

- На границе* (Пограничная). 1936. 26 апр.; 1936, 4 окт.; 1937. 28 февр.
- Несмелов А. Без Москвы, без России : Стихотворения. Поэмы. Рассказы. М., 1990.
- Органы государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне : сб. док. Т. 1 : Накануне. Кн. 1 (ноябрь 1938 — декабрь 1940 гг.). М., 1995.
- Перминов В. В. Пешковский отряд: создание и гибель // Русская Атлантида. Челябинск, 2011. С. 16—23.
- Петрушин А. А. «Мы не знаем пощады...» : известные, малоизвестные и неизвестные события из истории Тюменского края по материалам ВЧК — ГПУ — НКВД — КГБ. Тюмень, 1999.
- Смирнов С. В. Российские эмигранты в Северной Маньчжурии в 1920 — 1945 гг. (проблема социальной адаптации). Екатеринбург, 2007.
- Смирнов С. В. Отряд Асано: русские воинские формирования в Маньчжоу-Го, 1938—1945 гг. Екатеринбург, 2012.
- Смирнов С. В. Русские эмигранты в китайской армии (1920—1928 гг.) // Белая армия. Белое дело : ист. науч.-популяр. альманах (Екатеринбург). 2003. № 13. С. 86—98.
- Стефан Дж. Русские фашисты: трагедия и фарс в эмиграции, 1925—1945. М., 1992.
- Хисамутдинов А. А. Русские в Дальнем — Дайрене // Вопр. истории. 1998. № 1. С. 145—151.

Статья поступила в редакцию 30.08.2012 г.

УДК 342.843(09) + 342.553(09)

М. С. Саламатова

ВСЕРОССИЙСКАЯ ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (1925—1929)

Рассматриваются основные направления деятельности Всероссийской центральной избирательной комиссии при Президиуме ВЦИК во второй половине 1920-х гг. Анализируются проблемы унификации избирательных норм и процедур, централизации руководства и организации советских выборных кампаний этого периода. Характеризуются взаимоотношения Центризбиркома с центральными и местными органами власти.

Ключевые слова: Всероссийская центральная избирательная комиссия; унификация избирательных норм; руководство выборными кампаниями.

Осмысление советского электорального опыта невозможно без изучения истории органов, осуществлявших руководство и организацию выборов. Несмотря на значительную советскую и современную отечественную историографию, посвященную различным сторонам избирательного процесса, история формирования и функционирования органа, занимавшегося организацией выборных советских кампаний, изучена крайне фрагментарно. В исторических исследованиях становление и функционирование Всероссийской центральной избирательной комиссии в 1920-е гг. не были предметом специального изучения.

Правоведы, характеризуя организационные формы деятельности государственных органов, лишь эпизодически освещали деятельность Центризбиркома. В фундаментальном исследовании А. И. Лепешкина характеризуется нормативное положение Центризбиркома, а также констатируется, что создание Центризбиркома имело «важное значение для улучшения организации выборов в Советы и обобщения опыта работы нижестоящих избирательных комиссий» [Лепешкин, с. 465]. Авторы современных правовых исследований ограничиваются краткой нормативной характеристикой деятельности Центризбиркома [см.: Белоновский; Очерки по истории выборов и избирательного права].

Настоящая публикация, отчасти восполняя этот пробел, посвящена изучению основных направлений деятельности Всероссийской центральной избирательной комиссии двадцатых годов. Основными источниками для публикации стали документы, находящиеся на хранении в фонде Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) Государственного архива Российской Федерации [ГАРФ]. Наиболее полно первоначальный этап функционирования Центризбиркома характеризуют документы, отложившиеся в делопроизводстве организационного отдела ВЦИК.

До избирательной кампании 1925 г. степень унификации и централизации в электоральной сфере была незначительной. Отсутствие единого органа, занимавшегося руководством избирательными кампаниями, рассредоточение функций между НКВД и орготделом ВЦИК давали местным органам фактически неограниченную свободу [см.: ГА РФ, ф. 1235, оп. 103, д. 76, л. 106].

До определенного момента эта ситуация устраивала высшее руководство страны, поскольку приоритетной задачей выборов начала 1920-х гг. являлось избрание лояльных новой власти кандидатов, желательно из числа большевиков, способ достижения поставленной задачи не имел принципиального значения. Местным работникам, решавшим именно эту приоритетную задачу, было не до тонкостей избирательного процесса.

Попытка «оживить» Советы, сделать их работу более доступной и открытой, потребовала наведения элементарного порядка в работе Советов и исполкомов. Это с неизбежностью затронуло и избирательную сферу. Распределение полномочий по общему и текущему руководству выборной кампанией в 1924 г. между орготделом ВЦИК и НКВД привело к конфликтам между ведомствами. Ситуативное создание межведомственных комиссий, занимавшихся различными сторонами избирательных кампаний, также продемонстрировало свою неэффективность [см.: Там же, оп. 102, д. 132, л. 88—127, 221, 225]. Совещание по вопросам советского строительства при Президиуме ЦИК СССР и комиссий, созданных на его основе, работавших в январе — феврале 1925 г., констатировали проблему отсутствия единого органа, отвечавшего за организацию избирательных кампаний [см.: Кукушкин, с. 109—116]. Однако окончательно вопрос о создании Центризбиркома был решен только осенью 1925 г.

В ряде правовых исследований содержится ошибочное утверждение о создании Центризбиркома в феврале 1926 г. [см.: Белоновский, с. 8]. В действительности решение о создании Всероссийской центральной избирательной комиссии было принято 21 сентября 1925 г. на Президиуме ВЦИК [см.: ГАРФ,

ф.1235, оп.104, д.16, л. 282]. 2 октября 1925 г. это решение нашло отражение в Постановлении Президиума ЦИК СССР «О порядке выборов в Советы и на съезды Советов», в котором содержалось предложение создать при ЦИКах союзных республик Центральные избирательные комиссии [см.: СЗ СССР, 1925, № 68, ст. 506].

Президиум ВЦИК утвердил первый состав Центризбиркома, который включал 15 человек. Первым председателем Всероссийской центральной избирательной комиссии стал Ян Васильевич Полуян, в то время член Президиума и заместитель председателя ВЦИК. Заместителем председателя Центральной избирательной комиссии был назначен Асфендиаров Санджар Джафарович, также член Президиума ВЦИК и заведующий отделом национальностей при Президиуме ВЦИК. В состав комиссии вошли представители от НКВД, РЛКСМ, ВЦСПС, ОГПУ и ЦК РКП(б). В духе того времени в состав Всероссийской центральной избирательной комиссии вошли три представителя от рабочих, три — от крестьян и два — от национальных меньшинств, все члены ВЦИК [см.: ГАРФ, оп. 102, д. 132, лл. 249—251; оп. 103, д. 639, л. 1].

Как оценить уровень профессионализма сформированного Центризбиркома? С одной стороны, его состав формировался традиционным для того времени способом: включались представители от различных заинтересованных ведомств и общественности. Большинство членов Центризбиркома имело опыт советской и партийной работы. С другой стороны, среди членов Центральной избирательной комиссии отсутствовали лица с юридическим образованием.

Более того, подавляющее большинство членов Центризбиркома никогда не занималось не только руководством, но даже организацией избирательных кампаний. Наиболее опытными сотрудниками являлись Я. В. Полуян и М. Ф. Болдырев. Я. В. Полуяну, занимавшему ранее должности председателя Кубанского облисполкома и Тверского губисполкома приходилось заниматься организацией выборов. М. Ф. Болдырев, являясь заместителем наркома внутренних дел РСФСР, также занимался организацией и подведением результатов выборов, созданием избирательных инструкций и форм избирательной отчетности. Членам Центризбиркома приходилось учиться в процессе организации выборных кампаний.

В последующие избирательные кампании состав и принцип комплектования Центризбиркома не претерпел существенных изменений. В кампании 1926/27 г. председателем Центризбиркома остался Я. В. Полуян, в кампании 1928/29 г. председателем Всероссийской центральной избирательной комиссии стал Алексей Семенович Киселев, занимавший должность секретаря ВЦИК с 1925 по 1937 г.

Содержательная сторона выборных кампаний определялась, конечно, не Центризбиркомом: он лишь доводил до сведения нижестоящих избиркомов и реализовывал решения, принятые высшими советскими и партийными органами. Вместе с тем перед Всероссийской центральной избирательной комиссией стояла сложная задача по унификации и централизации избирательных норм и процедур. Этой задачей во многом определялись основные направления деятельности Центризбиркома в 1920-е гг.

В рамках общего вектора унификации избирательных норм и процедур, можно выделить пять основных направлений деятельности этого органа: 1) унификация сроков проведения выборов; 2) норм представительства; 3) форм избирательного делопроизводства и отчетности; 4) единообразное толкование и применение норм, касавшихся лишения и восстановления в избирательных правах; 5) запрет на издание любых местных актов, регламентировавших проведение выборов.

Сразу после создания Центризбиркома комиссия занялась вопросом унификации сроков проведения выборов. До кампании 1925/26 г. губернии самостоятельно устанавливали сроки выборных кампаний, ориентируясь на местные условия, чаще всего они проводились летом-осенью, но нередко могли проводиться весной и зимой. Фактически выборы (частичные перевыборы) проводились круглый год, что существенно осложняло как единообразное руководство выборами, так и подведение их итогов.

Вопрос об оптимальных сроках проведения избирательных кампаний имел два аспекта: первый был связан с выбором наиболее благоприятного времени, а второй — с унификацией срока проведения по всей территории страны. При определении сроков приходилось учитывать несколько моментов. Организация выборов в летний период в сельской местности не требовала специальных помещений, выборные собрания зачастую проводились в поле, но высокий абсентеизм крестьян обуславливался занятостью на полевых работах. В холодный период времени года крестьяне были более свободны, но в деревнях не хватало помещений для проведения избирательных собраний.

Центризбирком был вынужден учитывать и другие моменты при определении времени избирательной кампании. В октябре 1925 г. во Всероссийскую Центральную избирательную комиссию обратились Наркомат финансов и НК РКИ РСФСР с просьбой разграничить по времени избирательную кампанию и кампанию по сбору сельскохозяйственного налога и перенести сроки выборов на первые месяцы календарного года (январь — март). По мнению ведомств, из-за совпадения сроков проведения двух кампаний сельскохозяйственный налог поступал крайне медленно. Наркомат финансов связывал это с тем, что «перевыборная кампания отвлекает большую часть ответственных и партийных работников на всех уровнях» [ГАРФ, ф. 1235, оп. 103, д. 89, л. 158]. Также отмечалась «заинтересованность председателей волисполкомов и сельсоветов в их переизбрании, а в некоторых случаях неуверенность в возможности переизбрания приводили к тому, что руководители низового аппарата предпочитали переложить на своих преемников или отложить до конца перевыборной кампании, неприятную, а иногда и совсем небезопасную обязанность нажимных операций» [Там же].

Однако НКВД, разбиравшийся в ситуации по поручению Президиума ВЦИК, считал опасения Наркомата финансов и НК РКИ безосновательными, и опрошенные 209 краевых, губернских, окружных и уездных исполкомов полагали вполне допустимым совместить сроки этих кампаний. По мнению НКВД и опрошенных им губернских и краевых исполкомов, с 1 сентября по 1 декабря являлись наиболее удобными сроками проведения выборов [Там же, л. 150].

Именно эти сроки были утверждены Постановлением ЦИК СССР от 2 октября 1925 г., однако они не соблюдались. Первыми их стали нарушать центральные органы ввиду отсутствия своевременно проведенной подготовки выборов (не были готовы формы отчетности, инструкция о перевыборах и т. д.). Президиум ВЦИК установил другие сроки проведения выборной кампании с 1 ноября 1925 г. по 1 февраля 1926 г. [ГАРФ, ф. 1235, оп. 103, д. 638, л. 37]. В этих временных рамках Центризбиркому и предстояло утвердить конкретные сроки для каждого региона.

Всероссийской центральной избирательной комиссии в кампанию 1925/26 г. впервые предстояло разработать такую схему проведения выборов, которая с одной стороны, учитывала просьбы регионов, а с другой — выдерживала единые образные сроки проведения выборной кампании. Начиная с октября 1925 г. в Центризбирком ожидаемо поступало множество запросов из регионов относительно продления или перенесения выборной кампании. Анализ запросов и ответов на них позволяет сделать вывод, что приоритетом для Центризбиркома стало соблюдение единых сроков кампании, а не региональных особенностей. За исключением труднодоступных местностей (Камчатской губернии, ряда губерний Сибирского края), большинству регионов было отказано в изменении сроков либо сроки кампании продлены незначительно (до 15 февраля — 1 марта). Центризбирком аргументировал отказы сложностями в подготовке, организации агитации, подведении итогов и т. д. [см.: Там же, оп. 102, д. 132, л. 230—242].

Во второй половине 1920-х гг. в Центризбирком поступало большое количество запросов из регионов о нормах представительства на выборах (до 40 % общего числа). При этом в кампании 1925/26 г. Центризбирком чаще всего удовлетворял просьбы губернских и краевых исполкомов об изменении нормы представительства. Активная борьба за унификацию норм представительства на съезды и в советы началась в кампанию 1926/27 г. В Центризбирком с просьбой об изменении норм представительства обращались Тверской, Тамбовский, Самарский, Ульяновский, Курский, Вятский, Брянский, Владимирский, Орловский, Московский, Архангельский, Мурманский и ряд других губисполкомов, а также Уральский облисполком, Дальневосточный и Сибирский крайисполкомы [см.: Там же, оп. 103, д. 88, л. 10—89; оп. 104, д. 11, 12, 13, 14].

На первый взгляд определение норм представительства — сугубо технический вопрос. Учитывая разнообразие условий на территории РСФСР, в Конституции 1925 г. ВЦИКу предоставлялась возможность в отдельных случаях изменять норму представительства на выборах «в зависимости от местных условий» [СУ РСФСР, 1925 № 30, ст. 218]. Консультант орготдела ВЦИК В. Ананов называл две группы причин, по которым принимались решения об изменении норм представительства: 1) низкая плотность населения в ряде территорий и 2) различия в экономических и бытовых условиях, национальном составе «и в культурном уровне между отдельными местностями» [ГАРФ, ф. 1235, оп. 104, д. 11, л. 1].

Однако существовали и отнюдь не технические причины изменения норм представительства на выборах. Губернские исполкомы чаще всего обращались

с просьбами повысить нормы представительства для крестьян в сельской местности и изменить соотношение норм представительства в городах в пользу т. н. «организованного населения». Так, в запросе Калужского губисполкома от 26 декабря 1926 г. сообщалось, что «неорганизованное население города представляет самую крупную группу избирателей и при низкой ее активности (21,7 %) посылают в горсовет 142 депутата, тогда как члены профсоюзов при значительно большей активности в выборах (59,8 %) посылают только 139 депутатов» [ГАРФ, ф. 1235, оп. 104, д. 13, л. 108].

Председатель Калужского губисполкома выражал обеспокоенность относительно будущего состава горсовета при сохранении имевшихся норм представительства и сомневался в возможности «укрепления пролетарского состава в городских советах». Решение представлялось простым: «выборы депутатов от организованного населения производить от общей численности, а от неорганизованного — лишь от количества присутствующих на избирательных собраниях [см.: Там же]. Аналогичные запросы поступали и из других городов, особенно эта проблема была актуальной для городов, где преобладало т. н. «неорганизованное население», в города Углич и Новгород выезжали сотрудники ВЦИК разбираться с ситуацией по нормам представительства и низкой явке населения на выборы [Там же, д. 21, л. 97—100].

Утверждая изменение норм представительства, Центризбирком оказался в непростой ситуации. С одной стороны, ВЦИК и Центризбирком декларировали борьбу с самовольным понижением норм представительства на съезды и советы региональных исполкомов. Многим губисполкомам было отказано в изменении норм представительства, Центризбирком в циркулярных письмах и разъяснениях по поводу изменения норм представительства настаивал на необходимости «приближения власти к трудящимся» и соблюдения единых установленных норм [см.: Там же, д. 88, л. 10—98; д. 11, л. 1—8]. С другой стороны, учитывая непростой социальный состав многих городов, Центризбирком соглашался с изменением норм представительства в пользу рабочего населения городов, ущемляя интересы других групп населения [см.: Там же, д. 21, л. 101—104].

Позиция Центризбиркома в отношении норм представительства была весьма прагматичной, и если политическая ситуация в определенной местности позволяла, то комиссия выдерживала линию на унификацию норм представительства на выборах. В случае угрозы избрания в Советы непролетарских слоев Центризбирком утверждал повышенные нормы для рабочих. В целом, можно утверждать, что в 1920-е гг. нормы представительства являлись дополнительным способом манипуляции на выборах в Советы.

Избирательное делопроизводство и формы отчетности на протяжении 1920-х гг. являлись предметом оживленных дискуссий между центральными органами, занимавшимися организацией выборов и региональными исполкомами. Главной причиной споров являлась важность получаемых сведений. Как отмечалось в выводах работы комиссии для разработки новых форм отчетности и учета хода и результатов избирательной кампании 1926/27 г., «получаемые в результате статистической обработки сведения не только характеризуют

ход выборов в Советы и состав избранных, но и являются основными данными, по которым производится изучение советской системы управления» [ГАРФ, ф. 1235, оп. 103, д. 77, л. 176 об.]. Суть прений сводилась к двум вопросам: во-первых, какой орган должен заниматься избирательной статистикой; во-вторых, обсуждались ее содержательные аспекты: оптимальное число показателей, подходы к учету демографического, социального, национального и материального положения депутатов, сведения о «лишенцах».

В ходе избирательной кампании 1925/26 г. разгорелся межведомственный конфликт между НКВД и Центризбиркомом по поводу приоритетного права на установление итоговых форм и порядка выборной отчетности [см.: Там же, д. 76, л. 24—26; оп. 104, д. 16, л. 278—297]. Затяжной конфликт завершился в пользу Всероссийской центральной избирательной комиссии. Президиум ВЦИК однозначно занял сторону Центризбиркома, указав на недопустимое поведение сотрудников наркомата, «поставивших под угрозу срыва достоверность результатов избирательной кампании» [Там же, оп. 104, д. 16, л. 294]. В циркуляре от 18 января 1926 г., адресованном ЦИКа АССР и губисполкомам, Президиум ВЦИК рекомендовал придерживаться форм отчетности, рассылаемых ВЦИК и Всероссийской центральной избирательной комиссией [Там же, л. 297].

В дальнейшем вопрос об органе, ответственном за разработку форм отчетности и подведение итогов выборных кампаний, не поднимался. После завершения кампании 1925/26 г. Центризбирком инициировал создание комиссии для разработки новых форм отчетности и учета хода и результатов избирательной кампании 1926/27 г. Комиссия провела ревизию имевшихся форм и приняла решение оставить в силе все шесть форм отчетности, внося в них некоторые изменения (сводка о выборах сельсоветов, их составе, составе волисполкомов, о составе председателей сельсоветов и волисполкомов; уездная сводка сведений из волостей о выборах в сельской местности; сводка о численности губернских и уездных съездов и т. д.) [см.: Там же, оп. 103, д. 77, л. 176 об.].

В этой комиссии и в комиссии, созданной по итогам кампании 1926/27 г., наибольшие споры вызывали вопросы об определении социального положения депутатов, делегатов и «лишенцев». Ожесточенность дискуссии обуславливалась принципиальностью вопросов об отнесении тех или иных групп населения к пролетариату или непролетарским слоям. В этих спорах представители Центризбиркома не участвовали. Принципиальные вопросы обсуждались преимущественно представителями Госплана, ЦСУ, ЦК ВКП(б). Госплан и ЦСУ разработали различные методики определения социального положения крестьян: Госплан предложил определять состоятельность крестьян в зависимости от уплаченного налога со всего хозяйства, а ЦСУ — по сумме налога, приходившегося на одного едока [см.: Там же, д. 84, л. 129; оп. 105, д. 504, л. 39].

Местные исполкомы регулярно поднимали вопрос об избыточности избирательных форм и показателей: так, сводка о выборах сельсоветов, составе сельсоветов и волисполкомов и их председателях включала 129 вопросов, сводка о выборах в уезде — 155; и т. д. Дискуссия между центральными и местными органами по этому поводу нашла отражение в журнале «Власть Советов»

в ходе избирательных кампаний 1926/27 и 1928/29 гг. [см.: Черемушкин, Логинов, Свириновская, Лукинский]. Центризбирком выступал за разумный компромисс, понимая как желание центральных органов получить большее количество сведений, так и местные избиркомы, испытывавшие сложности с заполнением все увеличивавшихся форм и показателей [подробнее см.: Саламатова].

Центризбирком в вопросе форм избирательной отчетности в основном не пытался занять собственную позицию, он выполнял скорее техническую функцию координации при разработке и подготовке форм отчетности, нахождении оптимальных вариантов и схем предоставления сведений. Заботами Всероссийской центральной избирательной комиссии являлась своевременная разработка, тиражирование, отправка, а затем сбор правильно заполненных сводок от нижестоящих избиркомов и исполкомов и предоставление сведений высшим советским и партийным органам.

Еще одним направлением деятельности Всероссийской центральной избирательной комиссии, связанной с унификацией избирательных норм, являлась борьба с местными избирательными инструкциями. Запрет на издание местных инструкций содержался уже в общероссийской инструкции о выборах 1925 г., однако в кампании 1925 г. Центризбирком отдельно фактически не занимался этим вопросом. Настоящая борьба за унификацию избирательного законодательства развернулась в кампании 1926/27 г.

Как следует из докладной записки от 12 января 1927 г. председателя Центризбиркома Я. В. Полуяна, в ходе избирательной кампании 1926/27 г. были рассмотрены семь ходатайств об издании местных инструкций. На издание собственных инструкций претендовали Моссовет, Ленинградский губисполком, Северо-Кавказский крайисполком, центральные исполкомы Якутской, Башкирской и Казахской автономных республик, а также облисполком автономной области Осетии [см.: ГАРФ, ф. 1235, оп. 104, д. 22, л. 141, 141 об.]. Главными причинами издания собственных инструкций стало желание максимально подробно разъяснить нижестоящим избиркомам избирательные нормы, поскольку общероссийская и общесоюзная инструкции содержали ряд неконкретных формулировок, и учесть специфику конкретного региона (особенно в случае с национальными республиками).

Желая добиться издания собственной инструкции, исполкомы вели себя различно. Моссовет и Ленинградский губисполком предварительно направили запрос во Всероссийскую центральную избирательную комиссию о возможности издания собственной инструкции, прислали проекты инструкции. Центризбирком после проведения экспертизы инструкций, отсутствия нарушений общероссийского законодательства санкционировал их издание. Хотя при обсуждении на заседании Всероссийской центральной избирательной комиссии выражалось сомнение в целесообразности издания местной инструкции для Москвы и Ленинграда.

Реакция Центризбиркома на самовольное издание избирательных инструкций региональными исполкомами была совершенно иной. Так, 25 октября 1926 г. на заседании Всероссийской Центральной избирательной комиссии разбиралось дело об инструкции, изданной Якутским ЦИК. Якутский ЦИК принял

свою инструкцию о выборах в Советы в сентябре 1926 г., не проинформировав об этом ВЦИК, и провел выборы в соответствии с ней. На заседании отмечалось, что «инструкция имеет существенные отклонения от общероссийской: в некоторых случаях сужается, а в некоторых расширяется круг лиц, лишенных избирательных прав, неправильно установлены нормы представительства в советы, изменен количественный состав избирательных комиссий» [ГАРФ, ф. 1235, оп. 104, д. 20, л. 70].

Центризбирком отменил действие избирательной инструкции Якутской АССР и рекомендовал Президиуму ВЦИК отменить выборы, проведенные в соответствии с этой инструкцией [см.: Там же, л. 82]. Президиум ВЦИК поддержал решение Всероссийской центральной избирательной комиссии об отмене выборов в Якутии. Постановление об отмене инструкции о выборах и отмене выборов в Якутии было опубликовано в Собрании узаконений РСФСР и разослано в местные губисполкомы. Очевидно, это было сделано в назидание не столько за нарушения в избирательной инструкции, сколько за проявленное самоволие и неподчинение установившейся субординации.

В январе 1927 г. на заседаниях Центризбиркома разбирались случаи с самовольным изданием инструкции о выборах Башкирской АССР и Казахской АССР [см.: Там же, л. 107–120, 224–237]. Несмотря на нарушения общероссийского избирательного законодательства, избирательные инструкции и выборы, проведенные в соответствии с ними, отменены не были. По Башкирской АССР отмечалось, что «хотя Башкирский ЦИК и не вправе был издавать своей Инструкции, но поскольку она была издана тиражом 20 тыс. экземпляров и не содержит принципиальных отступлений от инструкции ВЦИК, отмена ее не представляется целесообразной» [Там же, л. 109]. В Казахской АССР нарушения были признаны более существенными, но выборы были отменены частично, поскольку «жалоб от населения не поступало» [Там же, л. 225]. Причины, по которым Центризбирком и ВЦИК не проявили принципиальности в случае с изданием местных инструкций в Башкирской и Казахской АССР не до конца ясны. Возможно, избирательная кампания подходила к концу и отмена местных инструкций и выборов нарушила бы общий срок проведения избирательной кампании.

Лишение избирательных прав части активного населения являлось специфической чертой тогдашней советской избирательной системы. Постоянные изменения круга «лишенцев» на протяжении 1920-х гг., определявшиеся политической конъюнктурой по отношению к мелким собственникам города и деревни, ставили задачу перед органами, осуществлявшими руководство выборами, разъяснения этих изменений. В первой половине 1920-х гг. просьбы о разъяснении пунктов избирательных инструкций, касавшихся лишения и восстановления в правах, были немногочисленны, поскольку единообразное толкование избирательного законодательства мало беспокоило как местные, так и центральные советские органы. Партийные органы также до определенного момента не проявляли пристального интереса к этой группе.

В 1925 г. перед Центризбиркомом была поставлена задача унификации процедур лишения и восстановления в правах и самого круга лиц, подлежащих

лишению прав, но сколько-нибудь значимого всплеска запросов со стороны местных исполкомов не наблюдалось. Инструкция о выборах 1925 г. максимально либерально определяла круг «лишенцев», расширяя круг избирателей за счет мелких торговцев, крестьян и ремесленников, использовавших наемный труд [см.: СУ РСФСР, 1925, № 79, ст. 603].

Ужесточение политики в отношении непролетарских слоев города и деревни в 1926 г. привело к введению различных ограничений для этих слоев, в т. ч. в сфере избирательного права. Изменение избирательного законодательства в части лишения избирательных прав в 1926 г. вызвало огромное число запросов местных исполкомов и различных ведомств. Около 40 % запросов, поступивших во Всероссийскую центральную избирательную комиссию в кампанию 1926/27 г., касались определения круга различных категорий «лишенцев» и процедур, связанных с лишением и восстановлением в правах. Многочисленность запросов была вызвана не только изменением избирательного законодательства, но и строжайшим запретом его самостоятельного толкования. Решить многие вопросы могли краевые или губернские исполкомы, но поскольку ВЦИК категорически запрещал разъяснение инструкции местными властями, то последние предпочитали перестраховаться и сделать запрос в Центризбирком.

В основном запросы касались трех групп лиц, лишенных избирательных прав: 1) «бывших», 2) крестьян и кустарей, применявших наемный труд, и 3) священнослужителей. Более 20 запросов поступило от ведомств, а также краевых и губернских исполкомов, касавшихся определения круга и порядка восстановления бывших белых офицеров и бывших служащих полиции (запросы ЦК совторгслужащих, Саратовского губисполкома, Уралоблисполкома, Сибкрайисполкома и др.) [см.: ГАРФ, ф. 1235, оп. 104, д. 262, л. 82, 83, 239, 248.; оп. 105, д. 174, л. 212, 213; д. 22, л. 324].

Лишение избирательных прав бывших белых офицеров по новой инструкции некоторые краевые и губернские исполкомы считали крайне непродуманным. Поскольку лишение гражданских прав автоматически влекло увольнение из советского аппарата, а в ряде периферийных регионов значительная часть советских служащих в годы Гражданской войны служили в белых армиях, подобное сокращение кадров грозило осложнениями в работе соответствующих органов и учреждений [см.: Маргиналы..., с. 31]. Многие исполкомы считали необоснованно сложной процедуру восстановления для лишенных по ст. 69 (п. «д») Конституции РСФСР 1925 г. (т. н. «бывших»). Достаточно сказать, что решения о восстановлении бывших полицейских (даже состоявших некогда на самых низших должностях) должны были приниматься только Президиумом ВЦИК. ВЦИК впоследствии признал, что рассмотрение поступавших запросов разумнее было поручить местным властям, и принял по этому поводу особое постановление [см.: ГАРФ, ф. 1235, оп. 106, д. 235, л. 39; СУ РСФСР, 1927, № 19, ст. 127].

Еще большее количество вопросов у региональных исполкомов и избиркомов было связано с лишением избирательных прав крестьян и кустарей (условия применения наемного труда крестьянами и ремесленниками). Всероссийская

центральная избирательная комиссия, обобщив вопросы различных краевых и губернских исполкомов, обратилась с запросом в ЦИК СССР, который после обсуждения на заседании фракции ВКП(б) Президиума ЦИК СССР и рассмотрения в Оргбюро ЦК ВКП(б) дал ответ. Согласно ему, в исключительных условиях уборки хлебов было разрешено применение наемного труда временных наемных рабочих, разъяснялось также, что следует понимать под «производственными условиями» и «ученичеством» у кустарей [ГАРФ, ф. 3316, оп. 16а, д. 265, л. 56]. Этот на первый взгляд незначительный вопрос также оказался принципиальным для высших советских и партийных органов, поскольку касался определения круга пролетарских и непролетарских слоев населения.

В выборную кампанию 1928/29 г. избирательное законодательство не изменилось, однако запросы от местных исполкомов и различных ведомств по поводу лишения прав продолжали поступать. Преимущественно это были незначительные вопросы, связанные с лишением избирательных прав небольших групп населения или даже отдельных лиц. Например, обсуждались вопросы о лишении прав членов и председателей бывших полковых судов и судов обществ офицеров [см.: Там же, ф. 1235, оп. 105, д. 144, л. 281—284], бывших директоров отделений обществ попечительства в тюрьмах, бывших служащих речной полиции [см.: Там же, оп. 106, д. 235, л. 182—186], сборщиков утильсырья [см.: Там же, ф. 3316, оп. 16а, д. 421, л. 25; д. 416, л. 48], а также сторонников различных сект и языческих верований [см.: Там же, л. 147, 149, 250—289]. Представляется, что причиной появления запросов по столь мелочным поводам стало нежелание местных исполкомов и ведомств брать на себя ответственность за определение круга «классовых» врагов. Кроме того, эти запросы свидетельствовали, что процесс централизации и унификации в избирательной сфере проходил в желаемом направлении Всероссийской центральной избирательной комиссией.

Создание Центризбиркома в 1925 г. знаменовало собой новый этап в развитии советской электоральной системы, переход от стихийной организации выборных кампаний, отсутствия единых избирательных норм и процедур к их унификации и централизации. В целом, Центризбирком, созданный в качестве технического органа для текущего руководства выборами, сыграл позитивную роль в становлении и развитии общероссийского избирательного законодательства, его единообразном толковании и применении в 1920-е гг. — на фоне полного небрежения к закону со стороны местных партийных и советских работников.

Вместе с тем тенденции жесткой централизации государственного управления в Советской России, проявлявшиеся с конца 1920-х гг., в полной мере нашли отражение и в деятельности Всероссийской центральной избирательной комиссии. Курс на выхолащивание демократического элемента в электоральной системе, принятый высшими партийными органами в 1926 г., реализовывался Центризбиркомом и способствовал становлению системы безальтернативных выборов, органично вписавшихся в советскую политическую систему.

- Белоновский В. Н., Белоновский А. В. Представительство и выборы в России (теория, история, практика). М., 1999. 382 с.
- Кукушкин Ю. С. Сельские Советы и классовая борьба в деревне (1921—1936 гг.). М., 1968. 294 с.
- Лепешкин А. И. Советы — власть трудящихся (1917—1936 гг.). М., 1966. 575 с.
- Логинов Д. Об информационной отчетности по избирательной кампании // Власть Советов. 1927. № 3. С. 2—3.
- Лукинский В. За упрощение избирательной отчетности // Власть Советов. 1928. № 46. С. 13—14.
- Маргиналы в социуме. Маргиналы как социум. Сибирь (1920—1930-е гг.). Новосибирск, 2007. 454 с.
- Очерки по истории выборов и избирательного права / ред. Ю. А. Веденеев. М., 2002. 692 с.
- Саламатова М. С. Журнал «Власть Советов» — источник для изучения избирательных кампаний 1920—1930-х гг. // Вестн. НГУ. 2011. Т. 10, вып. 10 : История. С. 52—58.
- Свириновская С. Об избирательной отчетности // Власть Советов. 1928. № 38. С. 18—19.
- Черемушкин А. О формах постоянного учета лишенных избирательных прав // Власть Советов. 1926. № 34/35. С. 22—23.

Статья поступила в редакцию 08.06.2012 г.

УДК 67/68(470.5) + 351.711 + 338.24

С. В. Горшков

ВЛИЯНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОТРАСЛЕВОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НА ЛЕГКУЮ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ УРАЛА (1957—1965)

Анализируется развитие легкой промышленности Урала в 1957—1965 гг. в условиях территориально-отраслевой системы управления. На основе архивных материалов исследуется процесс передачи предприятий местной промышленности и промысловой кооперации в ведение уральских совнархозов; отмечаются как положительные, так и негативные последствия данного решения. Рассматривается «особая» роль партийных органов в сложившейся системе управления предприятиями легкой индустрии края.

Ключевые слова: легкая промышленность; Урал; совнархозы; предприятия; специализация; управление.

Общеизвестно, что существенным фактором развития и повышения эффективности производства выступает хозяйственный механизм, который может или затормозить, или ускорить развитие производительных сил общества. Поэтому он нуждается в постоянном совершенствовании, особенно в главном составляющем его звене — системе управления. За всю историю существования советского государства было предпринято несколько реальных попыток изменить систему управления промышленностью и приспособить ее к уровню и характеру развития народного хозяйства страны. И одна из таких реформ приходится на период хрущевского десятилетия.