

## ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В УКРАИНЕ В ГОДЫ НЭПА (1921 – 1928 гг.)

К концу 1920 г. в Советской республике закончилась длившаяся более 2-х с половиной лет гражданская война, оказавшая огромное деформирующее влияние на советскую государственность. Она резко ускорила свертывание демократических норм, приведя к господству «чрезвычайщины», к обескровливанию Советов, чьи функции переходили к партии, к комитетам бедноты, ревкомам и другим чрезвычайным военным и хозяйственным органам.

Гражданская война наложила сильный отпечаток на общественное сознание, придав ему еще большую жестокость, бескомпромисность, веру во всемогущество насилия, и военных методов управления, породив тем самым своеобразную «военно-советскую культуру».

Уже к 1919 г. в стране сложилась та форма политического устройства, которая на XII съезде РКП(б) получила название «диктатура партии». В новом государстве, все более сливавшемся с партийным аппаратом, в трансформированном виде возрождались некоторые традиции дореволюционной российской государственности с ее централизацией, персонификацией высшей власти, обширными и слабо регламентированными функциями государственного аппарата, почти не подконтрольного трудящимся. Ответственность многих чиновников перед Советами оказалась весьма условной и косвенной, в то время как их реальные права превосходили формальные полномочия выборных учреждений. По существу, аппарат управления за годы гражданской войны подчинил себе представительные органы власти.

В этих условиях уже в мирное время многие из работников местных органов власти, невзирая на Постановление IX Всероссийского съезда Советов об укреплении законности [14, с. 187, 188], противопоставляя законности целесообразность, продолжали действовать методами, характерными для периода гражданской войны и «военного коммунизма», проявляя инициативу, которая часто не укладывалась в рамки действующего законодательства. «Война и гражданская борьба, — говорил об этом М.И. Калинин, — создала громадный кадр людей, у которых единственным законом является целесообразное распоряжение властью. Управлять для них — значит распоряжаться самостоятельно, не подчиняясь регламентирующим статьям закона» [8, с. 146].

Наиболее типичными нарушениями законности на местах были: применение недопустимых методов управления путем административного нажима, граничащего с произволом, особенно при взимании налогов и сборов; самочинное увеличение норм налогов и сборов; уменьшение сроков сдачи налогов в нарушение действующих законов и распоряжений Наркомфина; принудительное установление различных повинностей и работ вопреки существующим законам; присвоение исполкомами и Советами себе прав судебных органов и осуществление этих прав путем незаконных постановлений; вмешательство исполкомов и Советов в земельные отношения, подлежащие рассмотрению земельно-судебными органами; издание местными органами власти обязательных постановлений, противоречащих обязательным постановлениям вышестоящих исполкомов и Советов, и др. [13, с. 936; 16, ф. 1, оп. 1, д. 2675, л. 103; 17, ф. 1, оп. 1, д. 857, л. 31]. Такое явление было серьезным препятствием для успешного осуществления курса на новую экономическую политику, требовавшую развертывания демократии, установления строгого режима законности.

В этой связи вопросы советского строительства становятся в центре внимания высших государственных органов. С декабря 1920 г. по декабрь 1921 г. они в разных аспектах были рассмотрены на заседаниях ВУЦИКа 15 раз [16, ф. 1, оп. 1, д. 5, 7, л. 23]. В условиях сложившейся «диктатуры партии» партийные органы взяли под свой контроль организацию и проведение выборов в Советы всех уровней. В период избирательных кампаний большевики широко использовали печать. В обращениях губкомов, а с 1923 г. окружкомов партии, губернских, окружных, районных избирательных комиссий популяризировались постановления правительства, вскрывались недостатки в работе Советов, намечались на будущее основные задачи советского аппарата на местах [16, ф. 5, оп. 1, д. 98, л. 78, 79]. На страницах центральных и местных газет разъяснялись основные положения советского избирательного права, освещался ход избирательных кампаний, публиковались отчеты исполкомов и избирательных комиссий, наказания избирателей и др. Главное внимание в партийной печати было сосредоточено на убеждении широких масс трудящихся в необходимости избрания в Советы представителей «рабочих от станка» и беднейших крестьян, преданных идеям Советской власти. Ежегодно в Украине выпускались плакаты с воззваниями ВУЦИК к избирателям и изложением избирательного закона. Накануне выборов в Советы в 1924 г. в республике на украинском, русском и других языках были изданы «Наказ КП (б)У депутатам Советов», «Обращение ВУЦИК к трудящимся Украины» и отчет прави-

тельства общим тиражом 60 тыс. экземпляров [16, ф. 1, оп. 2, д. 1724, л. 103].

Для организации избирательных кампаний партийные органы направляли на места опытных коммунистов. Так, на период избирательной кампании 1923 г. Волынский губком партии направил 70 коммунистов в Житомирский, Коростенский и Шепетовский округа [16, ф. 1, оп. 2, д. 1032, п. 61].

Коммунисты-направленцы строго следили за осуществлением «классового подхода» при составлении списков избирателей, добивались в случае необходимости «очистения» избирательных комиссий от «чуждых элементов».

Методы руководства партийных органов процессом выборов состава местных Советов и, в первую очередь, их вмешательство в составление списков избирателей, носившее массовый характер, вызывали глубокое недовольство граждан. Активность избирателей в кампании 1923-1924 гг. стала заметно ниже чем год назад. Это явление вызвало беспокойство в составе лидеров партии и государства. Реакцией на него стали постановления Президиума ВУЦИК от 8 июля и 21 августа 1924 г., ограничивающие вмешательство местных партийных и государственных органов, а с 15 сентября по 15 октября был проведен месячник проверки избирательных списков [3, ф. 3316, оп. 3, д. 4, л. 167].

В сентябре 1924 г. ВУЦИК и Совнарком Украинской ССР утвердили новое «Положение об избирательных правах граждан и о порядке проведения выборов», которое соответствовало общесоюзному закону. Это положение систематизировало разные законодательные акты и нормы о выборах в Советы, отменяло некоторые устарелые и вводило новые нормы избирательного права. Оно давало перечень категорий граждан, пользующихся избирательными правами, а также лиц, лишенных этих прав, четко определяло структуры и функции избирательных комиссий, порядок проведения выборов во все Советы и на съезды Советов. Положение отменило ограничения избирательных прав для рабочих частных предприятий и учреждений, членов кустарных артелей [15; 1924. - № 34. - Ст. 235].

Тогда же, осенью 1924 г., состоялись выборы в сельсоветы. Активность крестьян, однако, была существенно ниже, чем ожидала партия. Всего около 30%, имеющих право голоса, пришли на выборы, что было значительно меньше, чем в предыдущем году. Партийное руководство расценило это как «своеобразный бойкот». Президиум ЦИК своим решением от 29 декабря 1924 г. признал недействительными выборы во всех областях, где доля участвующих оказалась ниже 35% или имели место нарушения порядка выборов. Это

касалось 40% всех сельских и волостных советов [1, с. 93]. С 1 января по май 1925 г. происходили повторные выборы в Советы в тех областях, где они были признаны недействительными. Ожидания партийного руководства, связанные с результатами кампании, вновь оказались нереалистичными. Участие в зимне-весенних перевыборах достигло 41%, но и эта цифра явно была небольшая [3, ф. 3316, оп. 3, д. 4, л. 178]. Незначительное повышение числа участников выборов не могло свидетельствовать о решительном политическом переломе в деревне.

Растущее недовольство крестьян большевистскими методами проведения избирательных кампаний, «ножницами цен», больно бьющими по их карману, невозможность создания крестьянского союза (наподобие профсоюзов рабочих), способного защищать их интересы, вынудили партийное руководство страны специально провести пленум ЦК, посвященный проблемам деревни. Такой пленум состоялся в октябре 1924 г.

Чтобы обеспечить партии поддержку крестьянства и направить его растущую активность в желаемое русло, было решено организовать кампанию по «оживлению Советов». Пленум потребовал вовлечь в работу Советов и их органов широкие массы крестьян, устранить методы руководства, применяемые в период гражданской войны, усилить борьбу против всех видов административного произвола, нарушений законности, бюрократизма, взяточничества и т.п., привлекая виновных к суду, а также к ответственности в партийном порядке и через печать [12, с. 137, 138]. Проблема оживления Советов стала предметом обсуждения на состоявшемся в мае 1925 г. III Съезде Советов Союза ССР. Съезд принял развернутое постановление, включающее в себя вопросы об улучшении работы Советов, о выборах в Советы, о вовлечении в управление государством широких рабочих и крестьянских масс, о твердом проведении законности [3, ф. 3316, оп. 3, д. 4, л. 2].

В 1925 г. ВУЦИК провел три Всеукраинских совещания по советскому строительству, в основу работы которых были положены соответствующие документы, принятые III Съездом Советов Союза ССР. На этих совещаниях были выработаны новые положения о сельсоветах, райисполкомах, районных съездах Советов, намечены пути усиления связи окружных исполкомов с центром и местами, меры по укреплению районных бюджетов, по оживлению работы городских Советов, разработаны мероприятия по упрочению законности на местах [9, с. 21-24]. Вторая сессия ВУЦИК 9-го созыва утвердила вышеуказанные положения, которые значительно расширяли права местных Советов и исполкомов, а также увеличивали объем их

функций [10, с. 39].

В ноябре 1925 г. ВУЦИК и СНК УССР утвердили новое «Положение об избирательных правах граждан и о порядке проведения выборов», которое обобщило изданные в 1924 г. общесоюзные и республиканские законодательные акты по этому вопросу. Положение уточняло как основания для предоставления избирательных прав разным категориям населения, так и основания для лишения избирательных прав «эксплуататорских элементов». В результате этого круг граждан, которым предоставлялись избирательные права, был еще более расширен, а круг «лишенцев» сужен [15; 1925. - № 97. - Ст. 530]. Однако и после этого круг лиц, лишенных избирательных прав, оставался значительным. Выборы были неравными, многоступенчатыми, с открытым голосованием.

Избирательная кампания в Советы 1925-1926 гг. в Украине, проводимая в условиях экономического подъема, заметно отличалась от предыдущих лучшей подготовкой к ней, дальнейшим снижением количества «лишенцев», во многом новыми методами ее проведения. Число избирателей, пришедших на голосование, впервые в 20-е годы превысило 50%, составив 12 261 197 чел. [6, с. 308]. Необходимо отметить, что в избирательных кампаниях за период 1922-1926 гг. отчетливо наметилась тенденция к сокращению числа лиц, лишенных избирательных прав.

Однако эта позитивная тенденция не получила своего развития. Уже на выборах Советов 1927 г. процент участия избирателей снизился по всей стране на 0,6% и составил 50,2% [5, с. 125]. На это незначительное снижение активности избирателей можно было бы и не обратить внимания, если бы не резкое увеличение количества лиц, лишенных избирательных прав. Этот факт говорил о повороте к чисто административным, волевым методам управления страной. Сторонников такого подхода было более чем достаточно. Ведь еще в начале 20-х годов в противовес линии на развертывание демократии, укрепление законности раздавались громкие призывы «отбросить» демократию и заменить ее «революционным принуждением».

Последняя избирательная кампания рассматриваемого нами периода 1928-1929 гг. проходила в условиях тотального разрушения основ нэпа, становления командно-административной системы управления, усиления репрессий в городе против «старой интеллигенции», на селе против крестьян — «несдатчиков хлеба». Она отличалась повышенной активностью в городах — со стороны рабочих, на селе — бедноты и батрачества, стимулированной партийными органами. Эта кампания сопровождалась проверкой специально созданными бригадами избирателей деятельности Советов в целом, а

также депутатских групп и секций. По данным 26 округов в республике было проверено 6 тыс. сельсоветов, при этом в проверке приняло участие 125 тыс. человек. По итогам проверок избиратели 923 сельских Советов отозвали около 4 тыс. депутатов, из числа которых большинство были отозваны за «безынициативность» в борьбе за своевременную сдачу односельчанами хлеба государству либо подозреваемых в симпатии к кулакам [11, с. 98].

В заключение следует сказать, что кампания по «оживлению Советов» страдала внутренними противоречиями, которые партия большевиков не в состоянии была устранить. С одной стороны, чтобы завоевать симпатии населения по отношению к Советской власти, выборы должны были происходить без вмешательства и нажима партийных органов, с другой — партия стремилась сохранить контроль над Советами. Отсюда политика «оживления Советов» заключалась не столько в идее предоставления крестьянам самоуправления, сколько в том, чтобы служить проводником партийного влияния в деревне.

*Список литературы:* 1. Венер М. Лицом к деревне: Советская власть и крестьянский вопрос (1924-1925 гг.) // Отечественная история. — 1993. — № 5. 2. Госархив Днепропетровской области. 3. Госархив Российской Федерации. 4. Госархив Харьковской области. 5. Иванченко А.В. Демократические институты в истории Советского государства // Сов. государство и право. — 1989. — № 1. 6. История государства и права Украинской ССР. — К.: Наук. думка, 1976. 7. Итоги перевыборов Советов на Днепропетровщине: Организационно-полит. отчет комиссии Днепропетр. парт. комитета КП (б)У. — Днепропетровск, 1926. 8. Калинин М.И. Вопросы советского строительства. — М., Госполитиздат, 1958. 9. Конотоп В. Советское строительство в УССР // Рад. Україна. — 1926. — № 13. 10. Обзор важнейшего законодательства в УССР за 1925 год // Рад. Україна. — 1926. — № 13. 11. Основные итоги работы правительства УССР за 1929 и 1930 годы (к районным съездам Советов 1931 г.). Изд. Секретариата ВУЦК и управ. делами СНК УССР. — Харьков, 1931. 12. Пленум ЦК РКП(б). — Москва, 25-27 октября 1924 г. // КПСС в резолюциях... — Т. 3. — М.: Политиздат, 1970. 13. Резолюция 2-й сессии ВУЦК о революционной законности // Вест. Сов. юстиции. — 1925. — № 23. 14. Съезды Советов в документах (1917-1936). — Т. 1. — М.: Госиздат, 1957. 15. СУ УССР. 16. ЦГАВО Украины. 17. ЦГАОО Украины.

**В.С. Рубаник, канд. юрид. наук**

## **ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ НАПРИКІНЦІ 30-Х — НА ПОЧАТКУ 40-Х РОКІВ ХХ СТ.: ОКРЕМІ АСПЕКТИ**

За відомим висловом В. Винниченка, читати українську історію без брому неможливо. І стосується це України як у цілому, так