

Юдина Татьяна Федоровна*,
*доцент кафедры теории и истории государства и права;
международного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет»,
кандидат исторических наук, доцент
(г. Самара)*

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВЫХ ОСНОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В 20 – 30 ГОДЫ

Каждая историческая эпоха предлагает своё понимание демократии, свои критерии демократических ценностей. Классовая природа советской демократии обусловила особенности формирования конституционно – правовых основ советского государства. Созданная в ходе революции 1917 года и закреплённая Конституцией РСФСР 1918 года система Советов строилась на вполне демократических принципах выборности и коллегиальности. Демократизация государственного аппарата предполагала концентрацию законодательных, распорядительных и контрольных полномочий в руках рабоче – крестьянских и солдатских Советов. Советы депутатов создавались во всех административно – территориальных единицах – в волостях, уездах, губерниях и на вершине системы представительных органов находился Всероссийский съезд Советов. Каждый съезд Советов избирал из своих делегатов исполнительный комитет, который реализовывал решения съездов Советов¹. Конституция СССР 1924 закрепляла положение о том, что Советы составляют единую систему органов государственной власти. Местные Советы Средневолжского края (в 1928 году была образована Средневолжская область в составе бывших Самарской, Ульяновской, Пензенской, Оренбургской и части Саратовской губерний, после образования Мордовской автономной области в 1929 году был образован Средневолжский край) строились в соответствии с административно- территориальным делением, установленным в результате перехода страны к плановой системе народного хозяйства. Создавалась единая система советских, партийных, хозяйственных органов.

Становление и укрепление всей системы местных Советов происходило в достаточно непростой ситуации, сложившейся в крае в конце 20-х- начале 30-х гг. Среднее Поволжье накануне первой пятилетки в 1927/28гг. являлось одним из отсталых районов страны. По объёму промышленного производства на одного жителя и количеству работающих на 100 жителей область более чем в 2 раза отставала от общесоюзного уровня². Хотя ранее Среднее Поволжье являлось одним из развитых сельскохозяйственных районов страны, однако, и по прошествии 10 – лет после Октябрьской революции, сель-

* © Юдина Т.Ф., 2015

ское хозяйство по всем показателям, не достигло даже довоенного уровня 1913 года. Отставание вызывалось прежде всего последствиями Гражданской войны, охватившей значительную часть Среднего Поволжья, поволжским голодом 1921-1922гг., многонациональным составом населения, где нерусские народы составляли 28,1%, и находились на крайне низкой ступени экономического и культурного развития. В преддверии перехода к коллективизации и индустриализации перед Средневожским краем стояла задача преодоления экономической, культурной отсталости. Первый пятилетний план развития народного хозяйства (1928-1932гг.) намечал в крае более высокие темпы развития и более быстрые темпы коллективизации, чем в других районах. Советы края должны были сыграть важную роль в решении поставленной задачи. Укрепление Советов как основы политической системы государства предполагало прежде всего структурное оформление системы Советов, упрочение его нормативно – правовой базы, изменение социального, национального состава Советов, повышение политической активности женщин.

Юридическая природа принятых нормативно-правовых актов, составлявших правовую основу деятельности Советов, неоднородна как по источникам происхождения, так и по юридической силе. В практике советской эпохи любое изменение в деятельности государственных органов было следствием волевого решения либо съезда партии, либо пленума. В контексте партийных решений принимались Постановления Президиума ВЦИК, Постановления ВЦИК и СНК. Сложилась практика, когда общественная организация (т.е. Всесоюзная Коммунистическая партия большевиков – ВКП (б)) и органы исполнительной власти (Совет Народных Комиссаров) принимали решения о Советах, которые имели законодательные функции и были высшими органами государственной власти, основой политической системы государства. После появления новых административно – территориальных единиц – и с переходом к плановой экономике меняется роль и усиливается значение Советов. Положение ВЦИК от 6 апреля 1928 г. о Советах и их исполнениях значительно расширяли полномочия Советов, укрепляли их материальную базу³. На основе Постановления ВЦИК и СНК от 28 июня 1929 г. были расширены права сельских Советов в области выполнения общегосударственных планов и заданий, в частности, плана хлебозаготовок⁴.

Таким образом, реформирование политической системы государства с целью укрепления роли Советов опиралось на соответствующую целям и задачам государства нормативно – правовую базу, где формально закон провозглашался основным источником права, а на деле таковым являлась воля партии. Индустриализация привела к росту городского населения, появлению новых городов. Так, в этот период в Средневожском крае появляется 4 новых города, растёт численность городского населения, появляются новые отрасли народного хозяйства, требующие соответствующего управления. На этом фоне Советы переживают период своего структурного оформления. Правовая политика государства в этом вопросе была явно нацелена на усиле-

ние бюрократического элемента в составе Советов. Так, по решению областного съезда Советов в Самаре в 1928 году, был избран Средневолжский областной исполком Советов, а вскоре собравшийся пленум облисполкома определил его структуру. В состав облисполкома входили Президиум, Малый Президиум, отделы, а так же – Крайзу, Крайфу, Собес и т.д., всего 18 подобных отделений.⁵ Аналогично шёл процесс реформирования городских Советов. Создавались городские исполнительные комитеты с подобными отделами. Причём и в дальнейшем происходило увеличение количества работников в исполкомах и на практике это приводило к тому, что принцип народного представительства становился фикцией. Многие государственные решения принимались не депутатами, а работниками исполкомов.

Проблема кадрового обеспечения советских органов являлась так же важнейшим направлением государственной и правовой политики. Качественный состав работников напрямую зависел от избирательных кампаний. Восстановительный период в крае показал, что в организации выборов имелись очень серьёзные просчёты, что выразилось в крайне низкой активности избирателей. Например, в 1927 году в перевыборах сельских Советов участвовало всего 41,7% избирателей⁶. Причинами этого явления прежде всего было установление первыми советскими Конституциями 1918 и 1924гг. более высокой нормы представительства от рабочих, что порождало недовольство крестьян, отсутствие чёткого списка лиц, лишённых избирательных прав, проведение отчётно – выборных собраний в неудобное время, нечёткие инструкции по проведению выборов и т.д. С целью развития конституционных норм избирательного права, 4 ноября 1926 года была принята Инструкция ВЦИК «О выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов»⁷. Основная цель всех перевыборных кампаний сводилась к максимальному вовлечению трудящихся как основных носителей избирательных прав в работу Советов, как в перевыборный период, так и по окончании выборов. С этой целью в апреле 1928 года было проведено Всесоюзное совещание советских работников, появляется целый ряд решений ЦК ВКП (б), местных партийных органов, где были намечены конкретные пути повышения эффективности перевыборов Советов. Для организации и проведения перевыборов в сельские и городские Советы при всех исполкомах Советов образовывались избирательные комиссии, социальному составу которых уделялось очень большое значение. Архивные источники содержат детальную информацию по этому вопросу. Статистические данные за 1929 год свидетельствуют, что в составе сельских избиркомов края было 77,5% – крестьян, 17,4% – женщин, 6%- батраков и около 1,5 тысяч учителей⁸. Компетенция избиркомов была весьма обширной: лишение избирательных прав, организация и проведение отчётных собраний Советов, контроль за точным соблюдением принятых Инструкций и Положений о выборах, руководство работой нижестоящих избирательных комиссий. Выявление лиц, лишённых избирательных прав

(ст.66 Конституции РСФСР 1918г.), так называемых «лишенцев», было одним из направлений деятельности комиссий края.

Так, избирательная комиссия Самарского горсовета в 1929 году сообщила, что лишила избирательных прав вдвое больше, чем в предыдущем году: 9137 человек против 4600⁹. К просмотру списка «лишенцев» привлекались бедняки, батраки, деревенский актив, поэтому субъективный подход был неизбежен. Кстати, особенно на селе, многие зажиточные крестьяне, лишённые избирательных прав, прибегали к физической расправе над активистами. Избиения, убийства, угрозы, даже сожжение на костре члена сельсовета Мелекесского района А. Семкиной, были реальностью того времени. Важное значение в пробуждении политической активности населения имели отчёты депутатов перед избирателями, которым, как правило, предшествовала деятельность проверочных бригад, состоящих не из депутатов, а рядовых работников. Депутаты отчитывались там, где были избраны. В отчётных докладах депутаты рассказывали о выполнении наказов избирателей, в частности, в одном из отчётов Заволжского райгорсовета г. Ульяновска говорилось, что в районе на 90% ликвидирована неграмотность. Осуществление избирательных прав населением предполагало и право отзыва тех депутатов, которые не справлялись со своими обязанностями, порочили звание депутата или, если процитировать новое Положение о Советах, принятое ВЦИК 1 января 1931 года, в случаях «искажения депутатом в своей работе классовой пролетарской политики»¹⁰. Статистика показывает, что отзыв депутатов становится достаточно популярной мерой. Так, в 1933 году из сельских Советов Средневожжского края было отозвано 7,4 % депутатов, из городских -16, 1% . Причём большая часть отозванных депутатов лишились своего звания за бездеятельность – 34, 5% в селе и 10,4% в городе. За «искривление классовой линии» в селе было уволено 10,4% и 1,5% в городе¹¹. Практика отзыва депутатов, зародившаяся в эти годы и существовавшая весь советский период, при всей известной идеологизации системы Советов, способствовала более эффективной работе депутатов, осуществлялась непосредственная связь общества и государства через институт народного представительства.

В эти годы получает распространение и такая форма участия населения в работе – Советов как работа в секциях (постоянных комиссиях) Советов. Положение ВЦИК от 21 марта 1927 года предусматривало участие населения, прежде всего крестьян, крестьянок, рабочих, служащих, трудовой интеллигенции в практической работе исполкомов, Советов, а так же для предварительного обсуждения вопросов, выносимых на обсуждение исполкомов¹². Положением создавались секции культурно – просветительная, здравоохранения, местного хозяйства и благоустройства, финансов и налогов и др. Как правило, каждый депутат работал в одной из секций. Особое значение в условиях ликвидации неграмотности имела секция по народному образованию, которая была создана в эти годы практически при всех Советах края и занимались открытием новых школ, обучением неграмотных женщин грамоте, открытием различных круж-

ков и т.д. В 1928 году ЦИК СССР и РСФСР проводил конкурс на лучшую секцию. Премию ВЦИК – в 3 тысячи рублей получила сельскохозяйственная секция Атмисского сельсовета Пензенского округа, которая внедрила в производство новейшие достижения агротехники¹³.

Таким образом, в конце 20 –х начале 30-х гг. в связи с переходом к новому административно – территориальному делению в Средневолжском крае формируется система советских органов, основные принципы которой были закреплены первыми советскими Конституциями и уточнены последующими нормативно – правовыми актами. Сложившаяся конституционно – правовая основа Советского государства базировалась на принципах классовой демократии и история её развития свидетельствует о том, что каждая историческая эпоха формирует свои представления о демократии. Накопленный советской эпохой опыт становления и развития органов государственной власти, в том числе и негативный, позволяет ответственнее подойти и к решению современных проблем.

¹ История Советской Конституции. 1917 – 1956. – М.: Госюриздат, 1957. Конституция РСФСР 1918 года. Раздел 3. – С. 147.

² Средневолжский край: Экономический и социально – культурный обзор. – Москва – Самара: Госиздат. Средневолжское краевое отделение, 1930. – С. 308.

³ Собрание узаконений Рабочее – Крестьянского правительства РСФСР (далее СУ РСФСР). – 1928. – № 4. – Ст. 356.

⁴ СУ РСФСР. – 1929. – Ст. 580.

⁵ Информационный бюллетень Средневолжского крайисполкома Советов. – Самара, 1931. – № 6. – С. 13.

⁶ Путь Советов // Двухнедельный журнал Средневолжского крайисполкома Советов. – 1928. – № 1. – С. 8.

⁷ СУ РСФСР. – 1926. – № 75. – Ст. 577.

⁸ Государственный архив Российской Федерации (далее ГАРФИ). Ф. 5462. – Оп. 11. – Д. 148. – Л. 148.

⁹ Государственный архив Самарской области (далее ГАСО). – Ф. 56. – Оп. 1. – Д. 325. – Л. 2.

¹⁰ Су РСФСР. – 1931. – № 11. – Ст. 142.

¹¹ Массовая работа Советов в третьем и четвёртом годах первой пятилетки. – М.: Власть Советов, 1934. – С. 53.

¹² СУ РСФСР. – 1927. – № 59. – Ст. 250.

¹³ ГАРФИ. – Ф. 1235. – Оп. 1. – Д. 125. – Л. 22.