

УДК 340

***МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ В 1930-Е ГОДЫ:
ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Раскрываются особенности института местных Советов в 1930-е гг. в советском государстве с точки зрения их статуса и места в политическом устройстве СССР. Анализируются соответствующие правовые акты, в том числе Конституции СССР и РСФСР (1936, 1937 гг.), научные труды по заявленной теме. Отмечается, что местные Советы как нижнее звено единой государственной власти функционировали на формально демократической основе, однако фактически они находились в подчинении как вышестоящих органов власти, так и партийных структур монопольно и политически правящей ВКП(б). Тем не менее, и при таком положении местные Советы вносили свой весомый вклад в социально-экономическом развитии подведомственной территории.

Ключевые слова: государственная власть, местные Советы, конституции, ВКП(б), исполкомы, депутаты, полномочия.

***LOCAL SOVIETS IN THE 1930S:
POLITICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Annotation: The features of the institution of local Soviets in the 1930s are revealed.

in the Soviet state in terms of their status and place in the political structure of the USSR. The relevant legal acts are analyzed, including the Constitutions of the USSR and the RSFSR (1936, 1937), scientific works on the stated topic. It is noted that the local Soviets, as the lower link of the unified state power, functioned on a formally democratic basis, but in fact they were subordinate to both higher authorities and party structures of the monopoly and politically ruling AUCP(b). Nevertheless, even in this situation, the local Soviets contributed significantly to the socio-economic development of the territory under their jurisdiction.

Key words: state power, local Soviets, constitutions, VKP(b), executive committees, deputies, powers.

В историко-правовой литературе отмечается, что в законодательной деятельности советского государства в период до Великой Отечественной войны применительно к местным Советам имели место ряд тенденции, одна из которых – «неустойчивость, подвижность» правовых актов, регулировавших органы местной власти. Например, новые законы о сельских Советах за это время принимались четырежды (1920, 1922, 1924, 1931 гг.), о городских Советах трижды (1922, 1925, 1933 гг.), положения об уездных, районных съездах и их райисполкомах - четырежды (1922, 1924, 1928, 1931 гг.) и т.д., а предвоенные годы (1938-41 гг.) и вовсе характеризовались «затишьем» в этом отношении [1, с.74].

К этому следует добавить, что наиболее важные законы о местных Советах были приняты в 1930-е гг., причем многие из них действовали довольно долго, включая и послевоенное время. Это явление можно объяснить, очевидно, тем обстоятельством, что к рубежу 1930 гг. с СССР после революционного кризиса, Гражданской войны, коллективизации социальные отношения относительно стабилизировались, сформировалась административно-командная система управления обществом и государством при монополюльно правящей ВКП(б).

Так, в 1933 г. была принята новая редакция Положения о городских Со-

ветах [2] (первое Положение было издано в 1925 г.) указывалось, что городские Советы депутатов образуются во всех городах и поселках и представляют собой «органы диктатуры пролетариата, призванным проводить политику центра на местах», в пределах своего ведения они должны были объединять все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве [2]. В число задач, закрепляемых Положением, входили такие, как принятие мер к поднятию культурно-хозяйственного состояния города (поселка) и улучшению жизни и быта населения; проведение в жизнь решений вышестоящих органов власти; охрана революционного порядка; разработка, утверждение и исполнение городского бюджета и др.

Городские советы пользовались правом юридического лица. Указывалось далее, что правом избирать и быть избранными в городские советы могли все граждане, имевшие избирательное право. В Положении раскрывались также вопросы проведения пленума (сессии) городского Совета, вопросы о депутатских секциях и комиссиях, об обязанностях и правах членов городских Советов, о связи депутатов с избирателями, мандатная комиссия совета.

В числе других правовых актов о местных Советах были Постановление ВЦИК Постановление ВЦИК «Об организационно - инструкторской и массовой работе наркоматов и отделов исполкомов» от 1 июля 1933 г., Постановление Президиума ЦИК «О формах учета хода и результатов выборов в Советы, на съезды Советов и в исполнительные комитеты» от 29 июня 1934 г., Постановление Президиума ЦИК «Об утверждении Инструкции о выборах в Советы в 1934-1935 г.» от 2 октября 1934 г., Постановление Президиума ЦИК «О VIII Съезде Советов Союза ССР и о порядке выборов и созыва съездов Советов на местах» от 2 августа 1936 г., Постановление ЦИК «О формах учета хода и результатов выборов на районные, областные, краевые, республиканские съезды Советов и на VIII Чрезвычайный Всесоюзный съезд Советов» от 7 сентября 1936 г. [3] и др.

Общей тенденцией в этих актах о местных Советах было то, что придан-

ная компетенция местным Советам постепенно расширялась. Большинство указных актов, как отмечалось выше, действовали длительное время, и в этом заключалась одна из особенностей законодательного регулирования института местных Советов в рассматриваемый период советской истории. Кроме того, в такого рода политико-правовых документах менялась терминология, которая была характерна для период до середины 1930-х гг. (например, ранее использовались термины «Советы рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов», «массовая коллективизация», «беднота», «поражение в политических правах» и т.д.), что к середине 1930-х гг. во многом потеряло актуальность.

К середине 1930-х гг. в СССР сложились предпосылки для проведения конституционной реформы [4, с. 217-218]. Вместе с тем трактовка этих предпосылок у историков права довольно сильно расходится. Так, в советское время ряд правоведов рассматривали появление основного закона как следствие необходимости закрепления завоеваний социализма: права на труд, образования и др. Данная теоретическая мысль находит отражение и в некоторых постсоветских работах, авторы которых исходят из идеи эволюционного развития советского государства, в ходе которого происходила либерализация методов управления, расширение объема прав и свобод советских граждан [5, с. 49].

Не вступая в дискуссию по этому поводу, заметим, что в условиях развития нового государства, сравнительно недавно вышедшего из Гражданской войны, обновление государственности являлось объективным процессом, и накапливающиеся при этом противоречия между фактически складывающимися общественными отношениями и их формально-конституционным закреплением были неприемлемы для нормального функционирования государства. Если при этом иметь в виду институт местных Советов, то вопрос о его реформировании на уровне конституционных преобразований не значился, однако уже к рубежу 1930 г. было очевидно, что чрезвычайно громоздкая конструкция

съездов Советов, включая местный уровень, нуждалась в определенном упрощении [6, с.119], что, собственно, впоследствии и было сделано.

Проект «сталинской» конституции был утвержден Всесоюзным чрезвычайным съездом Советов единогласно и новая Конституция СССР 1936 г. вступила в силу [7]. Несколько позже на основе союзной были приняты и новые республиканские конституции, в том числе Конституция РСФСР 1937 г. [8] В целом по сравнению с Конституцией СССР 1924 г. (Конституцией РСФСР 1925 г.) институт местных Советов в Конституции СССР 1936 г. (Конституции РСФСР 1937 г.) претерпел ряд существенных изменений *организационного характера*. Что касается полномочий местных Советов, то на этот счет в историко-правовой литературе имеют место две противоположные точки зрения. Так, по мнению В.Г. Хлопунова, во второй половине 1930-х гг. произошло полное свертывание инициативы и самостоятельности местных Советов, полное их подчинение воле коммунистов [9]. С.О. Гаврилов, напротив, полагает, что в этот период произошло расширение компетенции исполкомов местных Советов в решении кадровых вопросов, в сфере хозяйственного и культурного строительства [10, с. 129-130].

Как нам представляется, здесь нет принципиального противоречия, поскольку в реальности наблюдались оба явления. Другое дело, что, на наш взгляд, к тому времени уже вполне сложилась политическая руководящая линия ВКП(б) во внутренней политике по всем основным направлениям, в том числе в части функционирования местных Советов, и в этом плане для местных Советов по воле ВКП (б) были определены рамки их деятельности, которая сводилась в основном к проведению в жизнь руководящие решения партийно-правительственных органов на местах. С другой стороны, каждое направление, которым занимались местные Советы, было достаточно сложным и обширным, и для их реализации местные Советы наделялись более широкими полномочиями, которые, однако, не могли противоречить «руководящей линии». Более того, мы полагаем, что это был объективный процесс, учитывая, что в СССР в

тот период наблюдалось расширенное производство и соответственно от года к году возникали все более сложные задачи, требовавшие реальных полномочий местных Советов.

Если обратиться к вопросу о правовом статусе депутатов местных Советов, то следует заметить, что этот вопрос не выделялся отдельным блоком в союзной и российской конституциях, не регулировался специальным образом в союзном и российском законодательстве, не закреплялся он и отдельной главой в других законах. Очевидно, это можно считать недостатком советского законодателя на уровне СССР и РСФСР. На данное обстоятельство обращалось внимание в советской юридической литературе. Так, В.П. Кравцов применительно к сельским Советам депутатов трудящихся отмечал, в частности, что «даже такое важное право депутата сельского Совета, как право вносить вопросы на рассмотрение сессий Совета и заседаний исполкома и право участвовать в деятельности формируемых Советом органов в ряде положений о сельских Советах не отражается» [11, с. 363]. Что же касается конституционных положений, то, например, в Конституции РСФСР 1937 г. закреплялся лишь принцип ответственности депутата (ст. 147): каждый депутат обязан отчитываться перед избирателями в своей работе и в работе Совета депутатов трудящихся и может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке. Однако опыт реализации данного института в советское время свидетельствует о том, что хотя отзыв местных депутатов осуществлялся в основном не по инициативе избирателей, а по инициативе местных структур ВКП(б), он использовался также как инструмент политических репрессий, а с 1940-х гг. институт отзыва депутатов приобрел декларативный характер [12, с. 45].

Несмотря на отсутствие специальных актов (или глав в союзном и республиканском законодательстве) о статусе местных депутатов, об этом все же можно составить представление из иных норм отмеченных и других правовых актов. Формально местные депутаты имели полномочия, схожие с полномо-

ями муниципальных депутатами в современной России; так же, как и сейчас, на основании конституций 1936-1937 гг. они избирались населением при равном избирательном праве путем тайного голосования. Что касается предметов ведения местных Советов в рассматриваемый период, то перечень их был довольно широкий. Это обуславливалось тем, что, в отличие от настоящего времени, местные Советы представляли собой нижний уровень единой вертикали государственной власти.

Кроме того, тогда, при социализме, экономика была планово-государственной. Соответственно это направление деятельности местных властей были основными (в сельской местности, разумеется, ключевой сферой деятельности для местных Советов было сельское хозяйство). Большинство промышленных предприятий являлись союзными и республиканскими, поэтому местные Советы и их исполкомы не вмешивались в оперативную деятельность данных предприятий, однако были обязаны утверждать планы экономического развития территории, оказывать постоянное содействие в работе предприятий и иных хозяйствующих субъектов. В частности, местные Советы должны были помогать в использовании коммунальных предприятий, транспорта, в организации перевозки сырья и готовой продукции и других важных вопросах их деятельности. Разрабатывая и утверждая планы социально-экономического развития подведомственной территории, местные Советы должны были включать плановые показатели не только предприятий, которые подчинялись местным Советам, но и предприятий союзного и российского значения, которые данному местному Совету не подчинялись [13, с. 36]. И в этом контексте местные Советы в годы второй и третьей пятилеток при всех недостатках сумели внести весомый вклад в развитие экономического потенциала на подведомственных территориях.

Но при этом нужно иметь виду, что полномочия местных Советов имели определенные ограничения, в частности, это касалось того обстоятельства, что исполнительные комитеты местных Советов находились под тройным подчи-

нением, и наиболее влиятельным из этих «подчинений» было подчинение исполкомов местных Советов отраслевым народным комиссариатам СССР, РСФСР и других центральным ведомствам, которые руководили исполкомами местных Советов, по существу, как своими подведомственными подразделениями. Еще одна особенность в деятельности местных Советов заключалась в том, что таковая осуществлялась под руководством монополюно правящей ВКП(б).

Библиографический список

1. Винниченко О.Ю. Советы Урала в механизме государства, 1929 - 1941 гг.: дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 329 с.
2. Положение о городских Советах (утв. постановлением ВЦИК от 20.03.1933 г.) // СУ РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.
3. Постановление ЦИК «О формах учета хода и результатов выборов на районные, областные, краевые, республиканские съезды Советов и на VIII Чрезвычайный Всесоюзный съезд Советов» от 07.09. 1936 г. // СЗ СССР. 1936. № 49. Ст. 406.
4. Винниченко О.Ю. Перестройка местных органов власти Урала на основе Конституции СССР 1936 г. // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 2001. С. 216-220.
5. Семидеркин Н. А., Чистяков О. И., Кукушкин Ю. С. История отечественного государства и права: В 2 ч. М., 1995. Ч. 2. 75 с.
6. Евтюхин Ю.А. Съезды Советов как органы народного представительства в период строительства социализма в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1984. 242 с.
7. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

8. Конституции (Основного Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 г.) // СУ РСФСР. 1937. № 2.

9. Хлопунов В.Г. Советы в политической системе советского общества в предвоенные годы (по материалам Крымской области) // Депонирована в ИНИОН РАН. 02. 07. 1990. 18 с.

10. Гаврилов С.О. Эволюция взаимоотношений местных Советов и партийных органов в 1930-е гг. // Известия Томского политехнического университета. 2003. Т. 306. № 2. С. 128-133.

11. Кравцов В.П. Развитие законодательства о Советах депутатов трудящихся // Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма. М: ВПШ при ЦК КПСС, 1961. С. 361-366.

12. Руденко В.Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 44-53.

13. Ананов И.Н. Работа районного Совета в области местной промышленности. М.: Госюриздат, 1956. 301 с.

Оригинальность 82%