСР 1918 г., принятой V Всероссийским съездом советов 10 июля 1918 г. (вступила в силу 19 июля 1918 г.). В соответствии с Конституцией Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1918 г., институтами местного управления были определены городские и сельские Советы депутатов от рабочих, крестьян и красноармейцев, а также формируемые этими Советами исполнительные комитеты (исполкомы) [История советской Конституции, 1957, с. 142]. Помимо этого, к системе местных органов власти относились губернские, уездные и волостные съезды Советов и создаваемые ими исполнительные комитеты, которые выполняли координирующие и распорядительные функции на соответствующей административно-территориальной единице. Таким образом, советская модель местного управления в РСФСР структурно основывалась на принципе иерархического сочетания представительных органов (Советов и их съездов) и формируемых ими постоянно действующих исполнительно-распорядительных органов (исполкомов), что обеспечивало реализацию государственной власти на местах.

Основная часть

Согласно статье 63 Основного закона РСФСР 1918 года, «для выполнения возложенных на органы Советской власти задач при Советах (городских и сельских) и исполнительных комитетах (областных, губернских, уездных и волостных) образуются соответствующие отделы во главе с руководителями» [История советской Конституции, 1957, с. 153]. Данная формулировка позволяет сделать вывод о законодательном закреплении в Конституции РСФСР обобщающего термина «орган советской власти», однако, его содержание в нормативно-правовых актах РСФСР не раскрывалось [Дудченко, 2024, с. 16–23].

Оценивая практику советского нормотворчества в период 1920-х – начала 1930-х годов, можно констатировать, что её ключевой характеристикой было отсутствие чёткой системной организации и жёстко формализованной иерархической соподчинённости различных правовых актов. Т.Н. Ильина подчеркивает в своём исследовании, что в условиях того периода разделение нормативных актов на собственно законы и подзаконные документы было крайне затруднительным, а зачастую и вовсе невозможным [Ильина, 2013, с. 153].

Местные органы власти, функционировавшие в рассматриваемый период, осуществляли активную нормотворческую деятельность. Издаваемые ими правовые акты были ориентированы на решение двух взаимосвязанных стратегических задач: защиту достижений революционного переустройства и обеспечение общественной безопасности [Алёшкина, 2009, с. 38]. В рамках данного направления регулирования можно выделить несколько ключевых

сфер. Во-первых, это формирование и укрепление новой системы государственного управления, пришедшей на смену дореволюционным институтам. Во-вторых, это борьба с хозяйственной разрухой и планомерная организация экономической деятельности на основе принципов, провозглашённых новой властью. В-третьих, нормативные акты местных органов были направлены на установление и поддержание строгой трудовой дисциплины, что рассматривалось как необходимое условие для восстановления и развития народного хозяйства.

В пределах своей компетенции местные органы власти имели право издавать обязательные постановления. Как отмечал в 1923 году А.Н. Колесников, «по сути своей обязательное постановление является местным законом, который отличается от законов, издаваемых центральными органами, только тем, что ограничена территория, на которую они распространяют свое действие, и тем, что обязательное постановление не противоречит декретам и постановлениям центральной власти, которая не может отменять эти постановления» [Колесников, 1923, с. 13].

Впервые обязательные постановления как нормативно-правовые акты местных органов власти предусматривались циркулярным распоряжением Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «О порядке издания на местах обязательных постановлений» от 11 марта 1921 г. № 162 [СУ РСФСР, 1921, № 30, с. 169], согласно которому исполкомы, в пределах своей компетенции, предусмотренной ст. 61 Конституции РСФСР, постановлениями VII и VIII Всероссийского съездов советов о советском строительстве, положениями ВЦИК о волостных исполнительных комитетах и сельских советах, имели право издавать обязательные постановления, действие которых распространялось на все население соответствующего района и советские учреждения, расположенные на его территории.

Во второй половине 1920-х гг. право издания обязательных постановлений местными органами советской власти закреплялось Постановлением ВЦИК и СНК от 28 июня 1926 г. [СУ РСФСР, 1926, № 39, ст. 304] с последующими к нему дополнениями и изменениями [СУ РСФСР, 1927, № 13, ст. 91]. Основной принцип, положенный в основу этого постановления, исходит из отмеченной ранее необходимости установления ограничительного перечня вопросов, который и составляет предел ведения исполкомов и горсоветов в деле издания обязательных постановлений [Власов, 1927, с. 146]. Это постановление, отказавшись от широкой формулировки прав местных органов власти по изданию обязательных постановлений, права которых ранее определялись по декрету ВЦИК и СНК от 27 июля 1922 г. [СУ РСФСР, 1922, № 48, ст. 603] пределами ст. 61 Конституции РСФСР и постановлениями Всероссийских съездов советов, – ограничивает их нормотворческую сферу действия определенными рамками. Причины этого, как отмечал В.А. Власов, «... лежат в необходимости целесообразного разграничения сферы действия между соответствующими органами власти, а не в каком-либо сознательном умалении прав и свободы местных органов власти» [Власов, 1927, с. 146].

Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» от 30 марта 1931 г. также закрепляло, что местные исполкомы и советы, а также их президиумы (согласно Конституции РСФСР 1937 г. исполкомы президиумов не образуют) имеют право «в пределах соответствующей территории издавать обязательные постановления, устанавливая в них для всего населения или отдельных его групп или учреждений, предприятий и организаций те или иные обязанности, несоблюдение которых влечет ответственность в административном или, в подлежащих случаях, в судебном порядке» [Хронологическое собрание..., 1959].

Краевые (областные) исполнительные комитеты, включая аналогичные органы власти в автономных областях, были наделены правом принятия обязательных постановлений. Данное полномочие распространялось на всю сферу вопросов, относившихся к их ведению. Конкретные границы компетенции и правомочий этих органов детально регламентировались в специальных положениях, которые определяли их статус, структуру и функции. Президиумы указанных исполкомов, выступая в качестве их постоянно действующих рабочих органов, также обладали аналогичным правом издавать обязательные постановления в рамках делегированных им полномочий. Таким образом, система краевых и областных органов власти обладала значительной нормотворческой самостоятельностью, реализуемой через издание локальных нормативных актов, обязательных для исполнения на соответствующей территории всеми учреждениями, организациями и гражданами.

Исполнительные комитеты районного уровня, а также органы, приравненные к ним по своему административному статусу, и их соответствующие президиумы были уполномочены принимать обязательные к исполнению постановления. Сфера их нормотворческой компетенции охватывала определённый круг вопросов, имевших прямое отношение к обеспечению жизнедеятельности и правопорядка на подведомственной территории. Во-первых, в их полномочия входило издание актов, направленных на обеспечение охраны общественного порядка. Это включало нормативное регулирование борьбы с различными формами хулиганских проявлений, в том числе с действиями, нарушающими покой граждан в ночное время. Во-вторых, они могли издавать постановления, касающиеся охраны здоровья населения. Данное направление предполагало установление правил соблюдения санитарных норм, организацию мероприятий, нацеленных на оздоровление населённых пунктов, регулирование сферы общественного питания и санитарно-бытовых условий жизни граждан, а также принятие мер по борьбе с распространением заболеваний. В-третьих, к их ведению относились вопросы борьбы со стихийными бедствиями. Они были уполномочены устанавливать правила и меры, касающиеся предупреждения и ликвидации последствий таких чрезвычайных ситуаций, как пожары и наводнения. В-четвёртых, районные исполкомы могли издавать обязательные акты в сфере охраны лесов и лесных насаждений. Эти документы были направлены на предотвращение незаконных порубок, истребления зелёных массивов и возникновения лесных пожаров. Также, в сферу их регулирования входило установление порядка деятельности промышленных и торговых предприятий (речь шла, в частности, о контроле за соблюдением этими субъектами хозяйствования предъявляемых к ним общественных требований); регулирование деятельности предприятий сферы услуг; обеспечение общественной безопасности в промышленно-торговой сфере; организация системы всеобщего начального образования; ликвидация неграмотности среди военнообязанных; установление тарифов на услуги транспорта; организация и регулирование уличного движения; контроль за состоянием зданий, коммуникаций и благоустройством, в частности, за аварийным фондом; регламентация торговой деятельности; ветеринарно-санитарный надзор; учёт поголовья скота; организация дворницкой и сторожевой службы; расквартирование воинских частей; размещение населения при чрезвычайных ситуациях и другие вопросы местного значения [Хронологическое собрание..., 1959].

Таким образом, нормотворчество районных исполкомов носило ярко выраженный прикладной и социально-ориентированный характер, будучи сосредоточено на решении актуальных повседневных задач локального управления.

Местные органы власти, уполномоченные издавать обязательные постановления, не имели права делегировать указанные полномочия нижестоящим учреждениям. Следовательно, данное

полномочие носило персонифицированный характер и не подлежало дальнейшей делегации иным органам или структурным подразделениям самих исполкомов. Такой подход был направлен на централизацию нормотворческого процесса и предотвращение правового хаоса, который мог возникнуть в результате бесконтрольного нормотворчества на местах.

Издание обязательных постановлений было сопровождалось рядом существенных процедурных гарантий и временных ограничений. Срок действия такого нормативного акта, как правило, не мог превышать один год, что обеспечивало периодический пересмотр и актуализацию местного регулирования в соответствии с изменяющейся обстановкой. Легитимность документа обеспечивалась обязательной подписью председателя исполнительного комитета или его заместителя, а также заверением секретаря, что закрепляло персональную ответственность руководителей за принимаемое решение. Неотъемлемым условием вступления постановления в силу являлось его официальное опубликование для всеобщего сведения, что реализовывало принцип гласности в деятельности советов и обеспечивало информированность населения о вводимых правилах.

Отделы исполкомов и иные местные учреждения не обладали автономным правом на издание общеобязательных актов. Их роль в данном процессе ограничивалась правом законодательной инициативы: они могли вносить свои предложения и проекты постановлений на рассмотрение президиума соответствующего губернского или уездного исполкома. При этом внесение проекта должно было сопровождаться предварительным согласованием с профильным отделом губернского управления, отвечавшим за практическую реализацию будущих норм.

Все принятые уездными исполкомами обязательные постановления подлежали немедленной передаче в соответствующие отделы губернского управления для регистрации и последующего контроля. Более того, для обеспечения единого правового пространства и централизованного надзора копии всех обязательных постановлений, изданных на территории губернии, в обязательном порядке направлялись в Народный комиссариат внутренних дел РСФСР. Таким образом, создавалась двухуровневая система контроля: на местном (губернском) и общегосударственном (наркоматском) уровнях, что позволяло центру отслеживать местное нормотворчество и оперативно вмешиваться в случае принятия актов, противоречащих общесоюзному законодательству или генеральной политической линии.

Заключение

Обязательные постановления представляли собой нормативные правовые акты, основным содержанием которых являлось установление конкретных обязанностей либо категорических запретов на совершение определённых действий (Обязательные постановления Вологодского губернского исполнительного комитета «О регистрации рождений и смертей» от 08 июля 1925 г. № 112; «О мерах предосторожности от пожара» от 21 мая 1925 г., № 101; «О порядке регистрации потребительских обществ и их союзов» от 03 февраля 1925 г.) [Сборник важнейших распоряжений..., 1925, с. 33–38]. Ключевой отличительной чертой данной правовой формы было неременное закрепление в тексте мер юридической ответственности, применяемых в случае нарушения предписанных норм. Устанавливаемые обязанности и запреты могли быть адресованы как ко всему населению, проживающему на подконтрольной административной территории, так и к отдельным социальным или профессиональным группам, а также к государственным учреждениям, общественным объединениям и иным организациям. В силу своего общеобязательного характера такие постановления подлежали обязательному доведению до сведения

населения путём официального опубликования (обнародования) с использованием доступных для широкой аудитории способов коммуникации. Таким образом, они выступали в качестве локального инструмента регулирования общественных отношений, обеспечивая правовую определённость и гарантируя применение санкций за несоблюдение предписаний местной власти.

Библиография

1. Алёшкина, Э. Н. Виды и структура местных нормативных актов в период создания Советского государства (1917–1918 гг.) / Э. Н. Алёшкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 1. – С. 35–41. – URL: <https://rucont.ru/efd/516976>.
2. Власов, В. А. Обязательные постановления местных органов Советской власти / В. А. Власов // Советское право. – 1927. – № 4. – С. 145–169.
3. Дудченко, О. С. Конституционное определение понятий «орган государства», «орган государственной власти» и «орган государственного управления» в 1920-х гг. / О. С. Дудченко // Юридическая гносеология. – 2024. – № 8. – С. 16–23.
4. Ильина, Т. Н. Нормотворчество органов власти советского государства в первые послереволюционные годы / Т. Н. Ильина // Историко-правовые проблемы: новый ракурс : сборник научных статей. 1918 год: Рождение традиции. – Курск : КГУ, 2013. – Вып. 6. – С. 121–134.
5. История советской Конституции (в документах): 1917–1956 гг. – М. : Госюриздат, 1957. – 1046 с.
6. Колесников, А. Н. Обзор декрета 27 июля 1922 г. и обязательных постановлений за 1922 год / А. Н. Колесников // Власть советов. – 1923. – № 8–9. – С. 11–17.
7. Сборник важнейших распоряжений центральных и губернских органов власти (руководство для волисполкомов и сельсоветов) / Издание Вологодского губисполкома. – Вологда, 1925. – 133 с.
8. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. – 1921. – № 30. – Ст. 162.
9. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. – 1922. – № 48. – Ст. 603.
10. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. – 1926. – № 39. – Ст. 304.
11. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. – 1927. – № 13. – Ст. 91.
12. Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т. 2. 1929–1939 гг. – М. : Госюриздат, 1959. – 495 с.

The Legal Nature of Compulsory Resolutions in the System of Normative Acts of Local Authorities of the RSFSR (1920s–1930s)

Oksana S. Dudchenko

Doctor of Law Sciences, Associate Professor,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA),
119571, 82/1, Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: oksana-dudchenko@rambler.ru

Vasil' T. Sakaev

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA),
119571, 82/1, Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: sakaev2003@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of the legal status and functional role of compulsory resolutions as a special variety of normative acts issued by local state authorities of the RSFSR in

the period of the 1920s. The research focuses on the legal nature of these acts, their place in the hierarchy of law-making of the Soviet state, as well as the practice of their application in the context of the formation and development of the Soviet legal system. The author examines the genesis of the institution of compulsory resolutions, identifies their key features distinguishing them from other forms of normative regulation (decrees, resolutions of the central authority, orders, and instructions). Particular attention is paid to the problem of the correlation between statewide and local law-making in the conditions of the formation of Soviet statehood.

For citation

Dudchenko O.S., Sakaev V.T. (2026) *Pravovaya priroda obyazatel'nykh postanovleniy v sisteme normativnykh aktov mestnykh organov vlasti RSFSR (1920–1930-e gg.)* [The Legal Nature of Compulsory Resolutions in the System of Normative Acts of Local Authorities of the RSFSR (1920s–1930s)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 16 (7A), pp. 11–17. DOI: 10.34670/AR.2026.74.25.001

Keywords

Local state authorities, law-making, normative legal acts, compulsory resolutions, legal nature, legal system, Soviet law, local regulation, history of law.

References

1. Aleshkina, E. N. (2009). Vidy i struktura mestnykh normativnykh aktov v period sozdaniya Sovetskogo gosudarstva (1917–1918 gg.) [Types and structure of local normative acts during the creation of the Soviet state (1917–1918)]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*, (1), 35–41. <https://rucont.ru/efd/516976>
2. *Chronological collection of laws, decrees of the Presidium of the Supreme Soviet and resolutions of the Government of the RSFSR. Vol. 2. 1929–1939.* (1959). Gosyurizdat.
3. Dudchenko, O. S. (2024). Konstitutsionnoye opredeleniye ponyatiy "organ gosudarstva", "organ gosudarstvennoy vlasti" i "organ gosudarstvennogo upravleniya" v 1920-kh gg. [Constitutional definition of the concepts of "state body", "state authority body" and "state administration body" in the 1920s]. *Yuridicheskaya gnoseologiya*, (8), 16–23.
4. *History of the Soviet Constitution (in documents): 1917–1956.* (1957). Gosyurizdat.
5. Ilyina, T. N. (2013). Normotvorchestvo organov vlasti sovetskogo gosudarstva v pervye poslerevolutsionnyye gody [Law-making of the Soviet state authorities in the early post-revolutionary years]. In *Istoriko-pravovyye problemy: novyy rakurs. 1918 god: Rozhdeniye traditsii* (Issue 6, pp. 121–134). KSU.
6. Kolesnikov, A. N. (1923). Obzor dekreta 27 iyulya 1922 g. i obyazatel'nykh postanovleniy za 1922 god [Review of the decree of 27 July 1922 and mandatory regulations for 1922]. *Vlast' sovetov*, (8–9), 11–17.
7. *Collection of the most important orders of central and provincial authorities (guide for volost executive committees and village councils).* (1925). Vologda Guberniya Executive Committee.
8. *Collection of legalizations and orders of the Workers' and Peasants' Government.* (1921). No. 30, Art. 162.
9. *Collection of legalizations and orders of the Workers' and Peasants' Government.* (1922). No. 48, Art. 603.
10. *Collection of legalizations and orders of the Workers' and Peasants' Government.* (1926). No. 39, Art. 304.
11. *Collection of legalizations and orders of the Workers' and Peasants' Government.* (1927). No. 13, Art. 91.
12. Vlasov, V. A. (1927). Obyazatel'nyye postanovleniya mestnykh organov Sovetskoy vlasti [Mandatory regulations of local bodies of Soviet power]. *Sovetskoye pravo*, (4), 145–169.