

УДК 94

DOI: 10.17748/2075-9908-2017-9-1/2-60-64

**ПОПОВ Михаил Юрьевич**г. Краснодар, Россия  
popov-52@mail.ru**Mikhail Yu. POPOV**Krasnodar, Russia  
popov-52@mail.ru**УПОРОВ Иван Владимирович**Краснодарский университет МВД России  
г. Краснодар, Россия  
uporov@list.ru**Ivan V. UPOROV**Krasnodar University of the Russian Ministry  
of Internal Affairs  
Krasnodar, Russia  
uporov@list.ru**МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ СОВЕТСКОГО  
ГОСУДАРСТВА МЕЖДУ КОНСТИТУЦИЯМИ  
СССР 1924 И 1936 гг. (ОРГАНИЗАЦИОННО-  
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)****LOCAL COUNCILS OF THE SOVIET STATE  
BETWEEN THE CONSTITUTION OF THE  
USSR IN 1924 AND 1936 (LEGAL ASPECT)**

В статье рассматриваются особенности развития института местных Советов в период между двумя Конституциями СССР (1924 и 1936 гг.). Авторы анализируют тексты Основных законов СССР (1924 г.) и РСФСР (1925 г.), а также других правовых актов, регулировавших различные аспекты формирования и деятельности местных Советов. Отмечается, что в эти годы продолжался и был закреплён принцип централизации в деятельности местных Советов, тогда же все чаще стал проявляться формализм в их деятельности, который, к тому же, фактически закреплялся в различных решениях высших органов советской власти, в частности в Постановлении ВЦИК СНК РСФСР «О расширении прав местных Советов в отношении содействия выполнению общегосударственных задач и планов» от 28 июня 1929 г., которым местным Советам фактически предписывалось лишь выполнять уставки сверху, в данном случае при заготовке сельхозпродукции; самостоятельность местных Советов все чаще стала сводиться к показухе. В целом такой подход соответствовал периоду укрепления административно-командной системы в СССР (со второй половины 1920-х гг.). Эти изменения нашли отражение в новых законах о местных Советах. Так, в принятом в 1933 г. «Положении о городском Совете» горсоветы определяются как «органы диктатуры пролетариата, призванные проводить политику центра на местах». К концу указанного периода местные Советы окончательно вписались в сложившуюся партийно-советскую властную вертикаль, что нашло закрепление в Конституции ССР 1936 г.

The article discusses the features of the development of the institute of local Councils in the period between the Constitution of the USSR (1924 and 1936). The authors analyze the texts of the Fundamental Laws of the USSR (1924) and the RSFSR (1925), as well as other legal acts regulating various aspects of the formation and activity of the local councils. It is noted that in the years went on and established the principle of centralization in the activities of local councils at the same time increasingly became apparent formalism in their work, which, moreover, is actually fixed in the various decisions of the higher organs of the Soviet government, particularly in the Central Executive Committee Ruling SNK of the RSFSR "on the empowerment of local Councils in relation to promoting the implementation of national goals and plans" of 28 June 1929., which is actually the local Councils were prescribed only to perform the installation from above, in the in the procurement of agricultural independence of local Soviets has become increasingly reduced to window dressing. In general, this approach is consistent with the period of strengthening the administrative-command system in the USSR (the second half of the 1920s.). These changes were reflected in new laws on local councils. Thus, the adopted in 1933 Regulation on the city council, "city councils are defined as" organs of the proletarian dictatorship, designed to hold the center of policy in the months-minute". By the end of this period, the local Soviets finally entered in the current in the party and the Soviet power structure, which was enshrined in the Constitution of the USSR in 1936.

**Ключевые слова:** местные Советы, конституция, съезды Советов, исполнительные комитеты, центральные органы.

**Keywords:** local councils, constitution, congress, executive committee, central authorities

После образования СССР в 1922 г. институт местных Советов начал получать свою законодательную основу на конституционном уровне. Однако в первой союзной Конституции СССР 1924 г. [1] этот вопрос оказался не отрегулированным (акцент был сделан на разделении полномочий между Союзом ССР и союзными республиками, и органы местной власти лишь упоминались в этом контексте). В принятой на основе союзной конституции Конституции РСФСР 1925 г. [2] ситуация существенно изменилась, и данный вопрос нашел довольно подробное отражение. Так, согласно ст. 49 российской Конституции «высшей в пределах данной территории - края, области, губернии, округа, уезда, района и волости - властью в границах своего ведения является съезд советов» [2]. Порядок формирования съездов Советов был довольно громоздким, и при этом городские избиратели имели привилегии, то есть действовал классовый признак - как и в предшествующей конституции. Съезды Советов избирали свои исполнительные органы - исполнительные комитеты, число членов которых для съездов Советов каждой административной территориальной единицы определялось, как

указывалось выше, постановлениями ВЦИК или его Президиума. Депутаты Советов обязаны были регулярно давать отчеты своим избирателям (ст. 60-63).

Важным представляется то обстоятельство, что конституционно были закреплены предметы ведения Советов, в том числе местных. Так, в соответствии со ст. 64 Конституции РСФСР 1925 г. краевые, областные, губернские, окружные, уездные, районные и волостные органы Советской власти - исполнительные комитеты и их президиумы, а также Советы депутатов имели своей задачей: «а) принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях; б) составление и утверждение местных бюджетов; в) проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов Советской власти; г) разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение; д) объединение Советской деятельности в пределах данной территории; е) обеспечение, в пределах данной территории, революционной законности и охрана государственного порядка и общественной безопасности; ж) обсуждение вопросов общегосударственного значения как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов» [2]. Это свидетельствует о придании местным Советам вполне определенного значения в системе управления обществом.

В этой Конституции в ст. 65 сохранялось положение о том, что «съезды советов и их исполнительные комитеты осуществляют контроль над деятельностью нижестоящих местных советов и их исполнительных органов. Постановления местных съездов могут быть отменяемы лишь вышестоящими съездами и их исполнительными комитетами...» [2]. Как видно, вертикаль власти налицо. Вместе с тем согласно ст. 67 окружные и уездные исполнительные комитеты могли приостанавливать проведение в жизнь распоряжений отделов или соответствующих им органов краевого, областного или губернского исполнительного комитета в исключительных случаях - при явном несоответствии данного распоряжения постановлениям ВЦИК и других высших органов власти.

В целом же Конституция РСФСР 1925 года сохранила общие принципы построения системы Советов, несколько изменив структуру согласно новому административно-территориальному делению. Советы депутатов образовывались также в городах и селениях. А к съездам Советов добавились краевые, которые не были предусмотрены Конституцией РСФСР 1918 г., а согласно Конституции РСФСР 1925 г. вставали на один уровень с областными. Самостоятельными стали губернские и окружные съезды, которые ранее находились на одном уровне. Районные съезды, ранее приравненные к уездным, теперь встали на один уровень с волостными.

В развитие конституционных положений в середине 1920-х гг. вышел ряд документов, определяющих деятельность местных Советов. Заметным из них являлось Положение о городских Советах [3, с. 95], объявлявшее, в частности, эти органы высшей властью в пределах подведомственной территории. Однако к этому времени деятельность местных Советов уже была заражена вирусом бюрократизма, который, по всей видимости, передался от местных органов власти Российской империи. Так, в постановлении «О советском строительстве» III Всесоюзного съезда Советов, принятом на основе доклада председателя ЦИК СССР М.И. Калинина [4], указывалось, в частности, на следующие недостатки в деятельности Советов: «умаление роли Советов как коллективной организации и вытекающая отсюда замена сельского Совета - его председателем, волостного, уездного и губернского исполкомов - их президиумами, городского Совета - президиумами уездного или губернского исполкома; отсутствие должной связи выборных должностных лиц Советской власти с самими избирателями, том числе отсутствие должной отчетности перед избирателями; недостаточно внимательное удовлетворение запросов и потребностей рабочего и крестьянина; громоздкая и технически нерациональная постановка работы советских учреждений, в том числе в низовых, вызывающая волокиту, раздражающую население, раздутую бумажную переписку, излишнюю дороговизну аппарата» [4] и т.д.

По сути дела, было констатировано, что Советы как власть масс еще не состоялись. В такого рода документах (постановлениях ВЦИК) сначала обычно говорилось о

достигнутых успехах, результатах - в данном случае об этом не было сказано ни слова. К тому же выборы в Советы тогда уже проходили на основе установившейся однопартийной системы, в роли единой политической организации выступала ВКП (б), решения центральных органов которой к тому времени были уже руководящими и направляющими.

После указанного постановления III Всесоюзного съезда Советов активность местных Советов некоторым образом повысилась, и это было, на наш взгляд, связано прежде всего с тем, что стал практически решаться вопрос о местных сах - например, сессия ВЦИК в начале 1926 г. рассмотрела и утвердила новый закон о местных финансах, в котором предусматривалась децентрализация и дифференциация местных бюджетов. Все это активизировало деятельность низшего звена власти [5, с. 95]. Так, в отчетном докладе на пленуме «О работе Президиума Калужского горсовета» (1926 г.) отмечалось, в частности, что «горбюджет впервые в этом году был составлен без дефицита как в расходной, так и в доходной своей части... Выполнен бюджет на 43 процента во втором полугодии. Было собрано 510 000 рублей. Доходы не превышают расходы» [6]. В литературе в этой связи отмечается, что центральная власть явно чувствовала потребность компромисса с низовыми звеньями, где наиболее сильно сохранялись потребности местного самоуправления и по факту решались важные проблемы на местах [7, с. 11]. В целом же, как отмечается в литературе, пусть на короткое время, но коммуны были «собраны», а Советы становились хозяевами подведомственных территорий [8, с. 77]. При этом без внимания не оставались и вопросы устройства управления и самоуправления в поселках разных видов.

При таком подходе не удивительно, что местным Советам предоставлялись и существенные имущественные полномочия. Так, в ноябре 1923 г. ЦИК СССР утвердил Положение об имуществах местных Советов [9, с. 367-368] и отнес к ним: а) государственные имущества, находящиеся на территории местных Советов, не подведомственные центральным органам Союза ССР и союзных республик и не вошедшие в состав предприятий общегосударственного значения; б) имущества, поступающие в ведение местных Советов на основании особых распоряжений.

К этому времени относится и внимание законодателя к регулированию института общественного самоуправления. Так, 14 марта 1927 г. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР было утверждено Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях [10]. В ст. 1 Положения указывалось, что общие собрания (сходы) граждан созываются в сельских поселениях для обсуждения и рассмотрения вопросов, касающихся жизни села, а также для обсуждения общих вопросов государственного, краевого, областного, губернского, окружного, уездного и волостного значения. Одна только эта норма дает основание говорить о том, что данный институт имеет несомненное сходство с современными публичными слушаниями. Следует отметить, что рассмотренное Положение отличалось не только демократизмом в обсуждении и принятии решений, но и наделяло эти решения статусом обязательности исполнения для органов государственной власти. Последнее в дальнейшем не будет встречаться, и это вполне объяснимо - дело в том, что если решениям собраний граждан придать статус обязательных для исполнения, то они (собрания) тем самым будут конкурировать и создавать по существу параллельный орган власти - наряду с сельскими Советами. Однако тогда такой опасности не было, поскольку указанное Положение претворялось в минимальной степени.

Вместе с тем такое положение с активизацией общественности на местах не следует переоценивать. Дело в том, что уже в апреле 1927 г. XIV партконференция провозгласила курс на централизацию власти и управления. С 1928 г. закрываются коммунхозы и ГУКХ. Принимается новый закон о финансах местных Советов, который вводил остаточный принцип финансирования местного хозяйства после затрат на индустриализацию. Сельское население, по команде сверху, втягивалось в полосу чрезвычайных кампаний. К примеру, в начале 1929 г. заготовительная политика стала проводиться по так называемому урало-сибирскому методу, выдаваемому пропагандой за почин масс [11], а ВЦИК и СНК РСФСР зафиксировали затем новую находку в заготовительной политике в постановлении «О расширении прав местных Советов в отноше-

нии содействия выполнению общегосударственных задач и планов» от 28 июня 1929 г. Иначе говоря, самостоятельность местных Советов все чаще стала сводиться к показухе. В целом такой подход соответствовал периоду укрепления административно-командной системы в СССР (со второй половины 1920-х гг.). Отражая это явление, один из советских работников того времени говорил: «Практически эта централизация сводится к тому, что мы сейчас... не можем израсходовать ни одной картошки, ни дюйма леса, не можем кирпича израсходовать - все планируется из Москвы» [12, с. 103]. И уже к началу 1930-х гг. становится ясно, что местная власть не соответствует ни центральной системе власти, ни вновь восстановленной после нэпа государственной собственности. Именно поэтому в 1933 г. принимается новое «Положение о городском Совете» [13], в котором горсоветы вновь выступают «органами диктатуры пролетариата, призванным проводить политику центра на местах».

Представляется, что в этот период происходит окончательное огосударствление местной власти в смысле отдаления воли жителей населенных пунктов от принятия решений по вопросам местного значения - местные органы включаются в механизм реализации постановлений вышестоящих органов власти: именно такой приоритет становится все явственнее. Это явление вызвало резкую критику и неприятие в нелегальной политической литературе. Так, ставшим оппозиционером к советской власти М.Н. Рютин при изложении платформы «Союза марксистов-ленинцев» в 1932 г. специальный раздел посвятил «кризису Советов и приводных ремней пролетарской диктатуры». Он отмечал, что «выборность Советов в огромной, подавляющей степени заменена, по существу, назначенством. В Советах ныне сидят люди, прислушивающиеся не к голосу масс, а только к голосу начальства, смотрящие не вниз, а вверх, люди, готовые по приказанию начальства учинить какой угодно произвол и насилие над массами, прикрываясь именем и волей этих масс» [14, с. 430]. В качестве вывода было сформулировано следующее положение: «Советы из органов, в которых выражалась воля, настроения и подлинные желания широчайших партийных и беспартийных рабочих масс и бедняцко-среднеяцкой части деревни, <...> превратились в органы подавления воли этих масс» [14, с. 431].

Здесь еще следует заметить, что к концу 1933 г. в РСФСР закончился переход к областному (краевому), окружному, районному делению. Вместо старых губерний, уездов, волостей были образованы новые территориальные единицы. Затем были упразднены и округа. Центр тяжести всей работы переместился в низовое звено. Районным Советам передавались все права и обязанности, ранее принадлежавшие округам, их финансово-материальная база. Такое состояние института местных Советов было в своей основе закреплено в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., определившим дальнейшее развитие местных Советов на последующие десятилетия.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Хрестоматия по истории государства и права России / Сост. Ю.П. Титов. - М.: Проспект, 1997. - С. 36-58.
2. Конституция РСФСР 1925 г. // СУ РСФСР. - 1925. - № 30. - Ст. 18.
3. Муниципальная власть. - 1997. - № 2. - С. 95-99.
4. Постановление III Всесоюзного съезда Советов «О советском строительстве» от 26.05.1925 г. // СЗ СССР. - 1925. - № 35. - Ст. 247.
5. Муниципальная власть. - 1997. - № 2. - С. 92-97.
6. Коммуна (газета). - 1926. - 26 мая (№ 104).
7. Советское строительство. - 1927. - № 8/9. - С. 11-16.
8. Говоренкова Т.М. Кто в городе хозяин? // Коммунист. - 1989. - № 16. - С. 76-80.
9. Лепешкин А.И., Ким А.И. и др. Курс советского государственного права. Т. 2. - М., 1962.
10. Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях (утверждено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 14 марта 1927 г.) // СУ РСФСР. - 1927. - № 51. - Ст. 333.
11. Правда. - 1930. - 30 марта.
12. Стенографический отчет пятой Сибирской партийной конференции. - Новосибирск, 1930.
13. Положение о городском Совете от 20 января 1933 г. // СУ РСФСР. - 1933. - № 29. - Ст. 103.
14. Реабилитация: Политические процессы 30-50-х годов / Под общ. ред. А.Н. Яковлева. - М., 1991.

## REFERENCES

1. Readings on the history of state and law of Russia. Ed. Y.P. Titov. M.: Prospekt, 1997. Pp. 36-58.
2. The Constitution of the RSFSR in 1925. SU RSFSR. 1925. No. 30. Art. 18.
3. The municipal authority. 1997. No. 2. Pp 95-99.
4. Resolution of III All-Union Congress of Soviets "On the Soviet construction" from 05.26.1925, the. SZ the USSR. 1925. No. 35. Art. 247.
5. The municipal authority. 1997. No. 2. Pp. 92-97.
6. The Municipality (the newspaper). May 26, 1926. (no. 104).
7. Soviet construction. 1927. No. 8-9. Pp. 11-16.
8. Govorenkova T.M. Who's the host city? Communist. 1989. no. 16. Pp. 76-80.
9. Lepeshkin A.I., Kim A.I. and others. The course of the Soviet state law. T. 2. M., 1962.
10. Provisions on general meetings (gatherings) of citizens in rural settlements (endorsed by the Central Executive Committee and SNK of the RSFSR of March 14, 1927). SU RSFSR. 1927. No. 51. Art. 333.
11. Pravda. 1930. March 30th.
12. Verbatim record fifth Siberian party conference. Novosibirsk, 1930.
13. The position of the City Council from January 20, 1933. SU RSFSR. 1933. No. 29. Art. 103.
14. Rehabilitation: Political processes 30-50-ies. Under total. ed. A.N. Yakovlev. M., 1991.

**Информация об авторе:**

Попов Михаил Юрьевич, доктор  
социологических наук, профессор,  
г. Краснодар, Россия  
popov-52@mail.ru

Упоров Иван Владимирович, доктор  
исторических наук, профессор, Краснодарский  
университет МВД России,  
г. Краснодар, Россия  
uporov@list.ru

Получена: 26.01.2017

Для цитирования: Попов М.Ю., Упоров И.В.,  
Местные Советы Советского государства  
между Конституциями СССР 1924 и 1936 гг.  
(организационно-правовой аспект).  
Историческая и социально-образовательная  
мысль. 2017. Том. 9. № 1. Часть 2. с. 60-64.  
doi: 10.17748/2075-9908-2017-9-1/2-60-64.

**Information about the author:**

Mikhail Yu. Popov, Doctor of Sociological  
Sciences, Professor,  
Krasnodar, Russia  
popov-52@mail.ru

Ivan V. Uporov, Doctor of Historical Sciences,  
Professor, Krasnodar University of the Russian  
Ministry of Internal Affairs,  
Krasnodar, Russia  
uporov@list.ru

Received: 26.01.2017

For citation: Popov M.Yu., Uporov I.V., Local  
Councils of the Soviet State between the  
Constitution of the USSR in 1924 and 1936 (legal  
aspect). *Istoricheskaya i sotsial'no-  
obrazovatel'naya mysl'* = *Historical and Social  
Educational Idea*. 2017. Vol . 9. no.1. Part. 2. Pp.  
60-64.  
doi: 10.17748/2075-9908-2017-9-1/2-60-64.  
(in Russian)