

# **ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ПАРТИЙНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В МЕСТНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ В ПЕРИОД КОНСТИТУЦИОННОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ 1930-Х ГОДОВ**

**Приказчикова О.В.**

**Оренбургский государственный университет, г. Оренбург**

Склонность правящей партии обеспечить жёсткий контроль работы и состава советских органов теоретически была обоснована В.И. Лениным, который неоднократно подчеркивал необходимость участия партийных организаций и комитетов в местных представительных органах [1].

В годы конституционной реформы 1936-1937 годов характерной особенностью являлось то, что обязательными для исполнения были не только акты органов государственной власти, но и партийные документы. По вопросам деятельности Советов издавались совместные постановления ЦК ВКП (б), Президиума Верховного Совета и Совета Министров.

Авторы научных исследований - монографий, диссертационных исследований и статей по советскому строительству 1960-х- 1980- годов, с помощью анализа форм и методов партийного руководства Советами стремились раскрыть содержание практической деятельности, обосновать закономерность возрастания роли Советов в хозяйственно-культурном строительстве.

Все стороны организационной, хозяйственно-социальной, культурно-воспитательной работы Советов в работах 1970-х и первой половине 1980-х годов также раскрывались в контексте «партийного руководства». Большинство из работ, посвященных проблемам партийного руководства, абсолютизируют значение предмета своего исследования, рассматривают систему партийного руководства как абсолютную доминанту, определяющую все стороны деятельности Советов и гарантирующую её практическую результативность. Так, по мнению исследователя А.В. Лужина: «Вся плодотворная работа сельсоветов зависела от качества этого руководства» [2].

Так, в работах исследователя Данилова фиксировалось распространённое мнение, что: «...наиболее успешно выборы прошли в тех районах, где были сильные партийные организации» [3]. В частности, в «Положении о сельском Совете» и «Положении о городском Совете» 1929 г. подчеркивается, что Советы отвечают за выполнение директив партии и правительства на местах.

На июньском пленуме ЦК ВКП (б) 1936 года были подняты вопросы, касающиеся работы советских органов власти. Констатировались нарушения демократизма, расцвет семейственности, пассивность многих депутатов, нарушение законности. Необходимо констатировать, что это становится одной из причин исчезновения из политического и юридического лексикона термина «местное самоуправление». А Советы стали рассматриваться, как органы государственной власти, выполняющие роль проводников линии ВКП (б) [4].

На одном из пленумов ЦК ВКП (б) И.В. Сталин подчеркнул: «партия

большевиков является руководящей и направляющей силой в системе диктатуры рабочего класса, она монопольно осуществляет единое политическое руководство всеми государственными и общественными организациями». Усиление партийного контроля глава государства объяснил тем, что: «монополия политического руководства ВКП (б) сложилась исторически в результате банкротства соглашательских партий, в результате того, что широчайшие трудящиеся массы на своем собственном опыте убедились в правильности генеральной линии партии» [5].

Райкомы ВКП (б) осуществляли руководство районными и городскими Советами, вникали в кадровые, организационные и хозяйственные вопросы. К примеру, в декабре 1939 года обком партии сообщил в ЦК ВКП (б) о назначении председателей Орского, Дзержинского, Ежовского и других городских и районных Советов Оренбургской области и просил Центр утвердить эти кандидатуры [6].

При образовании в Оренбургской области Оренбургского сельского района в 1937-1938 годов парторганы играли ключевую роль. Так, в докладной секретаря горкома ВКП (б) Пуговкина в Оренбургский обком ВКП (б) сообщалось, что горком руководит 211 парторганизациями, включающих 3830 коммунистов и 54 группы сочувствующих (632 человека), а также отвечает за деятельность 304 предприятий и организаций. Образование нового сельского района требует от горкома дополнительной работы, чтобы не оставить без партийного влияния ни один важный объект этого района [7].

Партийная конференция Челябинской области, проходившая в 1937 года, обязала партийные группы райисполкомов и руководителей хозяйственных организаций обеспечить постройку клубов, бань, библиотек и расширить в районах торговую сеть [8].

Характеризуя содержание деятельности исполкомов, отметим, что их основной задачей было неукоснительное исполнение требований советских законов и подзаконных правовых норм, и во вторую очередь - проведение от имени и в интересах государства и партии в жизнь норм и правил, устанавливаемых, прежде всего парторганами. Бесспорно, коммунистическая партия имея реальную власть, через партийные комитеты, почти полностью контролировала деятельность исполкомов Советов.

Аппарат обкомов, райкомов и горкомов партии также как и аппарат Советов и их исполкомов был организован по функционально-отраслевому принципу. Местные Советы, их исполкомы и отраслевые отделы отвечали за все дела на подведомственном уровне, при этом партийные комитеты соответствующих уровней контролировали работу по выполнению этих мероприятий. Как правило, обком ВКП (б) включал семь отделов: кадров, пропаганды и агитации, военный, сельскохозяйственный, промышленно-транспортный, организационно-инструкторский и советской торговли. В свою очередь, отделы разделялись на секторы.

Секретари партийных комитетов давали распоряжения о приобретении строительного материала, о выделении топлива для школ, занимались вопросами организации подготовки к севу и уборке урожая, организовывали

борьбу с потравами посевов, контролировали развитие животноводства, правильное использование техники, то есть занимались решением буквально всех, в том числе и хозяйственных, вопросов [9].

Конечно, нередко возникали обстоятельства, при которых одна из «частных» жалоб или один из «малых» вопросов приобретали принципиальное значение и требовали оперативного и качественного решения властными структурами. Но в большинстве случаев вмешательство в компетенцию Советов и других органов управления, подмена и дублирование, мелочная опека их работы со стороны партийных органов не было целесообразным. К примеру, на заседании Оренбургского обкома партии отмечалось, что «райкомы ВКП (б) много берут на себя в разрешении вопросов, подлежащих рассмотрению в райисполкомах и это снижает ответственность РИКа за состояние в районе и проведение хозяйственно-политических мероприятий» [10].

В 1930-е годы сформировалась практика перехода от популяризации «самоотверженной работы» депутатов-коммунистов к прямому администрированию. Ни один политический или организационный вопрос в СССР не решался органами местных Советов без руководящих указаний ВКП (б). Примером может служить одно из многочисленных совместных постановлений комитета ВКП (б) и исполкома Челябинской области, принятое в феврале 1936 года об организации комиссий по проверке качества ремонта тракторов и сельскохозяйственного инвентаря в совхозах Наркомсовхозов [11].

Партийно-советские указания лежали в основе хозяйственных планов, всего государственного и культурного строительства. Сложившаяся практика показала, что главной задачей работы местные партийные органы считали в первую очередь практическое участие и контроль в их практическую хозяйственную работу. К примеру, план работы парткома ВКП (б) оргбюро облисполкома по Оренбургскому району на июнь 1939 года включал решение вопросов о подготовке к уборке хлеба в колхозах и выполнении госпоставок, об окончании учебного года и о состоянии детского дома «Донгуз» и другие [12].

Конечно, с одной стороны, вмешательство партийных органов в решение хозяйственных вопросов хозяйственной политики не позволяла Советам в полной мере самостоятельно реализовывать местное управление. Вместе с тем, с другой стороны, таким образом, выявлялись недостатки в работе исполкомов. Так, на совместном заседании президиума Акбулакского райисполкома и райкома ВКП (б) 22 августа 1937 года был заслушан отчет об исполнении райбюджета за первое полугодие 1937 года и принято решение об устранении недостатков. [13]. Подобные заслушивания осуществлялись повсеместно, не реже двух раз в год. По ним принимались постановления, обязывающие исполкомы Советов устранять многочисленные недостатки, имевшиеся в их деятельности и порожденные как административно-командной системой управления, так и нерадивостью советских работников.

Вмешательство райкомов ВКП (б) в хозяйственную деятельность Советов, порождало определенные иждивенческие настроения в среде депутатского корпуса.

В результате организационных и пропагандистских усилий партийных

органов в 1939 г. для ВКП (б) стал достаточно благоприятным исход выборов в местные Советы: когда с члены ВКП (б) составляли 51,7 % от общего числа депутатов городских Советов, а партийная прослойка в депутатском корпусе сельсоветов составила 23,1 % [14].

Руководящие должности в исполнительных комитетах невозможно было занять, не будучи членом ВКП (б). Прием в партию для работников исполнительных комитетов был своего рода критерием оценки их деятельности. Решения Обкомов о приеме в партию утверждались ЦК ВКП (б). Например, за хорошую работу, по решению Чкаловского обкома ВКП (б), 17 декабря 1938 года была принята кандидатом в члены партии А.П. Завгородняя, председатель поселкового совета зерносовхоза «Чебеньковский», а кандидатура председателя другого сельсовета Г.Д. Дедова, имевшего ряд недостатков в работе была отклонена. Чкаловским обкомом ВКП (б) были утверждены решения о приеме в партию заведующего отделом кадров Ежовского райсовета М.А. Пенедилко и председателей сельсоветов в районах: Матвеевском - М.П. Суздалева, Краснопартизанском - Т.И. Полуяна, Асекеевском - В.И. Толчева и других. Вопрос об исключении из ВКП (б) председателя сельсовета И.Н. Привалова, как не оправдавшего доверия, был решен положительно. Вслед за исключением из партии Привалов И.Н. лишился и должности председателя сельсовета [15].

Итоги выборов в местные Советы обусловили специфику дальнейшей работы партийных органов. В условиях достаточно низкой партийной прослойки в низовых Советах главным становились активизация деятельности партийных групп Советов и резкое увеличение партийного представительства в их исполкомах. В случае достижения этой цели любое партийное решение автоматически становилось руководством к действию для всех исполнительных комитетов, которыми в свою очередь управляли местные Советы, где основные руководящие посты также занимали члены ВКП (б).

Во второй половине 1930 годов производственную деятельность сельсовета контролировали политотделы МТС. Отношения политотделов МТС и президиумов сельсоветов подробно рассмотрены исследователем О.Е. Винниченко. Мы солидаризируемся с его выводом о том, что политотделы настоятельно рекомендовали президиумам сельсоветов принимать согласованные решения. Обратное влияние было ограничено, поскольку Советы не имели права вмешиваться в хозяйственную деятельность МТС.

Во второй половине 1930-х годов окончательно утвердилась практика принятия совместных постановлений местных советских и партийных органов. На наш взгляд, такая практика была целесообразной при выработке и реализации мероприятий, в осуществлении которых участвовали и местные Советы, и общественные организации, и совершенно негодной, порочной - когда совместные решения принимались по вопросам, целиком относящихся к компетенции Советов.

Например, партгруппа Челябинского облисполкома занималась решением вопросов организации совхозно-инспекторской группы. Принятое партгруппой Президиума облисполкома решение о назначении руководителя было утверждено обкомом ВКП (б). 6 января 1938 года, на совместном заседании

обкома ВКП (б) и облисполкома Чкаловской области, были рассмотрены вопросы о подготовке к весеннему севу отстающих МТС, совхозов, колхозов, и в целях обеспечения решений ЦК ВКП (б) и СНК СССР вся ответственность за выполнение была возложена на райисполкомы и сельсоветы. В решении от 27 октября 1938 года обком обязал председателей РИКов, секретарей райкомов партии, директоров МТС, совхозов и начальников политотделов колхозов организовать обсуждение постановлений СНК СССР и ЦК ВКП (б) [16].

22 декабря 1938 года было принято совместное постановление РИКа и бюро райкома ВКП (б) Абдулинского района Чкаловской области «Об участившихся случаях нарушения Сталинского Устава сельхозартели». В данном документе под грифом «Совершенно секретно» отмечается: «отдельные малоустойчивые колхозники, попадая под влияние разбитых, но ещё не добитых кулацких элементов, проявляют буржуазные тенденции, доводя наличие скота в индивидуальном пользовании выше установленной нормы...». Постановление обязало райисполком представить до 25 декабря 1938 г. списки колхозников, имеющих скот и приусадебные участки выше нормы, установленной Уставом сельскохозяйственной артели, а также немедленно созвать пленум сельсовета с активом, чтобы обсудить и ликвидировать указанные факты нарушения. Подобные решения, многие из которых до сих пор находятся в закрытых архивных фондах, принимались практически по всем вопросам как государственного, так и местного самоуправления.

В постановлениях партийных комитетов обычно указывалось: «поручить отделу народного образования», «поручить отделу местной промышленности» и др., несмотря на то, что это были отделы исполкома Советов. В такой ситуации притуплялась инициатива отделов исполкомов Советов. Они не спешили самостоятельно принимать решения и меры в пределах своей компетенции. Подтверждением данного утверждения может докладная записка с грифом «Совершенно секретно» на имя секретаря Челябинского обкома ВКП (б) Рындина, составленная 1 января 1936 года начальником управления НКВД СССР по Челябинской области Минаевым «О состоянии хранения зерна на элеваторах и пунктах «Заготзерно» Челябинской области». В ней дана неудовлетворительная оценка общего состояния зерна. Хранение зерна несколько улучшилось только после вмешательства обкома партии [17].

Партийные органы и их руководители требовали обязательного согласования с ними чуть ли не всех решений соответствующих Советов и их исполкомов. Результатом такого метода партийного руководства по существу было превращение Советов в некие отделы партийных органов, а партийные работники выполняли обязанности хозяйственников.

Анализируя практику советского и партийного строительства, можно сделать вывод о том, что решения съездов и пленумов ВКП (б) в части развития инициативы и самостоятельности местных Советов носили декларативный характер. Фактически происходило ужесточение партийного контроля деятельности Советов.

Формы руководства партийных органов местными советскими органами сводились к следующему:

1. Партийное руководство областными Советами депутатов трудящихся посредством общей постановки задач перед местными Советами и определения направлений их работы. Одновременно областные комитеты ВКП (б) обеспечивали условия для осуществления местными партийными органами руководства соответствующими советскими органами. К примеру, на заседании бюро Челябинского обкома ВКП (б) от 22 января 1936 года было утверждено решение партгруппы облисполкома о заключении договора на соревнование со Свердловской областью на лучшую постановку учебы в школах [18].

2. Райкомы и горкомы партии управляли местными Советами через их партийные группы и руководящий состав, состоявший в основном из коммунистов. Например, в статье с характерным названием «Партгруппа РИКа забыла свои обязанности» сообщалось о том, что отдельные председатели сельсоветов и колхозов не считают нужным выполнять решения президиума райисполкома, допуская высказывания: «Вы тут в райисполкоме не так решаете» (председатель сельсовета Никитин). Председатель райисполкома Шibaев, одновременно являясь руководителем партгруппы исполкома, не считает нужным обсудить эти факты на собрании, а ведь обязанности партгруппы определены Уставом ВКП (б), задачей которой «является всестороннее влияние партии и проведение её политики во внепартийной среде, укрепление железной партийной и советской дисциплины, борьба с бюрократизмом, проверка исполнения партийных и советских директив» [19].

3. Руководство исполкомами Советов осуществлялось по двум линиям: во-первых, через партийные группы Советов, во-вторых, непосредственно через партийные группы исполкомов в целях наиболее эффективной реализации исполкомами решений Советов и вышестоящих государственных органов, а также партийных директив, содержащих линию действий исполкомов, общую ориентацию их работы, прогнозы, политическую и идеологическую оценку явлений и событий. В декабре 1938 г. состоялся пленум Чкаловского областного комитета ВКП (б) с участием секретарей райкомов партии, председателей райисполкомов, начальников политотделов совхозов и заместителей директоров по политической части МТС, на котором обсуждался вопрос о выполнении постановления ЦК ВКП (б) от 14 ноября 1938 г. «О постановке партийной пропаганды в связи с выпуском «Краткого курса истории ВКП (б)». На пленуме определены содержание и методы пропагандистской работы [20].

4. Партийное руководство отделами и управлениями исполкомов осуществлялось путем постановки перед ними задач, дачи им рекомендаций, постоянного оперативного вмешательства в их деятельность. Например, во исполнение постановления ЦК ВКП (б) и СНК СССР от 31 января 1936 года «О качестве скота, сдаваемого по мясопоставкам» Челябинский обком партии предложил всем райкомам и райисполкомам не ослаблять темпов мясопоставок, строго соблюдая кондиции скота, поступающего по мясопоставкам [21].

5. Партийное руководство объектами управления (предприятиями, совхозами, школами и т. п.) осуществлялось, во-первых, путем непосредственного воздействия на трудовые коллективы в результате проводимой партийно-политической работы с помощью соответствующих

парторганизаций, во-вторых, воздействие через парторганизацию органа управления, которому подчинялся данный объект (областного или районного значения).

Не ограничивая систему руководства партийными группами в Советах, комитеты ВКП (б) в рассматриваемый период налаживали систему контроля за деятельностью отдельных представителей депутатского корпуса, прежде всего членов ВКП (б). На необходимость подобного контроля указывают постановления многих партийных комитетов: «О мерах к закреплению советских и колхозных кадров на работе» (Октябрьский РК ВКП (б) Челябинской области), «О массовой смене председателей колхозов и сельсоветов в Чесменском районе» (Челябинский обком партии). В течение 1936 года в десяти сельсоветах сменилось 13 председателей; в восемнадцати колхозах за этот же срок – 23 председателя.

#### Список литературы

- 1 Ленин В.И. *Тактическая платформа к объединительному съезду РСДРП. Проект резолюций к объединительному съезду РСДРП: Советы рабочих депутатов.* Соч. 5 изд. Т. 12. С. 221-238; и др.
- 2 Лужин А.В. *Массовая работа Советов в деревне.* - М., 1935. - С. 13
- 3 Данилов А.А. *Партийные организации и сельские Советы Ивановской области: отношения, проблемы, уроки (1929-1936 гг.): Автореф. дис. ... канд. истор. наук.* - Ярославль, 1990. - С. 21.
- 4 Приказчикова О.В. *Конституция СССР 1936 года и её влияние на деятельность Советов Урала, ноябрь 1936 г. – май 1941 года / О.В. Приказчикова.* / - Оренбург: «АРТполигон», 2009. – С. 77-78.
- 5 *Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ).* Ф. 17. Оп. 2. Д. 116. Л. 12, 14, 21, 29, 33.
- 6 Сталин И.В. *Вопросы ленинизма.* - М., 1933. - С. 31.
- 7 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5815. Л. 53.
- 8 *Центр документации новейшей истории Оренбургской области (ЦДННАО).* Ф. 371. Оп. 2. Д. 70. Л. 1-6.
- 9 *Объединенный государственный архив Челябинской области (ОГАЧО).* Ф. П-108. Оп. 1. Д. 290. Л. 6.
- 10 *Государственный архив Оренбургской области (ГАОО).* Ф. Р-1588. Оп. 6. Д. 15. Л. 24-25, Л. 71; ОГАЧО. Ф. П-288. Оп. 1. Д. 447. Л. 15.
- 11 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5803. Л. 20.
- 12 Приказчикова О.В. *Историография деятельности Советов Южного Урала, изменений в их структуре и функциях в период конституционной реформы середины 1930- годов. // Актуальные проблемы торгово-экономической деятельности и образования в рыночных условиях : материалы третьей международной науч.-практич. конференции.* – Оренбург : Издательский центр ОГАУ, 2009. – С. 486-493.
- 13 ОГАЧО. Ф. П-288. Оп. 1. Д. 448. Л. 237-242.
- 14 ГАОО. Ф. Р-53. Оп. 1. Д. 637. Л. 144.
- 15 ГАОО. Ф. Р-1164. Оп. 1. Д. 134. Л. 31-32.

- 16 *Правда. 1940. 5 января.*
- 17 *РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5799. Л. 62, 64, 67, 105, 109.*
- 18 *РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5793. Л. 23; Д. 5799. Л. 41.*
- 19 *ОГАЧО. Ф. П-288. Оп. 1. Д. 447. Л. 130-137.*
- 20 *ОГАЧО. Ф. П-288. Оп. 1. Д. 444. Л. 13-14.*
- 21 *Сталинец. 1935. 8 декабря.*
- 22 *Чкаловская коммуна. 1938. 28 декабря.*
- 23 *ОГАЧО. Ф. П-288. Оп. 1. Д. 444. Л. 40-41.*