

*Ищанова Г.Т.*

**ИЗ ИСТОРИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА  
(20-40-е гг. XX столетия)**

*G.T. Ishanova*

**FROM THE HISTORY OF THE SOVIET STATE BUILDING  
(20-40 years XX century)**

УДК: 947.081327J

*В данной статье показаны некоторые аспекты советского государственного строительства: формирование органов государственной власти и управления, вопросы административно-территориального устройства.*

*This article shows some aspects of Soviet state building: the formation of organs of state power and governance, issues of administrative and territorial unit.*

Высшим исполнительным и распорядительным органом по Конституции СССР 1924 года был СНК СССР, который формировался ЦИК СССР. Главы представительств, а также представители союзных республик участвовали в заседаниях СНК СССР с правом совещательного голоса. СНК СССР фактически издавал декреты и постановления, имевшие силу закона, а с начала 1930-х годов все законопроекты должны были предварительно выноситься на его рассмотрение, хотя это и не предусматривалось Конституцией.

В пределах территории каждой союзной республики верховным органом власти являлся съезд Советов республики, а в промежутках между съездами - ее ЦИК и его президиум. На местах органами государственной власти и управления в губернии, уезде, волости являлись съезды Советов, в городах и селах - городские и сельские Советы. Права областных Советов и их исполкомов были существенно расширены. Номенклатурный принцип назначения кадров партийного и государственного аппаратов получил "партийно-законодательное" оформление, и под контролем ЦК партии оказались все административно-управленческие кадры (в том числе местных выборных учреждений).

В 1926-1929 годах в РСФСР и в других автономных и союзных республиках СССР было осуществлено новое административно-хозяйственное устройство (или районирование). Его основополагающими принципами так же стали экономический и национальный. Госпланом была принята позиция, заслуживающая внимания и сегодня: "Объем, структура и взаимоотношения экономических районов должны повлиять на строение органов управления в хозяйственной области, а через их посредство - и на всю систему управления, в частности, на систему местного управления" [1, С, 170]. Вместо губерний, уездов и волостей на территории РСФСР, образовались области, округа, районы. Области создавались преимущественно на базе прежних административно-территориальных единиц, без учета их экономического и культурного потенциала; границы и цент-

ры часто корректировались. По сравнению с прежним губернским делением количество административных единиц верхнего уровня резко сократилось.

Новое административно-хозяйственное устройство выполняло и традиционные фискальные и военно-организационные функции. Таким образом, первое советское районирование стало реальной попыткой децентрализации управления между центром и региональными органами. Однако в связи с экономической отсталостью страны того периода и слабо развитой транспортной сетью, границы районов определялись с большой долей приблизительности. Предполагалось, что в ходе развития советского государства эти границы будут уточняться. В местах проживания коренных народов по территориальному признаку создавались как смешанные, так и мононациональные органы, действовавшие на базе положения о сельсоветах.

В результате национально-государственного размежевания Средней Азии на месте Туркестанской АССР, Бухарской и Хорезмской народных советских республик в 1929 году были созданы Туркменская и Узбекская союзные республики (принятые затем в состав СССР), а так же несколько автономных образований, в том числе народов Крайнего Севера. Некоторые из них были вскоре преобразованы в союзные, в том числе Казахская и Киргизская республики. В данных республиках создавались свои высшие органы власти, вооруженные силы, были приняты собственные конституции. Вместе с тем конституции государственно-национальных образований СССР мало чем отличались друг от друга. Они были крайне идеологизированными, нетерпимыми к инакомыслию, декларирующими и легитимирующими непосредственное насилие в отношении свергнутых классов.

Между советской Россией и другими советскими республиками были заключены двусторонние договоры. Согласно этим договорам складывался хозяйственный и военный союз. Были созданы семь объединенных народных комиссариатов, руководители которых входили в состав СНК РСФСР и имели в республиках своих уполномоченных [2, С. 32]. Несмотря на приоритет экономических принципов, с середины 1920-х годов быстро разрастался исполнительный аппарат, именно та его часть, которая связана с административными мерами принуждения, - органы НКВД, узкоспециализированные органы контроля (финансового, санитарного, планового и т.п.), всевозможные инспекции (рабоче-крестьянские) и

уполномоченные (ревкомы). Все они были централизованы, действовали в масштабах страны.

В соответствии с Конституцией СССР 1936 года в состав РСФСР вошли 17 автономных республик, шесть автономных областей и национальные (автономные) округа. Кроме того, в составе РСФСР были административно-территориальные единицы (области, края). Они составляли основную часть территории РСФСР. Конституция СССР 1936 года, формально подтвердив федеральную природу государства, фактически закрепила его унитарный характер, предоставив широкие полномочия общесоюзному центру.

Так, суверенитет республик уже ограничивался не только ст. 14 Конституции СССР, но и постановлениями СНК СССР (с 1946 года - Совмина СССР) о порядке формирования органов власти, народнохозяйственного планирования, о материально-техническом снабжении и т.д. К ведению СССР относилось утверждение образования не только новых краев и областей, но и новых автономных республик в составе союзных республик (п. "е", ст. 14) [3].

Нормы о том, что "территория союзных республик не может быть изменена без их согласия" (ст. 18) и что "за каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР" (ст. 17), были воспроизведены в Конституции СССР 1936 года [3]. Однако эти нормы носили явно формальный характер. Политический режим в стране был уже таким, что всякий, кто поставил бы вопрос о выходе той или иной республики из состава СССР, был бы арестован и репрессирован.

Конституция СССР 1936 года упразднила съезды Советов. В качестве высшего общесоюзного

органа государственной власти был учрежден Верховный Совет СССР (ст. 30). К его ведению относились, в частности, утверждение изменения границ между союзными республиками и их административно-территориальное устройство. После принятия Конституции СССР компетенция союзных органов стала иметь не договорной, а конституционный характер.

Система органов власти и управления на местах также претерпела изменения: Советы депутатов трудящихся (занявшие место упраздненных съездов Советов) стали постоянно действующими органами власти и управления. Исполнительными и распорядительными органами краевых, областных, автономных областей, окружных, районных, городских и сельских Советов депутатов трудящихся являлись избираемые ими исполнительные комитеты. Однако в большинстве случаев деятельность Советов подменяли партийные органы, поэтому к середине 1930-х годов местное управление стало синонимом крайне урезанного "набора" хозяйственных функций, оставленных в ведении местных Советов. За последними были сохранены преимущественно административные функции и частично - непосредственное обслуживание населения. Городским и сельским Советам передавались права и обязанности, принадлежавшие ранее окружным органам власти.

#### Литература:

1. Вопросы экономического районирования / Под ред. Г.М. Кржижановского.- Москва, 1957.
2. Лазарев Б.М. Можно ли было сохранить СССР. Правовое исследование.- Москва, 2002. Конституция СССР 1936 года / [www.bist.msu.ru](http://www.bist.msu.ru).

Рецензент: д.ю.н., профессор Бейсенов К.