

18. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СССР В ГОДЫ НЭПА И ПЕРВЫХ ПЯТИЛЕТОК

18.1. Высшие и центральные органы государственной власти и управления СССР по Конституции 1924 г.

30 декабря 1922 года на Первый съезд Советов СССР были утверждены Декларация и Договор об образовании Союза ССР. Договор подписали четыре республики: РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР и Закавказская Советская Федеративная Социалистическая Республика (в состав которой входили Грузия, Армения и Азербайджан).

На основе Декларации и Договора был подготовлен проект Конституции СССР, который в 1923 г. одобрил Пленум ЦК ВКП(б), затем ЦИК СССР и 31 января 1924 г. утвердил Второй съезд Советов СССР.

В Декларации были сформулированы принципы объединения советских республик (добровольность и равноправие), особый характер национальной политики Советского государства. Декларация сообщала о цели создания СССР, обусловленной ожиданием мировой революции.

Договор в редакции Конституции 1924 года включал 11 глав.

В первую главу вошли статьи о предметах ведения верховных органов власти СССР, во вторую – о суверенных правах союзных республик и союзном гражданстве. Главы 3–9 раскрывали статусное положение высших органов государственной власти – съезда Советов, ЦИК и Президиума ЦИК, СНК, Верховного суда, народных комиссариатов и Объединенного государственного политического управления.

Глава 10 утвердила единообразие организации и взаимодействия верховных и исполнительных органов государственной власти республик. Глава 11 установила герб, флаг и столицу СССР. Гимном Советского государства являлся «Интернационал».

Конституция зафиксировала единство бюджетного устройства СССР. Постановление ЦИК от 29 октября и Положение от 25 мая 1927 г. расширили права и доходную базу в бюджетах союзных республик. Дотации из государственного бюджета СССР получали все союзные республики, за исключением РСФСР.

В СССР началось национально-государственное строительство, планомерный перевод ряда автономных республик в статус союзных. К концу 1920-х гг. в составе Союза ССР находились РСФСР, ЗСФСР, Белорусская, Украинская, Туркменская, Узбекская и Таджикская ССР.

Постановление ВЦИК от 14 января 1929 г. завершило процесс укрупнения единиц административно-территориального деления, упразднив оставшиеся губернии, уезды и волости.

Вновь образованные автономные советские социалистические республики (АССР), края и области делились на округа, районы и сельсоветы. Мелкие национальные автономии находились в составе краев и областей.

Верховный орган государственной власти созывался ежегодно (с 1927 г. – раз в 2 года). ЦИК СССР состоял из Союзного Совета и Совета национальностей. Палаты формировались на съезде Советов и обладали равными правами.

В Союзном Совете республики имели представителей пропорционально населению, в Совет национальностей входили по пять депутатов от союзных и автономных республик и по одному от автономных областей. В период между сессиями ЦИК, проводившимися трижды в год, «высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти Союза ССР» являлся Президиум ЦИК из 27 человек, включая всех членов Президиумов палат. На практике созыву съездов Советов или сессии ЦИК СССР предшествовали Пленум ЦК ВКП(б), партийные конференции или съезд, принимавшие решения по кардинальным вопросам экономики, политики, культуры.

Законотворчество сосредоточилось в Президиуме ЦИК.

Съезды Советов принимали отчеты СНК, наркоматов, утверждали программы развития отраслей и деятельности органов отраслевого управления.

Несмотря на юридическое сосредоточение властных полномочий в Советах, выстроенных в единую вертикаль и являвшихся основой государственного строя, местные партийные организации жестко контролировали порядок выдвижения кандидатов и выборы депутатов. Крестьянство рассматривалось как потенциальный источник контрреволюции и главная угроза для «пролетарского» государства.

Законодательство допускало представительство на областном уровне 1 депутата от 5 тысяч городских и 25 тысяч сельских избирателей, на губернском – от 2 тысяч и 10 тысяч, на уездном – от 200 и 1000 соответственно.

Политическая дискриминация крестьян подрывала авторитет Советов как органов народовластия. В первой половине 1920-х гг. их продуктивность неуклонно снижалась, из-за низкой явки избирателей рос удельный вес коммунистов и комсомольцев. В 1924 г. правительство было вынуждено аннулировать итоги выборов в 40% сельских и волостных Советов.

Меры по «оживлению» деятельности Советов вырабатывались на партийных съездах и III Всесоюзном съезде Советов. С 1925 г. несостоявшимися признавались выборы с явкой менее 35% избирателей, число граждан, лишенных избирательных прав, сократилось до 5% в городах и 0,74% в деревне.

Сельские сходы – традиционная форма самоуправления крестьян, проявлявшие активность в период недееспособности сельсоветов и признанные правовым институтом, – были временно включены в государственную систему. Властные позиции Советов усилились с введением местных бюджетов. Должностные лица отчитывались за работу перед избирателями.

ЦИК СССР формировал высший исполнительный и распорядительный орган – Совет народных комиссаров СССР. Конституция наделила СНК правом издания декретов и постановлений. Акты СНК могли опротестовываться ЦИК и Президиумами ЦИК союзных республик в Президиум ЦИК СССР. Наркомы СССР пользовались правом единоличных решений. Распоряжения наркомов, противоречившие законодательству, отменяли СНК и Президиум ЦИК СССР.

Народные комиссариаты делились на общесоюзные, имевшие при союзных республиках уполномоченных (*иностранных дел, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщения, почты и телеграфа*), и объединенные, опиравшиеся на одноименные республиканские наркоматы (*Высшие советы народного хозяйства, внутренней торговли, труда, финансов, рабоче-крестьянской инспекции*). Третьим типом наркоматов являлись республиканские (*внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, земледелия и социального обеспечения*).

Государственное управление сочетало функциональный и отраслевой принципы руководства. В 1920-е гг. укреплялась тенденция ведомственной подчиненности от союзных через республиканские к краевым, губернским, областным и окружным органам государственного управления.

Численность советской бюрократии стремительно росла, превысив в 1926 г. 2 900 000 человек. Служащие превратились в крупнейшую социальную группу интеллигенции. В органы власти и управления национальных образований привлекались представители коренных народов, проходившие подготовку на специальных краткосрочных курсах. В официальное делопроизводство вводились национальные языки, обогащенные новой политико-юридической лексикой.

Функции подбора, назначений и перемещений высших руководителей государственного аппарата в 1923 г. сосредоточились в Организационно-распределительном отделе Секретариата ЦК ВКП(б).

Задачи совершенствования государственного аппарата и повышения эффективности управления возлагались на союзный и республиканские наркоматы рабоче-крестьянской инспекции. В 1923 г. Наркомат рабоче-крестьянской инспекции был объединен с Центральной контрольной комиссией партии. При нем создали Совет по научной организации управления, в 1926 г. учредили Государственный институт техники управления.

В целях снижения удельного веса необразованных лиц во второй половине 1920-х гг. принимались меры по ускорению профессиональной подготовки и переподготовки номенклатурных работников.

Конституция учредила при ЦИК СССР Верховный суд в составе Пленарного заседания, Гражданско-судебной, Уголовно-судебной, Военной и Военно-транспортной коллегий.

Единую систему судебных органов закрепили Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик, утвержденные постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. Имущественные споры между государственными органами, учреждениями и предприятиями разбирались Высшими арбитражными комиссиями СССР и союзных республик, а также местными арбитражными комиссиями.

В 1923 г. ЦИК СССР утвердил Положение об Объединенном государственном политическом управлении (ОГПУ), образованном при СНК и преемственном ВЧК и ГПУ при НКВД.

На ОГПУ возлагались руководство ГПУ республик, особыми отделами РККА, организация охраны границ СССР. Структуру местных органов ОГПУ меняли в ходе преобразований административно-территориальной системы СССР. На ГПУ возлагались следующие функции: подавление открытых контрреволюционных выступлений, борьба с бандитизмом, шпионажем, контрабандой, охрана границ, железнодорожных и водных путей сообщения, выполнение особых поручений Президиума ВЦИК и СНК по охране революционного порядка. Позднее внесудебные полномочия ОГПУ расширялись, в его компетенцию вошли дела о диверсиях, поджогах, взрывах, порче оборудования на предприятиях и других видах вредительства.

В 1930 г. последовало упразднение республиканских НКВД, признанных «излишними звеньями советского аппарата», их функции распределили между различными ведомствами.

Общее руководство деятельностью милиции и уголовного розыска перешло к ОГПУ, в составе которого было учреждено Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ).

Превращение ВКП(б) в руководящий политический институт и государственную структуру предопределило свертывание внутрипартийной демократии. Острейшие дискуссии о сущности НЭПа и значении ускоренного промышленного развития для перспектив социализма прекратились.

Итоги многолетней борьбы с оппозиционерами и «уклонистами» в декабре 1927 г. подвел XV съезд ВКП(б). Съезд исключил из партии активных участников «троцкистско-зиновьевского блока» и группу «демократического централизма», а также утвердил Директивы по составлению первого пятилетнего плана развития народного хозяйства и провозгласил курс на коллективизацию деревни.

В апреле 1929 г. «правый уклон» в партии, противоречивший плану форсированной индустриализации в интересах укрепления обороноспособности СССР, осудил объединенный Пленум ЦК и Центральной контрольной комиссии.

ЦКК и ОГПУ укрепляли единство партийных рядов. Новая чистка завершилась исключением из партии 149 тысяч членов (около 12%) – сторонников НЭПа и иных неблагонадежных лиц.

Генеральный секретарь ЦК ВКП(б) Сталин настаивал на «социалистическом наступлении» во всех сферах государственной и общественной жизни, переходе к директивному централизованному планированию, создании в сельском хозяйстве «опор социализма» – колхозов, совхозов, машинно-тракторных станций (МТС).

План первой пятилетки, рассчитанный до октября 1933 г., одобрила XVI партконференция и утвердил V съезд Советов СССР. С 1929 г. сроки созыва съездов Советов СССР нарушались; с начала 1930-х гг. сессии ЦИК предлагалось утверждать постановления, принятые Президиумом ЦИК, «списком».

С переходом к централизованной плановой экономике Госплан преобразовали в комиссию при СНК СССР. Аппарат центрального управления реорганизовали, число общесоюзных и союзно-республиканских наркоматов постоянно увеличилось.

Так, в 1930 г. на базе отраслей союзного Наркомата внешней и внутренней торговли создали союзный Наркомат внешней торговли и союзно-республиканский Наркомат снабжения, в 1934 г. Наркомснаб разделили на Наркоматы пищевой промышленности и внутренней торговли.

ВСНХ СССР перестроили в три общесоюзных Наркомата: тяжелой, легкой и лесной промышленности. Органы ВСНХ в губерниях, краях, областях и округах упразднили.

В интересах выполнения планов народно-хозяйственного развития в 1933 г. Наркомат труда СССР объединили с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов (ВЦСПС). Профсоюзам передали функции, имущество и кадры органов труда и социального страхования. При профсоюзных органах образовали отраслевые инспекции, контролировавшие соблюдение законодательства о труде.

ВЦСПС представлял на утверждение СНК СССР сводный бюджет социального страхования и тарифы страховых взносов, делал заключения на вносимые Госпланом предложения о численности и распределении работников, фондах заработной платы, производительности труда.

В 1930-х гг. последовали изменения в системе контрольных органов государства, сокращение их автономии и партийного характера.

В декабре 1930 г. при СНК СССР и СНК республик были созданы Комиссии исполнения. В 1934 г. Наркомат и местные органы рабоче-крестьянской инспекции упразднили, Комиссию исполнения преобразовали в Комиссию советского контроля при СНК СССР.

Функции Комиссии советского контроля ограничивались проверкой исполнения важнейших постановлений правительства всеми звеньями советского хозяйственного аппарата. В республиках, краях и областях имелись уполномоченные комиссии, ответственные перед Комиссией советского контроля и СНК СССР.

Централизация управления закономерно усилилась в системе правоохранительных органов. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке руководства судебными органами РСФСР» от 30 января 1928 г. наделило Наркомат юстиции полномочиями контроля за деятельностью Верховного суда. Заместителями наркома юстиции РСФСР являлись прокурор республики и председатель Верховного суда.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. учредило Прокуратуру СССР. Прокурорские органы вышли из подчинения Наркомюстов республик.

10 июля 1934 г. ЦИК СССР принял постановление о создании на основе аппарата ОГПУ союзно-республиканского НКВД.