

И. В. Даренская
НТГСПА, г. Нижний Тагил

РОЛЬ ГОРСОВЕТОВ В СИСТЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА НА УРАЛЕ В 1930-е гг.

Рубеж 1920–1930-х гг. явился переломным периодом в процессе взаимодействия власти и общества. Коренные изменения, вызванные кризисом новой экономической политики, а также принятым властью курсом на форсированное развитие страны, требовали перестройки модели взаимодействия органов управления и населения, изменения механизма проведения в жизнь принятых решений и «воспитания политически активного гражданина», задействованного в системе городского самоуправления. Активность населения была взаимовыгодным процессом, необходимым руководству страны для поддержания в народе представления о «советской демократии», при которой каждый человек мог реально влиять на процесс управления государством. Для сохранения этой социальной иллюзии власть проводила широкомасштабные кампании по привлечению жителей индустриальных городов на отчетно-выборные собрания и легитимизировала деятельность Советов, выполнявших в советской политической иерархии роль своеобразного звена между «электоратом» и высшей правящей номенклатурой.

8 февраля 1928 г. ЦИК СССР издал «Основные положения об образовании городских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов». Новая директива уточняла аналогичное положение от 7 декабря 1925 г., предписывавшее организовывать городские советы не только в тех городах, население которых насчитывало свыше 10 000 жителей, но и во всех населенных пунктах городского типа и рабочих поселках. Данный документ закреплял за горсоветами все предприятия, строения, земли, входившие в пределы городской черты, и подтверждал функции этого органа, касавшиеся утверждения бюджета и отчета о его исполнении, избрания делегатов на съезды Советов, решения вопросов организации жизнедеятельности города, проблем перепланировки и заключения займов.

В настоящее время оценка роли советов в системе государственной власти вызывает активную дискуссию среди историков. В советской историографии доминировало представление, что реформа деятельности местных органов власти не только расширила компетенцию советов, но и изменила их статус в системе управления в регионах. Это положение было основано на интерпретации официальных директив, возлагав-

ших на низовые советские органы управления «особую ответственность за быстрое и практическое проведение в жизнь задач, поставленных в период развернутого социалистического строительства»¹. В рамках этой концепции часть историков оценивала местные советы как один из значимых компонентов административно-командной системы, именно с ее формированием связывая активизацию деятельности советов. По мнению сторонников данной концепции, Советы, организованные по принципу разделения труда и строгой подчиненности, обладавшие собственным печатным органом, являлись необходимым элементом государственной и общественной системы, соединяя экономические и политические интересы, законодательные и исполнительные функции, представляя определенный слой социума и способствуя созданию устойчивого общества.

В постсоветское время произошла переоценка значения советских представительных органов власти. Достаточно распространено среди исследователей мнение, что «... никакой реальной роли в системе сталинской власти советы не играли», поскольку «горсоветы – малодейственные органы советской управленческой системы, далекие от практических запросов жизни города»². Историки акцентировали внимание на парадоксальной ситуации: Советы как орган народного представительства не имели реальной власти, продолжая оставаться самым безвластным органом в государственной системе, хотя законодательно существенно расширились его права. Выявляя причины этой тенденции, О. Ю. Винниченко акцентировал внимание на «декоративности» работы по «оживлению деятельности Советов», которая совпадала с отчетно-перевыборными кампаниями и всегда инициировались только «сверху», подвергалась постоянному контролю со стороны вышестоящих органов и жестко регламентировалась нормативными актами³. Такое положение горсоветов, во многом, определялось спецификой периода 1930-х гг., когда шел постоянный экспериментальный поиск более эффективных административных технологий, что сказывалось на нестабильности правового статуса и внутренней структуры Советов.

В целом, оценивая роль горсоветов на Урале, необходимо исходить из их функционала. Мы будем отталкиваться от характеристики советов как местных органов власти, аккумулировавших в себе значительную часть обязанностей по осуществлению принятого курса, помимо непосредственного проведения преобразований вынужденных обеспечивать социальную базу поддержки выбранного курса, формировать лояльное общественное мнение в отношении политики партии и правительства.

В качестве модели для исследования роли и эффективности деятельности городских советов нами был выбран Нижнетагильский го-

родской совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и его исполнительный комитет. Анализ условий работы местных органов власти (регламентация деятельности, централизованный контроль за выполнением директив, общность задач в осуществлении «социалистического наступления») позволил распространить выводы анализа единичной управленческой структуры на аналогичные организации региона.

Первый городской Совет был образован в Нижнем Тагиле в 1919 г. Далее формирование Совета происходило на основании ежегодных пере выборов. Исключением являлся период с 1927 по 1928 гг., когда Совет работал в прежнем составе в течение двух лет.

Порядок выборов в Совет определялся ст. 34–52 Инструкции ВЦИК «О выборах в Городские Советы» и ст. 59, 68, 69 Конституции РСФСР «О нормах представительства в Советы и лицах, имеющих избирательное право и лишенных такового», в соответствии с которыми Советы образовывались в населенных пунктах из расчета один депутат на каждые 100 избирателей.

В Нижнем Тагиле отчетные собрания устраивались по производственным или профессиональным единицам (предприятиям, учреждениям и профессиональным союзам). Для граждан, не занятых на производстве и не входивших в профсоюзы, выборы проводились по территориальным единицам. Избирательные участки объединяли в среднем по «организованному» населению до 350 человек и по «неорганизованному» до 300 человек. Количество депутатов, подлежащих избранию, определялось пропорционально числу избирателей данного участка. Выборы депутатов Совета считались состоявшимися, если в них приняли участие не менее 35 % избирателей.

Списки кандидатов в члены городского Совета формировались до избирательного собрания, но могли быть дополнены в день голосования отдельными кандидатурами, с указанием, кем они заявлены. Выборы проходили по решению самого собрания по спискам или персонально. Избранными в члены городского Совета считались лица, получившие при открытом способе голосования простое большинство голосов.

Несмотря на усилия правительства по формированию «политически активного гражданина», население региона оставалось пассивным в отношении личного участия в местном самоуправлении. Сопоставление статистического материала и сведений информационных сводок позволяет выявить дисбаланс между политикой власти по интенсификации общественной активности масс и их желанием участвовать в проводимых кампаниях. В политических сводках ОГПУ и партийных органов о настроениях населения в связи с проведением отчетных кампаний

в преамбуле к фактическому материалу преваляровал официальный смысловой код – «активность растет», но, делегируя властные полномочия «вновь избранным», жители городов абстрагировались от прямого участия в организации социальной среды.

Подобное отношение было обусловлено постепенным формированием в сознании городского населения Урала представления о декоративности Советов, что объяснялось рядом обстоятельств и прежде всего трансформацией самой советской управленческой политики. Как отмечалось в материалах информационного отдела ЦК ВКП(б) «О работе городских Советов депутатов», «низовые партийные организации в практической работе подмяли собой Советы, выполняя их функции»⁴. Городские жители также понимали и реально оценивали постепенный переход управленческих рычагов в руки ВКП(б). Так, планировщик механического завода Галкин, выражая мнение рабочих цеха, в течение всей мобилизационной кампании повторял: «На какой черт нас беспартийных приглашают на перевыборы Горсоветов, когда коммунисты кого захотят того и проводят, а если и попадут беспартийные, то совершенно никакой роли не играют. А всецело ими руководят и диктуют коммунисты. А главное во всем горсовету диктует Комитет Партии. Посмотрите, есть ли где-нибудь хотя один беспартийный председатель Исполкома – нет ни одного и кругом и всюду из-под дудки». Счетовод Змеев, поддерживая Галкина, отмечал, что «в СССР не широкая демократия, а назначение».

Во-вторых, в работе Советов были существенные недостатки, отмечаемые населением в прениях на отчетно-выборных собраниях. К наиболее частным относились: неоперативное реагирование на политические события, о котором красноречиво говорят заголовки газет («Важнейшие политические кампании проходят без участия Советов», «Обращение ЦК от 3 сентября Пленум горисполкома обсудил спустя 44 дня»)⁵, отсутствие четко организованного управленческого аппарата, частая сменяемость председателей Советов и текучесть кадров. В этих условиях ответственность за выполнение решений делилась между всеми, что приводило к полной потере контроля за выполнением принятых постановлений, формированию феномена «коллективной безответственности». Негативно сказывались на эффективности работы депутатов городских Советов, а, следовательно, на росте популярности самих Советов, неблагоприятные условия деятельности членов Совета, невнимание к ним заводской администрации. Зачастую депутаты «распылялись» по разным сменам, освобождения от основной работы депутаты не получали, им приходилось несколько раз обращаться к администрации цехов и «буквально вымаливать» содействие для отлучки или

перевода из смены в смену, чтоб выполнить поручения секции. Депутаты, несколько раз избиравшиеся в Совет, жаловались: «В таких случаях администрация просит документы, которым не верит, смотрит косо, как на прогульщиков, отлынивающих от работы, от которых пользы мало».

Возникновение представления о «декоративности» Советов было также обусловлено недостаточным пониманием депутатами собственной компетенции. Как отмечал один из них П. А. Лебедев: «Мы все в Совете очень заняты, только непонятно чем». Немаловажным фактором было пассивное поведение народных избранников. По замечанию члена Тагильского городского Совета рабочих и крестьянских депутатов Чулкова, высказанного в прениях на заседании Пленума, избранные активисты и выдвиженцы «ничего не делают, говоря: нам деньги платят, и ладно»⁶. Другой причиной «неоправдания возложенных на них обязанностей», по мнению того же депутата, являлся случайный подбор работников, когда в деятельности представительных органов принимали участие люди, не имеющие профессиональных и личностных качеств, позволяющих эффективно выполнять депутатские функции.

Пассивность и неавторитетность членов городского Совета не становилась предметом обсуждения на страницах местных газет. Рабочий В. Хабаров отмечал, что только единицы членов Совета – ударники труда, работают на заводах и рудниках, активно участвуют в социалистических соревнованиях, подавляющая же масса не только никак не проявляла себя на производстве, но даже работающие с ними коллеги не знали, что они члены Совета⁷. Автор статьи также заявлял, что секции работают плохо, только некоторые собираются и участвуют в практической работе, а большинство «распадается и не подает признаков жизни».

Участие в работе секций Совета являлось прямой обязанностью депутатов, но именно игнорирование этой функции (непосещение заседаний, пассивное присутствие при обсуждениях) служило наиболее распространенной причиной критики работы Советов. С данным массовым явлением пытались бороться посредством оглашения списков «злых прогульщиков» в средствах массовой информации и внедрением систематических отчетов депутатов перед избирателями. Но зачастую эти меры, приводившие к отзыву депутатов, оказывались недостаточно действенными. Причиной отзыва депутатов в основном являлся моральный облик народных избранников. На отчетных собраниях часто звучало мнение, что «депутаты городских Советов таковы, каких не должно быть в советской действительности, поскольку среди них процветают пьянки и произвол»⁸. Следующей распространенной причиной отвода депутатов являлось непринятие мер к выполнению наказа избирателей.

Право отвода депутатов или кандидатов в депутаты во время отчетно-перевыборных собраний, представляемое властью как «одна из форм советской демократии», использовалось не так часто.

В целом, оценивая роль советов в организации политической и экономической мобилизации рубежа 1920–1930-х гг., необходимо отметить ряд существенных недостатков, которые препятствовали росту их авторитета среди населения региона: 1) городские советы как органы власти не всегда оперативно реагировали на политические события; 2) поскольку не сложилось достаточно четкого управленческого аппарата, отмечалась частая сменяемость председателей советов и текучесть кадров, ответственность за выполнение решений делилась между всеми, что приводило к потере контроля за выполнением принятых постановлений; 3) превалировала недостаточная четкость в обозначении функционала представительных органов.

Низкая материальная и социальная заинтересованность в результатах своей общественной деятельности, недооценка активности конкретного депутата в механизме государственной власти, понимание деятельности советов как «ширмы» управленческой системы существенно снижали авторитетность советов, работа в которых все чаще воспринималась населением городов либо в качестве обязательной и, иногда, принудительной общественной нагрузки, либо в качестве карьерного трамплина.

Примечание:

¹ НТГИА. Ф. Р-70. Оп. 2. Д. 118. Л. 3.

² Гимпельсон Б. Г. Становление и эволюция советского государственного аппарата управления. 1917–1930. М., 2003. С. 165.

³ Винниченко О. Ю. Советы Урала в механизме тоталитарного государства. 1929–1941. Курган, 2001.

⁴ ЦДОСО. Ф. 9. Оп. 1. Д. 1146. Л. 258.

⁵ Рабочий. 1930. 19 октября.

⁶ НТГИА. Ф. Р-70. Оп. 2. Д. 99. Л. 94.

⁷ Рабочий. 1930. 19 октября.

⁸ НТГИА. Ф. Р-70. Оп. 2. Д. 225. Л. 78.