

О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений : указ Президиума ВС СССР от 26.06.1940 г. Консультант-Плюс: сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=3573> (дата обращения: 1.08.2018).

ПермГАНИ. Ф. 1 (Пермский городской комитет КПСС); Ф. 1290 (Краснокамский городской комитет КПСС).

Постников С. П., Фельдман М. А. Социокультурный облик промышленных рабочих Урала (1900–1941 гг.). Екатеринбург, 2006.

Хлевнюк О. В. 26 июня 1940 г.: иллюзии и реальности администрирования // Коммунист. 1989. № 9. С. 86–96.

Шильникова И. В. Проблемы регулирования трудовой дисциплины на советских текстильных предприятиях в годы первых пятилеток // Экономическая история. 2016. № 3 (34). С. 83–97.

УДК 94(47).084.6

Т. Г. Архипова

РСФСР ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1930-х гг.: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В статье рассмотрены место государственного аппарата РСФСР в рамках союзного государства, особенности организации и деятельности всех его звеньев в постконституционные годы, их взаимоотношения с союзными органами накануне Великой Отечественной войны, реорганизация ряда органов государственного управления, усиление административно-командной системы.

Ключевые слова: РСФСР, Конституция СССР 1936 г., Конституция РСФСР 1937 г., Верховный Совет РСФСР, Совет Народных Комиссаров РСФСР, народные комиссариаты, местные Советы, административно-командная система управления, степень готовности госаппарата к войне, репрессии.

Вошедшая в состав СССР Россия перестала быть объектом внимания историков – ее история была растворена в истории союзного государства. Авторы немногочисленных работ, посвященных «первой среди равных», не могли вычленить ее историю из истории СССР, но история России не прерывалась. В данной статье автор ставит задачу

рассмотреть постконституционную историю РСФСР с позиций историка-государствоведа.

К началу рассматриваемого периода остались в прошлом трудности постреволюционных лет, голод, карточная система, жизнь граждан постепенно менялась в лучшую сторону. В разгаре было выполнение планов второй пятилетки, и хотя она, как и первая, выполнена не была¹, ее результаты были все-таки лучше. Были ликвидированы все конкуренты правящей партии, сложилась административно-командная система управления, приближался юбилей революции, а страна жила по Конституции СССР 1924 г., основные положения которой были заложены еще в первые месяцы существования советского государства. Особенно дико выглядели статьи, ограничивавшие избирательные права большинства граждан, хотя послабление ограничений началось уже в первой половине 1930-х гг. [История Советской Конституции, с. 619–621, 669–670, 674, 683 и др.]. Подготовка более серьезных поправок в действующую Конституцию привела к осознанию необходимости принятия новой. Она изменила систему органов представительной власти и систему выборов в них, легимитизировала правящую партию. В ходе обсуждения проекта не остались незамеченными разногласия в ближайшем окружении Сталина, хотя, например, поднимавшийся вопрос об альтернативных выборах в условиях однопартийной системы решить положительно было невозможно. Из 30 членов конституционной комиссии 20 вскоре сошли с политической сцены – 17 были уничтожены [Боффа, с. 468].

Подмеченные аналитиками демократические тенденции в новом основном законе страны остались на бумаге; последующая практика, акты текущего законодательства, подзаконные акты в большинстве случаев исказили их до неузнаваемости.

Конституция закрепила усиление союзнических начал во взаимоотношениях СССР и республик, в нее входящих, унитарный характер государства, объявленного федеративным. В государственном устройстве это выразилось в еще большем ограничении прав союзных республик, не говоря о других национально-государственных образованиях, в государственном аппарате – в сведении к минимуму самостоятельности республиканских и местных органов власти, в бюрократической централизации. От союзных органов зависел не только перечень республиканских наркоматов, персональный состав правительства, но и персональный состав руководителей самого разного уровня, являвшихся номенклатурой ЦК ВКП (б). В этом союзе «равных» самой бесправной оказалась РСФСР.

¹ По подсчетам экономистов, из 46 важнейших заданий второго пятилетнего плана выполненными оказались только 10, средний уровень выполнения всех показателей колебался от 70 до 77 % [Политика «Большого скачка», с. 269–275].

Естественно, что республиканские конституции были актами вторичными. Отличий было немного. К их числу можно отнести отсутствие в законодательном органе власти многонационального федеративного государства, как именовалась РСФСР, палаты, представляющей интересы входящих в него образований.

Организация выборов, активность избирателей, «качественный» состав избранных в российский высший орган власти мало чем отличался от аналогичных союзных показателей. В обоих случаях использовалось квотирование. Среди депутатов были известные государственные и партийные деятели – Л. З. Мехлис, Н. И. Ежов, Л. М. Каганович, А. И. Микоян, А. В. Косарев, П. С. Жемчужина, В. К. Блюхер и др., из числа которых вскоре сталинская дубинка удалила «врагов народа». Были здесь и представители творческой интеллигенции. Как говорил часто выступавший на сессиях со стихами по разным поводам поэт В. И. Лебедев-Кумач: «Лицо здесь представленных депутатов – нашей страны коллективный портрет» [Первая сессия Верховного Совета РСФСР, с. 53].

Верховный Совет республики созывался в два раза реже союзного. Принятие законов не входило в число приоритетных дел представительных органов власти всех уровней – страна продолжала жить, главным образом, по совместным постановлениям ЦК ВКП (б) и Совнаркома СССР. Общим для четырех предвоенных сессий было утверждение годовых бюджетов и отчетов о их исполнении, утверждение указов Президиума, принятых между сессиями, внесение изменений в Конституцию, связанных, в основном, с изменением перечня правительственных учреждений. Тогда их перечень давался в Конституции. Несколько отличной от других была повестка дня третьей сессии Верховного Совета РСФСР: в нее дополнительно были включены вопросы утверждения конституций автономных республик и принятия закона «О порядке изменения гражданами РСФСР фамилий и имен». Обсуждение любого вопроса повестки дня проходило под знаком полного одобрения. Это в те годы возникла практика разработки сценариев сессий, появились ставшие позднее расхожими термины «единогласно» и «единодушно» [см: Первая сессия Верховного Совета РСФСР; Вторая сессия Верховного Совета РСФСР; Третья сессия Верховного Совета РСФСР; Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР].

Состав правительства РСФСР в количественном и персональном отношении не был постоянным. Причин здесь было несколько. Как известно, составной частью завершающего этапа индустриализации и коллективизации явился «большой террор». Ему подверглись не только руководители союзных ведомств, но и ответственные работники республиканских наркоматов. Здесь достаточно назвать фамилии

глав российского правительства С. И. Сырцова, Д. Е. Сулимова, народного комиссара просвещения РСФСР А. С. Бубнова. Правда, к концу 1930-х гг. размах репрессий сократился, но их угроза сохранялась. Непосредственные участники событий тех лет вспоминали о том, что за работой наркомов следили работники органов госбезопасности, а за перерасход двух–трех тысяч рублей нарком рисковал не только постом, но и жизнью [Беляев, с. 6–7; Бенедиктов, с. 18]. К числу причин непостоянного состава правительства следует отнести также рост числа правительственных органов, перемещение членов республиканского правительства в союзный аппарат. К началу войны произошла полная смена наркомов (в некоторых наркоматах руководители менялись неоднократно), количественный состав Правительства вырос почти в два раза [Архипова, Совнарком РСФСР..., с. 10, 26].

При провозглашенном праве высших органов власти республик на формирование собственного правительства перечень республиканских наркоматов определялся на союзном уровне [Третья сессия Верховного Совета РСФСР, с. 484].

Следствием усиления централизации стало отсутствие ряда наркоматов среди российских правительственных учреждений даже в союзно-республиканских системах, а создававшиеся были в значительно большей степени подчинены союзному наркомату, нежели республиканскому правительству. Жесткая централизация привела к тому, что руководящие работники республиканских наркоматов и даже работники их местных органов назначались и подчинялись союзному наркомату. Так, нарком торговли СССР довольно часто утверждал начальников местных торговых предприятий и организаций [Лазарев, с. 53], районный финансовый инспектор подчинялся непосредственно союзному наркомату [Третья сессия Верховного Совета РСФСР, с. 34] и т. п.

Совнарком, утративший право принимать акты законодательного характера, не заметил этого – ведь и прежде его права по формированию правового поля республики были весьма ограниченными. В предвоенные годы он принимал постановления, направленные на выполнение государственных планов, бюджетов, утверждал новые положения о наркоматах и структуру последних. В большинстве случаев деятельность правительства носила секретный характер. Из общего числа постановлений публиковалось менее десятой их части [СП РСФСР, 1940, № 1–18; 1941, № 1–3].

Предвоенное десятилетие в РСФСР, как и в СССР в целом, характеризовалось специализацией отраслей промышленности, что было связано с усилением административно-командной системы, ростом числа предприятий, увеличением номенклатуры и объемов производимой продукции.

Из числа находящихся на территории республики предприятий в ведении республиканских наркоматов находилась едва ли десятая их часть. Это были предприятия так называемых неприоритетных для СССР в целом отраслей промышленности – продовольственных товаров, деревообрабатывающей, топливной, легкой и строительных материалов. Предприятия эти были, как правило, небольшие (перед войной большинство более-менее крупных предприятий, имеющих отношение к тяжелой индустрии, было передано в союзное подчинение): при 400–500 работающих завод или фабрика считались весьма крупным производством. Работали они, как правило, на местном сырье и их продукция чаще всего реализовывалась на месте.

В соответствии с Конституцией РСФСР 1937 г. в республиканском правительстве было четыре промышленных наркомата; за первое полугодие 1939 г. их число выросло до девяти, из них только два – местной промышленности и местной топливной промышленности были республиканскими и подчинялись только российскому правительству, остальные функционировали по принципу так называемого двойного подчинения. О специализации каждого из них говорило их название. Исключение представлял Наркомместпром, объединявший предприятия самых разных отраслей, среди которых были уникальные и единственные в масштабах СССР.

Усиленное внимание руководства страны к производству товаров группы «А» привело к резкому сокращению производства товаров широкого потребления; отмена карточек сначала на продукты питания, потом на товары легкой промышленности привела к увеличению спроса на них. Как известно, в контрольных цифрах плана на вторую пятилетку было заложено увеличение их производства. Вот тут-то и вспомнили об артелях и предприятиях промысловой кооперации, значительное количество которых было еще не огосударствлено. В январе 1941 г. в соответствии с постановлением СНК СССР и ЦК ВКП (б) «О мероприятиях по увеличению производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья» к промышленным наркоматам добавилось Управление промысловой кооперации при Правительстве республики [СП СССР, 1941, № 3, ст. 40]. Очень быстро Управление заняло первое место среди промышленных наркоматов. В его системе перед войной насчитывалось около 14,5 тыс. артелей и предприятий [ГА РФ, ф. А-395, оп.1, д. 575, л. 7; д. 682, л. 13]. Их ассортимент достигал почти 200 наименований: от станков до скрепок, от сапог до кружев [см. об этом подробнее: Архипова, Управление местной промышленностью...]. Они добились значительного увеличения выпуска товаров широкого потребления, но изменить положение дел в этой области даже в масштабах республики кардинальным образом не удалось [Осокина, с.185].

Конституция 1937 г. в области руководства сельским хозяйством закрепила Наркомат земледелия и Наркомат зерновых и животноводческих совхозов. К этому времени командование сельскохозяйственным производством оформилось как единственный способ воздействия на него. К концу 1930-х гг. это было укрупненное, экстенсивное, в слабой степени механизированное производство. Сельские жители все больше напоминали помещичьих крепостных. Вырваться из этих пут можно было, в основном, во время всякого рода мобилизаций. При росте населения городов производство сельскохозяйственной продукции если и росло, то крайне медленно, по некоторым показателям достигнуть уровня 1913 г. не удавалось. Накануне войны государство, возмещая лишь 35 % затрат на производство сельхозпродукции, изымало свыше 80 % произведенного зерна [Реформы в России, с. 290–293]. Централизация коснулась и этой отрасли народного хозяйства. Так, в мае 1940 г. ряд племенных и животноводческих совхозов был передан в союзный наркомат [СП РСФСР, 1940, № 6, ст. 171].

Экономический (хозяйственный) блок российского Правительства включал в себя также Главное дорожное управление, созданное в 1938 г. при СНК РСФСР, Наркомат торговли, Наркомат коммунального хозяйства, Госплан, Наркомфин, входящий в самую централизованную систему управления. Летом 1939 г. этот блок пополнился новым наркоматом – автомобильного транспорта, который сосредоточил функции, прежде закрепленные за другими ведомствами. Создаваемый в качестве республиканского органа Наркомат имел довольно широкие полномочия, хотя наиболее крупные его автохозяйства незадолго до начала войны были переданы в союзное подчинение.

Социальный блок состоял из наркоматов социального обеспечения, здравоохранения и просвещения. Все годы своего существования ведомство, ответственное за социальное обеспечение граждан, было республиканским, что свидетельствовало об отнесении этой государственной функции к числу второстепенных. И без того небольшие расходы на социальные нужды постоянно подвергались урезанию. В середине 1940 г. на органы соцобеспечения были возложены назначение и выплата пенсий некоторым категориям военнослужащих срочной службы и их семьям, что в значительной степени стало следствием потерь в локальных войнах [ГА РФ, ф. А-413, оп. 1, д. 35, л. 134]. Это расширило полномочия Наркомсобеса РСФСР.

А вот функции двух других наркоматов социального блока в предвоенный период резко сократились. Летом 1936 г. по существу

на базе республиканского наркомата был создан союзно-республиканский Наркомат здравоохранения СССР, забравший у первого большую часть функций и получивший в свое подчинение значительную часть российских учреждений и предприятий.

С Наркоматом просвещения РСФСР дела обстояли иначе. До середины 60-х гг. образовательное ведомство было республиканским, хотя изначально его компетенция была много шире его названия, а нарком А. В. Луначарский периодически практиковал то созыв съездов учителей, то совещание наркомов просвещения союзных республик, иные мероприятия общесоюзного значения. Во второй половине 20-х гг. начинается процесс изъятия из компетенции наркомата целого ряда функций и передача их вместе с подведомственными учреждениями и организациями не только в уже существующие, но и во вновь создаваемые союзные органы. Руководство партии и государства, нуждающееся в идеологической поддержке своей политики, видело в лице научных, образовательных учреждений и учреждений культуры главных ее апологетов. Республиканский статус Наркомпроса не соответствовал решению такой задачи, да и тогдашний его руководитель не считал ее главной в деятельности своего ведомства. После ряда преобразований появились Всесоюзный комитет по делам высшей школы при СНК СССР, Всесоюзный комитет по делам искусств при СНК СССР и др. подобные учреждения. Наркомпрос при решении ряда вопросов подчинялся Всесоюзному комитету по делам высшей школы.

После передачи в созданное осенью 1940 г. Главное управление трудовых резервов при СНК СССР организацию подготовки рабочих массовых профессий дело управления народным образованием приобрело законченные формы. В Наркомпросе РСФСР осталось управление школами и педагогическими вузами.

К этому времени система образования была в целом реорганизована: были восстановлены ее традиционные (дореволюционные) формы. Исключением стал идеологический компонент. Вклад Наркомпроса в реализацию планов культурной революции огромен, хотя не все ее задачи были решены в равной степени [Жиромская, с. 394–395].

В республике не было ни собственного НКВД, ни Наркомата госбезопасности, хотя их наличие предусматривалось действующей Конституцией. Их функции выполняли общесоюзные органы. С весьма урезанными функциями, особенно после создания в 1936 г. союзного Наркомата, существовал российский Наркомат юстиции. Невелик был круг дел, подсудных республиканским судам.

25 января 1941 г. был создан Наркомат государственного контроля РСФСР, что было оформлено задним числом [СП РСФСР, 1946, № 7, ст. 35]. Наряду с финансовыми, плановыми, кредитными органами контролеры Наркомата, отождествлявшие себя зачастую с работниками партийного аппарата, осуществляли контроль над выполнением решений партии и правительства, направив основное внимание на выявление злоупотреблений и наказание виновных. Уже в годы войны один из наркомов, назначенных для смягчения политики наркомата, предлагал изучать людей таким образом, чтобы знать, на какую они «могут пуститься авантюру», на что «они способны», какие у них «странности» [ГА РФ, ф. А-339, оп. 1, д. 143, л. 162–162об.].

Рост числа правительственных учреждений и вменяемых им функций привели к увеличению штатов. Ежегодные, в целом вялотекущие, сокращения иногда достигали 30 %. Не затронули они, пожалуй, лишь Госплан. Сокращения сопровождалось пересмотром структуры органов, сокращением ассигнований на оплату труда их сотрудников.

При всем различии задач, решаемых органами управления, при различии их организационных структур общим в их деятельности было то, что управление было подменено командованием. Приказ, циркуляр, побудительное постановление, подкрепленные в случае невыполнения обещаниями наказаний разной степени строгости, стали главным способом взаимодействия с объектами управления.

Входящие в состав РСФСР «государства» в лице автономных республик, имея соответствующие внешние атрибуты, на практике располагали правами, сопоставимыми с правами местных Советов, которые, получив новое название, в еще большей степени были отеснены от принятия конкретных решений собственными исполнительными комитетами. Последние, как и прежде, располагали минимальными средствами (да и те можно было тратить по разрешению сверху); как и прежде, их деятельность была регламентирована союзным и республиканским законодательством; всеобъемлющим было руководство со стороны разного уровня партийных структур.

За год до начала войны на союзном уровне был принят ряд актов, направленных на ужесточение системы наказаний за самовольный уход рабочих и служащих с работы, за мелкие кражи на производстве и т. п. Еще более усилилась централизация, причем не только в управлении предприятиями, производящими военную продукцию. Это повлекло за собой усиление контрольных функций уже существующих органов и создание соответствующего наркомата

в числе российских правительственных структур. Это, с одной стороны, свидетельствовало об усилении административно-командной системы управления, и о подготовке к войне, с другой.

Архипова Т. Г. Совнарком РСФСР в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. // Россия в 1941–1945 гг.: Проблемы истории и историографии : межвуз. сб. науч. статей. Самара, 1995. С. 10–29.

Архипова Т. Г. Управление местной промышленностью и промысловой кооперацией в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. М., 1985.

Беляев В. Совнарком в годы войны // Правительственный вестник. 1990. № 19. С. 6–7.

Бенедиктов И. А. О Сталине и Хрущеве // Молодая гвардия. 1989. № 4. С. 12–65.

Боффа Дж. История Советского Союза. Т. 1. М., 1994.

Вторая сессия Верховного Совета РСФСР : стеногр. отчет. М., 1939.

ГА РФ. Ф. А-339 (Министерство государственного контроля РСФСР); Ф. А-395 (Управление промысловой кооперации при Совете Министров РСФСР); Ф. А-413 (Министерство социального обеспечения РСФСР).

Жиромская В. Б. Возвращенные цифры (Всесоюзные переписи населения 30-х гг. как исторический источник // Россия в XX в. Историки мира спорят. М., 1994. С. 385–396.

История Советской Конституции (в документах): 1917–1956 гг. М., 1957.

Лазарев Б. М. Управление советской торговлей. Организационно-правовые вопросы. М., 1967.

Осокина Е.А. За фасадом «сталинского изобилия». Распределение и рынок в снабжении населения в годы индустриализации 1927–1941 гг. М., 1997.

Первая сессия Верховного Совета РСФСР : стеногр. отчет. М., 1938.

Политика «Большого скачка» (1929–1941) / Наше Отечество. Опыт политической истории : в 2 т. Т. 2. М., 1991.

Реформы в России с древнейших времен до конца XX в. Т. 4. 1917–1991. М., 2016.

СП РСФСР (Собрание постановлений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства РСФСР (1939–1942 гг.); Собрание постановлений и распоряжений Правительства РСФСР (1943–1948 гг.). 1940. № 1–18; 1941. № 1–3; 1946. № 7.

СП СССР (Собрание постановлений и распоряжений Правительства СССР (1938 – 1946 гг.). 1941. № 3.

Третья сессия Верховного Совета РСФСР : стеногр. отчет. М., 1940.

Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР : стеногр. отчет. М., 1941.