

Гаврилов Станислав Олегович

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ КОМИТЕТЫ ВКП(Б) И СОВЕТЫ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ В 1930-Е ГГ.

Объектом исследования является система местных органов государственного управления на территории РСФСР. Цель исследования заключается в определении механизма взаимоотношений Советов и их исполнительных органов с территориальными структурами ВКП(б). Принципиальная новизна настоящего исследования заключается в рассмотрении системы взаимоотношений партийных и советских органов в динамике, результатом чего стало установление внутренней периодизации данного процесса, определение основных этапов эволюции так называемого "партийного руководства" Советами в 1930-е гг., раскрытие содержания этого термина, оценка результативности политического курса в этом направлении.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/3-2/12.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 3 (17): в 2-х ч. Ч. II. С. 45-48. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/3-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 340.15(075.8)

Объектом исследования является система местных органов государственного управления на территории РСФСР. Цель исследования заключается в определении механизма взаимоотношений Советов и их исполнительных органов с территориальными структурами ВКП(б). Принципиальная новизна настоящего исследования заключается в рассмотрении системы взаимоотношений партийных и советских органов в динамике, результатом чего стало установление внутренней периодизации данного процесса, определение основных этапов эволюции так называемого «партийного руководства» Советами в 1930-е гг., раскрытие содержания этого термина, оценка результативности политического курса в этом направлении.

Ключевые слова и фразы: партия; партийное руководство; исполкомы; Советы; избирательные кампании; депутатский корпус; партийные группы.

Станислав Олегович Гаврилов, д.и.н., профессор

Кафедра теории и истории государства и права

Кемеровский государственный университет

gavrosh66@mail.ru

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ КОМИТЕТЫ ВКП(Б) И СОВЕТЫ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ В 1930-Е ГГ.®

Теоретические принципы участия партийных организаций и комитетов в местных представительных органах впервые были разработаны на рубеже 1910-1920-х годов основателем большевистского государства. По мнению В. И. Ленина, «в работе Советов партия должна участвовать, образуя непременно возможно более сильные группы членов партии внутри каждого Совета и направляя деятельность этих групп, в строгой связи с общей деятельностью партии» [6, с. 231].

К практическому осуществлению этого указания коммунистическая партия приступила на VIII съезде РКП(б) в 1919 году. Одним из важнейших политических решений съезда стало образование в местных представительных органах первых большевистских организаций – коммунистических фракций. Партийное руководство, сохраняя некоторый революционный романтизм, рассматривая большевистскую Россию в качестве плацдарма грядущей всемирной коммунистической революции, ту же роль очагов большевизации настроений масс отводило и коммунистическим фракциям. Именно они, по мнению партийного руководства, должны были обеспечить со временем однородный большевистский состав советских органов: «Практической повседневной, самоотверженной работой в Советах выдвинем на все посты своих наиболее стойких и преданных членов. РКП(б) должна завоевать для себя безраздельное политическое господство в Советах и фактический контроль над всей их работой» [7, с. 443].

Та же точка зрения обосновывалась в «Положении о сельском Совете» и «Положении о городском Совете» (1929 г.), согласно которым Советы отвечали за выполнение директив партии и правительства на местах, постановлений местных партийных комитетов, резолюций партийных фракций Советов, постановлений партсобраний и бюро аппаратов городских Советов и их отделов, принятых в 1919-1933 гг.

Тем не менее вплоть до перевыборов 1934 г. партийным органам так и не удалось организовать четкую систему контроля за деятельностью Советов, окончательно подчинить местные представительные органы своему диктату. Нередко взаимоотношения партийных и советских органов приобретали характер конфронтации, что наиболее рельефно прослеживается на примере сельских Советов.

Невозможность осуществления политики коллективизации через сельсоветы заставляла партийные органы переходить от популяризации «самоотверженной работы» депутатов-коммунистов к грубому администрированию. Так, в первой половине 1930-х годов повсеместно по инициативе райкомов ВКП(б) происходили роспуски президиумов сельсоветов, снятия с работы председателей и секретарей сельсоветов.

С нашей точки зрения, основными препятствиями на пути реализации тотальной системы партийного контроля над деятельностью советских органов в первой половине 1930-х гг. являлись:

- 1) организационная слабость и малочисленный состав сельских партийных организаций;
- 2) отсутствие четкого механизма проведения избирательных кампаний, возможность проявления в ходе их оппозиционных настроений, что приводило к малочисленности большевистских фракций и, как следствие, к ограниченному их влиянию на общее настроение депутатского корпуса;
- 3) слабость в целом системы советских кадров, отсутствие профессионализма в деятельности исполнительных комитетов, уже находящихся под полным контролем большевистских фракций, объяснялись, прежде всего, отсутствием элементарных управленческих знаний и практического опыта управленческой деятельности;
- 4) отсутствие даже намека на разграничение полномочий партийных и советских органов. Загруженность партийных органов решением вопросов хозяйственной политики не позволяла им в полной мере осуществлять

функцию идеологического контроля за деятельностью Советов и в то же время значительно ограничивала сферу их практической деятельности.

С 1934 г. начинается новый период в развитии системы партийного руководства Советами, характеризующийся более четким разграничением функций партийных и советских органов, становлением и развитием системы подготовки советских кадров, политикой выдвиженчества (являвшейся попыткой преодоления последствий «великой чистки» середины 1930-х годов), а также первыми отрежиссированными партийными органами избирательными кампаниями.

Рубежным событием этого периода взаимоотношений партийных и советских органов стала избирательная кампания 1934 года. На предыдущих выборах в Советы 1930 года партийные органы лишь определяли желаемый состав представительных органов (в ноябре 1930 года Ростовский обком ВКП(б) поставил перед районными партийными органами задачу – увеличить при выборах в районные Советы представительство крестьян-колхозников) [9, д. 88, л. 20], однако не предпринимали сколько-нибудь серьезных организационно-пропагандистских мероприятий для обеспечения этой задачи.

В ходе же выборов 1934 года партия впервые участвует в качестве политической силы, определяющей содержание всех этапов избирательной кампании.

Весьма показательна и та оперативность, с которой партийные органы включились в избирательную кампанию. Уже через три дня после ее официального начала в ноябре 1934 года бюро Омского ГК ВКП(б) анализировало ход ее ведения, давало указания партгруппам районных Советов, орготделу городского Совета, горизбиркому [5, д. 848, л. 254]. По всей видимости, партийные органы, учитывая печальный опыт предшествующих попыток оживления деятельности представительных органов, на сей раз стремились сформировать более подходящий состав депутатского корпуса.

Итогом предпринятых организационных и пропагандистских усилий партийных органов стал достаточно благоприятный для ВКП(б) исход выборов. Несмотря на некоторые сбои, связанные с провалом на выборах ряда кандидатур, рекомендованных партийными организациями, главным политическим результатом выборов стало значительное увеличение партийной прослойки в Советах, прежде всего в областных и краевых. Так, в Горьковской области в 1934-1937 гг. среди 159 депутатов областного Совета членами ВКП(б) являлись 119 [2, д. 2006, л. 41]. В 51 городском и поселковом Совете Западно-Сибирского края на 1 января 1937 г. продолжали работу 6 180 депутатов, избранных в 1934 году. Членами ВКП(б) из них являлись 2 163 человека [4, д. 2183, л. 27].

В то же время партийное представительство в низовых, прежде всего сельских, Советах оставалось на довольно низком уровне. В Горьковской области лишь 13% депутатов сельсоветов являлись членами партии. В поселковых Советах этот показатель был выше – 33%, но все-таки находился на значительно меньшем уровне, чем в районных и городских Советах.

Итоги выборов 1934 года обусловили специфику советской работы партийных органов на новом этапе. При достаточно низкой партийной прослойке в низовых Советах насущной потребностью становилась активизация деятельности партийных фракций, преобразованных в 1934 году в партийные группы Советов, ставилась задача резкого увеличения партийного представительства в их исполнениях.

Преобразование партийных фракций Советов в партгруппы не было простым переименованием.

Во-первых, в отличие от партийных фракций, на состоянии работы которых вплоть до 1934 г., как отмечалось выше, комитеты ВКП(б) не обращали особого внимания, предпочитая воздействовать на работу Советов извне, партгруппы становились основным проводником большевистской политики в системе местных представительных органов и действовали под постоянным контролем обкомов, горкомов и райкомов ВКП(б).

Во-вторых, партийные группы, в отличие от партийных фракций, формировались не только на уровне самого депутатского корпуса, но и на уровне исполкомов Советов.

Наконец, само изменение названия партийных ячеек местных Советов свидетельствует об изменении их предназначения. Основной задачей партийных фракций 1930-1934 гг. являлось обеспечение большевистской направленности политики Советов в борьбе с противниками «генеральной линии».

Функции контроля за деятельностью партгрупп были возложены на так называемые советские отделы территориальных комитетов ВКП(б). Достаточно часто информация о работе партгрупп, их отчеты о своей практической деятельности заслушивались на бюро райкомов и горкомов партии. В случаях, когда партгруппа бездействовала, практически не созывалась, а ее члены, депутаты-коммунисты, не принимали реального участия в работе секций и депутатских групп, партийные комитеты нередко инициировали процедуру отзыва депутатов.

Так, в 1936 г. советский отдел Ленинградского горкома ВКП(б) осуществил тотальную проверку деятельности депутатов девяти районных Советов. Проверка показала, что среди 1 241 депутата-коммуниста 49,5% за год участвовали в 1-5 мероприятиях Советов, 21,8% – в 5-10, 18,5% – более чем в 10 акциях Советов, а 10,2% (127 депутатов) совершенно не участвовали в работе местных органов власти [12, д. 114, л. 5].

В ряде случаев партийные комитеты выступали инициаторами лишения отдельных депутатов их полномочий. Так, в одном из постановлений Томского горкома ВКП(б) содержится формулировка: «Поручить партгруппе городского Совета поставить перед избирателями вопрос о лишении полномочий депутатов-коммунистов А. И. Варфоломеева и Т. И. Штукина» [3, д. 21, л. 145].

Преобладание членов ВКП(б) в составе исполкомов местных Советов было лишь одним из каналов усиления партийного влияния. Другим средством партийного воздействия на работу исполкомов Советов стало личное участие руководителей комитетов ВКП(б) в их деятельности. В начале 1937 г. пленумы обкомов ВКП(б) своими постановлениями обязали всех секретарей горкомов и райкомов партии лично участвовать в заседаниях исполкомов, добиваясь полного выполнения директив вышестоящих партийных органов.

Особым периодом развития взаимоотношений партийных и советских органов стали годы «великого террора» второй половины 1930-х гг.

Отметим, что политические репрессии в значительной степени коснулись тех советских работников, которые по-прежнему предпринимали попытки реализации самостоятельных действий, игнорировали распоряжения партийных комитетов. Инициированные партгруппами исполкомов Советов, значительно укрепившими в 1937-1938 гг. свое влияние во всех местных представительных органах, они привели к исчезновению последних проявлений демократических принципов в организационном построении местных Советов – выборности исполкомов и коллегиальности в принятии решений.

Значительное усиление вмешательства партийных органов в хозяйственную сферу деятельности Советов, насаждение администрирования в отношении депутатского корпуса постепенно привели к усилению негативных тенденций в деятельности последнего. В период, когда любые самостоятельные действия народных избранников могли быть расценены комитетами ВКП(б) как проявление антипартийных настроений, значительная часть депутатов предпочла им элементарное бездействие.

Новый период партийного руководства Советами приходится на 1939-1941 годы. Характерными его особенностями являются окончательное сращивание советских органов и партаппарата, прекращение открытого администрирования со стороны комитетов ВКП(б) и их вмешательства в производственную сферу деятельности исполкомов Советов и вместе с тем абсолютный контроль партийных организаций за ходом осуществления избирательных кампаний.

Выборы в местные Советы 24 декабря 1939 года знаменовали собой завершение формирования избирательной системы социалистического государства, характеризующейся абсолютной монополией коммунистической партии на политическую власть.

Постановление ЦК ВКП(б) от 7 сентября 1939 г. указывало, что решающую роль в выборах будут играть комитеты ВКП(б), которым предстояло подобрать и выдвинуть подавляющую часть всех кандидатов в депутаты, непосредственно руководить всем ходом обсуждения выдвинутых кандидатов и обеспечить им поддержку со стороны всех избирателей.

Это же постановление определяло сроки выборов, возложив всю практическую работу по их подготовке на краевые и областные комитеты ВКП(б), оставив за облизполкомами лишь чисто техническую работу – контроль за составлением списков избирателей.

Под полным контролем партийных органов в 1939 году происходило выдвижение кандидатов в депутаты: значительная их часть непосредственно выдвигалась комитетами ВКП(б), другая – утверждалась на заседаниях соответствующих партийных органов.

Абсолютный диктат партийных органов в ходе избирательной кампании в некоторых случаях приводил к недовольству избирателей. Так, в Калининской области на собрании колхозников колхоза Молодинский Радоменского сельсовета Горицкого района председатель колхоза Андреев охарактеризовал процесс выборов достаточно жестко: «В прошлый раз райком навязал нам Гуминского, которого потом посадили, теперь опять навязывают другого» [8, д. 15, л. 75].

Подобные случаи имели место и в других областях, однако были единичными и, безусловно, не могли повлиять на общий ход управляемой избирательной кампании.

Результатами выборов 24 декабря 1939 г. явились серьезные изменения качественного состава депутатского корпуса, существенно повлиявшие на содержание и формы партийного руководства Советами. К числу таковых изменений автор относит два основных обстоятельства:

1) значительное расширение партийного представительства в среде депутатского корпуса. Так, среди 146 депутатов Ленинградского областного Совета членами ВКП(б) являлись 107 чел. (73,28%). Схожая ситуация складывалась и во всех других регионах РСФСР и прослеживалась не только в среде депутатского, но и, ещё более рельефно, в составе исполкомов Советов. По сельским Советам комитетам ВКП(б) также удалось добиться заметного увеличения представительства;

2) уже упоминавшееся ухудшение качественного состава депутатского корпуса. Среди вновь избранных депутатов преобладали не столько инициативные представители населения региона, сколько грамотные исполнители директив вышестоящих, в первую очередь партийных, органов.

Последнее обстоятельство способствовало перенесению центра тяжести партийного руководства с работы со всем составом депутатского корпуса на работу с исполкомами Советов, упрощению организационной структуры Советов.

Значительное увеличение количества депутатов-коммунистов привело к ослаблению внимания партийных органов за деятельностью партгрупп Советов – в них больше не было необходимости. Руководители партийных комитетов становятся редкими гостями на заседаниях исполкомов Советов.

Ещё одним свидетельством в пользу завершившегося в 1940 году процесса слияния партийного и советского аппарата явился тот факт, что начиная с 1940 года первый секретарь партийного территориального комитета в обязательном порядке являлся членом бюро исполкома соответствующего Совета, а руководитель

местного представительного органа – членом бюро комитета ВКП(б). Лишение руководящего партийного поста автоматически означало выведение и из состава исполкома.

В то же время период 1940-1941 гг. может рассматриваться как период расширения компетенции исполкомов Советов:

1) в решении кадровых вопросов. Если в 1934-1939 гг., как отмечалось выше, решение кадровых вопросов являлось абсолютной прерогативой партийных органов, зачастую не считавшихся с мнением исполкомов Советов, то в 1940-1941 гг. такая ситуация уже не была типичной;

2) в сфере хозяйственного и культурного строительства. В 1940-1941 гг. вопросы развития местной промышленности, сельскохозяйственного производства, культурно-просветительной работы находились в полной компетенции исполкомов Советов. Исполкомы Советов избавились от мелочной опеки партийных органов в решении хозяйственных и социальных вопросов, что, впрочем, не означало отказа партии от стратегического руководства социально-экономической сферой.

Вмешательство партийных органов в решение оперативных хозяйственных вопросов в рассматриваемый период происходило тогда, когда в производственной деятельности Советов имелись явные провалы либо когда хозяйственная их политика начинала отклоняться от генеральной партийной линии.

Пойдя на существенное расширение хозяйственной сферы деятельности исполкомов местных Советов, партия в то же время ревниво оберегала свои властные полномочия, полностью отстранив Советы от решения вопросов, имеющих политическое значение.

Список литературы

1. Винниченко О. Ю. Перестройка местных органов власти Урала на основе Конституции СССР 1936 г. // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в РФ. Екатеринбург, 2001. С. 216-220.
2. Государственный архив Нижегородской области (ГАО). Ф. 3074. Оп. 1.
3. Государственный архив Новосибирской области (ГАНСО). Ф. 4-П. Оп. 1.
4. ГАНСО. Ф. 47. Оп. 1.
5. Государственный архив Омской области (ГАОО). Ф. 437. Оп. 3.
6. Ленин В. И. Проект резолюций к объединительному съезду РСДРП // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 12. С. 221-238.
7. Резолюция VIII съезда РКП(б) по организационному вопросу // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд-е 7-е. Т. 4.
8. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 8.
9. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 20.
10. Салогубов Д. Ю. Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР первого созыва: провинциальные реалии 1937 г. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 6. Ч. 1. С. 165-167.
11. Салогубов Д. Ю. Советская избирательная система конца 1930-х гг.: конституционный фасад и правоприменительная практика // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2009. № 2. С. 78-80.
12. Центральный государственный архив Санкт-Петербурга (ЦГА СПб). Ф. 25. Оп. 15.
13. Шершнева Е. А. Создание Конституции СССР 1936 г.: автореф. дисс. ... канд. юр. наук. М., 2011. 27 с.

TERRITORIAL COMMITTEES OF ALL-UNION COMMUNIST PARTY OF BOLSHEVIKS AND WORKERS' DEPUTY COUNCILS IN THE 1930S

Stanislav Olegovich Gavrilov, Doctor in History, Professor
Department of State and Law Theory and History
Kemerovo State University
gavrosh66@mail.ru

The object of the research is local state administration system within the territory of the RSFSR. The goal of the research is to determine the mechanism of the relations of Councils and their executive authorities with the territorial structures of the All-Union Communist Party of Bolsheviks. The principal novelty of this research is the study of the relations systems between party and soviet authorities in dynamics, resulting in the establishment of the internal periodization of the process, the determination of the key stages in the evolution of the so-called Councils "party leadership" in the 1930s, the consideration of this term, and results rating estimation of the policy in this direction.

Key words and phrases: party; party administration; executive committees; councils; election campaigns; deputy corps; party groups.