

САРАН Александр Юрьевич — кандидат исторических наук, доцент; старший научный сотрудник Орловского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (302028, Россия, г. Орел, б-р Победы, 5а, asaran1958@yandex.ru)

ВЛАСТЬ СОВЕТОВ В ЦЕНТРАЛЬНОМ ЧЕРНОЗЕМЬЕ НАКАНУНЕ «ВЕЛИКОГО ПЕРЕЛОМА»

Аннотация. В статье анализируется состояние местных Советов на территории Центрально-Черноземной области. На примере проведения выборной кампании 1928–1929 гг. показано отношение населения к Советам, взаимоотношения местных Советов с органами Коммунистической партии, роль ОГПУ в регулировании политических процессов, наличие оппозиционных настроений накануне «великого перелома» в жизни Советского Союза.

Ключевые слова: власть, Советы, выборы, избиратели, ВКП(б), ОГПУ

Советский период истории нашей страны характерен периодами перемен, особенно интенсивных в первые десятилетия существования, что естественно для новой политической системы, которая ищет оптимальные для своего функционирования формы. Победившие большевики отказались от системы разделения властей, избрав универсальную систему власти в форме Советов, которые объединяли законодательную, исполнительную и судебную функции. Система Советов в 1917–1991 гг. выполняла в нашей стране функцию представительных органов власти. Структура и полномочия Советов разных уровней относительно часто менялись, что было связано со многими факторами, не в последнюю очередь — с изменениями территориального деления.

Сразу после образования СССР в 1922 г. начинается реформа административно-территориального деления (АТД) страны. К началу 1930-х гг. в качестве одного из этапов реформ АТД на региональном уровне формируются мегаобласти, включающие в свой состав сразу несколько бывших губерний. В центре европейской части страны в 1928 г. была образована Центрально-Черноземная область (ЦЧО), объединившая территории Воронежской, Курской, Орловской и Тамбовской губерний.

Представляется, что создание 12-миллионного региона в центре страны именно в 1928 г. произошло не случайно. Ведь уже в 1934 г. он будет разделен на 2 части, и в дальнейшем его дробление продолжится. Концентрация власти явно была необходима для реализации неких важных задач на региональном уровне. И следующий после создания ЦЧО год — 1929 — совершенно обоснованно получил название года «великого перелома». В сфере политической власти именно в этом году завершилась борьба в компартии: группа И.В. Сталина победно закончила борьбу с троцкистами символической высылкой возможного преемника В.И. Ленина — Л.Д. Троцкого из Советского Союза и обозначила новый экономический курс на сворачивание нэпа шельмованием сторонников Сталина — Н.И. Бухарина и А.И. Рыкова. В промышленности начинается форсирование темпов развития (в форме радикального пересмотра показателей 5-летнего плана), а в сельском хозяйстве — сплошная коллективизация.

В социальной сфере в 1929 г. также происходят серьезные перемены: большинство населения страны — крестьяне — в ходе сплошной коллективизации из индивидуальных тружеников на государственной земле превращаются в коллективы, управляющиеся по принципам промышленного менеджмента, на первых

порах — с применением некоторых элементов демократии в виде выборов руководства. Процессу сплошной коллективизации предшествует раскулачивание, которое приводит к ликвидации весьма значимого для экономики слоя зажиточных крестьян.

Как раз для проведения этих радикальных реформ в политике, экономике и социуме на региональном уровне, по нашему мнению, и происходит временная концентрация власти в мегаобластях, подобных ЦЧО. Рассмотрим судьбу Советов на региональном уровне в преддверии столь радикальных перемен, ведь именно Советы считались основной властной структурой в Советском Союзе. Согласно ст. 3 Конституции РСФСР 1925 г., носителем верховной власти в республике являлся всероссийский съезд, а между съездами — ВЦИК. На местах, согласно ст. 49, высшей властью являлись съезды Советов края, области, губернии, округа, уезда, района и волости (как видим, в тексте Конституции также отразились реалии реформы АТД — здесь перечисляются и старые и новые виды административно-территориальных единиц).

Региональные советские структуры возглавлялись Центрально-Черноземным областным съездом Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Первый из них прошел в Воронеже с 5 по 8 августа 1928 г. Второй областной съезд Советов ЦЧО состоялся почти через 3 года — в феврале 1931 г. На съездах были представлены депутаты нижестоящих Советов области по норме: 1 представитель от 10 тыс. жителей для делегатов сельских Советов или от 2 тыс. городских избирателей. Такое неравенство представительства отражало декларируемую в то время диктатуру пролетариата в стране, режим которой предусматривал предоставление преимуществ промышленным рабочим.

Съезд утверждал местный бюджет и принимал отчет о его исполнении. Делегаты съезда утверждали отчеты исполкомов, выбирали делегатов на очередной всероссийский съезд Советов, а также избирали новый состав местного облисполкома.

На заседании малого президиума облисполкома ЦЧО 12 декабря 1928 г. обсуждался вопрос о ходе подготовки к перевыборам Советов. После того, как доклад облизбиркома был прослушан, члены малого президиума выразили недовольство его работой. В постановлении была отмечена необходимость «усилить руководство по своей линии в области избирательной кампании»¹.

В округах, в свою очередь, созывались окружные съезды Советов в период существования этих административно-территориальных единиц (АТЕ) с 1928 по 1930 г. В частности, первый Орловский окружной съезд рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов состоялся 23 июля 1928 г.² Проводились съезды и в районах Центрально-Черноземной области, которые до 1930 г. входили в состав округов, а позднее подчинялись непосредственно областному руководству.

Существовала иерархичность в отношениях этих органов высшей власти. Нижестоящие съезды участвовали в избрании делегатов на вышестоящие съезды. Поэтому, например, районные съезды Советов проходили раньше окружных. Если первый окружной съезд состоялся в Орле 23 июля 1928 г., то I съезд Советов Дросковского района этого округа прошел за 2 недели до этого — 10 июля 1928 г.

В отличие от областного, окружных и районных съездов, которые созывались одновременно, муниципальные советские органы работали на постоянной основе. Один депутат избирался прямым голосованием от каждой тысячи жителей, при этом общее число депутатов не могло быть меньше 50 и больше 1 тыс.

¹ Государственный архив Воронежской области (ГАВО). Ф. 1349. Оп. 1. Д. 4-а. Л. 40.

² Орловский областной краеведческий музей. Фонд письменных источников. Фонд реконструкции народного хозяйства. Оп. 1. Д. 165. Ед. хр. 24.404.

В Воронеже и Орле, кроме районных, действовали еще и городские Советы, а в Курске — объединенный городской и районный Совет (горрайсовет).

Городские Советы действовали в соответствии с Основными положениями об образовании в Союзе ССР городских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, которые были приняты ЦИК СССР 8 февраля 1928 г.¹, заменив положение от 7 декабря 1925 г. Избирались горсоветы каждый год, они могли выделять из своего состава президиум численностью не более 11 чел. Президиум должен был работать постоянно, при этом не реже 1 раза в месяц созывался и пленум городского Совета. Воронежский горсовет возглавлял председатель М.А. Березников, в этот Совет входили 68 депутатов, причем в 1931 г. коммунистическая прослойка в этом органе власти была невелика — всего 18 из 68 депутатов, т.е. 26 % состава.

Следующим уровнем законодательной власти являлись сельские Советы, которые на основании Конституции РСФСР 1925 г. создавались в селах, деревнях, на станциях и даже в городах, если их население не превышало 10 тыс. жителей. В Центрально-Черноземной области насчитывалось 5 063 сельсовета [Очерки... 1967: 260]. Они были созданы в период избирательной кампании с 1 декабря 1928 по 1 апреля 1929 г. Тогда в РСФСР действовали 53 438 сельских Советов, т.е. на долю ЦЧО приходилось около 10%, что превышало долю населения области в стране и говорило о более значительной доле сельского населения и мелких поселений, чем в других регионах [Кукушкин, Тимофеев 2004: 60].

Сельсоветы работали так же, как и горсоветы, — на постоянной основе. Основным правовым документом, регламентирующим их деятельность, являлось Положение о сельских Советах от 1924 г., а с 1 января 1931 г. — Основные положения о сельских Советах, утвержденные ВЦИК. Срок действия сельсовета составлял 1 год. Один депутат прямым голосованием избирался от каждых 100 жителей, но общее число должно было составлять от 3 до 50 депутатов на каждый сельсовет. Если в составе сельсовета было более 16 депутатов, то избирался президиум, а если менее, — то только председатель сельсовета и уполномоченные по отдельным направлениям деятельности. Депутаты были обязаны отчитываться перед своими избирателями не менее 3 раз в год. Существовало право отзыва депутатов.

В сельских Советах работа строилась по секциям. Обычно организовывали административно-правоохранительную, сельскохозяйственную, земельную, культурно-просветительную, финансово-налоговую, торгово-кооперативную секции, секцию здравоохранения, а также местного хозяйства и благоустройства. Сельсоветы одновременно являлись как местной законодательной, так и местной исполнительной властью.

Для проведения отдельных кампаний при сельсоветах организовывались временные комиссии. В 1929—1930 гг. во всех сельских Советах ЦЧО появляются комиссии по раскулачиванию и выселению кулаков [Очерки... 1967: 287]. Эти комиссии должны были подготовить списки крестьянских хозяйств, подлежащих раскулачиванию, обсудить их на собраниях и отослать для утверждения в райисполкомы. При этом в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК СССР от 23 декабря 1930 г. сельсоветы должны были сами определять, какие хозяйства являются кулацкими, а какие — нет «применительно к местным условиям» [Кукушкин, Тимофеев 2004: 70].

Практическое управление сельскими Советами осуществляли не сами районные Советы, а их исполнительные структуры. Хотя здесь явно нарушалась логика построения государственной власти, ведь законодатель может зависеть

¹ Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. 1928. № 10. Ст. 86.

от избирателей и вышестоящего законодательного же органа. А исполнительная структура уже по самому своему определению занимается реализацией принятых Советами решений. Вместе с тем ситуация вполне соответствовала сложившейся в СССР фактической системе власти, о чем совершенно определенно говорит и 5-й пункт постановления ВЦИК от 30 января 1931 г.: «сельские Советы — непосредственно подчинены РИКом»¹. Административная подчиненность подкреплялась финансовой: только 6% сельсоветов в РСФСР имели самостоятельные бюджеты, остальные финансировались в централизованном порядке через райисполкомы².

Еще одним механизмом контроля над местными Советами были органы ОГПУ. Они осуществляли не только текущее наблюдение за работой Советов, но и проводили целевые мониторинги по особенно важным в данный момент аспектам деятельности местных органов власти. Так, 5 мая 1931 г. постоянное представительство ОГПУ по ЦЧО направило в областную контрольную комиссию спецсводку «О недостатках работы низового советского аппарата в отстающих районах по коллективизации»³. Сотрудники ОГПУ не только наблюдали за работой Советов, но и регулировали их состав.

По случаю перевыборной кампании в местные Советы по стране создавались преступные группировки. Так, из 80 группировок, зафиксированных ОГПУ в ноябре 1928 г., 70 были созданы именно для участия в предвыборной борьбе, и одна из них действовала на территории Центрально-Черноземной области. Сопrotивление действиям властей, что вполне естественно, оказывали наиболее притесняемые слои. Как отмечали в своем итоговом документе орловские чекисты, «в связи с лишением большинства кулачества избирправ и недопуска их на перевыборные собрания со стороны кулачества усилились моменты террористического воздействия. Всего по округу на почве перевыборной кампании произошло 7 террористических актов (убийства, избияния и поджоги). Антисовэлемент и лица других партий во время перевыборов советов настаивали на недопущении в состав сельсоветов коммунистов, вели разъяснительную работу, что коммунисты избирателей призывают только для мебели, а сами уже давно дело решили. В Болховском районе бывшим СР Макаровым на перевыборном собрании был открыто поставлен вопрос об организации Крестьянского союза. На Моховском районном съезде советов вопрос об организации Крестьянского союза был выставлен также одним из делегатов»⁴.

Как видим, в начале 1929 г. коммунисты имели на местах открытую оппозицию, которая ставила перед населением и властями «неудобные» вопросы, боролась за свои права. Однако организована эта оппозиция была слабо — старые партии были разгромлены, их ячейки действовали лишь в подполье, новые оппозиционные неформализованные организации зачастую лишь формировались [Саран 2003: 158-191].

Таким образом, на примере Центрально-Черноземной области мы видим, что Советы на региональном уровне в 1928–1929 гг. не являлись высшим и универсальным органом власти. Представительные части Советов были призваны одобрять руководящие указания, исходящие от высшего руководства компартии, а исполнительные структуры Советов обязаны обеспечивать их выполнение на всех уровнях власти в регионе. Советы в целом и часть депутатов, являющихся членами ВКП(б), контролировались компартией через ее территориальные и

¹ ГАВО. Ф. 1439. Оп. 4. Д. 203. Л. 182.

² *Массовая работа Советов*. М. 1929. С. 23.

³ См.: Центр документации новейшей истории Воронежской области (ЦДНИ ВО). Ф. 9. Оп. 1. Д. 164. Л. 191.

⁴ ГАОО. Ф. 1.847-с. Оп. 1. Д. 1. Л. 287.

производственные структуры, а также органами политической полиции. Вместе с тем, хотя Советы и не являлись основным источником власти в регионе, они входили в политическую структуру местных органов управления. В 1928 г., до «великого перелома» в жизни страны, Советы служили ареной борьбы за власть на местах, которая проявилась в ходе перевыборной кампании 1928–1929 гг., в частности на территории Центрально-Черноземной области. Сами факты подобной борьбы демонстрируют отсутствие в 1928–1929 гг. оформившегося тоталитарного режима в Советском Союзе. При этом в ходе перевыборов формировался состав региональных и местных Советов, полностью устраивающий политическое руководство и готовый деятельно участвовать в осуществлении приближающегося «великого перелома».

Список литературы:

Кукушкин Ю.С., Тимофеев Н.С. 2004. *Самоуправление крестьян России. (XIX – начало XXI в.)*. М.: Изд-во МГУ. 205 с.

Очерки истории Воронежской организации КПСС. 1967. Воронеж: Центрально-Черноземное издательство. 549 с.

Саран А.Ю. 2003. *Власть и общественные организации в Центральной России. 1928–1934 гг.* Москва-Орел: Изд-во ОГАУ. 434 с.

SARAN Aleksandr Yur'evich, *Cand.Sci. (Hist.)*, Associate Professor; Senior Researcher of Orel branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (5a Pobedy Blv, Orel, Russia, 302028; asaran1958@yandex.ru)

THE POWER OF THE SOVIETS IN THE CENTRAL BLACK EARTH REGION ON THE EVE OF THE «GREAT BREAK»

Abstract. The article analyzes the state of local councils (Soviets) on the territory of the Central Black Earth Region. The election campaign in the 1928–1929 shows the population's attitude towards the Soviets, the relationship between the authorities of local Councils and the bodies of the Communist Party, the role of the OGPU in the regulation of political processes, the presence of opposition sentiments on the eve of the «great break» in the life of the Soviet Union.

Keywords: rule, Councils, elections, voters, AUCPB, OGPU