

Итак, у многих горожан в сознании сложилось негативное отношение к коммунистам, ответственным работникам и агитаторам, как к «приближенным к власти и проводникам их идей» [5, Л. 73; 6, Л. 58]. Многие считали несправедливым профессиональное и географическое дифференцирование в снабжении продовольствием, которое так же осуществлялось государственной властью.

Несмотря на активную государственную пропаганду, городское население во многом доверяло неофициальным сведениям и даже слухам, так как расхождение между официально декларируемой информацией с реальным положением дел было огромно, а многие горожане являлись сами очевидцами событий. Все выше перечисленное способствовало формированию в сознании большинства горожан установки на недоверие к государственной власти и ее политике в будущем.

Список литературы

1. Государственный архив Астраханской области (ГААО). – Ф. 866. – Оп. 1. – Д. 8.
2. Государственный архив новейшей истории Саратовской области (ГАНИСО). – Ф. 20. – Оп. 1. – Д. 16.
3. ГАНИСО. – Ф. 136. – Оп. 1. – Д. 529.
4. Государственный архив современной документации астраханской области (ГАСД АО). – Ф. 14. – Оп. 1. – Д. 74.
5. ГАСД АО. – Ф. 20. – Оп. 1. – Д. 25.
6. ГАСД АО. – Ф. 20. – Оп. 1. – Д. 29.
7. ГАСД АО. – Ф. 20. – Оп. 1. – Д. 30.
8. Кондрашин В. В. Голод 1932–1933 гг. в деревнях Поволжья / В. В. Кондрашин // Вопросы истории. – 1991. – № 6.
9. Корноухова Г. Г. Заболеваемость, смертность и медицинское обслуживание в советской провинции 1920–1930-е гг. (по материалам Астраханской области) / Г. Г. Корноухова // Вестник РУДН. – 2008. – № 2. – Серия «История России».
10. Пупкарева Н. Л. История повседневности. Энциклопедия «Кругосвет» / Н. Л. Пупкарева. – Режим доступа: <http://www.Slovari.yandex.ru/dict/krugosvet/article/krugosvet>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус., англ.
11. Селенский Ю. В. Не расти у дороги / Ю. В. Селенский. – М. : Современник, 1987.
12. Ситников В. Н. Пережитое: Дневник саратовского обывателя. 1918–1931 гг. / В. Н. Ситников ; публ. Ю. Песикова. – Саратов : Слово, 1999.

СТРУКТУРА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕГИОНОВ НИЖНЕГО ПОВОЛЖЬЯ НАКАНУНЕ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Н.В. Сорокина
(Россия, Волгоград)

В статье рассматривается система местных органов власти в Нижнем Поволжье в конце 1930-х – начале 1940-х гг. Выявляются основные проблемы взаимодействия местных советов, их исполкомов и коммунистической партии. Отмечаются многочисленные недостатки в делопроизводстве.

The system of local authorities in the Lower Volga region at the end of 1930s – the beginning of 1940s is considered in the article. The basic problems of interaction of local Soviets, their executive committees and communist party are revealed there. Numerous lacks of office work are mentioned in the article.

Ключевые слова: местные советы, исполкомы, постоянно действующие комиссии, административно-территориальное деление, уровни подчинения, делопроизводство.

Key words: local Soviets, executive committees, constantly operating commissions, administrative-territorial division, levels of submission, office work.

Построение системы местных органов власти напрямую зависит от административно-территориального деления страны, которое в разные исторические периоды имело свои особенности и находилось в сложной взаимосвязи и взаимозависимости от объективных и субъективных факторов географического, этнического, конфессионального, социально-экономического, политического, социокультурного характеров [1, с. 3].

Рассмотрим административно-территориальное деление Нижнего Поволжья, сложившееся к моменту выборов 1939 г. в местные советы. Произшедшие изменения были связаны с переходом на новую систему управления: область – округ – район – село, начавшиеся еще в конце 1920-х гг. По Конституции РСФСР, принятой XVII Всероссийским съездом Советов 21 января 1937 г. Сталинградский край стал областью. Постановлением ВЦИК от 16 июля 1937 г. в составе Сталинградской области был создан Астраханский округ, в который вошли 8 районов: Владимировский, Володарский, Енотаевский, Икрянинский, Камызякский, Красноярский, Наримановский, Харабалинский. В Сталинградской области без округа стало 58 районов [14, с. 450]. Постановлением бюро Сталинградского крайкома ВКП(б) от 31 октября 1935 г. Калмыцкая автономная область была преобразована в Калмыцкую АССР [15, л. 1]. Таким образом, к концу 1930-х гг. регион Нижнего Поволжья включал Сталинградскую область, состоящую из 66 районов, включая Астраханский округ (8 районов) и Калмыцкую АССР, насчитывающую 13 улусов.

Структура местных органов государственной власти строилась по аналогии административно-территориального деления по трем уровням: высшее звено, среднее звено и низовое звено, на основе которых и формировался весь местный аппарат власти. Так, к высшему звену относятся – области, края (в РСФСР), города республиканского подчинения. Среднее звено представляет собой районы области (сельская местность), районы в городах, города областного подчинения. И третий уровень – низовое звено (или первичное), наиболее многочисленное – это территория сельских и поселковых советов, городов районного подчинения [8, с. 262].

Согласно вышеуказанному, в Калмыцкой АССР местный аппарат состоял из 1 городского совета республиканского подчинения, 13 улусных советов, 3 поселковых и 121 сельских [10, л. 1]. Сталинградская область включала 1 областной совет, 1 окружной, 2 города республиканского подчинения, 11 районных советов городов, 5 городов областного и районного подчинения, 66 районных советов сельской местности, 14 поселковых и 1041 сельских советов [6, л. 2]. Компетенция всех местных советов, по мнению исследователя Т.П. Коржихиной, имела общие черты и некоторые особенности, определявшиеся местом, которое занимал данный совет в системе местных органов власти.

Так, областной совет – вышестоящее звено системы местных органов государственной власти, деятельность которого характеризовалась большими территориальными масштабами. Совет имел сложный и разветвленный аппарат. В его работе сочетались вопросы руководства хозяйством и промышленностью. Районные советы занимают важное положение как связующее звено между областью и республикой, с одной стороны, и с селами и поселками – с другой. Городские советы – органы государственной власти на территории города руководили развитием городской промышленности, решали все вопросы, связанные с руководством предприятиями и организациями города.

Сельские советы руководили сельским хозяйством на своей территории, культурно-бытовым обслуживанием населения, наблюдали за деятельностью неподведомственных им учреждений, находящихся на их территории. Они контролировали и принимали меры по своевременному выполнению колхозами обязательств перед государством [8, с. 262].

Для руководства отдельными отраслями государственного управления местные советы (за исключением сельских) создавали отделы и управления исполкомов. Они по законодательству находились в двойном подчинении: как местному совету, так и соответствующему отделу исполкома вышестоящего совета. Отделы и управления исполкомов краевых, областных советов, а также районных – в республиках, не имеющих областного деления, подчинялись как образовавшим их советам и их исполкомам, так и соответствующему министерству союзной республики [8, с. 263], как было в Калмыцкой АССР.

Конституционная реформа 1936–1937 гг. внесла изменения в структуру местных советов и организационные формы их деятельности. Новая Конституция вступила в силу в 1938 г. и началась перестройка структуры действующих советов, а после вы-

боров 1939 г. и местных советов. В первую очередь упразднились секции и депутатские группы, вводились постоянно действующие комиссии. В отличие от ранее существовавших секций постоянно действующие комиссии были лишены права контроля за деятельностью отделов исполкомов, напротив обязаны были согласовывать с исполкомами все свои практические действия, являясь, по сути дела, общественным активом, заметно оживляющимся лишь в период крупных общественно-политических кампаний [5, с. 83–88, 127].

Претерпел изменения и правовой статус исполнительных комитетов советов. По новой Конституции была усилена их подотчетность и подконтрольность советам [13, с. 54]. В самом названии этого органа подчеркивается его основное назначение – исполнение решений совета и других актов вышестоящих органов. Также по законодательству того времени советы имели право отменять акты исполкомов и осуществлять изменения в персональном составе исполкома, вплоть до замены всего состава [5, с. 100]. Существовавшая в советские годы структура местной власти проявляет несколько проблем, касающихся взаимоотношений и уровней подчинения, а также механизма функционирования местных советов, их исполкомов и ВКП(б).

Коммунистическая партия оставалась ядром системы власти и субъектом кадровой политики во всех сферах жизни и, особенно, в области управления государством. Это право руководить было закреплено в Конституции 1936 г. (речь идет об утверждении в ст. 126 практики совместных решений государственных и партийных органов на всех этапах управления).

Если вопрос о влиянии партии в высшем и среднем звене не возникает, так как принцип образования партийных комитетов и местных советов данного звена был территориальным. И сами эти органы представляли собой как бы параллель: областной совет – обком партии, горсовет – горком партии и т.д. То вопрос о влиянии партии на селе имеет право на существование, так как на низовом уровне образовывались первичные парторганизации по территориально-производственному принципу. Так, остановимся подробнее на численности первичных парторганизаций в сельской местности. Чтобы оценить их влияние необходимо сравнить количество парторганизаций на селе и колхозов. Так, в Сталинградской области в 1940 г. из 1652 колхозов партийные организации были в 718 (43,5 %) [4, с. 55; 2, с. 161], то есть чуть меньше половины.

На практике получалось, что территориальный партийный орган руководил равным по уровню территориальным советским органом и нижестоящими партийными и советскими органами. Руководство советами осуществлялось путем утверждения кадровых назначений, издания прямых распоряжений в адрес советов, проверки работы, утверждения ряда решений советского органа, равного территориального [7, с. 30–31]. Однако на самом деле партия действовала через исполкомы. Стиль руководства районных исполкомов сельсоветами был сравним со сводками и приказами оперативного командования на театре военных действий: «организовать!», «обеспечить!», «провести!» [5, с. 112].

Механизм взаимоотношений депутатского корпуса местных советов и исполкомов характеризовался ослаблением контроля за деятельностью исполкомов со стороны сессий и постоянных комиссий, которые практически не действовали. О чем свидетельствует докладная записка о работе постоянных комиссий в КАССР за 1940 г., в которой указывается, что постоянно действующие комиссии «палец о палец не ударили» и ни одна из них не имеет актива [11, л. 18]. Отмечался в отчете факт «крайне медленного развертывания работы постоянных комиссий» и их слабая работа. Так, из 11 сельских советов Приютинского улуса только в 3-х постоянные комиссии работали систематически: проводили совещания, заседания, ставили содоклады и т.д. [11, л. 18].

Также о слабой работе комиссий за 1940–1941 гг. свидетельствует докладная в Президиум Верховного Совета Калмыцкой АССР: «...большинство улусных постоянных комиссий не работают, не готовят вопросы на сессии и не выступают с докладами. Плохо руководят постоянными комиссиями исполкомы, не созывают совещания председателей и членов постоянных комиссий, на сессиях не заслушивались содоклады постоянных комиссий» [11, л. 12].

В итоге отсутствие работы с постоянными комиссиями привело к их формальному созданию [11, л. 71]. Так, в большинстве отчетах 1940–1941 гг. указывается о бездействии постоянных комиссий, и лишь в одном из них автор обнаружил подробное описание деятельности постоянных комиссий. Это был отчет Приютинского улусного исполкома КАССР, в котором говорилось, что бюджетная комиссия провела 2 беседы с фин-работниками и населением с охватом в 11 и 56 человек о досрочном выполнении мобилизации средств сельсовета; постоянная комиссия здравоохранения провела 2 беседы о культурно-санитарном мероприятии среди населения с охватом 156 человек и т.д. То есть получается, что вся их работа и заключалась в проведении бесед и выступлениях с содокладами на сессиях советов.

Усложняло существующую обстановку отсутствие нормативно-правовых актов, регламентирующих механизм функционирования и уровни подчинения местных советов. После принятия Конституции РСФСР 1937 г. не были приняты новые Положения о местных советах, а последние 1931 г. уже не действовали. В государственном архиве хранятся лишь их проекты, в которых отсутствовали четкое разграничение функций сессий советов и их исполкомов, кому они должны подчиняться, кем или чем руководить, нерешен был и вопрос об уровнях подчинения [5, с. 67, 68]. Права местных советов и самих исполнительных органов совершенно не были разграничены, что создавало реальную возможность вмешательства исполкомов в сферу практической деятельности депутатского корпуса местных советов [5, с. 102].

В местных архивах Нижнего Поволжья хранятся документы внутреннего делопроизводства местных органов государственной власти, которые получили название – «состояние советского хозяйства», которые, как правило, отражают: ведение, оформление протоколов сессий и заседаний местных советов, состояние хранения материалов архива, обеспеченность законодательными и справочными материалами.

Стоит отметить, что повсеместно имелось множество недостатков. Так, в информационной сводке отмечалось, что протоколы заседаний исполкомов и сессий сельских советов оформляются неаккуратно и небрежно, предоставляются в вышестоящие инстанции не вовремя, допускаются арифметические и орфографические ошибки или протокол сессии оформлялся как протокол заседания исполкома [12, л. 42]. Также указывалось в докладных и несвоевременное оформление протоколов сессий, а в Мало-Дербетовском сельсовете к тому же протоколы «не нумерованы, не подшиваются, служебные отношения оставляются на столе» [11, л. 72].

В большинстве улусных советов архивные материалы были подобраны и хранились в шкафах в ящиках под замком [12, л. 43]. Однако, в некоторых сельских советах, как например в Плодовитенском сельсовете, архив находился в сундуке в кладовой и подвергался гниению [11, л. 72]. Для упорядочивания делопроизводства в советах улусный исполком мог командировать своего инструктора для оказания практической помощи [12, л. 44].

А некоторыми улусными исполкомами совсем не проверялись протоколы сельских советов, в которых не указывалось количество присутствующих, пишущихся на клочках бумаги, представляющихся нерегулярно. Задержка оформления и отправления протоколов доходила до 5 месяцев, а в отдельных случаях и до 8-ми. В то время как протоколы должны были оформляться и отправляться в пятидневный срок [12, л. 48–51].

Так описано состояние дел в Баруновском сельсовете Юстинского улуса: «Протоколы сессий не подшиты, а разбросаны в различных папках, поступившие распоряжения и директивы так же не подшиты. Архивные материалы свалены в беспорядке на чердаке сельсовета» [12, л. 48], а в Юстинском сельсовете «архив находился в проходном коридоре здания укома ВЛКСМ и ни кем не охранялся, что привело к утере протоколов за май, июнь, июль и август месяцы 1940 г.» [12, л. 48]. В Алцын-Хутинском сельсовете Кетченеровского улуса документы «хранятся на дне дивана, покрыты толстым слоем грязи, пыли, паутины, а протоколы разбросаны по разным папкам, оформлены на клочках измятой бумаги» [12, л. 48–49].

В подавляющем большинстве сельсоветов и исполкомов улусных советов отсутствовала регистрация (журнал) исходящих и входящих бумаг, что естественно приво-

дило к утере документов. Отсутствовал и учет выдачи различных справок в сельсоветах, что могло привести к злоупотреблениям. В связи с началом Великой Отечественной войны перестраивал свою деятельность и государственный аппарат, были образованы Государственный Комитет Оборона, на местах Городские Комитеты Оборона, перестраивали свою работу и Советы депутатов трудящихся [4, с. 115–116].

Таким образом, построение системы местных органов власти напрямую зависело от административно-территориального деления страны. Конституция СССР 1936 г. изменила всю систему местных советов, начиная с названия и заканчивая механизмом. Вместо секций вводились постоянно действующие комиссии, которые были лишены права контроля за деятельностью отделов исполкомов. На практике их создание было формальным, а деятельность сводилась к двум формам: беседы и выступления докладами. Сама структура власти имела два уровня: центральный (высший) и региональный. В свою очередь региональный уровень (местный аппарат) принято было разделять на звенья: высшее, среднее и низовое.

Особенностями функционирования органов государственной власти в советское время было соединение государственного и партийного руководства при этом государственных органы «выступали в роли исполнителя партийных решений», что прослеживалось и на местном уровне. Пробел в законодательстве относительно уровней подчинения и взаимодействия местных советов и их исполкомов приводил к слабой работе и многочисленным недостаткам в делопроизводстве. Это и несвоевременное проведение сессий, формальное оформление решений, отсутствие проверки выполнения этих решений, неправильная систематизация и хранение внутренних документов или полное ее отсутствие. А также различные грамматические, стилистические, арифметические ошибки в составлении документации.

Список литературы

1. Административно-территориальное устройство России: история и современность / под общ. ред. А. В. Пыжикова ; Ин-т общественной мысли. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2003.
2. Ванчинов Д. П. Военные годы Поволжья / Д. П. Ванчинов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1980.
3. Виноградов С. В. Перестройка деятельности государственных органов Нижнего Поволжья для решения задач военного времени / С. В. Виноградов // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. – 2008. – № 8 (32).
4. Волгоградская областная организация КПСС в цифрах, 1917–1978. – Волгоград : Ниж-Волж. кн. изд-во, 1979.
5. Гаврилов С. О. Местные Советы Российской Федерации в период подготовки и реализации конституционной реформы второй половины 1930-х гг. : дис. ... д-ра истор. наук / С. О. Гаврилов. – Кемерово, 2003.
6. Государственный архив Волгоградской области (ГАВО). – Ф. Р-2115. Волгоградский областной совет Народных депутатов и его исполком (1939–1990 гг.). – Оп. 1. – Д. 1187.
7. Дорожкина Я. Б. Избирательные кампании по выборам в верховные и местные советы в Западной Сибири: 1937–1941 гг. : дис. ... канд. истор. наук / Я. Б. Дорожкина. – Новосибирск, 2004.
8. Коржихина Т. П. История государственных учреждений СССР / Т. П. Коржихина. – М. : Высшая школа, 1986.
9. Лепешкин А. И. Советы – власть народа (1936–1967 гг.) / А. И. Лепешкин. – М. : Юридическая литература, 1967.
10. Национальный архив республики Калмыкия (НАРК). – Ф. Р-131. Совет народных комиссаров Калмыцкой АССР (СНК КАССР). – Оп. 1. – Д. 472.
11. НАРК. – Ф. Р-1. Президиум Верховного совета Калмыцкой АССР (1938–1943). – Оп. 1. – Д. 130.
12. НАРК. – Ф. Р-1. – Оп. 1. – Д. 132.
13. Советы за 50 лет / гл. ред. проф. С. Ф. Найда. – М. : Мысль, 1967.
14. Справка по истории административно-территориального деления Волгоградской области // Государственный архив Волгоградской области: Путеводитель / Е. В. Булюпина и др. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2002.
15. Центр документации новой и новейшей истории Волгоградской области (ЦДНИВО). – Ф. 113. Волгоградский (Сталинградский) областной комитет (обком) КП РСФСР (1934–1991 гг.). – Оп. 1. – Д. 13.