

Т. П. КОРЖИХИНА

**СОВЕТСКОЕ
ГОСУДАРСТВО
и его
УЧРЕЖДЕНИЯ**

Ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г.



КОРЖИХИНА
Татьяна Петровна
1932 - 1994



Российский
Государственный
Университет
Экономики

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Т. П. КОРЖИХИНА

**СОВЕТСКОЕ
ГОСУДАРСТВО
И ЕГО УЧРЕЖДЕНИЯ :**

ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г.

*Рекомендовано Государственным комитетом
Российской Федерации по высшему образованию
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальности "История"*

Москва 1995

ББК 63.2
К66

Рецензент доктор исторических наук,
профессор Ю.С. Борисов
(Институт российской истории РАН)

Коржихина Т.П.

Советское государство и его учреждения:

К 66 ноябрь 1917 г. - декабрь 1991 г.: Учеб. для вузов по спец. "История". 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГГУ, 1994. 418 с.

В книге (1-е изд. - 1986 г.) рассматриваются вопросы, связанные с историей государственного аппарата в период 1917-1991 гг.: как возникла административно-командная система управления и режим личной власти, номенклатурный принцип подбора кадров, что представляла собой Советская Федерация. Значительное место уделено созданию и компетентности органов власти и управления. В учебнике приводится именной перечень членов правительства и возглавляемых ими учреждений.

Для студентов исторических факультетов вузов, преподавателей, всех, кто интересуется отечественной историей.

ISBN 5-7281-0123-2

ББК 63.2

К $\frac{4310020000 - 025}{018(03) - 94}$ без объявл.

© Т.П. Коржихина, 1994

Татьяна Петровна Коржихина родилась 28 апреля 1932 года в Москве в рабочей семье. В 1949 году она поступила в Московский государственный историко-архивный институт, сделав, тем самым главный выбор в своей жизни. Спустя годы Татьяна Петровна со свойственной ей иронией вспоминала, что выбрала МГИАИ, решив, "что другого такого интересного, оригинального, необыкновенного вуза просто нет". Верность МГИАИ, истории отечественной государственности, профессии историка-архивиста Татьяна Петровна пронесла через всю жизнь.

По окончании института, работая в учреждениях архивной службы (в 1954 - 1957 годах - начальником архивного отдела МВД Якутской АССР, а в 1957 - 1964 - старшим научным сотрудником только что созданного ЦГА РСФСР), Т.П. Коржихина приступила к своему первому диссертационному исследованию, - истории создания советской государственности якутского народа. Свое исследование Т.П. Коржихина осуществляла в качестве соискателя кафедры истории государственных учреждений МГИАИ. Преподавателем этой кафедры она стала 26 мая 1965 года после успешной защиты кандидатской диссертации.

С этого дня 29 лет Татьяна Петровна все силы, талант педагога и ученого отдавала студентам Историко-архивного института. Своей семьей она считала друзей по кафедре, а детьми - студентов. Студенты же всегда умеющие отличить истину от фальши, добро от равнодушия отвечали ей уважением и благодарностью. Чуткая, внимательная, принципиальная она обладала энциклопедическими знаниями истории советского государственного аппарата, блестяще читала лекции и вела семинарские занятия. Естественно, что Татьяна Петровна неизменно была одним из наиболее авторитетных и популярных среди студентов научных руководителей. Она "благословила" сотни студенческих дипломных сочинений, тысячи курсовых работ. Те, для кого эти работы стали первыми шагами в науку, никогда не забудут о своей принадлежности к "школе Коржихиной". В последние годы, когда под руководством Т.П. Коржихиной был подготовлен и успешно защищен ряд кандидатских диссертаций, эта научная школа с ее характерным стилем, требованиями и подходами к исследованию, оформлялась все более отчетливо.

Т.П. Коржихина вела напряженную исследовательскую работу. Ею опубликовано около двухсот научных трудов, подготовлена и успешно защищена в 1986 году докторская диссертация по истории общественных организаций СССР 1920 - 1930-х годов, написаны несколько монографий, которые еще предстоит опубликовать. Работу

над одной из них Татьяна Петровна завершила в последний день своей жизни. К сожалению, она не успела осуществить многое из своих планов и начинаний. Свидетельство тому - ее огромный научный архив.

Научные и педагогические заслуги Татьяны Петровны Коржишной официально были отмечены присвоением ей в 1990 году ученого звания профессора, неофициально - ее давней, заслуженной и широкой известностью как одного из лучших знатоков истории отечественной государственности, крупного исследователя и прекрасного преподавателя.

А.В. Крушельницкий
доцент кафедры
истории государственных
учреждений и общественных
организаций ИАИ РГГУ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эта книга посвящена одному из аспектов российской государственности — истории государственного аппарата, механизма, при помощи которого осуществлялось управление страной.

В нашем понимании понятие «государственность» включает в себя четыре компонента. Это, во-первых, государственный строй, политический режим; во-вторых, государственная «машина», аппарат власти, управления, правосудия; в-третьих, кадры — государственные служащие, чиновничество; в-четвертых, идеология, в данном случае — государственная идеология. Описание всех четырех компонентов в совокупности дает представление о характере государственности страны в тот или иной период ее истории.

Государственное образование Союз Советских Социалистических Республик имеет точные хронологические рамки: 30 декабря 1922 г. — 8 декабря 1991 г. Но до появления государства с таким названием и после его гибели происходили важные события, позволяющие понять, почему оно возникло и под влиянием каких причин прекратило существовать. Вот почему в названии учебника указан более широкий период.

Государство и государственный аппарат были порождены экономическим строем общества на той его стадии, когда появились частная собственность и деление общества на классы. Наиболее ранними элементами государственного механизма являлись полиция и армия, сравнительно рано появились суды и тюрьмы, позднее — органы администрации, цензуры и т. п. В России государственные учреждения появились с конца XV — середины XVI в., когда складывался бюрократический централизм, бумажное делопроизводство, подчинение друг другу учреждений и должностных лиц. В последующие века государственный аппарат дореволюционной России постепенно усложнялся. Накануне Октябрьской революции государственный строй России представлял собой буржуазную республику, сохранявшую основные звенья государственного аппарата самодержавия.

История государственных учреждений — специальная часть отечественной истории, изучающая внутреннюю организацию и направления деятельности как отдельных государственных учреждений, так и их системы в историческом развитии. История государственных учреждений имеет и свою социальную функцию. Она дает представление о государственном аппарате, о системе его органов и учреждений на всем протяжении существования Советского государства. Она изучает:

— возникновение государственных учреждений в конкретной исторической обстановке, причины и обстоятельства создания учреждений, их задачи, функции и объем полномочий;

— внутреннюю организацию учреждений: структуру, кадры, бюджет, особенности делопроизводства;

— направления, формы и методы деятельности учреждений, их изменение в конкретных исторических условиях;

— систему учреждений государства, их взаимоотношения.

История государственных учреждений тесно связана с другими общепристорическими и специальными учебными дисциплинами и занимает важное место в системе исторического образования. Знание истории государственных учреждений является необходимой предпосылкой для изучения истории и организации архивного дела, теории и методики архивного дела, истории и организации делопроизводства и других специальных дисциплин. Кроме того, в настоящем курсе содержатся специальные сведения по истории учреждений: когда, почему и для выполнения каких задач создавались те или иные учреждения, каковы были их компетенция и функции, в силу каких причин они упразднялись или перестраивались, каковы были их роль и значение в созидательной деятельности государства. И в этом смысле курс является самостоятельной и важнейшей частью в цикле архивоведческих дисциплин.

В фондах архивов документальные материалы, отложившиеся в деятельности советских государственных учреждений, составляют основную и самую большую по объему часть. Практическая работа с этими документальными материалами, а именно: учет, комплектование, фондирование документальных материалов, научно-техническая обработка фондов учреждений, особенно экспертиза ценности документальных материалов и организация непосредственного их использования в научных и народнохозяйственных целях, — требует специальных знаний по истории и современной организации государственных учреждений СССР.

В соответствии с основными этапами истории развития государства и государственного аппарата учебник состоит из четырех основных разделов: советские государственные учреждения в 1917—1922 гг., т.е. в период до образования Союза ССР (раздел II); государственные учреждения СССР в 1923—1936 гг. (раздел III); государственные учреждения СССР в 30—80-е годы (раздел IV),

государственные учреждения в условиях перестройки советского общества (раздел V). Дальнейшее членение материала проведено по отраслям государственного управления и по видам учреждений. Такая структура продиктована практическим назначением курса. Каждый из четырех основных разделов строится по одному плану: вначале излагается история высших органов государственной власти и управления и местных органов государственной власти, затем рассматривается история центральных органов отраслевого управления (органы управления в области народного хозяйства, социально-культурного строительства, административно-политические органы, юстиция, суд, прокуратура). Четырем основным разделам предпослан небольшой раздел (I), в котором дана краткая характеристика политической системы советского общества и административно-командной системы управления, освещаются некоторые вопросы советской федерации.

Основным источником по истории государственных учреждений является огромный и богатейший массив как уже опубликованных документов, так и еще не изданных архивных материалов.

Комплекс опубликованных источников включает в себя: 1) произведения теоретиков и непосредственных участников революции и социалистического строительства (Ленина, Троцкого, Каменева, Сталина, Рыкова, Орджоникидзе, Куйбышева, Дзержинского и многих других), содержащие конкретные сведения относительно отдельных звеньев государственного аппарата, их состава, функций, принципов деятельности и т.п.; 2) законодательные и нормативные акты органов власти и управления, раскрывающие историю создания, функции, компетенцию и структуру государственных учреждений и опубликованные в различных сводах и сборниках законов, стенограммах съездов органов власти и т.п.; 3) партийные документы (решения и постановления съездов, Политбюро, Оргбюро, ЦК Коммунистической партии), в которых анализируются задачи государственных учреждений соответствующего исторического периода развития страны и которые позволяют выявить имевшиеся точки зрения по вопросу о выборе путей развития страны; 4) ведомственные издания государственных учреждений (отчеты, юбилейные издания, инструкции и циркуляры, положения и штаты учреждений, выступления в печати руководителей учреждений и т.п.), содержащие конкретный фактический материал о задачах учреждений, их структуре и полномочиях, предполагаемых преобразованиях и т.п.; 5) периодическую печать соответствующего времени, где можно обнаружить самые различные публикации — от конкретных циркулярных документов конкретных органов управления до воспоминаний; 6) мемуарную литературу, в которой в той или иной степени рассматривается деятельность государственных учреждений или характеризуется деятельность отдельных руководителей учреждений разного ранга.

Что касается неопубликованных источников, то этот комплекс по истории государственных учреждений поистине неисчерпаем. Подавляющее большинство документов, характеризующих организацию и деятельность государственных учреждений, находится в центральных государственных архивах республик. В них хранятся материалы высших органов государственной власти, центральных органов государственного управления, административно-политических органов и учреждений в области социально-культурного строительства. Большое значение для изучения истории государственного аппарата имеют материалы бывших центральных и местных партийных архивов. В республиканских и областных архивах отложились документы о деятельности местных органов государственной власти и управления. Сложность состоит в том, что наличие или отсутствие допуска ко всем этим богатствам в решающей мере определяется вовсе не закрытостью архивов, а обстоятельством как будто и не первостепенным: количеством и качеством общедоступной справочной литературы — путеводителей по архивам, общих и специальных справочников по фондам и т.п. Они крайне необходимы и начинающему студенту-историку, и опытному исследователю, чтобы не развязывать наудачу сотни папок и пролистывать миллионы порой неразборчиво написанных страниц. Но именно такого рода справочная литература появляется у нас крайне малыми дозами, без определенной системы. И нет надежды, что в обозримом будущем положение улучшится. Автор надеется, что эта книга в какой-то мере облегчит всем интересующимся отечественной историей поиск необходимых сведений в архивах, где документы хранятся по учреждениям-фондообразователям.

Настоящий учебник предназначен для студентов всех факультетов Российского государственного гуманитарного университета и историко-архивных отделений других институтов и университетов и ставит своей задачей помочь им в самостоятельном изучении этой дисциплины.

Автор выражает глубокую признательность членам кафедры истории отечественных государственных учреждений и общественных организаций Российского государственного гуманитарного университета, участвовавшим в обсуждении работы и сделавшим ряд ценных замечаний, учтенных при подготовке рукописи к печати.

РАЗДЕЛ I

СОВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ЕГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Политическая система советского общества. Созданная в Союзе ССР политическая система общества более семи десятилетий служила инструментом управления обществом. Под политической системой общества подразумевалась система государственных учреждений и общественных организаций. Существовавший наряду с ними третий институт — религиозные организации — из политической системы общества исключался.

Не приемля буржуазного парламентаризма и отвергая принцип разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной), Ленин придерживался марксовской модели пролетарского государства-коммуны, совмещающего в одном органе функции законодательной, исполнительной и судебной властей («работающая корпорация»). Оценив Советы как порождение демократического творчества пролетарских масс, он остановил свой выбор на республике Советов. Советы давали возможность раз и навсегда избавиться от профессионального управленца — чиновника. Однако в силу ряда обстоятельств (а главным образом, общей культурной отсталости народных масс) они не смогли справиться с громадным объемом пластных и управленческих функций и заменить «разбитый» госаппарат. Ленин разработал новую концепцию государственности, поставив в центр политической системы не Советы, а коммунистическую партию как авангард пролетариата. Советы же оказались лишь рычагом управления государством в руках партии. Ленин был убежден, что помимо партии в России нет другой политической силы, способной возглавить народ в борьбе за спасение страны от территориального расчленения и повести его к социализму. Так возникло теоретическое обоснование монополии правящей партии на власть. Став монопольно правящей, партия вступила на путь слияния с государством, что в конечном счете и привело к подчинению государственных структур и общественных организаций партии.

В качестве основного звена политической системы советского общества выступало государство, а роль ведущего политического цен-

тра всего общества выполняла партия. Ее руководящая роль впервые была законодательно закреплена в Конституции СССР 1936 г. и конституциях союзных республик 1937 г. Такая политическая система не позволяла возникнуть конкурентоспособным образованиям, претендующим на власть, в лице новых партий, независимых профсоюзов и т.п. Хотя даже в самые мрачные или застойные времена политическая жизнь и политическая система общества не были монолитны: существовали антисталинские, диссидентские и иные группы, которые, как могли, расшатывали своды конформизма и механизм власти.

Для выполнения своих задач и функций государство располагает разветвленной системой государственных учреждений.

Термин «государственные учреждения» в литературе и общественной практике применяется в широком смысле как совокупность государственных органов и государственных учреждений, дабы подчеркнуть их отличие от государственных предприятий и общественных организаций.

Основным объектом изучения истории государственных учреждений является *система государственных органов и государственных учреждений* — основной инструмент для осуществления функций государства: законодательной, исполнительной (управление), судебной.

Практика государственного строительства выработала несколько терминов для обозначения определенных частей государственного механизма: для Советов всех звеньев — органы государственной власти, для их исполнительно-распорядительных органов — органы государственного управления. Существуют также судебные органы и органы прокуратуры. Органом государства может быть и одно должностное лицо. *Государственные органы* выступают от имени государства, обладают государственно-властными полномочиями. Их назначение — не производственная, не научная или иная деятельность, а принятие управленческих решений и руководство их выполнением. Государственное руководство по характеру и содержанию может быть различным в зависимости от того, какой орган его осуществляет.

Государственные учреждения действуют не от имени государства, а от своего собственного, отличаются специфической организационной структурой, обладают определенной компетенцией. Для них типична непроизводственная деятельность в экономической, научной, социально-культурной, административной, воспитательной и т.п. областях.

В настоящем курсе термин «государственные учреждения» употребляется для обозначения всех органов государственной власти, органов государственного управления, судебных органов и органов прокуратуры. Это позволяет установить взаимосвязь между государ-

ственным руководством и руководимыми, проследить общее и особенное в формировании и деятельности государственных органов и государственных учреждений, более глубоко охарактеризовать ту часть политической организации советского общества, которая связана с государственным руководством обществом.

Государственные учреждения можно подразделить на три основные группы по их месту в системе государственного аппарата: высшие, центральные и местные.

Высшие органы (учреждения) являются, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора, суда. Они осуществляют государственное руководство, выступая от имени государства, обладают властными полномочиями.

Центральными органами являются отраслевые, многоотраслевые или функциональные органы управления (наркоматы, министерства, государственные комитеты), исполняющие законы и постановления высших органов. Большинство центральных органов представляет собой сложную и разветвленную систему, состоящую из руководящего центра, местных органов, подведомственных им учреждений, предприятий и организаций. В совокупности они составляют *ведомство*. Например, ведомство Министерства культуры включает в себя помимо центрального аппарата министерства (его главных управлений, отделов, советов) местные органы управления и учреждения культуры (театры, музеи, библиотеки, цирки, аттракционы и т.п.).

Местные органы в свою очередь подразделяются на местные органы государственной власти (Советы) и органы управления (исполкомы, их отделы).

Обе части советской политической системы — государственные учреждения и общественные организации — возникли в разное время: государственные учреждения — в ходе и после победы революции, общественные организации — еще до революции. Советская политическая система выросла из тех организаций, которые сложились еще в недрах дореволюционной России: марксистская партия, Советы, профсоюзы, кооперативные организации, союзы молодежи, культурно-просветительные, научные и иные добровольные общества. Право на объединение в союзы и общества приходилось упорно отстаивать от попыток реакции ограничить его. Особенно остро этот вопрос стоял в России, политический режим которой не знал конституционных свобод.

Если дореволюционные общественные организации можно рассматривать как первичную школу приобщения широких масс к общественной деятельности и политической борьбе, то после революции общественные организации послужили готовой формой новой политической системы. Недаром отвечая на возражения противников восстания в письме в ЦК партии «Большевики должны взять власть»,

Ленин писал: «Нет аппарата? Аппарат есть: Советы и демократические организации»¹.

После Октября необходимо было создать систему советской государственности, упрочить республику Советов как форму государственного устройства. Следует напомнить, что классы, социальные группы и другие общности людей не могут быть непосредственными субъектами политических отношений, не имея собственной организации.

Упрочение Советской власти требовало расширения социальной базы революции, вовлечения в управление государственными делами все более широких слоев населения с многообразием их интересов и потребностей.

Главное отличие общественных организаций от государственных учреждений — их добровольная общественная природа. Революция существенно изменила задачи и функции общественных организаций, превратила их в органы, призванные обеспечить коренное переустройство общества, которое неосуществимо без активного участия трудящихся в деятельности государства. Наряду со старыми дореволюционными обществами и союзами, значительная часть которых не просто сохранилась, но и активно работала в своей области (часть из них существует и сегодня), было создано огромное количество новых общественных организаций. Среди этих организаций ведущее место занимали профсоюзы, кооперативные объединения, научные, творческие, благотворительные, спортивные и другие союзы и общества. Многообразие существовавших общественных организаций отражало пестроту социального состава общества. Их правовой статус не только регламентировался государственной властью, но и целиком зависел от политических, экономических и иных условий конкретного времени.

Сразу же после революции был взят курс на дифференцированный подход к общественным организациям. Он выражался в краткой и жесткой формуле: контрреволюцию — отсекают, культурно-буржуазный аппарат — использовать. Зарождавшаяся административно-командная система управления стремилась не только проникнуть в государственный механизм (в партийных решениях это называлось «овладеть госаппаратом»²), но и опекать общественные организации, усиливая партийное руководство ими. В Типовом положении об обществах и союзах 1928 г. уже содержалось прямое требование политической правоспособности руководящего состава общества, указывалось, что они должны строить свою деятельность в соответствии с планами развития народного хозяйства, а научную работу — на

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 241.

² См.: Республиканский центр хранения и изучения документов новейшей истории (далее — РЦХИДНИ). Ф. 17. Оп. 69. Д. 136. Л. 1.

основе «марксистско-диалектической проработки вопросов»¹. Надзор за деятельностью общественных организаций возлагался на государственные органы, утвердившие их устав.

В середине 30-х годов сеть общественных организаций значительно поредела: административно-командная система управления допускала существование обществ и союзов только в строго регламентированных рамках и при условии номенклатурного принципа подбора кадров. АКСУ вынуждала всех ее участников — и государственных, и общественных организации — уступать определенным образом, дабы не «выпасть» из системы. Относительная самостоятельность существования общественных организаций в первые годы постепенно сменялась все более жесткой регламентацией всех сторон их возникновения и деятельности. К концу 30-х годов административно-командная система управления целиком подчинила деятельность общественных организаций интересам госорганов, возложив на госаппарат руководство ими.

Советская федерация. Основными типами государственного устройства являются: унитарное государство, федерация и конфедерация. *Унитарное государство* — это единое государство, имеющее общее для всей страны законодательство, единое гражданство, единые органы государственной власти, оно делится только на административно-территориальные единицы, не имеющие признаков государственности. *Федерация* — это союз государств или государственных образований, объединившихся в одно новое государство. Государства, входящие в федерацию, имеют свое законодательство, свои органы власти и управления, компетенция которых ограничена общефедеральной конституцией. В федерации действует принцип двойного гражданства: общефедерального и той или иной входящей в союз единицы (республики). *Конфедерация* — это союз государств, в котором объединение проводится в ограниченных пределах, например, для решения внешнеполитических или военных задач. Нового государства при этом не образуется. Единой политической, правовой, экономической, налоговой системы в рамках конфедерации нет. Нет и общего гражданства.

По форме государственного устройства Союз Советских Социалистических Республик являлся федеративным государством.

Принципы советской федерации были сформулированы В.И. Лениным на основе развития и научного обобщения теоретических идей основоположников научного коммунизма по вопросу о федерации. К. Маркс и Ф. Энгельс, являясь «централистами», считали федерацию нежелательной формой не только для буржуазного, но и для пролетарского государства. Такой же точки зрения придерживался и В.И. Ленин. В 1913 г. он писал: «Но, пока и поскольку разные нации составляют единое государство, марксисты

¹ См.: СУ РСФСР. 1930. № 7. Ст. 76.

ни в каком случае не будут проповедовать ни федеративного принципа, ни децентрализации. Централизованное крупное государство есть громадный исторический шаг вперед от средневековой раздробленности к будущему социалистическому единству всего мира...»

Однако марксисты допускали возможность создания федерации в том случае, если ее создание будет способствовать разрешению национального вопроса. В.И. Ленин рассматривал федеративную форму государственного устройства России как закономерную для определенного периода. Начиная с Апрельской конференции большевиков он стал говорить о «союзе свободных республик»¹. После Октябрьской революции В.И. Ленин и коммунистическая партия пришли к принципиально важному выводу о необходимости создания в России федерации. Это объяснялось следующими причинами.

Во-первых, тем, что многие национальности России к моменту Октябрьской революции фактически оказались в состоянии полного отделения друг от друга. После Февральской революции на территории России появились буржуазно-националистические правительства: на Украине — Центральная Рада и созданный ею Генеральный секретариат, на Дону, Терекке, в Оренбурге — казачьи «круги», на Кубани — Краевая Рада, в Крыму — Курултай, в Сибири — Областная дума, и почти все они находились в руках контрреволюционных партий и все стремились к отделению. Остановить этот процесс сразу же после Октябрьской революции было невозможно, и в первые месяцы он даже усилился. Образовавшиеся на окраинах буржуазные правительства объявили войну советскому правительству в центре. В этих условиях федерация могла остановить процесс распада России и обеспечить государственное объединение национальностей.

Во-вторых, в создавшихся условиях федерация могла явиться и явилась фактором, способствующим экономическому объединению национальностей России. Однако понимание этого пришло не сразу. Так, большевики Украины в декабре 1917 г. на Всеукраинской партийной конференции в тезисах о государственном строительстве записали: «II. Федерацию признаем, но не приветствуем. III. Экономически федерация недопустима»².

В-третьих, после Октябрьской революции федерация оказалась наиболее приемлемой формой реализации программы партии по национальному вопросу. Известно, что право наций на самоопределение может быть реализовано в трех видах: сепарации (отделения), федерации и автономии. Партия активно поддерживала федерацию,

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 24. С. 144.

² См. там же. Т. 31. С. 432—440; Т. 32. С. 7, 41, 142, 286.

³ История национально-государственного строительства в СССР. М., 1968. Т. I. С. 66.

которая, наряду с автономией, стала государственной формой разрешения национального вопроса в СССР.

Государственно-правовая форма Советского государства была определена в январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов, который принял два основных документа по этому вопросу: «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» и постановление «О федеральных учреждениях Российской республики»¹. В них было провозглашено и законодательно закреплено образование первой советской федеративной республики — РСФСР. Параллельно с формированием РСФСР шел процесс создания других независимых советских республик и установления между ними федеративных связей.

Федеративная природа СССР характеризовалась целым рядом признаков:

1) Союз ССР имел свою территорию, которая образовывалась из территорий всех союзных республик.

2) Союз ССР имел свою Конституцию, наряду с этим каждая союзная республика имела свою Конституцию, находившуюся в полном соответствии с Конституцией СССР.

3) Союз ССР имел единое союзное гражданство, наряду с этим каждая союзная республика имела свое гражданство. Каждый гражданин союзной республики являлся гражданином СССР.

4) Союз ССР имел союзные высшие органы власти и свое правительство. Акты, принимавшиеся ими, являлись обязательными и действовали на территории всех республик. Наряду с этим каждая республика имела свои высшие органы власти, свое правительство, свое законодательство, обязательное на территории данной союзной республики.

5) Союз ССР имел единую денежную и кредитную систему, единый бюджет, единую систему налогов.

6) Союз ССР имел единые вооруженные силы — армию, флот, авиацию.

7) Союз ССР имел право внешних сношений, представляя и защищая интересы всех республик, в него входивших. Это же право принадлежало и союзным республикам.

Автономная советская республика представляла собой национальное государство, входившее в состав союзной республики и строившее свою деятельность на основе национально-политической автономии. Советская автономия проявлялась в двух формах: политической и административной. Политическая форма — это автономная республика, административная — автономная область и автономный округ. Существование этих форм автономии обусловлено определенными, исторически сложившимися объективными условиями.

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. №15. Ст. 215.

В своем федеративном устройстве Союз ССР прошел несколько этапов.

Первый период (октябрь 1917 г. — середина 1918 г.) — период начального складывания Советского государства. Для него характерно отсутствие определенной, строго установленной формы сотрудничества народов. В это время существовали лишь две республики — РСФСР и Украинская Советская Республика. Образование других республик было задержано оккупацией их территории.

Второй период (1918—1920) — период иностранной военной интервенции и гражданской войны. В конце 1918 — начале 1919 г. возникло уже пять независимых республик: Украина, Белоруссия, Эстония, Литва, Латвия. В середине 1920 г. оформились Азербайджанская, Армянская и Грузинская республики. В этот период на первый план выступили интересы военной защиты страны, поэтому объединение советских республик приняло форму военного союза. Законодательно это было закреплено в декрете ВЦИК от 1 июня 1919 г. «Об объединении советских социалистических республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом»¹. Необходимо особо отметить, что отношения между республиками приняли не конфедеративную форму, характерную для военного союза государств, а федеративную.

Федеративный характер отношений между советскими республиками проявился в объединении военного командования и управления железными дорогами, связью, финансами и т. п.; во введении в состав ВЦИК и СНК РСФСР представителей других республик; в установлении элементов общности гражданства. Например, в 1919 г. правительство Советской Латвии приняло специальный акт, по которому все граждане Латвии призывались на военную службу наравне с гражданами Украины и России. Военный союз республик вполне оправдал себя: без такого союза силы республик оказались бы раздробленными, они не смогли бы выйти победителями из гражданской войны и иностранной интервенции.

Третий период сотрудничества народов (конец 1920 г. — середина 1922 г.) — период восстановления народного хозяйства, когда отношения между республиками приняли характер военно-хозяйственного союза. Между РСФСР и другими республиками развивались договорные отношения по военным и экономическим вопросам. Первым таким договором стал договор между РСФСР и Азербайджанской ССР о военно-экономическом союзе (сентябрь 1920 г.), затем были заключены договоры между РСФСР и Украиной, РСФСР и Белоруссией, РСФСР и Грузией. На основании этих актов было осуществлено объединение

¹ См.: СУ РСФСР. 1919. № 21. Ст. 264; История Советской Конституции (в документах). 1917—1956. М., 1957. С. 207.

военной и хозяйственной деятельности республик под руководством соответствующих органов РСФСР.

В этот период произошло одно событие, которое имело исключительное значение для подготовки образования СССР. Это — возникновение единого дипломатического фронта советских республик.

Военно-хозяйственные договоры не предусматривали объединения наркоматов иностранных дел советских республик. Их деятельность была весьма ограниченной из-за блокады, но после ее снятия РСФСР заключила торговые соглашения с Англией, Италией, Норвегией, Швецией, Чехословакией, Украина — с Австрией, Литвой, Латвией, Чехословакией. Эти внешнеторговые контракты ускорили установление дипломатических отношений. В феврале 1921 г. РСФСР заключила договор с Афганистаном, в марте 1921 г. единая делегация РСФСР и УССР заключила договор с Польшей. В январе 1922 г. итальянское правительство от имени организаторов Генуэзской конференции пригласило Россию и лично В.И. Ленина принять в ней участие, отказавшись, однако, допустить к участию в ее работе представителей других советских республик. Тогда по инициативе РСФСР в феврале 1922 г. на совещании представителей советских республик был подписан протокол, по которому 8 республик поручали девятой — РСФСР — защищать их интересы в Генуе, заключать и подписывать от их имени все акты. Так возник дипломатический союз республик.

На следующем, заключительном этапе развития сотрудничества народов (вторая половина 1922 г.) произошло непосредственное объединение советских республик в единое союзное государство. Военно-хозяйственный и дипломатический союз республик был дополнен союзом политическим.

Таким образом, образование единого союзного государства было обусловлено самим ходом исторического развития страны. Но по поводу конкретных принципов и форм объединения республик высказывались разные точки зрения. В сентябре 1922 г. в комиссию ЦК РКП(б) по рассмотрению вопроса о взаимоотношениях республик был представлен проект И.В. Сталина. В основу проекта была положена так называемая идея «автономизации». Идея заключалась в том, чтобы республики — Украина, Белоруссия, Грузия и др. — вошли в состав РСФСР в качестве ее автономных единиц. В письме к членам Политбюро 26 сентября 1922 г. В.И. Ленин подверг серьезной критике план «автономизации». Он писал, что уже существующие независимые советские республики не должны объединяться на основе автономии, т.е. отказа от суверенных прав. В.И. Ленин предложил принципиально иную форму объединения, «новый этап, федерацию *равноправных республик*» — Союз Советских Социалистических Республик. Однако концепция Сталина имела сто-

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 212.

ронников в руководящих партийных и административных кругах. Лишь ЦК Компартии Грузии выступил против проекта Сталина. 25 ноября 1922 г. Политбюро направило в Грузию комиссию во главе с Ф.Э. Дзержинским. По возвращении (12 декабря) он беседовал с Лениным, и у последнего сложилось впечатление, что комиссия Дзержинского не проявила должного беспристрастия в расследовании конфликта. Политическую ответственность за это Ленин возлагал в первую очередь на Сталина. 30 и 31 декабря Ленин в три приема продиктовал статью «К вопросу о национальностях или об «автономизации». Взволнованное начало статьи («Я, кажется, сильно виноват перед рабочими России...»¹), свидетельствует о том, что его серьезно тревожила сложившаяся ситуация. Сталин, понимая, что ЦК поддержит Ленина, не решился настаивать на своей точке зрения, и в ЦК был представлен новый документ (уже за подписью Сталина, Орджоникидзе, Молотова и Мясникова)². О том, что он был переработан на основе принципиальных замечаний Ленина, умалчивалось.

30 декабря 1922 г. в Москве в Большом театре открылся I съезд Советов Союза ССР. Съезд утвердил Декларацию и Договор об образовании Союза ССР, в который объединялись четыре республики — РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР. Съезд избрал первый ЦИК СССР. Конституционное оформление Союза ССР было закреплено принятием первого Основного закона — Конституции СССР 1924 г.

Союзные республики провозглашались суверенными государствами, имевшими свою территорию, свое гражданство, свои государственные органы и правовую систему. Союз ССР, таким образом, «превысил» мерки классического федерализма: члены ни одной из западных федераций (Австрии, США, Канады) не имеют статуса суверенного государства. Однако в дальнейшем это «новаторство» в СССР не получило развития. Выпестованная Сталиным административно-командная система управления распространилась на все сферы государственного управления, что не только привело к ограничению демократического потенциала социализма, но и обусловило постепенное превращение одной формы государства в другую: федерации в унитарное государство. Федеративная форма государственного устройства страны, оставаясь законодательно закрепленной во всех конституциях, превратилась в чистую формальность. Образовалось социалистическое государство-левиафан, монополизировавшее все средства производства, природные ресурсы, распределение произведенных материальных благ и услуг.

Демократический механизм регулирования межнациональных отношений в стране, основы которого были заложены в Союзном договоре 1922 г., уже к середине 30-х годов не действовал. Предпринятое в конце 50-х годов расширение прав союзных республик в деле хозяйственного и социально-культурного строительства

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 356.

² См. там же. С. 559.

явилось лишь незначительной косметической операцией. Чрезмерная централизация экономической власти, начиная от контроля информации и кончая социально-экономической реализацией авторитарно принимаемых решений, в условиях командно-распределительного механизма привели к отчуждению трудящихся от власти.

Федерализм как принцип государственного устройства используется не только в условиях многонационального общества, но и там, где национальный фактор не играет главной роли. Он способствует децентрализации власти, самостоятельности мест, он высоко расценивается как эффективная модель управления.

Административно-командная система управления. Возникновение административно-командной системы управления (АКСУ) относится к началу 20-х годов, хотя отдельные ее черты существовали уже в период гражданской войны. Среди причин возникновения АКСУ есть экономические, политические, социальные, исторические, личностные и др. В целом же складывание АКСУ было обусловлено неверными решениями при выборе путей развития экономики, острейшей внутривластной борьбой, в которой большинство приняло сторону тех, за кем была сила, а не истина, и в ходе которой власть была узурпирована сначала узким кругом партийных верхов, а затем - одним человеком. Главная же причина коренилась в крайне низком уровне общей и политической культуры подавляющего большинства населения.

Основными чертами АКСУ, характерными для всего периода ее существования, являются следующие:

1. Умаление роли Советов, отстранение их от власти, подмена лозунга "Власть трудящихся". Эта черта будущей АКСУ проявилась достаточно рано, хотя еще не была главенствующей. Наряду с успехами по волеизъявлению трудящихся в управление государством выявилось и другое: низкий культурный уровень трудящихся, малочисленность пролетариата привели к усилению исполнительных органов, большинство структурных частей которых не избиралось, а назначалось. Их реальные права превосходили формальные полномочия выборных органов. Уже в 1919 г. Ленин писал, что Советы - органы управления "*через трудящихся*", на самом деле являются органами управления для *трудящихся* через передовой слой пролетариата, но не через трудящиеся массы¹. В этом он увидел опасность бюрократизации аппарата Советской власти, угрозу его отрыва от трудящихся. Через несколько лет, в "Заявлении", он выдвинул в качестве одной из важнейших задач переустройство всего государственного аппарата. Ленин считал, что по мере роста политической грамотности трудящихся Советы действительно превратятся в органы власти "*через трудящихся*". Однако этого не произошло. Как высшие органы государственной власти съезды Советов из-за низкой компетентности большинства делегатов, а отчасти из-за склонности к "митинговой демократии" не могли претендовать на выработку законов и все больше склонялись к про-

¹ Ленин В.И. Полн.собр.соч.Т. 38. С.170.

стому одобрению решений партии. Гражданская война также способствовала ограничению демократии и снижению активности Советов; их все чаще подменяли чрезвычайные органы - ревкомы, комбеды, уполномоченные и т.п. Кроме того, к началу 20-х годов Советы перестали быть многопартийными, что привело к затуханию политической жизни внутри Советов и свертыванию самоуправленческих начал в их деятельности.

Уже III съезд Советов СССР (май 1925 г.) отметил в ряду недостатков советской системы "умаление роли Советов, как органов подлинной народной власти", подмену Советов их персональными председателями, низведение Советов до роли учреждений, регистрирующих готовые решения, непрерывное увеличение числа членов исполкомов и ЦИК, нарушение общереспубликанского законодательства из соображений "местной целесообразности" и т.п.¹

Начавшееся было оживление деятельности Советов (в выборах 1926 г. впервые участвовало 50,8 % всех избирателей²) не получило развития. Уже в 1927 г. голосовало 50,2 % избирателей, увеличилось количество лиц, лишенных избирательских прав (в 1926 г. - 4,5 %, в 1927 г. - 7,7 %, а в сельской местности соответственно 1,1 и 3,3 %³). Все это говорило о повороте к АКСУ. Складывалась парадоксальная ситуация, при которой Советы как реальная сила формально (по закону) обладали всеми правилами и полномочиями, а фактически были отстранены от власти. Сам принцип полновластия Советов был сначала формализован, а позднее до неузнаваемости извращен. Это особенно заметно в осуществлении самой главной функции государства и его органов власти - законодательствовании. Законодательная деятельность даже высших органов власти - Съездов Советов и ЦИК СССР - была как бы вторичной: созыву каждого съезда или сессии ЦИК, как правило, предшествовали либо Пленум ЦК партии, обсуждавший вопросы повестки дня очередного съезда Советов, либо партийная конференция или съезд партии, где обсуждались и принимались решения по кардинальным вопросам экономики, политики, культуры. Поэтому обсуждаемые на съездах Советов (высших и местных) доклады носили характер скорее информационный, отчетный, а не постановочный. Постепенно роль съездов Советов как органов власти суживалась, на их обсуждение выносились все меньше вопросов, сроки созыва съездов нарушались. Кроме того это наглядно проявилось в широкой трактовке основной функции государства - законодательной. Законы принимались и издавались съездами Советов, ЦИК СССР и его Президиумом, правительством. Нередко законами становились не только ведомственные (наркоматские) постановления, но и партийные решения (от

¹ См.: Третий съезд Советов СССР. Стеногр. отчет. М., 1925. С. 262.

² См.: Итоги выборов в Советы РСФСР в 1927 г. М., 1927. Вып. 1. С. 21.

³ См. там же.

Политбюро до райкома). О верховенстве закона при такой массе законодательных актов говорить не приходилось. Случаи вмешательства в деятельность Советов носили массовый характер. Губком партии в 1925 г. мог отменить выборы в Совет полностью или частично. Так, пленум Сибкрайкома 20 февраля 1925 г. постановил «кассировать проведенные выборы по всей губернии и назначить новые»¹. Как массовое явление с начала 20-х годов распространялись подбор и выдвижение кандидатов в Советы партийными органами².

Противоречие между программной задачей (и правовым положением) Советов и их фактической ролью постоянно углублялось. Демократизм Советов был сведен к формальным процедурам, а исполнительный аппарат встал над Советами. И если на начальном этапе Советы были властью для трудящихся через передовой слой пролетариата, то в 40—80-е годы они стали властью для трудящихся через партийно-государственных функционеров. Это позволяло сохранять власть в руках номенклатурной партийно-государственной администрации. Что касается участия трудящихся в управлении, то оно превратилось в формальный лозунг.

2. Главным методом руководства при АКСУ была «чрезвычайщина» — совокупность принципов, приемов и методов управления, основанных на массовых репрессиях, судебном и внесудебном принуждении. Объективные условия, в которых вызревала АКСУ, хотя и были сложными, но их никак нельзя рассматривать как чрезвычайные, требующие максимальной концентрации власти. Чрезвычайная система управления, если она и необходима (например, в условиях войны), допустима и оправдана лишь на короткое время. АКСУ сделала «чрезвычайность» не только основным принципом организации и деятельности всего государственного аппарата, но и «образом жизни». Стратегия ускоренного индустриального развития открыто требовала от советских людей «серьезных жертв» и призывала сознательно идти на них, а там, где энтузиазма и добровольной готовности к жертвам было недостаточно, «репрессии», — говорил Сталин, — являются необходимым элементом наступления»³.

С начала 20-х годов существующие законы начали толковаться так, чтобы ими можно было прикрыть беззакония. Например, статью 107 УК («спекуляция») начали применять к крестьянам, отказывающимся сдавать хлеб по госцене, тогда как закон точно определял, что спекуляция — это скупка и перепродажа с целью наживы.

Пик «чрезвычайного законодательства» приходится на 1930—1932 гг. Это, прежде всего, партийные решения, связанные с проведением

¹ РЦХИДНИ. Ф. 17. Оп. 32. Д. 24. Л. 1.

² См. там же. Д. 27. Л. 3.

³ Сталин И. В. Соч. М., 1949. Т. 12. С. 309.

коллективизации¹ и ликвидации кулачества². Это постановления ЦИК и СНК СССР о едином сельскохозяйственном налоге (23 июня 1930 г.) и налоговом обложении кулаков (23 декабря 1930 г.)³, об ответственности за порчу сельскохозяйственной техники (13 февраля 1931 г.)⁴, на основании которых в республиканских УК предусматривалось наказание в виде штрафов или принудительных работ сроком от 6 месяцев до 3 лет. В постановлении от 21 января 1931 г. за преступления, дезорганизующие работу транспорта (нарушение правил движения, недоброкачественный ремонт подвижного состава и т.п.), предлагалось применять наказание в виде лишения свободы сроком до 10 лет, а за действия, носящие явно злостный характер, — высшую меру с конфискацией имущества; ЦИК союзных республик предлагалось дополнить статьей 17⁵ свои Уголовные кодексы.

В 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли ряд постановлений, ужесточивших меру наказания: за хищение почтовых отправлений⁶, за незаконный убой и умышленное нанесение увечий лошадям⁷, за хищение государственного, колхозного и кооперативного имущества⁸ (покушавшиеся на него «должны рассматриваться как враги народа», а мера наказания — 10 лет с конфискацией имущества или расстрел); об отмене п. «Е» ст. 47 КЗОТ (за неявку на работу без уважительных причин надлежало увольнять с лишением карточек)⁹; 1 декабря 1934 г. по постановлению ЦИК СССР были внесены изменения в статьи УК союзных республик о совершении террористических актов: срок следствия по таким делам не должен был превышать 10 дней, дела слушались без участия сторон, кассационное обжалование и подача ходатайств о помиловании не допускались, приговор о высшей мере наказания приводился в исполнение немедленно¹⁰.

Все эти законы были не только беспредельно жестоки, но и необыкновенно растяжимы: их можно было применять за любой проступок и осудить по ним на любой срок. Ужесточение уголовного законодательства за счет огромного количества «чрезвычайных» за-

¹ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (далее — КПСС в резолюциях...). 8-е изд. Т. 5. С. 72.

² См. там же. С. 101.

³ См.: СЗ СССР. 1930. № 37. Ст. 399; 1931. № 1. Ст. 6.

⁴ См. там же. 1931. № 9. Ст. 104.

⁵ См. там же. № 4. Ст. 44.

⁶ См. там же. 1932. № 9. Ст. 49.

⁷ См. там же. № 19. Ст. 107.

⁸ См. там же. № 62. Ст. 360.

⁹ См. там же. № 78. Ст. 475.

¹⁰ См.: Известия. 1934. 6 декабря

конов, направленных в первую очередь на охрану социалистической собственности, и было основой АКСУ.

Как известно, АКСУ создала и органы внесудебных репрессий — «особые совещания» при наркоматах внутренних дел СССР, союзных и автономных республик, при местных правоохранительных органах.

Чрезвычайные меры, вводимые законодательно с середины 20-х годов, неизбежно вели к гипертрофии функций карательных органов, которые все больше стали выходить из-под контроля государства, будучи лишь под контролем вождя.

«Чрезвычайщина» сохранялась и в последующие годы, так как оставалась одной из характерных черт АКСУ, средством поддержания политической стабильности и «порядка». В 30—80-е годы периодически издавались новые чрезвычайные законы, сфера применения которых то расширялась до предела, то сужалась. К ним относятся закон 1938 г. о трудовой дисциплине, законы 1939 г. о приравнивании к вредительству выпуска некомплектной или недоброкачественной продукции, об установлении обязательного минимума трудодней для колхозников, невыполнение которого грозило крестьянину исключением из колхоза, т.е. утратой всех средств существования. В 1940 г. были приняты законы о запрещении самовольного ухода с предприятий, о прогулах, об ужесточении ответственности за мелкие кражи на производстве и др. В 1941—1944 гг. последовали беспрецедентные указы о депортации многих народов. В 1947 г. был издан указ о принудительном труде в колхозах, на основании которого за уклонение от труда или невыработку нормы (176 трудодней за год) постановлением сельского Совета (а не суда!) нарушитель мог быть выслан с семьей на 5 лет. Указом от 4 июня 1947 г. усиливалась уголовная ответственность за хищение государственного и общественного имущества (от 2 до 25 лет)¹.

Чрезвычайное законотворчество продолжалось вплоть до конца 80-х годов, когда в ряде районов страны было введено чрезвычайное положение и приняты чрезвычайные законы.

На протяжении 30—50-х годов в качестве универсального средства решения всех проблем АКСУ использовала репрессии. Первая волна репрессий пришлась на 1929—1933 гг., когда на селе была проведена так называемая «революция сверху», преследовавшая цель ликвидировать кулачество. Вторая — на 1937—1938 гг., когда было предпринято уничтожение всех потенциальных соперников Сталина в борьбе за власть. Третья волна (40—50-е годы) имела целью навечно законсервировать административно-командную систему. Репрессии, в ходе которых когорта революционеров постепенно сме-

¹ См.: Известия. 1947. 5 июня.

нялась армией чиновников, способствовали созданию тотальной бюрократии.

3. Выдвижение на первый план государственного аппарата, его увеличение и сращивание с партийным аппаратом. АКСУ потребовала реорганизации всего государственного аппарата, сложившегося в начале нэпа. Однако Сталин, к этому времени уже оценивший возможности и силу аппарата, не провел какой-нибудь единовременной и сокрушающей реформы. Он медленно и постепенно реформировал госаппарат. В чем это выразалось?

Во-первых, в конце 20-х — начале 30-х годов происходил *стремительный рост всего управленческого аппарата*, что постепенно обескровливало Советы как органы власти. Шло дробление, разукрупнение почти всех наркоматов — и промышленных, и непромышленных. Это касалось прежде всего госаппарата общесоюзного, общесоюзного, но те же самые процессы (лишь в меньшем объеме) протекали в союзных и автономных республиках, на местах. В первую очередь они затронули управление народным хозяйством. Например, в 1932 г. был ликвидирован единый промышленный наркомат — ВСНХ СССР и вместо него образованы три отраслевых наркомата, в 1934 г. их уже четыре, а в 1939 г. — 21, причем большинство из них — общесоюзные.

В органах управления социально-культурным строительством шел тот же процесс, но с более явным стремлением к централизации. Если в начале 20-х годов в этой отрасли в союзно-республиканском подчинении находился лишь один наркомат (труда), а тремя остальными (просвещения, здравоохранения, социального обеспечения) республики управляли самостоятельно, то к 1939 г. положение стало совершенно иным. Союзно-республиканский наркомат труда был упразднен (его функции поручены ВЦСПС); появились общесоюзные органы управления научными учреждениями (1926), физкультурой и спортом (1929), высшей школой (1932), кинематографией (1932), радиовещанием (1932), здравоохранением (1936), по делам искусств (1936) и т.п. И только две области — просвещение и соцобеспечение — остались в ведении самих республик.

Разукрупнение наркоматов преследовало цель превратить крупные отраслевые центры, своеобразные штабы отраслей, какими были эти наркоматы, в подотраслевые, узкоспециализированные ведомства, деятельность которых легче было контролировать. Одновременно с этим происходило «перетряхивание» госаппарата: в 1929 г. в результате «чистки» госаппарата 10 % служащих были из него удалены. Все это привело к тому, что на рубеже 20—30-х годов в госаппарате сложилась кризисная ситуация, а в качестве выхода из нее предлагалось все то же администрирование, т.е. очередная реорганизация.

Во-вторых, с середины 20-х годов особенно быстро разрастался *исполнительный аппарат*, и именно та его часть, которая связана с административными мерами принуждения: органы НКВД, узкос-

специализированные органы контроля (финансового, санитарного, планового и т.п.), всевозможные «инспекции» и «уполномоченные». Все они были централизованы, действовали в масштабах Союза ССР, независимо от Советов. Всеобщий административный надзор осуществлял вновь созданный в 1934 г. Наркомат внутренних дел СССР.

Истинные причины роста управленческого аппарата и бюрократизации государственной жизни заключались в излишнем государственвлении, концентрации политической власти в руках общесоюзных (общесоюзных) государственных и партийных органов, в централизации управления.

Рост управленческого аппарата продолжался и в 40—80-е годы, иногда замедляясь под влиянием обстоятельств (например, во время Великой Отечественной войны) или регулирующего вмешательства сверху, иногда убыстряясь, особенно в период «застоя». Увеличение численности государственного аппарата происходило главным образом в общесоюзном, общесоюзном звене, вызывая сходные процессы в госаппарате союзных республик. При этом сохранялась тенденция преимущественного роста численности исполнительного аппарата, особенно контрольных и карательных органов. Эти органы, как правило, жестко централизованные, выводились из-под контроля Советов и вообще из-под надзора трудящихся.

Централизация управления, передача решения всех вопросов в центр (и при этом даже не в общесоюзные органы, а в партийные), деформировала всю систему федерации, все принципы построения и деятельности государственного аппарата.

В-третьих, в 20-е годы возникает и развивается (хотя еще не в угрожающих размерах) такой феномен, как *ведомственность*. Возникавшие в начале 30-х годов после упразднения ВСНХ отраслевые наркоматы быстро превращались в замкнутые центры административно-хозяйственных систем, что отвечало уровню государственного производства и потребностям индустриализации страны. Отраслевой наркомат являлся одновременно и центральным органом государственного управления, и органом хозяйствования: он был вынужден чуть ли не на голом месте создавать предприятия. Постепенно каждая отраслевая система во главе со своим наркоматом-ведомством становилась замкнутой, а с увеличением числа предприятий, объемов производства и ресурсов, которые наркомат сосредоточивал в своих руках, все большее значение для такого центра приобретали его собственные интересы по выполнению планов. В сфере государственного управления ведомственность проявлялась как столкновение интересов: ведомственного (наркоматского) и общегосударственного (народнохозяйственного). Таким образом, ведомственность — это способ управления государственной собственностью, исторически сложившийся на определенном уровне обобществления производства.

В-четвертых, АКСУ породила такое явление, как *сращивание партийного и советского аппаратов*. В первые годы после революции функции партийных и советских органов не были четко разграничены. Однако в то время партийный аппарат и государственный еще уравнивали друг друга. Но уже к середине 20-х годов Советы (наряду с профсоюзами, комсомолом и т.п.) были превращены в «приводной ремень» от партии к трудящимся. Партия встала над обществом, ее руководство встало над партией и оказалось вне контроля. Партийные руководители на местах приобрели власть, которая в силу своей неподконтрольности оказывалась выше закона.

В чем выражалось это сращивание партийного и государственного аппаратов?

На ранних этапах это были отдельные, как их тогда называли, «неправильности»: пленумы губкомов рассматривали резолюции съездов Советов и сессий губисполкомов, партийные органы назначали руководителей предприятий, рассматривали и решали вопросы советского и хозяйственного строительства и т.п. Эта «опека» партийных органов над непартийными приучала последних обращаться в партийные органы по любым, даже хозяйственным, вопросам. Особенно сильна она была в Российской Федерации, не имевшей своего ЦК партии.

В специальных циркулярах регламентировались не только содержание деятельности работников на местах, но и ее форма, и ритуал, и церемониал. Возведенное в принцип, подобное вмешательство позднее не только не вызывало возражений, но уже воспринималось как нечто само собой разумеющееся. Все экономические вопросы, включая разработку и утверждение планов, решались на съездах партии, а не в Советах. Все основные постановления по этим вопросам принимало Политбюро. Все «чрезвычайные законы» хотя и издавались от имени ЦИК и СНК СССР, но разрабатывались и принимались в Политбюро, в аппарате ЦК. Сама партия из организации, коллективно вырабатывающей решения, все более превращалась в организацию, проводящую решения, в своего рода наркомат. Коллективное руководство на всех уровнях — от высшего до низового подменялось единоличным, хотя формально демократические процедуры соблюдались.

Ни конституции, ни правовая теория не предусматривали вмешательства партийных органов в непосредственное управление государственной жизнью. Но на практике оно с каждым годом усиливалось.

4. АКСУ держалась в значительной мере на номенклатурном принципе управления всем обществом. Назначение и перемещение руководящих кадров всего государственного аппарата по воле «партийных верхов» — вот стержень АКСУ. Именно он обеспечивал

личную зависимость назначаемых от тех, кто был на верху управленческой пирамиды.

Номенклатура — это перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате (а позднее — и в общественных организациях), кандидатуры на которые предварительно рассматриваются, рекомендуются, утверждаются и отзываются партийным комитетом — от райкома (горкома) до ЦК партии. Номенклатура — явление, присущее однопартийной системе, при которой в стране действует политическая партия, претендующая на роль руководителя всего государства. Это «гениальное изобретение» Молотова и Кагановича было введено в конце 1923 г.¹ Сила номенклатуры состоит в изначальной незаконности, а значит — бесконтрольности и безответственности.

Номенклатуры не оставались неизменными, они ежегодно пересматривались и в разные годы включали различное число должностей. Номенклатура делилась на два списка: № 1 и № 2. К первому из них были отнесены должности, на которые руководители назначались только по постановлению Политбюро ЦК партии, ко второму — должности, назначение на которые требовало согласия Орграспредотдела ЦК. Кроме того, дополнительно к номенклатуре № 1 вводился список «выборных должностей», на которые назначение производил ЦК. Подбор и назначение на должности, не входившие в списки № 1 и № 2, должны были производиться по спискам, устанавливаемым каждым государственным учреждением по согласованию с Орграспредотделом ЦК, — так называемая «ведомственная номенклатура» № 3. Номенклатуры обладали рядом особенностей. Во-первых, общее количество назначаемых распределялось по трем спискам следующим образом: по списку № 1 (на март 1926 г.) проходило 27,8 %, № 2 — 29,4, № 3 — 42,8 % всех назначаемых². Во-вторых, по трем спискам проходили учреждения только общесоюзные и только одной республики — РСФСР; госаппарата других союзных республик в номенклатурах нет. В-третьих, по ним проходили не только государственные учреждения, но и общественные организации: профсоюзы, все кооперативные центры, кооперативные банки, ЦК комсомола, МОПР, Осоавиахим и т.п. В-четвертых, назначались по трем номенклатурам не только члены партии, но и беспартийные. В 1925 г. Орграспредотдел утверждал кандидатуры директора Госдирка и начальника Центрального управления конвойной стражи НКВД СССР, вице-консула в Мукдене и торгпреда в Италии, всех членов коллегии Главметалла ВСНХ СССР и список народных заседателей (еще не избранных!) Верховного суда СССР, ректора

¹ См.: РЦХИДНИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 462. Л. 32; Оп. 69. Д. 136. Л. 167—169.

² См. там же. Оп. 69. Д. 142. Л. 2.

Политехнического института в Ленинграде и заместителя уполномоченного ВСНХ во Франции¹ и т.п.

С существованием номенклатуры тесно связан *непрофессионализм, неквалифицированность управления*. В течение десятилетий падал авторитет квалифицированного труда и в сельском хозяйстве, и в промышленности, и в управлении. Особый урон это нанесло сфере управления. Управление — особый вид труда, его задача — организация и координация всех остальных видов труда. При АКСУ происходил своеобразный «отрицательный отбор», когда, повинаясь аппаратным законам, своеобразной этике бюрократов, в аппарат подбирались кадры послушных исполнителей. АКСУ требовала приспособленчества, компетентный человек был для нее опасен. Сама АКСУ тиражировала непрофессионалов, т.е. людей плохо или совсем не учившихся, не знающих дела, но усвоивших лозунги текущего момента и «генеральную линию». Это были псевдоспециалисты, которых порой ставили на вершины руководства и управления.

Номенклатурная система должностей, неподотчетная трудящимся, дилетантизм и непрофессионализм руководства, режим секретности, цензура (и самоцензура) не оставляли даже места для инициативы, творческого поиска, творческого труда. Концентрируя власть, ответственность и даже инициативу только в верхних эшелонах партийно-государственного управления, АКСУ превращала коллективность руководства в фикцию, да и сам «центр» в стремлении максимально расширить сферу руководства быстро сползал к административной текучке.

Процесс сращивания партийного и государственного аппаратов в конце концов привел к функциональному слиянию аппаратов, к смешению компетенции различных по своему назначению органов. Именно поэтому, кстати, были безрезультатны попытки сократить управленческий аппарат: сокращали штатные единицы, а не функции учреждения, которые, оставаясь прежними, неизбежно требовали новых исполнителей. Пределы вмешательства партийных органов в деятельность госаппарата (поглощение его функций) расширялись с каждым годом. Всеохватывающая регламентация усугубляла такую болезнь, как бюрократизм, а ее носители постепенно превращались в определенный слой — *корпорацию* партийных и хозяйственных руководителей, управленцев, использующих свое положение не в интересах дела, а в своих корыстных интересах².

¹ См.: РЦХИДНИ. Ф. 17. Оп. 69. Д. 142. Л. 2;

² В октябре 1989 г. газета «Правда» сообщила, что на заседании Комиссии ЦК КПСС по вопросам партийного строительства и кадровой политики принято решение о демонтаже номенклатурного механизма. (Правда. 1989. 15 октября.)

Предпринятые после XX съезда КПСС попытки сломать АКСУ были нерешительны и непоследовательны. Лишившись главного орудия поддержания «порядка» — массовых репрессий и чрезвычайных законов, АКСУ все-таки сохранила свое господствующее положение, став носителем идеологии и практики «застоя», превратившись в механизм торможения.

Административно-командная система управления наложила отпечаток на все сферы государственной жизни — на производственные отношения, экономический базис, государственный аппарат, культуру, быт и т.п., деформировав их социалистическое содержание.

В индустриальном секторе экономики АКСУ проявилась в гипертрофии государственного начала: в огосударствлении основных средств производства, в создании привилегированной и неподконтрольной обществу бюрократии, в искусственном подхлестывании индустриального развития, что приводило его к частым сбоям.

В аграрном секторе экономики АКСУ использовалась для внеэкономического принуждения крестьян. Это выражалось в отчуждении большей части произведенной крестьянами продукции, чем подрывался принцип социалистического распределения по труду. Внеэкономическое принуждение, прикрепление к земле (запрет выдавать колхозникам паспорта), обязательно-принудительный труд дополнялись и экономическим принуждением. Колхозы создавались на основе объединения крестьянских средств производства: пай крестьянина попадал в неделимый фонд колхоза и не подлежал возврату. Но и сами колхозы не имели права распоряжаться своим неделимым фондом, были лишены главных средств производства — техники, которая находилась в руках государства. Государство через МТС предоставляло технику колхозам за натуроплату. При этом государство давало сколько могло, а брало сколько требовалось, т.е. обмен был неэквивалентный. Все это вело к «раскрестьяниванию» колхозника.

В духовной сфере административно-командная система насаждала «единомыслие», создавала атмосферу страха, подозрительности, неуверенности.

В области национальных отношений АКСУ проявилась в виде грубых деформаций, связанных с нарушением социалистической законности как в отношении целых народов, так и в отношении отдельных граждан определенной национальности: а) принудительное переселение в 30—40-е годы тысяч представителей отдельных национальностей в Казахстан, Сибирь, Среднюю Азию; б) ликвидация в годы войны национальной государственности ряда народов; в) незаконные репрессии в отношении национальных кадров практически всех республик страны (так называемые «ленинградское дело», «дело врачей» и т.п.). Кроме того, это нашло отражение и

в сужении компетенции, изменении характера деятельности Совета Национальностей Верховного Совета СССР, ликвидации ряда учреждений, связанных с решением национальных вопросов (Комитета Севера и т.п.). Позднее, в 60—80-е годы, столь грубые извращения национальной политики уже не допускались, но идеология и психология «застоя» с их лакировкой действительности привели к националистическим извращениям кадровой политики во многих республиках, к росту иждивенческих настроений, местничества, национального эгоизма.

РАЗДЕЛ II

СОВЕТСКИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В 1917—1922 гг.

В результате победы Октябрьского вооруженного восстания II Всероссийский съезд Советов законодательно закрепил образование Советского государства.

В январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов было провозглашено и законодательно закреплено образование первой советской федерации — РСФСР¹. Рабочим и крестьянам каждой нации предоставлялась возможность на своих полномочных съездах Советов самостоятельно решить, желают они войти в состав федерации или нет, а если желают, то на каких основаниях.

Практическое формирование Российской Федерации началось после III съезда Советов. Особенностью возникших в первой половине 1918 г. автономных республик являлось то, что они образовывались в рамках прежних административно-территориальных единиц царской России и не учитывали национального состава населения, а потому оказались недолговечными. Позднее стали создаваться национально-территориальные автономии.

Параллельно с оформлением РСФСР шел процесс создания других советских республик и установление ими федеративных связей с РСФСР. В период гражданской войны сотрудничество республик приняло форму военного и военно-хозяйственного союза. Вооруженные силы республик в оперативном отношении были подчинены РВС РСФСР и Главнокомандующему Красной Армии, снабжение и вооружение армий республик осуществлялось военным ведомством РСФСР. Денежная система всех республик основывалась на русском рубле, и РСФСР взяла на себя все расходы советских республик по управлению, содержанию армий, налаживанию экономики. Финансирование осуществлялось через Народный банк РСФСР, который имел свои отделения в большинстве республик.

¹ Впервые о РСФСР как о федерации упоминается в декабре 1917 г. в положении о земельных комиссиях (см.: СУ РСФСР. 1917. № 7. Ст. 105).

В условиях ярко выраженного экономического неравенства регионов, в которых образовались национальные советские республики, сотрудничество между ними в формах, предполагающих взаимовыгодный обмен, было невозможно. Поэтому Российская Федерация, сама нуждавшаяся в сырье и товарах, оказывала помощь другим республикам во всех сферах хозяйственной жизни. Республики получали от РСФСР необходимую им продукцию промышленного и сельскохозяйственного производства, финансовую, продовольственную и техническую помощь. Так, Туркестану было предоставлено 50 млн. руб. на орошение Голодной степи (1918) и 4,5 млн. пудов хлеба (1921), Азербайджану, Армении, Грузии — 11 млн. руб. (1921) на восстановление оросительной сети и хлопководства, а также 3,5 млн. пудов хлеба и т.п.

Тесные взаимоотношения между советскими республиками складывались и в ряде других областей государственной жизни. Действие декретов и постановлений РСФСР зачастую распространялось на территории других республик.

В 1921 г. на территории страны существовало шесть социалистических республик (Российская, Украинская, Белорусская, Азербайджанская, Армянская, Грузинская), Бухарская и Хорезмская Народные Советские Республики и Дальневосточная Республика. РСФСР являлась федеративным государством, строившимся по принципу автономии. В состав РСФСР к концу 1922 г. входило 8 автономных республик¹, 11 автономных областей², две трудовые коммуны³. Автономии создавались и на территории других республик.

После окончания гражданской войны отношения между республиками получили дальнейшее развитие. В договорах закреплялось существование объединенных наркоматов по военным делам, финансам, путей сообщения, почт и телеграфов, труда и т.п. Руководство и контроль за объединенными наркоматами возлагались на ВЦИК, в который республики посылали своих представителей.

Переход к мирному строительству, введение нэпа и развитие рыночных отношений в стране способствовали восстановлению нарушенной во время гражданской войны специализации экономических районов и экономических связей между ними. Нэп оказал влияние на формы экономического объединения республик: усилился централизованный контроль со стороны высших общесоюзных органов. ВСНХ РСФСР в этой системе с 1921 г. стал общесоюзным

¹ Туркестанская, Киргизская, Татарская, Башкирская, Горская, Дагестанская, Якутская, Крымская.

² Чувашская, Марийская, Калмыцкая, Вотская (Удмуртская), Коми (Зырян), Бурятская, Ойротская, Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Черкесская (Адыгейская), Чеченская.

³ Немцев Поволжья, Карельская.

органом, который непосредственно управлял промышленностью через промбюро и совнархозы республик. На территории Украины и Белоруссии управление транспортом и связью также перешло в ведение общесоюзных органов. В сентябре 1922 г. претерпело изменение управление связью. Были созданы округа связи, подчиненные непосредственно Наркомпочтелю РСФСР: Закавказский (Армения, Азербайджан, Грузия), Западный (Белоруссия), Харьковский, Киевский, Черноморский и др.

Однако система руководства экономикой в федерации, основанной на двусторонних договорах, имела существенные недостатки, особенно в области финансовой политики. Острая нехватка средств требовала укрепить единство денежной системы республик, создать единый общесоюзный бюджет. В РСФСР, УССР и БССР единая денежная система сложилась еще в годы гражданской войны. Закавказские республики по договорам 1921 г. сохранили право выпускать свои денежные знаки, хотя равное хождение на их территории имели и дензнаки РСФСР. Структура бюджета, который уже с 1921 г. складывался как общесоюзный, была такова: доходы и расходы объединенных наркоматов всех республик фиксировались в сметах наркоматов РСФСР и в состав бюджетов республик не входили. По смете ВСНХ РСФСР проходило финансирование всей промышленности первой группы (т.е. общесоюзного подчинения) во всех республиках. Кроме того, республики часто обращались к РСФСР с просьбой принять на ее бюджет некоторые статьи их расходов. Отдельные недоразумения и трения в финансовых взаимоотношениях республик, как правило, регулировались на партийном уровне.

С началом восстановления народного хозяйства особую остроту приобрел вопрос об усилении планирования. Уже план ГОЭЛРО предусматривал развитие народного хозяйства всех республик как единого целого. Но при создании в феврале 1921 г. Госплана РСФСР не было сказано, что его решения обязательны и для республик. Вопрос о необходимости единого общесоюзного планирования был тогда же поставлен Г.М. Кржижановским и И.Г. Александровым.

Неоформленность отношений плановых и финансовых органов республик вызывала трения между государственными органами РСФСР и других республик, затрудняя оперативное руководство народным хозяйством. То обстоятельство, что роль общесоюзных органов фактически играли органы власти и управления одной из равноправных республик — РСФСР, не способствовало изживанию великодержавного шовинизма и местного национализма.

В 1921—1922 гг. одновременно с экономическим объединением шел процесс поисков путей координации усилий республик почти во всех областях государственного строительства. В работе Всероссийских съездов Советов и ВЦИК участвовали делегаты всех республик. Поскольку в договорах не предусматривалось единое за-

конодательство, ЦИК республик подтверждали действие законов РСФСР на своей территории или на их основании принимали собственные законы (это называлось тогда «регистрацией» законов). Однако «регистрация» в республиках затягивала их введение в действие, давала возможность в ряде случаев националистическим элементам исказить смысл и дух законов.

Таким образом, в 1921—1922 гг. между советскими республиками сложились договорные федеративные отношения. В договорах определялись государственные взаимоотношения республик лишь в самых общих чертах. Восстановление и развитие народного хозяйства требовало централизации планирования, финансирования и общего руководства народным хозяйством страны.

Первые итоги строительства многонационального государства были подведены в Конституции РСФСР 1918 г. III Всероссийский съезд Советов поручил ВЦИК выработать основные положения Конституции и вынести их на утверждение съезда. Весной 1918 г. была создана комиссия по разработке Конституции, в которую вошли Я.М. Свердлов (председатель), М.Н. Покровский, Г.С. Гурвич, В.А. Аванесов, М.А. Рейснер, Д.П. Боголепов, Н.И. Бухарин, М.И. Лацис и др.¹ Параллельно с комиссией ВЦИК над проектом Конституции работал Наркомат юстиции. 26 июня ЦК РКП(б) создал комиссию под председательством В.И. Ленина, которая должна была подготовить окончательный текст проекта. 10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов утвердил Конституцию РСФСР. Статья 10 Основного закона гласила: «Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России», вся власть в котором принадлежит трудящимся, объединенным в городские и сельские Советы. Конституция закрепила федеративное устройство Российской республики по национально-территориальному принципу. Предусматривалась возможность принятия в состав РСФСР новых членов и свободный выход из нее отдельных районов. Специальной статьи о праве выхода из федерации, правда, не было, но в пункте «д» статьи 49 говорилось, что к ведению съезда Советов и ВЦИК относится «признание выхода из Российской Федерации отдельных частей ее».

Конституция закрепила систему органов Советской власти, установила единообразный порядок образования Советов всех звеньев, определила структуру центральных и местных органов государственной власти и управления. Она подтвердила законность экономических мероприятий, проведенных в первые месяцы после революции: собственность государства на землю, леса, недра и воды, закон о рабочем контроле, декрет о ВСНХ, аннулирование займов,

¹ Подробнее см.: Берхин И.Б. К истории создания первой советской Конституции // История СССР. 1986. № 3.

заклученных царским правительством, и переход всех банков в собственность государства.

Конституция РСФСР не определяла национально-государственный состав Советского государства. Практика советского строительства еще не позволяла этого сделать: народы страны только приступили к созданию своей национальной государственности. Первая советская Конституция не устанавливала и различия между автономной частью РСФСР и суверенной республикой, т.е. РСФСР на этом этапе сочетала в себе качества и союзного государства, и федерации на базе автономии. Формы советской федерации определяются позже.

Вскоре с учетом опыта РСФСР были приняты конституции Белорусской и Украинской (1919), Азербайджанской (1921), Армянской и Грузинской (1922), Туркестанской (1920) и других республик.

Для аппарата власти и управления на первом этапе становления Советского государства (1917—1922) были характерны следующие основные черты и закономерности развития.

1. Превращение Советов — политической формы диктатуры пролетариата — в единую систему органов государственной власти. Этот процесс был сопряжен с преодолением больших трудностей. Советы сами по себе еще не представляли Республики Советов: для ее образования требовалось выработать и претворить в жизнь демократические принципы объединения всех Советов в единую систему, создать высшее звено, объединяющее и возглавляющее эту систему. Высшие органы Советского государства оформились в лице съездов Советов (всероссийских, затем общесоюзных) и ЦИК (всероссийского, затем союзного). Пределы компетенции высших и местных органов государства устанавливались исходя из интересов обеспечения общегосударственного руководства всей жизнью страны. В решениях Всероссийских съездов Советов, декретах ВЦИК и СНК, а затем и в Конституции РСФСР 1918 г. были законодательно закреплены полномочия Советов, подчинение Советам всех исполнительных органов, органов государственного управления. Контроль со стороны Советов за исполнением законов обеспечивал сочетание законодательных и исполнительных функций. Однако низкий культурный уровень трудящихся способствовал усилению исполнительных органов, большинство структурных частей которых не избиралось, а назначалось. В этом заключались опасность бюрократизации аппарата Советской власти, угроза отрыва власти и управления от трудящихся.

2. Советский государственный аппарат формировался в процессе разрушения устоев старого строя и старой государственной машины. В течение короткого срока (октябрь—декабрь 1917 г.) почти полностью был ликвидирован старый государственный аппарат. В области формирования нового государственного аппарата все основные преобразования были проведены в течение октября 1917 г. — весны 1918 г. Процессы эти были одновременными и взаимосвязанными. Использование некоторых частей и элементов прежнего государст-

венного механизма имело гораздо более широкие масштабы, чем это представлялось накануне Октября.

На начальном этапе строительства советского государственного аппарата использовался не только разветвленный старый аппарат учета и распределения, органы связи, путей сообщения и т.п., но и отдельные подразделения буржуазного карательного аппарата — ряд учреждений военного и военно-морского ведомств, старой армии, некоторые элементы судебно-следственной системы. Кроме того, выявилась чрезвычайно большая «живучесть» традиций бюрократического чиновничества, привнесенных в социалистический госаппарат старыми специалистами, к услугам которых Советское государство было вынуждено прибегнуть. Это своеобразие государственного аппарата — принципиально новый тип государственного аппарата и личный состав этого аппарата, в значительной мере представленный старыми чиновниками, — неоднократно отмечено Лениным в его последних письмах и статьях.

3. Советский государственный аппарат выступал как непосредственный организатор революционной борьбы и всех революционных преобразований в стране. В ходе революции практически был разрешен один из главных вопросов, связанных с образованием Республики Советов: создание высших органов государственной власти, объединяющих всю систему Советов, положено начало созданию системы центральных отраслевых органов управления в форме наркоматов и их местных органов. Государственный аппарат сосредоточил в своих руках все нити государственного управления. Были осуществлены важнейшие мероприятия во всех областях общественной жизни: национализация промышленности, организация сельскохозяйственного производства, национально-государственное строительство, организация обороны страны и охраны общественного порядка, отделение церкви от государства и т.п. Практическое осуществление этих мер возлагалось на только что созданные государственные учреждения. Когда этого требовала внутренняя и внешняя обстановка, создавались новые органы и учреждения.

4. Советский государственный аппарат управления в основных, главных своих чертах строился по отраслевому признаку. Под отраслью подразумевается совокупность однородных организаций или предприятий с особыми условиями функционирования или сходными техническими и технологическими характеристиками, объединенных специализацией и кооперированием, которые должны управляться из единого центра специальным государственным ведомством. Отраслевое управление соответствует отраслевой структуре самого производства. Уже в первом документе Советского государства о создании правительства закреплялся этот принцип: «Заведование отдельными отраслями государственной жизни поручается комиссиям...»¹ Каждый

¹ Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 20—21.

наркомат стоял во главе одной из отраслей государственного управления. Последующее развитие системы наркоматов шло также в направлении отраслевой специализации.

5. Весь советский государственный аппарат представлял собой стройную систему учреждений, в которой каждое учреждение занимало определенное место. Государственное управление охватывает все без исключения отрасли хозяйства и культуры. Отдельные учреждения как элементы системы не могут существовать вне образуемой ими системы, так как они связаны между собой и со всей системой в целом прочными функциональными связями. И хотя каждое учреждение или система органов, согласно Конституции или положению о нем, отличается порядком образования, составом, структурой, функциями и формами деятельности, все они составляют единую систему.

Ведущее положение в государственном механизме занимает система Советов, построенных по территориальному принципу. Это органы комплексного государственного руководства в пределах определенной территории. Другой системой государственных органов являются исполнительно-распорядительные органы (органы государственного управления). В построении этого аппарата преобладают отраслевой, производственно-территориальный и функциональный принципы, которые в свою очередь отражают особенности связей такого органа с управляемыми объектами. Это органы оперативного руководства, в высшей степени специализированные.

Надзор за обеспечением законности и исполнением законов осуществляют специальные правоохранительные органы — суд, прокуратура, арбитраж. Главный принцип организации этих органов позволяет им, в случае необходимости, вступать в контакт со всеми учреждениями, должностными лицами и гражданами.

Учреждения всех этих систем в условиях Советского государства органически связаны. Основой их объединения является общность целей, стоящих перед различными органами.

6. Внутренняя структура государственных органов и учреждений не является застывшей, раз и навсегда данной. Она изменяется в зависимости от потребностей, от задач и функций, выполняемых Советским государством и отдельным учреждением.

Под структурой учреждения понимается совокупность его подразделений, между которыми распределяются функции и полномочия, возложенные на учреждение. Формирование наркоматов предполагало создание определенной структуры в соответствии с характером их функций и объемом деятельности.

Особенностью начального периода формирования наркоматов являлось сохранение в прежнем виде некоторых структурных подразделений прежних министерств (например, в наркоматах финансов, по военным и морским делам, почт и телеграфов и некоторых других) и постепенная перестройка наркоматов на новых началах. В то же время внутренняя структура других наркоматов (ВСНХ,

здравоохранения и др.), у которых не было прямых предшественников в буржуазно-помещичьей государственной машине, создавалась на совершенно новых началах, полностью соответствуя задачам, функциям и компетенции учреждения.

Во внутреннем устройстве государственных учреждений при всей пестроте структурного построения (что на первых порах было неизбежно и естественно) уже наметились, а затем получили развитие следующие основные подразделения: отраслевые (производственные, по видам продукции), функциональные, общие обслуживающие. Эти виды структурных подразделений в основных своих чертах сохраняются и в последующий период.

Отраслевые (производственные) подразделения в большей степени были присущи наркоматам, связанным с хозяйственной деятельностью. Они позволяли наркомату руководить отраслью по подотраслям. Такие подразделения были в Наркомземе РСФСР (управление земледелия, управление землеустройства, управление лесами, управление коннозаводства и животноводства, управление мелиорации и водного хозяйства и т.п.), в Наркомате путей сообщения СССР (управление морского транспорта, управление речного транспорта, управление железнодорожного транспорта и т.п.) и ряде других наркоматов. Наряду с ними действовали и функциональные подразделения.

Характер и разновидности функциональных подразделений были чрезвычайно разнообразны. Как наиболее типичные можно назвать следующие функциональные подразделения: отделы финансовый (финансово-счетный, финансово-экономический), снабжения, транспортный, плановый, технический (техническо-эксплуатационный), редакционно-издательский (печати и информации), юридический, законодательный (законодательных предположений).

Более редко встречающийся вид структурных подразделений — по видам продукции. Таковым, например, некоторое время являлся центральный аппарат Наркомпрода, в составе которого были отделы: хлебофуражный, заготовок и снабжения скотом, мясом, рыбой, заготовок и снабжения животными и растительными маслами, яйцами и овощами, снабжения тканями и т.п. Возникали подразделения по видам продукции и в отраслевых наркоматах: например, в составе ВСНХ действовали Главгвоздь, Главспичка, Главсоль, Чаеуправление.

Общие обслуживающие отделы возникали во всех учреждениях в огромном количестве и самые разнообразные. Это управление делами, общий отдел (общих дел, общих распоряжений), административный (административно-инструкторский), учетно-статистический (статистики, статистико-экономический), иногородний (местных органов), личного состава, библиотека, архив и др.

Характерной чертой внутренней структуры учреждений было не только большое число служащих, но и огромное количество структурных частей. Характерный пример многоступенчатости и дробности

структурных звеньев — Наркомат путей сообщения: нарком — центральное управление железнодорожного транспорта — отдел тяги — подраздел паровозный — часть эксплуатационная.

Фактически сложившаяся к началу 30-х годов структура учреждений — результат многочисленных наслоений, связанных с усложнением деятельности учреждения, изменением его задач, наименования, подчиненности.

Что касается структуры республиканских наркоматов и иных местных органов управления, то она отражала в миниатюре структуру соответствующих центральных органов управления.

7. В систему обычных, конституционных органов государственного управления входят создаваемые на относительно короткий период времени чрезвычайные органы. Учитывая соотношение классовых сил в стране, Советское государство вынуждено было пойти на некоторое ограничение избирательных прав представителей эксплуататорских классов, на установление известных преимуществ в нормах представительства на выборах в Советы для рабочего класса по сравнению с крестьянством и т.п. Имело место и известное ограничение демократических начал в управлении. Это выражалось в усилении централизации в руководстве промышленностью (введение системы «главкизма»), продовольственным снабжением населения и распределением промышленной продукции, во введении трудовой повинности. Но наиболее характерной чертой этого периода являлось образование чрезвычайных государственных органов.

В решающие для судьбы Советской власти периоды (гражданская война или особо активное сопротивление эксплуататорских классов) Советское государство, сохраняя всю систему и общие принципы построения государственного аппарата, создавало разнообразные и многочисленные чрезвычайные органы. Такими органами в свое время были Совет труда и обороны, ВЧК по борьбе с контрреволюцией, ВЧК по ликвидации неграмотности. Наряду с этим некоторые учреждения наделялись чрезвычайными полномочиями (например, Наркомпрод после введения в мае 1918 г. продовольственной диктатуры).

Чрезвычайные органы создавались как центральные, так и местные (ревкомы, военревкомы). Одни из них (военревкомы) действовали как босые органы подготовки и проведения восстания. Выборные или назначаемые, они и после установления Советской власти некоторое время руководили всей хозяйственной жизнью на определенной территории. Другие (комбеды) создавались для оказания содействия местным продоргам в изъятии излишков хлеба у кулаков, распределении предметов первой необходимости среди беднейшего крестьянства. Третьи (ревкомы) возникали в период гражданской войны, главным образом в прифронтовой полосе, для содействия военным властям в укреплении тыла, в подавлении контрреволюционных мятежей.

Для выполнения специальных и временных задач практиковалось назначение чрезвычайных уполномоченных и комиссаров центральных органов. Институт чрезвычайных уполномоченных особенно активно действовал в первые годы Советской власти. По мере укрепления Советского государства эти органы уступали место обычным, конституционным.

К весне 1918 г. система высших органов власти и управления сложилась в основных чертах. Но структурное единообразие в строительстве местного аппарата, взаимодействие центральных и местных органов еще не было достигнуто. Компетенция различных звеньев госаппарата не была очерчена четко, что мешало наладить слаженную работу государственного механизма в целом. Изданные за это время законодательные акты касались главным образом деятельности высших органов власти, но даже их функции не были четко определены.

8. При всем разнообразии форм и хронологических сроков национально-государственного строительства в отдельных регионах страны можно выделить основные черты, характеризующие государственный аппарат республик по способу его создания, функциям, компетенции, характеру взаимоотношений с Российской Федерацией.

Подобно РСФСР, все республики, возникшие в 1918—1922 гг., образовывались по национально-территориальному принципу. Их социальный и политический строй имел общие основы, все они являлись государствами диктатуры пролетариата (кроме Хорезма и Бухары). Государственный аппарат советских республик был однотипным: высшие органы власти — съезды Советов, высшие органы управления — правительства, центральные отраслевые органы управления — народные комиссариаты, местные органы власти — местные Советы. Государственный аппарат советских республик создавался при активной помощи и поддержке госаппарата РСФСР. На территории республик действовали декреты и постановления съездов Советов, ВЦИК и СНК РСФСР: в ряде республик распространение действия законов РСФСР на их территории было оформлено в законодательном порядке, в других — эти законы входили в силу после их утверждения республиками. Было установлено единое гражданство, единая таможенная политика (таможенных границ между республиками фактически не было за очень редкими и кратковременными исключениями).

Сотрудничество республик развивалось по широкому кругу вопросов, и с течением времени госаппарат республик, по существу, был объединен в общесоюзном масштабе. Правовым основанием для такого объединения стали декрет от 1 июня 1919 г. и союзные договоры между республиками, на основании которых вооруженные силы советских республик объединялись в единую армию, а управление промышленностью, транспортом, связью и внешней торговлей становилось централизованным. Высшие органы государственной власти и управления РСФСР выступали как бы в двух качествах:

и как органы одной республики, и как общесоюзные органы. IX Всероссийский съезд Советов (декабрь 1921 г.)¹ избрал представителей Белоруссии, Украины, Грузии, Армении и Азербайджана в состав ВЦИК РСФСР. Тем самым было закреплено положение, при котором съезд Советов РСФСР и ВЦИК являлись верховными органами по руководству объединенными на основе двусторонних союзных договоров отраслями государственного управления.

Федеративные отношения все глубже проникали в деятельность государственного аппарата республик, которая стала координироваться почти во всех областях государственного управления. Объединенные наркоматы республик, как правило, управлялись уполномоченными одноименных наркоматов РСФСР в республике. Деятельность объединенных наркоматов, как правило, координировалась путем заключения отдельных соглашений между наркоматами.

Особенно важным было сотрудничество республик в финансовой области. Советская Россия взяла на себя финансирование основных расходов республик по управлению, содержанию армий, налаживанию экономики. Финансирование велось с первых дней существования республик, еще до заключения ими каких-либо договоров с РСФСР, и проводилось путем либо займов, либо прямых ассигнований. Это финансирование, основанное на русском рубле, осуществлялось через органы Народного (позднее — Государственного) банка РСФСР, который имел свои отделения и конторы в большинстве республик.

Таким образом, в 1921—1922 гг. между республиками установились прочные федеративные отношения, и попытки рассматривать их как конфедеративные или даже международно-правовые несостоятельны, так как противоречат фактам.

Договоры между республиками регулировали их взаимоотношения лишь в самых общих чертах, а начавшееся в 1921 г. восстановление народного хозяйства на основе нэпа выдвигало все новые и новые практические вопросы хозяйствования, которые надо было согласовывать с многочисленными республиканскими органами управления, оформляя это дополнительными соглашениями. Это порождало неоперативность и бюрократическую волокиту.

С другой стороны, условия нэпа способствовали росту местного национализма. Неоднократно возникала ситуация, когда под флагом борьбы против «нарушения суверенитета» некоторые республики принимали решения во вред делу. Так, НКВД УССР возражал против передачи охраны железных дорог на ее территории

¹ На съезде, кроме делегатов РСФСР, присутствовали 494 делегата советских республик с правом решающего голоса (см.: IX Всероссийский съезд Советов. Стеногр. отчет. М., 1922. С. 262).

Главмилиции НКВД РСФСР, хотя сам НКВД Украины был не в состоянии наладить эту охрану. Особенно сильно националистические тенденции проявлялись в Закавказских республиках, в первую очередь в Грузии. СНК Грузии в марте 1922 г. издал директиву закрыть границы Грузии, выселить за ее пределы всех рабочих, которые состоят членами профсоюзов менее шести месяцев, а грузинских женщин, вышедших замуж за представителей других национальностей, лишить грузинского гражданства¹. Все это не способствовало преодолению ни великодержавного шовинизма, ни местного национализма. В процессе развития федеративных отношений между республиками возникла необходимость в создании специальных учреждений — межреспубликанского звена, способного поддерживать постоянные связи между правительствами РСФСР и республик. Такими органами стали полномочные представительства республик в Москве, которые начали создаваться с 1921 г.

Основная задача полпредств — содействовать выполнению хозяйственных планов республик, укреплению советского строя и дружественных связей между республиками. В этих целях полпредствам предоставлялось право входить от имени своего правительства с представлениями и ходатайствами во ВЦИК, СНК и наркоматы РСФСР по всем вопросам жизни республик. Полпредства не являлись дипломатическими миссиями. Это были новые в мировой практике государственные учреждения, органы, способствовавшие сотрудничеству республик. Они информировали органы власти своей республики о важнейших мероприятиях РСФСР, предоставляли органам РСФСР необходимую информацию о состоянии экономики и культуры республики. По ряду вопросов полпредство выполняло функции дипломатической миссии: оно визировало паспорта подданных иностранных государств, въезжавших в данную республику с территории РСФСР, оформляло документы для выезда граждан за границу².

Полпредства явились прообразом Постоянных представительств союзных республик при правительстве СССР.

При всем своем несовершенстве сложившиеся в этот период федеративные отношения между республиками сыграли важную роль в сплочении народов страны в борьбе с интервентами и белогвардейцами и в подготовке создания новой формы федерации — Союза Советских Социалистических Республик.

¹ См.: XII съезд РКП(б). Стеногр. отчет. М., 1923. С. 159—161.

² Хозяйственное обслуживание полпредств в Москве было возложено на Бюро по обслуживанию иностранцев НКВД РСФСР.

ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ РСФСР

Согласно декретам II Всероссийского съезда Советов устанавливалась следующая система органов власти и управления: Всероссийский съезд Советов — верховный орган государственной власти; ВЦИК — исполнительный орган съезда и носитель высшей власти в период между съездами; СНК — рабоче-крестьянское правительство, исполнительно-распорядительный орган управления; народные комиссариаты (комиссии) — центральные органы управления отдельными отраслями государственной жизни; Советы на местах — местные органы государственной власти и управления.

Высшие органы государственной власти. С момента Октябрьской революции высшим органом государственной власти являлся *Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов* (с декабря 1917 г. — рабочих, крестьянских и солдатских депутатов), в период между съездами — *Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК)*. С образованием советских республик в них были созданы аналогичные высшие органы государственной власти — съезды Советов и ЦИК.

Положение Всероссийских съездов Советов в системе органов государственной власти было определено не сразу. В первом воззвании II Всероссийского съезда Советов к рабочим, солдатам и крестьянам съезд только конституировал себя как верховное законодательное учреждение родившегося государства, закрепил появление республики Советов. Однако II Всероссийский съезд Советов не регламентировал деятельность верховных государственных учреждений. На основании практического опыта резолюция III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской республики», а затем и Конституция РСФСР 1918 г. определили положение Всероссийских съездов Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

В Конституции РСФСР 1918 г. съезд Советов назван «высшей властью»¹. Ведению съездов подлежали вопросы общегосударственного значения и все вопросы, которые съезды признали бы подлежащими их разрешению, т.е. компетенция съездов ничем ограничена не была. Так, V Всероссийский съезд Советов (1918) утвердил первую советскую Конституцию — Конституцию РСФСР; VII Всероссийский съезд Советов (1919) принял резолюцию «Об организации продовольственного дела в РСФСР» и «О Советском строительстве»; VIII Всероссийский съезд Советов (1920) обсудил план

¹ Советские конституции. М., 1963. С. 136.

электрификации России, утвердил положение о СНК и СТО и договор между РСФСР и УССР, принял решение о сокращении численности Красной Армии; IX Всероссийский съезд Советов (1921) утвердил декрет СНК «Об электрификации», о сужении круга деятельности ВЧК; на X Всероссийском съезде Советов (1922) обсуждалось предложение о создании Союза Советских Социалистических Республик, были избраны делегаты на первый съезд Советов СССР, заслушаны доклады наркомов земледелия, просвещения, финансов. В Конституции 1918 г. устанавливалась и исключительная компетенция съездов, к ней относились: выборы ВЦИК, ратификация мирных договоров, изменение Конституции.

Конституция РСФСР установила, что съезды Советов созываются по решению ВЦИК не реже двух раз в год (с 1921 г. — один раз в год). Кроме очередных съездов по решению ВЦИК или по требованию Советов местностей, насчитывающих не менее одной трети населения республики, мог быть созван чрезвычайный (внеочередной) съезд.

Выборы в Советы и на съезды Советов проводились на основе единого избирательного права, избирательных прав лишались 7 категорий лиц: эксплуататоры и лица, живущие на нетрудовые доходы, частные торговцы, служители культа, бывшие служащие полиции, жандармерии и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома, умалишенные и состоявшие под опекой, лица, осужденные в судебном порядке. Были сняты все ограничения, присущие буржуазной избирательной системе. Особенностью Конституции РСФСР 1918 г. было то, что избирательные права предоставлялись иностранцам, проживавшим на территории республики и принадлежавшим к рабочему классу или к не пользовавшемуся чужим трудом крестьянству (ст. 20). Это положение сохранялось до принятия Конституции 1936 г.

Конституция установила прямые выборы в сельские и городские Советы и многоступенчатые — в высшие органы власти (сначала избирались делегаты на волостной съезд Советов, которые избирали делегатов на уездный съезд, последние — на губернский и т.д.). Выборы проходили путем открытого голосования, избирательные участки большей частью были производственными (по территориальному принципу голосовало население, не охваченное производством). Этот порядок был призван препятствовать проникновению в органы власти враждебных элементов.

Для усиления руководящей роли рабочего класса Конституция 1918 г. закрепила некоторые избирательные преимущества рабочих: Всероссийский съезд Советов составлялся из представителей городских съездов Советов из расчета один депутат от 25 тыс. избирателей и губернских съездов Советов — один депутат от 125 тыс. жителей.

Основные положения Конституции 1918 г. были закреплены и в Конституции союзного государства 1924 г.

Согласно Конституции *Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК)*, избранный на II Всероссийском съезде Советов, являлся полномочным руководящим органом в период между съездами Советов. В его состав вошли видные партийные и государственные деятели: В.И. Ленин, Я.М. Свердлов, Ф.Э. Дзержинский, М.С. Урицкий, В. Володарский, Н.И. Подвойский, Г.И. Петровский, А.С. Бубнов, В.А. Аванесов, П.И. Стучка и др. В дальнейшем состав членов ВЦИК расширился главным образом за счет представителей независимых братских советских республик, вступавших в договорные отношения с РСФСР. Первым председателем ВЦИК был избран Л.Б. Каменев, затем этот пост занимал Я.М. Свердлов. После его смерти в марте 1919 г. председателем ВЦИК стал М.И. Калинин.

В первое время ВЦИК по составу был многопартийным. Из 102 членов ВЦИК второго созыва 62 принадлежали к большевистской партии. Во ВЦИК были представлены все партийные фракции II съезда Советов пропорционально количеству их членов: большевики, левые эсеры, социал-демократы интернационалисты, украинские социалисты, максималисты. И хотя Коммунистическая партия имела явное большинство во ВЦИК, ей приходилось вести острую борьбу с представителями мелкобуржуазных партий чуть ли не по каждому вопросу.

Высшие органы власти РСФСР отражали и учитывали многонациональный характер страны. Представители различных народов России принимали участие в работе не только второго, но и последующих Всероссийских съездов Советов. Они избирались и во ВЦИК. Например, список кандидатов от большевистской фракции предусматривал 7 мандатов для Московской области, 4 — для Урала, 1 — для Финляндии, 2 — для Кавказа, 1 — для Туркестана, 2 — для Латвийского края, 4 — для Донбасса и т.п. Кроме того, 12 мандатов представлялись фронту и флоту и 20 распределялись экстерриториально¹.

ВЦИК являлся не только законодательным, но и исполнительным и распорядительным органом. Он формировал правительство и определял общее направление его деятельности, наблюдал за проведением в жизнь основ Конституции. Все важнейшие вопросы, которые в период между съездами выносились на обсуждение ВЦИК, первоначально рассматривались в ЦК партии, как, например, «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», «Очередные задачи Советской власти» и др. Члены ВЦИК, участвуя в его заседаниях, в то же время работали в различных советских учреждениях и на предприятиях и, таким образом, корректировали его деятельность с учетом своего практического опыта и знаний.

¹ См.: История национально-государственного строительства в СССР. 1917—1978. 3-е изд. М., 1979. С. 28.

Сначала все вопросы решались во ВЦИК простым большинством голосов в ходе почти непрерывных заседаний, но с осени 1918 г. он перешел к сессионному порядку работы, а в 1919 г. вообще не собирался, так как все члены были на фронте. Постоянно действующим оперативным органом ВЦИК был его Президиум, образованный 15 ноября 1917 г.¹

Президиум, во-первых, являлся высшим органом власти в период между сессиями ВЦИК, во-вторых, обладал правом отменять или утверждать распоряжения наркоматов и местных органов власти, разрешать конфликты и все вопросы между наркоматами и ведомствами, он следил за исполнением решений ВЦИК. Кроме того, у него была особая функция: он разрабатывал все материалы для съездов Советов и сессий ВЦИК. 29 декабря 1920 г. декретом VIII съезда Советов Президиуму было предоставлено дополнительное право отменять постановления СНК РСФСР, издавать постановления от имени ВЦИК и решать вопросы административно-территориального деления. В связи с большим количеством вопросов, поступавших на рассмотрение Президиума, со 2 января 1922 г. до 23 мая 1923 г. действовал Малый Президиум ВЦИК. Рабочий аппарат ВЦИК и его Президиума включал несколько отделов: военный, финансовый, хозяйственно-продовольственный, автомобильный, крестьянский, казачий, национальностей, пропаганды, управление Кремлем и домами ВЦИК и др. При ВЦИК и его Президиуме действовали различные постоянные и временные, совещательные и полномочные комитеты и комиссии: Комиссия по проверке советских служащих (1917—1918), Комиссия по выработке Конституции (1918), Административная комиссия для разработки вопроса о новом административно-хозяйственном делении РСФСР (1918—1938), Центральная комиссия помощи голодающим (1921—1922), Комиссия по делам Туркестана (1921—1925) и др. В непосредственном ведении ВЦИК находились самостоятельные учреждения, важнейшие из них: РОСТА — центральный информационный орган ВЦИК (1918—1920), Социалистическая академия общественных наук (1918—1926), Комитет Севера (1924—1935) и др.

Высшие органы управления. Общее управление делами, правительственная власть в каждой республике сосредоточивались в руках правительства — *Совета Народных Комиссаров*. СНК РСФСР был создан 26 октября (8 ноября) II Всероссийским съездом Советов как временное рабочее и крестьянское правительство². После роспуска Учредительного собрания по решению III Всероссийского съезда Советов слово «временное» было исключено из его названия, и правительство стало называться «Рабочим и крестьянским

¹ См.: ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 32. Д. 1. Л. 1.

² См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

Правительством Российской Советской Республики». Законодательное оформление оно получило в Конституции РСФСР 1918 г. В его компетенцию входило общее управление делами, издание декретов, имеющих силу закона, координация деятельности всех центральных ведомств и контроль за деятельностью местных органов. Председателем СНК был избран В.И. Ленин. В первый состав правительства вошли: А.И. Рыков (НКВД), В.П. Милютин (НКЗем), А.Г. Шляпников (НКТруд), В.А. Антонов-Овсеенко, Н.К. Крыленко, П.Е. Дыбенко (по военным и морским делам), В.П. Ногин (НКТорпром), А.В. Луначарский (НКПрос), И.И. Скворцов-Степанов (НКФин), Л.Д. Троцкий (НКИД), Г.И. Оппоков-Ломов (НКЮст), И.А. Теодорович (НКПрод), Н.П. Авилов-Глебов (НКПочтель), И.В. Сталин (НКНац), пост наркома по железнодорожным делам остался вакантным. Уже в первые дни в составе СНК произошли изменения. Не вступили в должности наркомов перегруженные партийной и советской работой в Москве И.И. Скворцов-Степанов и Г.И. Ломов, вместо них были назначены В.Р. Менжинский и П.И. Стучка, наркомом по железнодорожным делам стал М.Т. Елизаров; вместо В.А. Антонова-Овсеенко и Н.К. Крыленко, получивших новые назначения буквально на второй день после революции, наркомом по военным делам был назначен Н.И. Подвойский. В связи с созданием Наркомата госпризнания в состав правительства вошла единственная женщина — А.М. Коллонтай.

Все советские государственные деятели того времени являлись членами большевистской партии, причем более половины из них вступили в партию еще до 1904 г. Многие были одновременно членами или кандидатами в члены ЦК партии. По социальному составу это были выходцы из семей рабочих, крестьян, демократической интеллигенции, военнослужащих. Большинство имели высшее или незаконченное высшее образование. Все это были известные деятели пролетарского движения, на плечи которых легла ответственность за будущее страны.

На десятый день после победы Октябрьского вооруженного восстания СНК пережил первый правительственный кризис: четверо его членов поддержали требования Викжеля, меньшевиков и эсеров о создании так называемого однородного социалистического правительства, ликвидации ВЦИК и СНК и формировании вместо них «Народного совета» без «персональных виновников Октябрьского переворота» и 4 (17) ноября на заседании ВЦИК заявили о выходе из состава СНК (Рыков, Ногин, Милютин, Теодорович)¹. На освобожденные посты были выдвинуты Г.И. Петровский, А.Г. Шлихтер,

¹ См.: Протоколы ВЦИК II созыва. М., 1918. С. 27.

А.Г. Шляпников и др. Твердая позиция СНК и ЦК партии была поддержана Советами и трудящимися страны, прежде всего Петрограда и Москвы. «Страна ответила громом негодования», — писал Джон Рид о реакции на уход наркомов¹.

Изменения в составе СНК происходили и в связи с тем, что левые эсеры пересмотрели свое отношение к участию в правительстве РСДРП(б), будучи партией большинства на II съезде Советов (т.е. могла и одна сформировать новое правительство), согласилась разделить власть с меньшинством. «К участию в правительстве мы приглашали всех... — говорил В.И. Ленин, — мы хотели советского коалиционного правительства»². Однако левые эсеры отказались. В специальном обращении ЦК РСДРП(б) осудил их отказ. «Не наша вина, — говорилось в обращении, — если они отказались»³. В конце ноября в результате переговоров СНК с ЦК партии левых эсеров было достигнуто соглашение о вхождении семи представителей левых эсеров в состав СНК. Они возглавили такие важнейшие наркоматы, как земледелия (А.Л. Колегаев), юстиции (И.З. Штейнберг), почт и телеграфов (П.П. Прошьян), госимущества (А.А. Измайлович), местного самоуправления (В.В. Трутовский). В марте 1918 г. в знак протеста против ратификации Брестского мирного договора левые эсеры вышли из состава СНК РСФСР, расторгнув тем самым соглашение о сотруничестве. Таким образом, с марта 1918 г. правительство Советской республики стало однопартийным, приняв на себя всю ответственность за судьбы революции и страны.

В деятельности СНК строго соблюдался принцип коллективности руководства. Ядром СНК являлась коллегия наркомов, для текущей работы создавался специальный аппарат в лице отделов, комиссий, управления делами, которые проводили всю подготовительную работу. Все важнейшие вопросы, рассматривавшиеся в СНК, решались простым большинством голосов. На заседаниях присутствовали наркомы (или их замы) и председатель ВЦИК. Постоянным рабочим органом являлось управление делами. Оно подготавливало материалы к заседаниям СНК, ведало приемом делегаций и посетителей. В управление делами входили секретариаты Большого и Малого СНК, канцелярия, приемная, отдел связи и другие подразделения.

На правах постоянных комиссий СНК действовали Совет рабочей и крестьянской обороны и Малый СНК.

Совет рабочей и крестьянской обороны был образован 30 ноября 1918 г.⁴ Он являлся чрезвычайным органом диктатуры пролетариата и должен был осуществлять мобилизацию всех сил в интересах обороны страны. Его постановления были обязательны для всех ведомств. В состав Совета вошли представители ВЦИК, военного ве-

¹ Рид Джон. Десять дней, которые потрясли мир. М., 1957. С. 224.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 36—37.

³ Там же. С. 75.

⁴ См.: СУ РСФСР. 1918. № 91—92. С. 1144.

домства, профсоюзов, его председателем был В.И. Ленин. Уже на первых заседаниях в декабре 1918 г. обсуждался вопрос о численности Красной Армии. В соответствии с ресурсами республики был утвержден план призыва (1,5 млн. чел.), рассматривались вопросы подготовки боевых резервов, командных кадров, привлечения в армию генералов и офицеров старой армии и флота. Совет систематически обсуждал вопросы о производстве вооружения и боеприпасов, о работе оружейных заводов, непосредственно осуществлял стратегическое руководство войсками, следил за правильным использованием резервов. С окончанием гражданской войны в апреле 1920 г. Совет был преобразован в Совет труда и обороны¹. С переходом к задачам восстановления народного хозяйства в СТО сосредоточилось руководство всей экономической работой в стране. В его компетенцию входило согласование деятельности всех учреждений по обеспечению обороноспособности страны и хозяйственного строительства, составление единого народнохозяйственного плана. Постановления СТО являлись обязательными для всех ведомств и могли быть отменены только ВЦИК и СНК. В состав Совета входили наркомы путей сообщения, военный, земледелия, продовольствия, труда, РКИ, ВСНХ, представители ЦСУ и ВЦСПС. Местными органами СТО являлись областные экономические советы (ЭКОСО).

Другая постоянная комиссия СНК — *Малый СНК* — была призвана освободить СНК от решения мелких вопросов. Предшественником Малого СНК была созданная в декабре 1917 г. так называемая вермишальная комиссия, которая рассматривала непринципиальные вопросы. Деятельность Малого СНК главным образом концентрировалась на финансовых и экономических вопросах, предварительной подготовке материалов для заседаний Большого СНК. В декабре 1918 г. при МСНК был создан особый секретариат из четырех сотрудников. Для устранения дублирования в работе СНК, СТО, МСНК 24 января 1922 г. Совнаркомом был принят «Наказ о разграничении деятельности СНК, СТО и Малого СНК»², который определил круг вопросов, подлежащих рассмотрению каждым из них.

При СНК РСФСР в разное время существовали самостоятельные постоянные и временные, межведомственные и совещательные органы, например *Комиссия по разгрузке г. Москвы* (1921—1936) для размещения центральных учреждений и ведомств в Москве и перевода их в другие города в зависимости от характера работы, *Особый временный комитет науки* (1922—1924) для оказания научной и материальной помощи научным учреждениям и др.

Чрезвычайные органы государственной власти. В период Октябрьской революции и в годы гражданской войны возникали и дейст-

¹ См.: СУ РСФСР. 1921. № 1. Ст. 2.

² См. там же. 1922. № 12. Ст. 117.

вовали чрезвычайные органы государственной власти — военно-революционные комитеты и революционные комитеты. Это были боевые органы революции, созданные для проведения вооруженного восстания, установления Советской власти. Как правило, они являлись территориальными, т.е. местными органами. Однако деятельность некоторых из этих органов имела решающее значение и их можно рассматривать как центральные. Выдающуюся роль в подготовке и проведении Октябрьской революции сыграл *Петроградский военревком (ПВРК)*. Идея создания штаба восстания принадлежит В.И. Ленину. В сентябрьских письмах 1917 г. («Большевики должны взять власть», «Марксизм и восстание») В.И. Ленин выдвинул конкретный план свержения Временного правительства и предложил ЦК партии организовать боевой штаб восстания. Он назвал его «Штаб повстанческих отрядов». 12 октября этот Штаб был оформлен как Петроградский военревком. Он являлся органом Петроградского Совета, но практически его деятельность носила всероссийский характер. Согласно идее В.И. Ленина, он формировался как беспартийный орган. В состав Петроградского ВРК вошли представители ЦК партии, Петроградского Совета, Центробалта, фабзавкомов, профсоюзов и др. Ф.Э. Дзержинский, Я.М. Свердлов, А.С. Бубнов, М.С. Урицкий, В.А. Антонов-Овсеенко, С. Гусев составляли его руководящее ядро. Председателем был профессиональный революционер Н.И. Подвойский.

Деятельность Петроградского ВРК протекала под руководством партии большевиков и лично В.И. Ленина, который являлся членом ПВРК и прибыл накануне восстания в Смольный, где располагался Петроградский ВРК и начинал работу II Всероссийский съезд Советов. Петроградский ВРК сосредоточил в своих руках руководство всеми силами восставших рабочих, обеспечил окончательный разгром контрреволюции, а утром 25 октября обратился со знаменитым воззванием «К гражданам России». Таким образом, Петроградский ВРК являлся как бы временным центральным органом государственной власти в стране и затем передал свои полномочия Всероссийскому съезду Советов. Однако после этого он не был упразднен, превратившись в главный оперативный орган ВЦИК и СНК по созданию аппарата новой государственной власти. Наркоматы только начали формироваться, поэтому деятельность ПВРК затрагивала почти все стороны жизни Советской республики: он руководил борьбой с заговорами, саботажем, спекуляцией, участвовал в сломе старой государственной машины и создании советского государственного аппарата, налаживал контроль в промышленности и на транспорте, организовывал продовольственное снабжение населения и армии и т.п. Сотни агитаторов ПВРК на местах добивались скорейшей реализации декретов Советской власти. По мере укрепления аппарата наркоматов функции ПВРК становились все уже и в результате свелись к борьбе с контрреволюцией и саботажем. А когда в начале декабря 1917 г. была создана ВЧК по борьбе с контрреволюцией, ПВРК самоупразднился (5 декабря 1917 г.).

Московский военревком (МВРК) образовался 7 ноября 1917 г. Всей работой его руководил партийный центр, избранный МК РСДРП(б), в составе Е. Ярославского, В.Н. Подбельского, М.Ф. Владимирского, О.А. Пятницкого и др. При МВРК действовал штаб, сосредоточивший в своих руках военно-оперативное руководство восстанием. Когда в Москве была установлена Советская власть, МВРК пришлось решать вопросы организации продовольственного снабжения, работы транспорта, финансирования учреждений, охраны порядка и т.п. 14 ноября 1917 г. МВРК сложил полномочия, передав всю власть Московскому Совесту.

В дальнейшем в годы интервенции и гражданской войны ревкомы создавались там, где приходилось восстанавливать Советскую власть, временно утраченную под натиском интервентов. Они назначались или образовывались явочным порядком и действовали до момента окончательного упрочения Советской власти на данной территории.

По своей сущности военревкомы и ревкомы так же, как и Советы, являлись органами диктатуры пролетариата, опирались в своей деятельности на широкие массы трудящихся и, являясь временными органами, обеспечивали переход власти к Советам. В большинстве случаев они были не выборными, а назначаемыми, действовали в порядке приказа как чрезвычайные органы оперативного руководства боевыми действиями.

Глава 2

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РСФСР

Местные органы власти в СССР были представлены Советами. Советы строились по территориальному признаку, что давало возможность всему населению участвовать в управлении государственными делами. Для осуществления исполнительно-распорядительной деятельности Советы создавали аппарат управления, направляли и контролировали его работу.

Первоначально Советы выступали как Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. В соответствии с изменениями в экономике на различных этапах социалистического строительства изменялись организационные формы и методы деятельности Советов.

Административно-территориальное устройство. Административно-территориальное устройство имело исключительно важное значение для правильной организации и функционирования советского

государственного аппарата, успешного развития народного хозяйства и культуры народов страны.

Советское административно-территориальное устройство — это обусловленное задачами и функциями государства разделение территории на отдельные части, в соответствии с которым строилась вся система органов Советского государства и общественных организаций. Кроме того, имелось еще и общее экономическое районирование, т.е. разделение страны на основные экономико-географические районы в целях повышения эффективности территориального планирования народного хозяйства.

В основе советского административно-территориального устройства лежали следующие принципы: 1) учет естественно-исторических и экономических условий при установлении административных границ; 2) учет национального состава населения; 3) максимальная приближенность государственного аппарата к населению.

После Октябрьской революции в ходе разрушения старого и создания нового госаппарата встал вопрос и о коренной ломке административно-территориального деления царской России. Уже в декабре 1917 г. НКВД РСФСР издал обращение ко всем Советам «Об организации местного самоуправления», в котором обязал все местные органы власти немедленно приступить к перестройке административно-территориального деления. Было указано на необходимость перемещения административных центров в промышленные города, где Советы более влиятельны и деятельны благодаря наличию сильной пролетарской организации¹. Изменение административного деления затрагивало жизненные интересы трудящихся, поэтому инициатива в решении этих вопросов обычно исходила снизу, непосредственно от населения. В свою очередь Советское государство стремилось всячески стимулировать инициативу трудящихся. Этим целям служил декрет СНК РСФСР от 27 января 1918 г., предоставлявший местным Советам право внесения изменений в административно-территориальное деление². Новые единицы возникали в первое время преимущественно на уровне волости и уезда. Лишь в отдельных случаях возникали новые губернии. Так, в июне 1918 г. появилась Иваново-Вознесенская губерния: ее создание было подготовлено всем развитием этого текстильного района, входившего ранее во Владимирскую и Костромскую губернии.

Своеобразие ситуации накануне Октября состояло в том, что возникли «не предусмотренные» территориальные единицы — областные объединения Советов: Уральское (объединяло Советы Пермской, Оренбургской и Вятской губерний), Среднего и Нижнего Поволжья (с центром в Саратове), Западной области (ряд западных

¹ См.: СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.

² См. там же. 1918. № 91. Ст. 318.

губерний и Западного фронта с центром в Минске), Донецко-Криворожское (с центром в Харькове), Юго-Западное (Советы Киевской, Полтавской и Волинской губерний), Северо-Западное (из 9 северных и прибалтийских губерний), Московское объединение Советов 13 центральных губерний, несколько областных объединений Советов Сибири и др.¹ Территории, объединяемые областными Советами, в основном соответствовали территориям областных организаций большевиков, созданных в дореволюционный период.

В первые годы существования Советского государства имело место такое многообразие форм территориальных образований, что со всей остротой встал вопрос о внесении единообразия в эту систему. Принятие Конституции РСФСР 1918 г. внесло в практику советского строительства необходимую планомерность. Сохранилось деление страны на губернии, уезды, волости; основными территориальными делениями стали области (особого различия между губернией и областью Конституция не проводила). В декабре 1920 г. VIII Всероссийский съезд Советов предложил ускорить работу по новому административно-территориальному делению, обратив особое внимание на экономическое тяготение районов друг к другу. Первые наброски экономического районирования были даны в плане ГОЭЛРО. Работой по районированию занимались специально созданная в 1920 г. Административная комиссия ВЦИК и Госплан РСФСР. Однако провести коренную реформу административно-территориального деления не удалось в силу ряда причин, и прежде всего начавшейся гражданской войны и иностранной интервенции.

Местные органы государственной власти. При необыкновенном размахе политической активности трудящихся, включившихся в государственное строительство, и слабой связи мест с центром в первое время наблюдалось большое разнообразие форм и методов советского строительства. Слом старого и строительство нового аппарата в центре проходили относительно синхронно, сложнее обстояло дело на местах. Правительство предоставило местным органам полную самостоятельность, более того, требовало от них проявлять активность в решении местных вопросов. Слом старого аппарата не означал простого роспуска или закрытия старых учреждений, особенно таких, как городские думы, земства, суд и т.п. Пока Советы на местах не создали своего аппарата управления хозяйством, городские думы и земские управы продолжали работать, тем более что они считали себя демократическим институтом и пользовались поддержкой части населения, особенно его мелкобуржуазных слоев. Если дума саботировала решения Советской власти, а местный Совет был еще слаб, то, как правило, назначались новые выборы в думу. Так, например, было в Петрограде, где 27—29 ноября прошли выборы в

¹ Подробнее см.: *Серебрякова З.Л.* Областные объединения Советов России. Март 1917 г. — декабрь 1918 г. М., 1977. С. 5.

городскую думу: из 200 гласных 188 были большевиками, а председателем был избран М.И. Калинин. Позднее (в апреле 1918 г.) рабочий аппарат думы вошел в состав Петросовета. Бывали и анекдотические случаи, когда, например, волостное земство (Ветлужское Костромской губернии, Цивильское уездное Казанской губернии) просто меняло вывеску, назвав себя Советом, а действительный Совет был как бы придатком земской управы. 24 января (6 февраля) 1918 г. НКВД РСФСР разослал директиву: при наличии Советов «земским и городским самоуправлениям не должно быть места»¹.

В ряде районов возобладали идеи местничества и сепаратизма, и лозунг «Вся власть Советам!» понимался в смысле полной независимости местной власти от центральной. Это вызвало, в частности, появление «республик» (Курская, Калужская, Тверская и т.д.) со своими «совнаркомками». Было немало случаев, когда волости не хотели считаться с уездными органами власти, а уезды — с губернскими. Образная характеристика этого момента была дана в отчете НКВД за первое полугодие 1918 г.: «...в первый период революции вся Советская Россия рассыпалась на целый ряд как бы независимых друг от друга губернских, уездных и даже волостных советских «республик», со своими «совнаркомками», вместо местных исполнительных комитетов»².

Система Советов в этот период представляла собой следующее.

Вышними органами власти в пределах каждой административной единицы были съезды Советов. В организации и правовом положении съездов Советов ярко проявился размах советского демократизма. Учитывая примерное количество административно-территориальных единиц в стране, можно сказать, что высшая власть на местах сосредоточивалась в руках нескольких сотен губернских съездов Советов, более полутысячи уездных съездов Советов и более 10 тыс. волостных съездов Советов, многих сотен тысяч сельских и городских собраний.

В вопросе о количественном составе делегатов съездов и нормах представительства в то время руководствовались практикой дооктябрьского периода. Нормы представительства были весьма пестрыми (1 чел. от 100 чел. взрослого населения или 1 чел. от 300 дворов и т.п.). Голосование было тайным и открытым.

Конституция РСФСР 1918 г. обобщила полученный опыт и ввела общий порядок созыва местных съездов, установив строго определенные нормы представительства. Высшими органами власти на местах в пределах данной территории являлись съезды Советов (областной, губернский, уездный, волостной), а в период между съездами — их исполнительные комитеты.

¹ См.: Вестник отдела местного самоуправления НКВД. 1918. № 4. С. 7.

² Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. 393. Оп. 2. Д. 10. Л. 15.

Губернские съезды Советов состояли из представителей волостных (из расчета 1 депутат от 10 тыс. жителей) и городских (1 депутат от 2 тыс. жителей) съездов Советов. В уездных съездах Советов участвовали представители волостных Советов (1 депутат от 1 тыс. жителей), в волостных съездах — представители сельских Советов волости (1 депутат от каждых 10 членов Совета).

Местные съезды Советов созывались обычно по инициативе самих исполкомов. Вначале съезды Советов собирались очень часто. Согласно Конституции 1918 г. они должны были созываться: областные — не менее 2 раз в год, губернские и уездные — 1 раз в три месяца, волостные — 1 раз в месяц.

По Конституции 1918 г. в ведении съездов Советов находились следующие вопросы: проведение в жизнь всех постановлений высших органов Советской власти, проведение мероприятий по хозяйственному и культурному подъему данной территории, разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение; руководство всей деятельностью Советов в пределах данной территории. Конституция закрепила установившуюся практику многостепенных выборов, обусловленную экономической и политической обстановкой в стране. Непосредственно на собраниях избирателей выбирались только депутаты городских и сельских Советов. Делегаты на остальные съезды Советов избирались выборщиками низовых съездов Советов.

Конституция 1918 г. прямо не устанавливала порядка голосования: местные Советы выбирали его по своему усмотрению. Но фактически почти повсеместно голосование было открытым, а не тайным.

Исполнительно-распорядительными органами съездов Советов являлись *исполнительные комитеты*. Свое законодательное оформление исполкомы получили в Конституции 1918 г. В ней говорилось: «В границах своего ведения съезд Советов (областной, губернский, уездный, волостной) есть высшая в пределах данной территории власть; в период же между съездами такой властью является исполнительный комитет» (ст. 56).

В первое время исполкомы представляли собой довольно многочисленные собрания, но затем число их членов сократилось. Конституция законодательно ограничила количественный состав исполкомов: областной и губернский исполкомы — 25 чел., уездный — 20, волостной — 10 чел. (ст. 55). Губернские и уездные, а позднее и волостные исполкомы избирали президиум в составе председателя, его заместителей, секретарей и 1—2 членов.

Исполкомы сосредоточивали в своих руках руководство всеми сторонами общественной жизни — промышленностью, сельским хозяйством, борьбой с разрухой и саботажем, контроль над всеми видами имущества. Исполкомы, как правило, работали пленарно. В период между пленумами президиум исполкома решал все текущие вопросы, контролировал деятельность всех учреждений на данной территории. А всю оперативную работу вели отделы исполкома,

построенные в основном по отраслевому принципу. Кроме отраслевых отделов при исполкоме и его президиуме создавались различные органы вспомогательного характера — комиссии, комитеты, совещания и т.п. При губернских исполнительных комитетах создавались следующие отделы: 1) управления, 2) военный, 3) юстиции, 4) труда и социального обеспечения, 5) народного образования, 6) почт и телеграфов, 7) финансов, 8) земледелия, 9) продовольствия, 10) государственного контроля, 11) совет народного хозяйства, 12) здравоохранения, 13) статистики, 14) чрезвычайной комиссии, 15) коммунальный. При уездном исполкоме существовали те же отделы, кроме отделов почт и телеграфов, юстиции и ЧК.

На первом этапе революции наблюдались случаи, когда отделы исполкома не признавали власти своего Совета и считали себя подчиненными только соответствующему отраслевому наркомату в центре. Этому способствовала и деятельность самих наркоматов, которые иногда рассматривали соответствующие отделы исполкомов как свои местные органы. Выход был найден в установлении принципа «двойного подчинения», т.е. отраслевые отделы исполкома подчинялись Совету данной области и одновременно соответствующему наркомату в центре. Однако двойное подчинение не было строго обязательным. Например, в 1920 г. ВЦИК постановил, что местные органы средств сообщения и связи, военно-морские, РКИ не подлежат подчинению местным исполкомам как органы экстерриториальные.

Некоторое время сохранялись и областные объединения Советов. В постановлении ВЦИК от 23 декабря 1918 г. «Об областных объединениях»¹ указывалось, что их основная задача — быстро и неуклонно проводить в жизнь распоряжения центральных органов власти. Утверждались три областных объединения: Уральское, в которое входили Советы Пермской, Вятской, Уфимской и Оренбургской губерний, Западное — Советы Смоленской, Могилевской, Витебской, Минской и Гродненской губерний, Северное — Советы Петроградской, Олонецкой, Псковской, Новгородской, Архангельской, Северо-Двинской, Череповецкой губерний. В городах, являвшихся губернскими центрами, губисполкомы и их отделы сливались с областными исполкомами. К концу гражданской войны областные объединения Советов прекратили свое существование.

Всю полноту власти на селе Октябрьская революция передала *сельсоветам* в качестве низовых органов единой системы Советов. Образовались они несколько позднее, чем другие местные Советы, главным образом в январе — марте 1918 г. Сельские Советы избирались жителями села, реже назначались волостными исполкомами. По составу они были немногочисленными. Свое законодательное оформление сельские Советы получили в Конституции РСФСР

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 99. Ст. 1019.

1918 г., согласно которой сельские Советы в пределах своей компетенции являлись местной властью на объединяемой ими территории. При необходимости функции Советов выполняли общие собрания жителей села (сельские сходы). Они избирались из расчета 1 депутат от каждых 100 чел. населения, при этом общее число депутатов должно было быть не менее 3 и не более 50. Советы имели трехмесячный срок полномочий. Сельские Советы созывались исполкомом. Последний вел всю текущую работу Совета и избирался Советом или сельским сходом в составе 3—5 чел. Исполкомы могли иметь отделы, но, как правило, они не создавались.

Сельские Советы и их исполкомы вели в деревне большую административно-политическую работу. Они представляли собой разветвленную систему органов власти. Только по РСФСР в 1922 г. насчитывалось 120 тыс. сельских Советов, в которых работали 484 тыс. чел.

Окончание гражданской войны и переход к мирной работе поставил перед сельсоветами новые задачи. Были разработаны новые положения о Советах. По положению 1922 г. срок полномочий сельских Советов был продлен до 1 года, что позволило стабилизировать их состав. По положению 1924 г. сельские Советы получили право создавать в качестве вспомогательных органов различные комиссии, секции и т.п. Эти органы, наряду с сельскими сходами, способствовали привлечению жителей к работе сельсовета.

Городские Советы возникли раньше других. Историческая обстановка складывалась таким образом, что к моменту Октябрьской революции вся власть сосредоточилась в руках городских Советов и распространялась на всю территорию губернии или уезда. В дальнейшем власть городских Советов постепенно ограничивается рамками города.

Конституция РСФСР 1918 г. установила следующие правовые нормы для городских Советов. Городские Советы в пределах своей компетенции и территории являлись высшей властью. Они формировались из расчета 1 депутат от тысячи человек, но не менее 50 и не более 100 членов. В городах с населением до 10 тыс. чел. городской Совет образовывался из расчета 1 депутат от каждых 100 чел., но не менее 3 и не более 50 депутатов. Срок полномочий депутатов ограничивался тремя месяцами. Для текущей работы городской Совет избирал исполком в составе 3—15 членов (для Москвы и Петрограда — не более 40 членов). В крупных городах создавались и районные Советы. Районный Совет также избирал исполком. Исполкомы городских Советов состояли из отделов, при них создавались различные вспомогательные комиссии, секции, депутатские группы и т.п.

Чрезвычайные органы государственной власти на местах. В период подготовки и проведения Октябрьской революции, в годы борьбы советского народа против интервентов и внутренней контр-

революции на местах создавались временные чрезвычайные органы власти — военревкомы, ревкомы, комбеды.

Образование местных *военно-революционных комитетов* было вызвано подготовкой Октябрьского вооруженного восстания. Они создавались и действовали на местах как штабы восстания, как боевые органы захвата власти пролетариатом.

Существовали городские, областные, уездные, волостные военревкомы, редко сельские, возникали они и на фронтах — в частях действующей армии. Большинство их были выборными, некоторые возникали явочным порядком. Они нередко продолжали действовать и после выполнения своей основной задачи — захвата власти, осуществляя главным образом такие функции, как борьба с саботажем и контрреволюцией, охрана революционного порядка, слом старого и создание нового государственного аппарата на местах, укрепление аппарата Советов. Они руководили и хозяйственной жизнью на своей территории, решая продовольственные вопросы и т.п., и в ряде случаев создавали свой аппарат (штабы, отделы, продсоветы и т.п.).

Со временем, когда организационно оформился и укрепился аппарат Советов, существование военревкомов становилось излишним, и они упразднялись. Почти повсеместно военревкомы были ликвидированы к февралю 1918 г. Их аппарат, как правило, вливался в аппарат Советов.

11 июня 1918 г. ВЦИК принял декрет «Об организации деревенской бедноты и снабжении ее хлебом, предметами первой необходимости и сельскохозяйственным инвентарем»¹. Он определил организационные формы *комитетов бедноты* — сельских и волостных и предлагал губернским и уездным Советам принять активное участие в их организации. Декрет определил задачи и функции комбедов: 1) распределение хлеба, предметов первой необходимости и сельскохозяйственных орудий; 2) оказание содействия местным продорганам в изъятии излишков хлеба у кулаков. Декрет определил и социальную базу комбедов: в их состав могли входить все жители села, за исключением кулаков. Основная масса комбедов была организована в июне — сентябре 1918 г., огромную роль в их создании сыграли рабочие, направленные в деревню партией и профсоюзами.

Деятельность комбедов началась со взятия на учет всех запасов хлеба и принудительного изъятия излишков. В ряде губерний комбеды стали низовым аппаратом Наркомата продовольствия, были тесно связаны с продотрядами. Комбеды вели борьбу со спекуляцией репрессивными мерами — наложением штрафов на спекулянтов, конфискацией у них продуктов и имущества.

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 43. Ст. 524.

Комбеды выступали и организаторами социалистического земледелия — они создавали коммуны и артели, организовывали общественные столовые, ясли, вели культурно-просветительную работу.

К концу 1918 г. комбеды как чрезвычайные революционные организации выполнили свои задачи. Параллельное существование на селе комбедов и уже окрепших к этому времени Советов порождало двоевластие. Ликвидация комбедов означала установление единообразной государственной власти в городе и на селе. Именно на комбеды было возложено проведение перевыборов в Советы: члены комбедов должны были войти в состав Советов, обеспечив тем самым представительство беднейшего и среднего крестьянства. VI съезд Советов в ноябре 1918 г. вынес решение об упразднении комбедов.

В годы гражданской войны в ряде губерний, уездов, волостей и городов страны возникли чрезвычайные органы власти — *революционные комитеты*. Существовали ревкомы освобожденных от неприятеля территорий, ревкомы прифронтовой полосы, ревкомы тыла. В большинстве случаев это были не выборные, а назначаемые органы. Их деятельность регулировалась «Положением о революционных комитетах», изданным ВЦИК и Советом обороны 24 октября 1919 г.¹ В задачи ревкомов, создававшихся в освобожденных районах, входила борьба с бандитизмом и остатками белогвардейских групп, мобилизация ресурсов на нужды фронта, обеспечение армии продовольствием, восстановление предприятий, организация культурно-просветительной работы. Ревкомы прифронтовой полосы главным образом помогали частям действующей армии в ведении боевых операций, охраняли общественный порядок, боролись со шпионажем, проводили эвакуацию населения и т.п. Формировались они реввоенсоветом армии при участии губисполкома и действовали, как правило, вместо Советов или лишь в редких случаях параллельно с ними. Ревкомы тыла (губернские, уездные, волостные, железнодорожные и др.) создавались на территории, отстоящей от линии фронта на 50—100 верст. Их главной задачей было поддержание общественного порядка, налаживание работы транспорта, борьба с контрреволюционными выступлениями, организация помощи армии. Ревкомы тыла работали наряду с местными исполкомами Советов и своего аппарата не создавали, действуя через отделы и другие органы исполкомов.

Ревкомы проводили мобилизации, содействовали расквартированию воинских частей. Им было предоставлено право реквизировать имущество и материалы, необходимые для армии; губернские ревкомы имели право сменять командный состав воинских частей. По мере упрочения Советской власти ревкомы упразднялись, передавая свои полномочия Советам и их исполкомам.

¹ См.: СУ РСФСР. 1919. № 53. Ст. 508.

ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ РСФСР

Объединение всех хозяйственных усилий страны в борьбе с разрухой потребовало создания специальных органов управления народным хозяйством. В декрете II Всероссийского съезда Советов о создании Советского правительства предусматривалось образование ряда экономических наркоматов для руководства отдельными отраслями народного хозяйства, в том числе Наркомата торговли и промышленности. Однако многообразие экономических задач диктовало необходимость создания своеобразного экономического центра для организации народного хозяйства в масштабах всей страны, разработки общих норм и планов развития экономики, согласования и объединения деятельности местных и центральных экономических учреждений. Таким органом стал ВСНХ РСФСР. Осуществление революционных преобразований в народном хозяйстве требовало четкого разграничения отраслей управления, что привело к созданию помимо единого экономического центра целой системы специальных отраслевых ведомств по руководству сельским хозяйством, транспортом, финансами, торговлей и т.п. По своему положению и роли в системе государственного управления эти ведомства отличались друг от друга: одни наркоматы действовали в пределах Российской Федерации, другие являлись общегосударственными, федеральными органами управления и т.п.

Вся система народнохозяйственных органов была гибкой, подвижной; она оперативно перестраивалась под влиянием вновь возникающих обстоятельств и конъюнктуры, складывающейся в народном хозяйстве.

Управление промышленностью. В качестве единого общезкономического центра по декрету ВЦИК 1 (14) декабря 1917 г. был создан *Высший совет народного хозяйства (ВСНХ)* при СНК и его местные органы — советы народного хозяйства¹.

Подготовка к созданию такого экономического центра началась еще в ноябре 1917 г., а 1 декабря после трех обсуждений проекта положения о ВСНХ ВЦИК утвердил его. В основе проекта лежал двусудный принцип: централизация управления народным хозяйством по отраслям и участие трудящихся в управлении через фабзавкомы. Выступая в защиту проекта положения о ВСНХ на заседании ВЦИК, В.И. Ленин подчеркивал, что ВСНХ — это не парламент, а такой же боевой орган в экономике, как СНК в политике².

¹ См.: СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 83.

² См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 134.

В первое время для ВСНХ была характерна чрезвычайная широта функций и полномочий. На ВСНХ была возложена разработка общих норм регулирования экономической жизни страны, объединение и согласование деятельности местных СНХ и всех экономических наркоматов. ВСНХ предоставлялось право конфискации, реквизиции, секвестра и принудительного синдицирования предприятий всех отраслей промышленности и торговли, а также проведение ряда других мероприятий в сфере производства, распределения продукции и государственной финансовой политики. Все законопроекты по народному хозяйству вносились на рассмотрение СНК через ВСНХ. ВСНХ принимал активное участие в регулировании и организации капитального строительства, транспорта, торговли, финансов, относительно меньшее место в его работе занимали вопросы сельского хозяйства. Однако центральное место в его деятельности всегда занимали вопросы промышленности.

ВСНХ подразделялся на отделы — отраслевые (металла, химический и т.п.), функциональные (снабжение, производственный и т.п.) и общие обслуживающие (статистики, иногородний и т.п.). Отделы в свою очередь включали подотделы и секции. Руководящими органами ВСНХ являлись Пленум, Бюро и Президиум. Пленум (в него входило до 70 чел.) состоял из представителей ВЦИК, хозяйственных наркоматов, профсоюзов, местных совнархозов, кооперации; он собирался периодически (не реже 1 раза в месяц), давал задания Президиуму. Бюро (до 15 чел.) в основном координировало текущую работу отделов и секций ВСНХ и контролировало выполнение срочных заданий. Президиум (9 чел.), избиравшийся на съездах совнархозов, руководил повседневной работой ВСНХ и занимал ключевую позицию в его структуре. Президиум ВСНХ по согласованию с ЦК отраслевых профсоюзов назначал коллегии отделов, при наличии разногласий состав согласовывался с Президиумом ВЦСПС. Немалую роль играли периодически собиравшиеся съезды совнархозов: на первом (май—июнь 1918 г.) было принято положение об управлении национализированной промышленностью, на втором (декабрь 1918 г.) — положение о ВСНХ. Одновременно с созданием аппарата ВСНХ формировались его местные органы — губернские советы народного хозяйства. Действовавшие до этого областные и уездные СНХ к 1919 г. были почти повсеместно упразднены.

Со второй половины 1918 г. в связи с начавшейся национализацией всей крупной промышленности ВСНХ и фактически, и юридически стал органом руководства промышленностью, капитальным строительством и автомобильным транспортом. Он был освобожден от функций планирования и регулирования всего народного хозяйства, которые отошли к созданному в конце ноября 1918 г. Совету рабочей и крестьянской обороны. Постепенно ВСНХ превратился в промышленный наркомат. При этом часть своих прежних функций он передал другим ведомствам.

С момента принятия декрета о национализации (28 июня 1918 г.) все предприятия перешли в собственность государства, но до особого распоряжения считались сданными в безвозмездное арендное пользование прежним владельцам. К июню 1918 г. были национализированы 1535 предприятий.

Военная обстановка требовала ускорения темпов национализации. Национализация, первоначально затронувшая только крупную промышленность, была доведена до конца: были национализированы не только крупные, но и средние, и даже мелкие предприятия. Руководство этими предприятиями было также возложено на ВСНХ. Для выполнения этой задачи аппарат ВСНХ начал перестраиваться: помимо производственных отделов в центральном аппарате ВСНХ была создана широкая сеть главков и центров, которые непосредственно управляли предприятиями. В годы гражданской войны все управление производством, распределение сырья и готовой продукции было строго централизовано в главках. Главки и центры стали полновластными органами по управлению национализированными предприятиями. Сначала их было немного, но к концу гражданской войны их насчитывалось уже 52, а вместе с производственными отделами ВСНХ их было более 70¹. Крупнейшие главки подчинялись непосредственно Президиуму ВСНХ, другие — коллегиям соответствующих отделов. Поскольку промышленность работала только по заданиям главков, в ведении губсовнархозов остались лишь небольшие предприятия полкустарного типа. Вообще, к 1922 г. аппарат ВСНХ необычайно вырос. Достаточно сказать, что, по данным Комиссии ВЦИК по сокращению штатов наркоматов, в ВСНХ (во всей его системе) работали 1 млн 200 тыс. служащих (это только обслуживающий аппарат, без учета работников сферы производства).

Главки и центры создавались двух видов: отраслевые и по видам продукции (например, отраслевые главки — Главнефть, Главметалл, Центромедь и т.д.; по видам продукции — Главгвоздь, Главспичка и т.п.). Сначала они находились в непосредственном ведении производственных отделов ВСНХ, впоследствии производственные отделы стали ликвидироваться, в главки перешли в прямое подчинение ВСНХ, его Президиума. Сами главки строились по типу ВСНХ: руководящим органом главка были Пленум и Президиум, рабочим аппаратом — отделы и секции. Некоторое время в ВСНХ сохранялись непромышленные главки [например, главное управление водного транспорта (Главвод), но и оно в 1920 г. отошло в ведение Наркомата путей сообщения]. С 1920 г. в компетенцию ВСНХ входили лишь вопросы, связанные с развитием промышленности.

Для управления промышленностью в годы гражданской войны была характерна крайняя централизация. Главки и центры непосред-

¹ См.: Народное хозяйство. 1920. № 7—8. С. 44.

редственно руководили не только крупными, но и средними предприятиями, а совнархозы управляли самыми мелкими предприятиями (кустарного типа), продукция которых имела чисто местное значение. Да и эти предприятия на местах работали по нарядам Главкустпрома ВСНХ. Такая система управления получила название «главкизм» и была вынужденной мерой, так как возникла в годы разрухи, крайней нехватки сырья, под угрозой полной остановки промышленного производства. Сохранить промышленность, рационально использовать экономические ресурсы можно было только при крайней централизации управления.

Самостоятельность предприятий в ту пору была весьма ограничена. Предприятия не обладали собственными средствами. Снабжение сырьем и топливом, распределение готовой продукции производилось в строго централизованном порядке, в силу чего заводы и фабрики не вступали друг с другом в непосредственные хозяйственные связи. При этом и снабжение предприятий производилось без денежной оплаты, по ордерам, и вся готовая продукция отгружалась без оплаты потребителем, по нарядам из центра. Следует отметить, что и оплата труда рабочих в эти годы производилась главным образом в натуральной форме.

Однако эта система, единственно возможная в тех условиях и полностью себя оправдавшая, имела серьезные недостатки. И главный из них состоял в том, что сковывалась инициатива местных органов Советской власти, которые по существу были отстранены от руководства промышленностью. И поэтому, как только весной 1920 г. наступила короткая передышка в военных действиях, была проведена определенная децентрализация управления.

Постановлением VIII Всероссийского съезда Советов «О местных органах экономического управления» (декабрь 1920 г.) главки и центры ВСНХ были реорганизованы в органы, руководящие работой губсовнархозов, регулирующие и контролирующие ее на основе единого народнохозяйственного плана¹. Оперативное руководство предприятиями передавалось совнархозам. Для усиления роли местных органов в хозяйственном строительстве были созданы новые областные (объединявшие несколько губерний) хозяйственные органы — областные бюро или промбюро. Во главе их стояли коллегии или заведующие, назначаемые Президиумом ВСНХ. Обл(пром)бюро ведали учетом и контролем за деятельностью государственных предприятий, находившихся на их территории, регулировали развитие кооперативной и частной промышленности.

Органы управления промышленностью были созданы не только в РСФСР, но и в других республиках. Некоторые республиканские СНХ работали под непосредственным руководством ВСНХ РСФСР. В других республиках СНХ не создавались вообще: их функции

¹ См.: СУ РСФСР. 1921. № 1. Ст. 3.

выполняли уполномоченные ВСНХ РСФСР при правительствах республик. Некоторые главки ВСНХ РСФСР действовали и на территории других республик (например, Главсахар, Главуголь ВСНХ РСФСР).

После гражданской войны работа по частичной децентрализации управления промышленностью была продолжена. IV Всероссийский съезд совнархозов (май 1921 г.) разделил все промышленные предприятия на две группы: 1) остающиеся в подчинении ВСНХ ввиду их мощности, размеров, уровня технической оснащенности, уровня трестирования и пр., 2) все остальные, управляемые непосредственно губсовнархозами и промбюро. Кроме того, съезд поручил ВСНХ РСФСР разработать положение о взаимоотношениях с СНХ других советских республик. В 1921—1922 гг. началась перестройка управления промышленностью в соответствии с этой системой. Наиболее крупные предприятия восстанавливались на государственные средства, восстановление мелких предприятий осуществлялось силами частного капитала: они денационализировались (или возвращались прежним владельцам, или сдавались в аренду), а нежизнеспособные предприятия закрывались. К началу восстановительного периода в ведении органов ВСНХ находилось 7829 предприятий¹; из числа бездействующих в июле—декабре 1921 г. ВСНХ выделил для сдачи в аренду в 59 губерниях 12 507 предприятий². 12 августа 1921 г. СТО принял постановление о реорганизации главкистской системы³.

После перестройки в ведении ВСНХ РСФСР осталось ограниченное количество предприятий. В связи с этим отпала необходимость в громоздком аппарате, и в 1921 г. количество отраслевых главков сократилось с 52 до 16.

Происходили изменения и в системе промышленных предприятий. В целях обеспечения рентабельности производства, бережливого ведения хозяйства предприятия переводились на хозрасчет и объединялись в тресты. Тресты включали предприятия одной отрасли, наиболее крупные, удобно расположенные для объединения. К середине 1923 г. в стране было 478 трестов, из них 133 центральных и 345 местных. Центральные тресты находились в ведении ВСНХ, местные — в ведении губернских и областных СНХ.

Процесс трестирования занял примерно около полутора лет. Государственным трестом считалось хозрасчетное объединение государственных промышленных предприятий. Во главе треста находилось правление. Оно выступало от имени предприятий, которые не

¹ См.: Вестник промышленности, торговли и транспорта. 1922. № 1. С. 8.

² См.: Вестник промышленности и торговли (Материалы к XI партийному съезду). М., 1922. С. 54.

³ См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 1. С. 248.

являлись юридическим лицом. Тресты выполняли функции оперативного управления, распоряжались ресурсами и денежными средствами предприятий, устанавливали цены на продукцию, определяли ее ассортимент и рынки сбыта. Они действовали по плановым заданиям ВСНХ, который назначал и смещал членов правлений трестов и ревизионных комиссий, распределял прибыли, изменял уставной фонд трестов.

Тресты не только производили конечный продукт, но и продавали его. Они начали торговать, не зная емкости рынка, не зная условий, определяющих колебания цен. Торговый аппарат трестов был слаб, не имел необходимого опыта. Кроме того, на трестах лежала забота о заготовке продовольствия для своих рабочих, сырья и топлива для фабрик. И каждый неудачный шаг трестов грозил им большими расходами. Нэп жестко требовал рентабельности. Прежний путь распределения продукции по нарядам главков не гарантировал рентабельность. Сама жизнь требовала создания механизма регулируемого рынка. В 1922 г. в качестве торговых объединений промышленности были созданы синдикаты.

Синдикаты, объединявшие несколько трестов, не занимались самим производством, а ведали торговлей, сбытом готовой продукции, снабжением предприятий и распределением заказов между ними. Решение о синдицировании было принято ВСНХ 21 января 1922 г. по проекту, разработанному специальной комиссией под председательством В.П. Ногина.

Тресты, входя в синдикат, могли сдавать ему для продажи всю свою продукцию или только ее часть, а остальное сбывать самостоятельно. Благодаря синдикатам тресты освобождались от торговых посредников-спекулянтов. Синдикаты могли успешно бороться против безудержного взвинчивания цен на сырье, что уменьшало расходы трестов, а следовательно, и стоимость производимых товаров. В свою очередь, синдикат сам зависел от трестов, которые создавали его на паях, выделяя уставной капитал. Уполномоченные трестов участвовали в выборах правления синдиката. Деятельность синдикатов регулировалась не административными, а экономическими рычагами.

К 1923 г. синдикаты прочно утвердились в хозяйственной жизни. На конец 1922 г. насчитывалось 18 синдикатов, объединявших 176 трестов (68 % от их числа). Однако далеко не все из них хорошо работали. Некоторые синдикаты всегда и везде отстаивали свои ведомственные интересы, а не интересы государства, становясь, таким образом, похожими на капиталистические монополии. Такие синдикаты проводили политику высоких цен, подрывая тем самым союз рабочего класса и крестьянства: перестав покупать у государства, крестьянин шел к частнику.

Смысл создания синдикатов заключался в борьбе со стихией товарооборота и вытеснении частного капитала из оптовой торговли и на рынке. Трестирование и синдицирование имело огромное значение в деле восстановления промышленности и оживления государственной промышленности.

Поскольку всю оперативную работу по руководству производством взяли на себя тресты, за ВСНХ осталось лишь руководство незначительным количеством нетрестированных предприятий, непосредственно подчиненных самому ВСНХ. В соответствии с этим в августе 1922 г. была утверждена новая структура ВСНХ в составе Президиума, управлений (экономического, производственного, коммерческого, топливного, горного, военной промышленности, кустарного, строительного и др.), научно-технического отдела и Главного управления земледельческими хозяйствами промышленных предприятий¹.

С согласия советских республик до образования СССР ВСНХ РСФСР руководил некоторыми отраслями промышленности на их территории. С образованием ВСНХ СССР (6 июля 1923 г.) ВСНХ РСФСР становится органом управления промышленностью лишь республиканского (РСФСР) значения.

В составе ВСНХ в разные годы существовали обособленные, постоянные и временные, полномочные и межведомственные совещательные органы. Важнейшими среди них были: *Комиссия использования* (1918—1921) для определения норм снабжения предприятий, учреждений и населения продуктами; *Комитет цен* (1918—1922) — высший орган, устанавливавший все твердые (продажные) и предельные (закупочные) цены и нормы натурального товарообмена; *Комитет по делам изобретений* (1918—1923) для приема, регистрации изобретений, выдачи авторских свидетельств, проведения испытаний и внедрения изобретений; *Высшее геодезическое управление* (1919—1923) для топографического изучения территории РСФСР, подъема и развития производительных сил; *Комитет по де- и мобилизации промышленности* (1920—1923) для координации деятельности по организации производства предметов гражданского потребления на военных заводах и наоборот; *Особая комиссия по изучению Курской магнитной аномалии* (ОККМА, 1920—1922); *Комитет по реэвакуации иностранных предприятий* (1921—1923) для реэвакуации имущества литовских, латвийских, польских граждан и учреждений, эвакуированных во время первой мировой войны; *Центральная комиссия по борьбе со взяточничеством* (1922—1923) и др.

Управление сельским хозяйством и заготовками сельскохозяйственных продуктов. По Декрету о земле, принятому II Все-

¹ См.: СУ РСФСР. 1922. № 43. С. 675.

российским съездом Советов, крестьянство получило более 150 млн. дес. новых земель и помещичий инвентарь на сумму 300 млн. руб. Закон «О социализации земли» (февраль 1918 г.) явился дальнейшей разработкой Декрета о земле.

По декрету II Всероссийского съезда Советов был образован *Наркомат земледелия*¹, на местах распоряжение земельными ресурсами возлагалось на местные Советы и на земельные комитеты. Главное внимание Наркомзема и его местных органов в первый период их деятельности было направлено на создание принципиальных основ аграрной политики, на осуществление экспроприации и распределения земель. В руках наркомата сосредоточилось не только непосредственное руководство земельными отношениями в деревне, но и оказание крестьянству всесторонней помощи — агрономической, агротехнической, мелиоративной, ветеринарной и т.п.

Функции Наркомзема постепенно расширялись. В его ведение были переданы бывшие имения, он распоряжался фондом для выдачи пособий на улучшение сельского хозяйства, организовывал государственный посев хлебов, содействовал сельскохозяйственной кооперации, развитию племенного животноводства. Все это способствовало росту коммун и артелей. К ноябрю 1920 г. число коммун увеличилось до 1774, артелей — до 7348. Наркомзем через свои земельные отделы налаживал снабжение крестьян сельскохозяйственными машинами, инвентарем, семенами, химическими удобрениями. Земельные органы проводили большую работу по ликвидации чересполосицы, дальноземелья. К 1918 г. все пустующие земли были переданы в распоряжение государства для организации государственного засева. Он проводился с привлечением сил столичного и городского населения. Стало развлекаться и опытно-показательное дело.

В эти годы в деревне преобладали раздробленные хозяйства крестьян-единоличников, поэтому наркомат оказывал помощь главным образом индивидуальным хозяйствам. Однако уже начали возникать и первые сельскохозяйственные коммуны, артели, совхозы. Для руководства ими, оказания им помощи при Наркомате земледелия был создан целый ряд подразделений, организованы курсы инструкторов для работы в деревне. В 1919 г. на местах развернулось строительство совхозов, и к концу 1920 г. в РСФСР уже насчитывалось 4292 совхоза.

В марте 1920 г. при Наркомземе в качестве центрального органа управления совхозами было создано *Главное управление совхозов (Главсовхоз)*. Оно осуществляло функции общего руководства совхозным строительством. Помимо обычных совхозов в годы гражданской войны получили широкое распространение так называемые

¹ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1, 3.

приписные совхозы, являвшиеся своеобразными подсобными хозяйствами при предприятиях.

В январе 1920 г. в составе наркомата был образован отдел электрификации сельского хозяйства (Электрозем), в задачи которого входила разработка планов по использованию для нужд сельского хозяйства уже действовавших электростанций и тех, сооружение которых еще только намечалось планом ГОЭЛРО.

В 1921—1922 гг. функции наркомата расширились, он стал содействовать развитию сельскохозяйственной кооперации.

К началу революции в России сельскохозяйственная кооперация была сильно развита: существовали сельскохозяйственные общества, специализированные молочные, маслодельные и т.п. кооперативы, кредитные и ссудно-сберегательные товарищества. Всего к 1917 г. сельскохозяйственная кооперация насчитывала около 11 тыс. обществ, артелей, товариществ, объединяя более 2 млн. членов-пайщиков. После Октябрьской революции число кооперативов всех видов продолжало расти, увеличивались и объемы их производства. Кооперация активно привлекалась государством к делу снабжения населения и армии.

Первые коллективные хозяйства — коммуны, артели, ТОЗы — создавались с помощью государства и к дореволюционной кооперации не имели отношения.

В августе 1921 г. прошел учредительный съезд сельскохозяйственной кооперации, на котором был создан *Всероссийский союз сельскохозяйственной кооперации («Сельскосоюз»)*. Его основными задачами были организация снабжения крестьянских хозяйств, сбыт их продукции, представительство и защита интересов сельскохозяйственной кооперации в государственных органах. Деятельность его распространялась на всю территорию страны, за исключением Украины, где был свой центр — «Сельский господарь».

Основными видами первичных кооперативов были: сельскохозяйственные кредитные товарищества, общие (универсальные) товарищества, специализированные товарищества и колхозы. Всего же насчитывалось до 50 разновидностей кооперативов. Впечатляющий рост колхозов, с точки зрения многих большевиков, в том числе и руководителей Наркомзема, позволял поставить вопрос о проведении коллективизации в ближайшие 3—4 года, не останавливаясь перед «некоторым принуждением». Ленин осенью 1918 г. расценил эти взгляды как «нелепость». Он подчеркивал, что эту задачу надо решать «терпеливо, рядом постепенных переходов»¹. На VIII съезде партии (март 1919 г.) допущенные перегибы в организации колхозов

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 141, 356.

были решительно осуждены. «Действовать здесь насилуем, значит погубить все дело», — говорил Ленин¹.

Большое значение имело вступление колхозов в сельскохозяйственную кооперацию. 17 ноября 1921 г. был издан декрет, распространявший на колхозы положение о сельскохозяйственной кооперации². Наркомзему вменялось в обязанность оказывать содействие сельскохозяйственной кооперации³. Постепенно наиболее товарные отрасли выделялись из «Сельскосоюза» в самостоятельные центры — Льноцентр, Маслоцентр, Птицеводсоюз и др.

В августе 1921 г. Наркомзему была поручена организация мелиоративных товариществ и их поддержка⁴. IX Всероссийский съезд Советов (декабрь 1921 г.) признал необходимым сосредоточить в Наркомземе всю агрономическую работу, изъяв ее из ведения других учреждений. В 1922 г. Наркомзему были переданы все торфяные болота, образовавшие особый государственный торфяной фонд, а с 1923 г. Наркомзем заведовал и лесным государственным фондом.

Вся система руководства земельными отношениями в эти годы характеризовалась крайней централизацией. Все сельскохозяйственные организации (совхозы, агрономические станции, опытные поля, питомники, конезаводы) находились в непосредственном ведении наркомата. Его аппарат стал чрезвычайно громоздким: для управления каждой, самой малой сферой его деятельности создавались специальные подразделения — различные отделы, секции, бюро, комитеты и т.п. Помимо этого при наркомате действовали самостоятельные межведомственные или совещательные органы: *Комитет по распространению сельскохозяйственных и культурно-технических знаний* (1919); *Главное управление миллиардным фондом* (1919—1921), выдававшее ссуды и пособия; *Чрезвычайная комиссия «Электроплуг»* (1921) для руководства изготовлением электропахотных орудий и двигателей; *Межведомственная комиссия по электровспашке* (1922—1923) для выяснения рентабельности электропахоты и др. Кроме того, в ведении наркомата находились такие учреждения, как Российский институт сельскохозяйственных наук, Ботанический сад, Кустарный музей, Сельскохозяйственный музей и т.п.

Если в годы гражданской войны такая централизация была необходима, то с переходом к восстановлению народного хозяйства излишняя централизация стала тормозить развитие сельского хозяйства. Восстановление сельского хозяйства требовало большей самостоятельности местных органов, и управление сельским хозяйством было реорганизовано. У Наркомзема РСФСР остались только

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 200.

² См.: СУ РСФСР. 1921. № 76. Ст. 628.

³ См. там же. № 61. Ст. 434.

⁴ См. там же. № 63. Ст. 461.

функции общего руководства сельским хозяйством на территории республики. Его аппарат значительно сократился и упростился. Новая структура аппарата Наркомзема РСФСР оказалась довольно устойчивой и просуществовала несколько лет почти без изменений.

Управление совхозами также перестроилось: многие совхозы объединились в тресты во главе с правлениями. Процесс трестирования и синдицирования в сельском хозяйстве, как и в промышленности, получил широкое развитие. Нетрестированными остались лишь совхозы особой государственной важности и «приписные». Тресты подчинялись местным земельным органам и находились на хозрасчете, т.е. были самостоятельными. А для торговли и сбыта продукции этих трестов создавались синдикаты. В результате всех этих мер сельское хозяйство страны к концу восстановительного периода достигло довоенного уровня производства.

Для проведения специальных мероприятий и руководства делом продовольственного снабжения населения были созданы специальные органы, наделенные широкими полномочиями.

По декрету II Всероссийского съезда Советов был создан *Наркомат продовольствия*, который возглавил А.Г. Шлихтер. Страна переживала острейший продовольственный кризис. Необходимо было принять срочные и энергичные меры, чтобы обеспечить хлебом рабочих класс и армию. Между тем продовольственное дело как в центре, так и на местах фактически находилось в руках продкомитетов, которыми руководили меньшевики и эсеры, организовавшие саботаж мероприятий Советской власти. Противодействие оказывали и чиновники бывшего Министерства продовольствия. В таких условиях А.Г. Шлихтер вместе с М.И. Калининим, Д.З. Мануильским и другими наркомпродовцами приступил к созданию центрального и местного продовольственного аппаратов.

Большую роль в создании продовольственных органов сыграл состоявшийся в январе 1918 г. Всероссийский продовольственный съезд, который принял важнейшие решения — о хлебной монополии, о товарообороте, о заготовке мяса, об учете, контроле и нормах распределения предметов широкого потребления и др.

Декретом ВЦИК 9 мая 1918 г. в стране была введена продовольственная диктатура¹. Наркомпроду были предоставлены чрезвычайные полномочия в борьбе со спекуляцией хлебом. В тесном контакте с Наркомпродом работали и другие продовольственные органы (Военно-продовольственное бюро ВЦСПС и др.). Летом и осенью 1918 г. Наркомпрод и его местные органы совместно с профсоюзами посылали в хлебные районы страны рабочие продовольственные отряды. Эти отряды впоследствии составили единую Продармию, которая к декабрю 1918 г. насчитывала 41 505 чел.

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 468.

Наркомпрод стал единственным органом заготовок и снабжения населения продовольствием, промышленными товарами и всеми предметами первой необходимости. Ему подчинялись все центральные и местные органы, занимавшиеся производством и распределением. Общий план распределения утверждался Наркомпродом по согласованию с Председателем ВСНХ. Цены устанавливал ВСНХ совместно с Наркомпродом. Работа наркомата строилась на широком вовлечении рабочих и бедноты в продовольственный аппарат и строгой централизации всего продовольственного дела.

Для внутренней организации Наркомпрода было характерно построение по «продуктовому» принципу. Позднее аппарат наркомата стал строиться по функциональному принципу: заготовка, распределение и т.п. Продовольственная армия была включена в состав войск внутренней охраны Республики (ВОХР).

В годы нэпа продовольственное положение оставалось очень тяжелым. Особенно оно ухудшилось в связи с голодом 1921 г. В помощь Наркомпроду создавались организации: в 1921 г. образовалась *Центральная комиссия по борьбе с голодом (ЦК Помгол)* при ВЦИК, затем *Центральная комиссия по борьбе с последствиями голода (ЦК Последгол)* при ВЦИК. Подобные комиссии создавались и при наркоматах.

В этот период претерпела изменение система продовольственных органов. В 1921 г. были сняты все заградительные посты на железных дорогах, водных и гужевых путях, упразднена Продармия, ликвидированы некоторые подразделения в составе наркомата и созданы новые для наблюдения за раскладкой продовольственных и сырьевых налогов. В качестве первичных ячеек по взиманию налогов создавались заготовительные конторы и ссыпные пункты. Позднее, в связи с преодолением продовольственного кризиса и успехами нэпа роль продовольственных органов начинает ослабевать. Укрепление денежной системы (денежная реформа) позволило заменить продовольственный налог сельскохозяйственным денежным налогом. Дальнейшее существование продовольственных органов стало излишним, и в мае 1924 г. они были упразднены как выполнившие свое историческое назначение¹.

Управление внутренней и внешней торговлей. Организация товарного обращения и торговли, управление торговлей являлись важной хозяйственно-политической задачей Советского государства с первых же дней революции. Ее выполнение было возложено на созданный по декрету II Всероссийского съезда Советов *Наркомат торговли и промышленности* и его местные органы — отделы торговли и промышленности исполкомов Советов.

Вся работа наркомата и его местных органов преследовала несколько целей — лишить иностранный капитал его позиций на

¹ См.: СУ РСФСР. 1924. № 63. Ст. 623.

внутреннем рынке России; установить контроль за частной торговлей и ценами; нормировать прибыли частных торговцев; подготовить национализацию торговли. Кроме того, на наркомат возлагалось и руководство внешней торговлей, которое он осуществлял через иностранный отдел. Отдел давал разрешение на ввоз, транспортировку и разгрузку товаров.

Интервенция и гражданская война тормозили развитие советской торговли. В этих условиях основная задача состояла в преодолении продовольственного кризиса, что и было поручено продовольственным органам — Наркомату продовольствия и его продотделам. Что касается промышленности, то с декабря 1917 г. руководство ею было сосредоточено в ВСНХ. Таким образом, за Наркоматом торговли и промышленности остались лишь функции, связанные с осуществлением монополии внешней торговли, объявленной еще 22 апреля 1918 г. В связи с этим 11 июня 1920 г. был издан декрет СНК об организации внешней торговли и товарообмена, согласно которому Наркомат торговли и промышленности преобразовывался в *Наркомат внешней торговли*, а отделы торговли исполкомов Советов упразднялись¹.

Однако круг деятельности Наркомвнешторга в этот период был довольно узким. Первый внешнеторговый контракт был заключен со шведской фирмой «Юнсон и К^о» в мае 1918 г., спустя три года были подписаны соглашения с Англией, Австрией, Италией, Чехословакией.

Наркомату принадлежало исключительное право вести все внешнеторговые операции. Составлением и рассмотрением планов внешней торговли занимался Совет внешней торговли наркомата. Возглавлял его нарком, в его состав входили представители ВСНХ, НКПС, НКЗема, НКПрода, НКФина. Наркомат являлся единственным посредником между российскими хозяйственными органами и иностранными фирмами. Он продавал заготовленные различными организациями экспортные товары и закупал необходимые товары по заявкам ведомств. К концу 1920 г. особое внимание было уделено экспорту, в связи с чем в Петрограде, Архангельске, Баку, Харькове и других городах были созданы областные отделения наркомата и сеть местных таможенных учреждений (таможен, постов, застав, надзоров и пунктов). Для борьбы с контрабандой, причинявшей громадный ущерб экономике, была создана *Центральная комиссия по борьбе с контрабандой*², в которую вошли представители ВЧК, Реввоенсовета Республики и Наркомата внешней торговли. В каждом пограничном округе создавались окружные комиссии. По взаимному согласию наркомат имел в советских республиках своих полномоч-

¹ См.: СУ РСФСР. 1920. № 53. Ст. 235.

² См. там же. 1921. № 79. Ст. 674.

ных представителей. За рубежом создавались акционерные общества. Основными zahraniчными органами являлись торгпредства, задачей которых было изучать торговые законы и состояние рынка страны, где они размещались, устанавливать связи с иностранными торговыми фирмами¹. Первым открылось торгпредство РСФСР в Эстонии (февраль 1920 г.). Самым крупным было торгпредство в Германии. В 1922 г. работали уже 14 торговых представительств.

9 августа 1921 г. наркомату было предоставлено право самостоятельных заготовок и реализации экспортных товаров². Для непосредственного проведения коммерческих операций была создана *Государственная экспортно-импортная торговая контора «Госторг»*, немало способствовавшая расширению внешнеторговых операций: если в 1920 г. торговля осуществлялась с 7 странами, то в 1922 г. — с 18.

Нэп привел к оживлению торговли — частной, кооперативной, государственной. Свобода товарооборота способствовала повышению производительности труда крестьянина. Советская государственная торговля и кооперативная на начальной стадии нэпа были очень слабы. От общего количества торговых предприятий в 1922/23 хоз. году 94,5 % приходилось на долю частных торговых предприятий.

Стремясь направить развитие частного предпринимательства в русло госкапитализма, правительство поставило вопрос об оживлении концессионной политики. Впервые вопрос о концессиях возник еще в мае 1918 г., а 23 ноября 1920 г. СНК утвердил «Общие экономические и юридические условия концессий»³, где были изложены принципы привлечения в страну иностранного капитала. За 1921—1922 гг. поступило 338 предложений, из них 5,4 % были оформлены договорами. Для рассмотрения всех дел о концессиях в 1921 г. был создан *Концессионный комитет при СНК РСФСР* — межведомственный орган, в который вошли представители НКВД, НКЮ, НКЗема, ВСНХ, НК РКИ, ВЦСПС и Наркомата внешней торговли. Возглавил его Г.М. Кржижановский. 8 марта 1922 г. комитет был преобразован в *Главный концессионный комитет при СНК РСФСР* и по своему положению приравнен к наркомату⁴. На него возлагалось общее руководство деятельностью концессий, рассмотрение проектов договоров по организации концессий и представление их на утверждение СНК, составление инструкций по делам концессий для наркоматов.

Значительно сложнее обстояло дело с внутренней торговлей. В октябре 1921 г. В.И. Ленин говорил: «С товарообменом ничего не

¹ См.: СУ РСФСР. 1921. № 49. Ст. 261.

² См. там же. № 60. Ст. 421.

³ См. там же. 1920. № 91. Ст. 484—485.

⁴ См. там же. 1922. № 28. Ст. 320.

вышло, частный рынок оказался сильнее нас, и вместо товарообмена получилась обыкновенная купля-продажа, торговля¹. Единственным средством установить связь между миллионами мелких землевладельцев и крупной промышленностью было оживление внутренней торговли.

В мае 1922 г. в качестве центра по руководству советской внутренней торговлей была создана *Комиссия по внутренней торговле (Комвнуторг)* при *СТО РСФСР*². На нее возлагалось регулирование движения цен на рынке, поддержание покупательной способности рубля, согласование торговой политики всех ведомств. Распоряжения Комвнуторга на местах проводились через местные органы *СТО* (экономические совещания). Большое значение имело для налаживания межреспубликанского товарооборота принятие ВЦИК в октябре 1922 г. декрета «О свободном перевозе товаров из одной республики в другую»³, восстановление крупных ярмарок — Нижегородской, Ирбитской, Бакинской, Киевской.

Управление транспортом и связью. Советская республика получила в наследство от дореволюционной России транспорт, который ни по протяженности коммуникаций, ни по техническому состоянию не мог обеспечить нужды народного хозяйства и обороны страны. Сеть железных дорог состояла преимущественно из однопутных линий, средняя скорость движения по ним не превышала 14 км в час; по протяженности речных путей Россия превосходила любую страну мира, но судоходство осуществлялось лишь на 65 тыс. км. При местных перевозках всецело господствовал гужевой транспорт, мощных и шоссейных дорог было всего 24,3 тыс. км.

Для управления железнодорожным транспортом в качестве центрального органа по декрету II Всероссийского съезда Советов был создан *Наркомат по железнодорожным делам*⁴, который с марта 1918 г. стал называться *Наркоматом путей сообщения*.

К моменту Октябрьской революции транспорт находился в тяжелейшем состоянии. Перед НКПС и его органами сразу же встали сложные задачи: предотвратить дальнейший развал на транспорте и обеспечить работу транспорта для нужд обороны и экономики. Выполнению этих задач препятствовал саботаж администрации бывших частных железных дорог. Поэтому рабочие-железнодорожники потребовали передать управление железными дорогами в их руки. Так был создан Всероссийский исполнительный комитет железнодорожников. Викжедор сосредоточил в своих руках всю власть на транспорте. Он намечал кандидатов в члены коллегии НКПС, обла-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 208.

² См.: СУ РСФСР. 1922. № 34. Ст. 400.

³ См. там же. Ст. 835.

⁴ См. там же. 1917. № 1. Ст. 1.

дал правом контроля за действиями НКПС, осуществлял политическое руководство наркоматом, а нередко брал на себя и непосредственное управление дорогами, отстраняя советскую, наркоматскую, администрацию. В первое время ввиду слабости органов НКПС это было оправдано. Но по мере укрепления наркомата двойное подчинение стало помехой организации четкой работы транспорта. Поэтому в феврале 1918 г. СНК РСФСР принял декрет о том, что единственным органом руководства транспортом является НКПС. В основу управления транспортом были положены три основных требования — централизация управления, последовательное проведение принципа единоначалия, строжайшая дисциплина труда.

Первоначально наркомат управлял всеми видами транспорта, но в марте 1918 г. управление водным транспортом и шоссейными дорогами было передано ВСНХ. 28 ноября 1918 г. все железные дороги были объявлены на военном положении, а служащие — состоящими на военной службе. В составе наркомата действовала с марта 1918 г. ВЧК по охране путей сообщения¹.

Что касается водного транспорта, то управление им было сосредоточено в ВСНХ РСФСР в *Главном управлении водного транспорта (Главвод)*. Потребность в согласованной работе железнодорожного и водного транспорта обусловила объединение руководства ими в одном центре — НКПС. В январе 1920 г. Главвод со всей системой перешел в ведение НКПС и постепенно растворился в его аппарате².

К концу гражданской войны центральный аппарат НКПС представлял собой уже весьма сложный комплекс. По положению 1921 г. за наркоматом оставалось общее руководство транспортом, а непосредственное управление передавалось железнодорожным округам, которых к тому времени насчитывалось четыре: Кавказский, Сибирский, Туркестанский и Южный. В других республиках органы управления транспортом создавались по примеру РСФСР. Однако еще до образования СССР было предпринято объединение руководства транспортом сначала на территории РСФСР и Украины (под высшим руководством НКПС РСФСР), а затем и на территории ЗСФСР.

В мирных условиях росла потребность в перевозках, которую транспорт удовлетворить не мог: за годы войны было разрушено более 4000 мостов, около 74,5 тыс. км рельсовых путей, 62,6 % паровозного парка требовали ремонта, коммерческий флот насчитывал только $\frac{1}{8}$ своего довоенного состава. Правительство предпринимало ряд срочных мер по восстановлению транспорта. В апреле 1921 г. наркомом путей сообщения был назначен Ф. Дзержинский. На транспорте вводились платные перевозки — сначала только для частных грузов, затем — для кооперативных и

¹ См.: СУ РСФСР. 1920. № 30. Ст. 395.

² См. там же. № 3. Ст. 13.

государственных. После решения 1921 г. об объединении всех видов транспорта на территории РСФСР в единую сеть во главе с НКПС в его составе были созданы четыре основных подразделения: Центральное управление железнодорожного транспорта, Центральное управление речного транспорта, Центральное управление морского транспорта и Центральное управление местного транспорта (автомобильный, гужевой, городской трамвай и т.п.). В 1922 г. транспорт был полностью переведен на хозяйственный расчет. В связи с недостатком материальных ресурсов все дороги разделялись на три категории. Дороги 3-й категории временно закрывались, чтобы обеспечить обслуживание основных дорог. На 19 дорогах движение было полностью прекращено. С 1923 г. железнодорожный транспорт перестал получать дотации от государства и стал прибыльным.

Морской флот до Октября находился большей частью в руках пароходных обществ, из которых самыми крупными были Русское общество пароходства и торговли (РОПИТ) и пароходное общество «Добровольный флот». В январе 1918 г. был принят декрет о национализации торгового флота, но с началом гражданской войны большая часть флота оказалась в руках белогвардейцев, а часть была задержана в иностранных портах. В июле 1921 г. все порты были переданы в ведение НКПС (кроме Петроградского, который оставался в ведении Наркомвнешторга). В 1922 г. были созданы государственные пароходства (Балтийское, Северное, Черноморско-Азовское, Каспийское), возобновлены арктические перевозки, начиналась борьба за возвращение захваченных иностранными государствами судов русского торгового флота.

Наряду с транспортом одной из важных частей народного хозяйства является связь. По декрету II Всероссийского съезда Советов руководство основными видами связи общего пользования (почта, телеграф, телефон, радио), контроль за строительством и эксплуатацией всех систем связи, распространение печатных изданий среди городского и сельского населения возлагались на *Наркомат почт и телеграфов РСФСР*¹. Во главе наркомата стоял один из видных деятелей революции В.Н. Подбельский. Такая же сеть учреждений связи была создана в республиках. Однако для правильного функционирования связи было необходимо централизованное управление, поэтому еще до образования Союза ССР в рамках военного союза республик такие полномочия получил Наркомпочтель РСФСР.

Если в годы гражданской войны восстанавливались лишь самые срочные и необходимые линии связи, то с 1921 г. началось полное восстановление и дальнейшее развитие всех средств связи. Были введены платность и хозрасчет, а управление строго централизовано.

Управление планированием и статистикой. В первые месяцы после революции планирование проходило в узких ведомственных

¹ См.: СУР РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

рамках. Первым общеплановым органом стал ВСНХ, большое значение имела работа Наркомата продовольствия по составлению планов продовольственного снабжения страны. Однако общего для всей страны планового органа создано не было.

Несколько иным было положение в области статистики, призванной обеспечивать научно обоснованными данными народное хозяйство, науку, все отрасли государственного управления. 25 июля 1918 г. в качестве центрального статистического органа при СНК РСФСР было учреждено *Центральное статистическое управление (ЦСУ)* и его местные органы — статистические бюро при исполкомах Советов¹. Управляющий ЦСУ был введен в состав СНК с правом совещательного голоса. На ЦСУ и его местные органы были возложены руководство постановкой статистики в республике, объединение промышленной статистики и ведение отраслевой статистики, производство общегосударственных переписей. Проведенные в 1918—1920 гг. переписи оказали большую помощь в деле борьбы с голодом и разрухой. С 1921 г. для всех советских республик устанавливался единый план статистических работ, деятельность ЦСУ была объединена с деятельностью статистических учреждений союзных и автономных республик.

В 1923 г. было создано ЦСУ СССР, возглавившее всю статистическую работу в стране, и ЦСУ РСФСР перестало существовать (оно было восстановлено лишь в 1927 г.).

После окончания гражданской войны необходимость планирования встала со всей остротой, так как восстановление народного хозяйства было возможно лишь при рациональном использовании крайне истощенных государственных ресурсов. В связи с этим 11 февраля 1921 г. была создана *Государственная общеплановая комиссия (Госплан) РСФСР*². Госплан состоял из Президиума во главе с председателем Госплана и секций (по отраслям народного хозяйства). Госплан возник как совещательный орган без административных функций и занимался первое время лишь текущим планированием и не по всему народному хозяйству, а по отдельным вопросам (по резиновой промышленности, по Волжстройку и т.п.). Но уже осенью 1921 г. был поставлен вопрос о разработке плана развития металлургической промышленности на пятилетку. На Госплан были возложены разработка единого общегосударственного плана, согласование производственной программы разных ведомств, установление очередности работ, развитие научных исследований, необходимых для планирования.

Тогда же, в 1921—1922 гг., формировалась сеть плановых комиссий ведомственного характера (при НКЗеме, при НКФине и т.п.). Не все они сразу сумели хорошо поставить работу, порой их

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 55. Ст. 611.

² См. там же. 1921. № 17. Ст. 106.

действия были неумелыми, несогласованными, а то и просто ошибочными. После образования СССР, в отличие от других союзных республик, РСФСР не имела самостоятельного планового органа и обслуживалась непосредственно Госпланом СССР, учрежденным в середине 1923 г.

Управление финансами и кредитом. В качестве центрального органа управления финансами и кредитом по декрету II Всероссийского съезда Советов был создан *Наркомат финансов* республики и его местные органы — финансовые отделы исполкомов Советов¹. В задачи наркомата входило составление росписи государственных доходов и расходов, проверка финансовых смет наркоматов, центральных и местных Советов, проведение налоговой политики, регулирование операций с иностранной валютой и международных расчетов, выпуск в обращение денежных знаков.

Наркомат приступил сразу же к организации финансового дела в стране. Госбанк был захвачен в ходе Октябрьского вооруженного восстания. Это лишило буржуазию главного источника финансирования контрреволюционных заговоров. Нарком финансов В.Р. Меижинский назначил туда комиссаров, которые, преодолевая упорный саботаж старых чиновников, наладили его работу. Но, овладев Госбанком, Советская власть получила лишь главное звено: оставались еще частные банки. Необходимо было ускорить их национализацию. 17 декабря 1917 г. был осуществлен вооруженный захват банков в Петрограде и в этот же день издан декрет о национализации частных банков. Ревизия сейфов в Москве и Петрограде показала, что значительная часть ценностей уже была вывезена за границу. Вслед за этим была проведена ревизия сейфов. Владельцы являлись в банк с ключами, и специальные комиссии вскрывали сейфы: деньги вносились на текущий счет владельца, а золото конфисковывалось.

В январе 1918 г. по постановлению ВЦИК были аннулированы государственные займы, заключенные царским правительством. Общая сумма долговых обязательств России равнялась 60 млрд. руб., из них 16 млрд. руб. составлял внешний долг. 2 декабря 1918 г. было принято постановление о ликвидации иностранных банков в России, что означало окончательный разрыв всех связей с иностранным капиталом, лишение его возможности использовать свои вклады в банках страны. Все ключевые позиции в области финансов перешли к Советской власти.

В декабре 1917 г. на базе Госбанка и национализированных частных банков был создан *Народный банк РСФСР* и его филиалы на местах. В Народном банке были сосредоточены вся работа по кредитованию, финансированию всего народного хозяйства, вся сметно-бюджетная работа, руководство денежным обращением и т.п. За-

¹ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

креплению монопольного положения Нарбанка в некоторой степени препятствовало то, что временно сохранялись кредитные учреждения кооперации: не были национализированы Московский народный банк, финансирующий крупные буржуазные кооперативы, различные кредитные общества взаимопомощи.

Для оздоровления денежного обращения Наркомфин приступил к разработке проекта денежной реформы, произвел учет всех обращающихся в стране денежных знаков.

Вопрос об источниках финансирования национализированной промышленности приобретал с каждым днем все большую остроту. Средства требовались и для Красной Армии, и для народного образования, и для борьбы с эпидемиями. И практически единственным источником доходной части бюджета являлась эмиссия. Темпы инфляции росли столь быстро, что это в корне подрывало денежную систему, и натуральный продуктообмен стал господствующим в масштабах всего государства. Бюджет республики год за годом (до 1922 г.) оставался дефицитным, причем дефицит был очень велик.

Политика военного коммунизма привела к ослаблению финансового аппарата: он занимался главным образом сбором чрезвычайных революционных налогов и контрибуций на буржуазию. К концу гражданской войны взимание денежных налогов вообще приостановилось, а главным источником доходов для государства стала продразверстка. В 1920 г. Совнарком издал декреты, которые отменяли денежные расчеты внутри государственного сектора за топливо, сырье, готовые промышленные изделия, грузовые перевозки, пользование средствами связи. Отпала потребность в банковских операциях. В этих условиях Народный банк, осуществлявший руководство всем денежным обращением, стал не нужен. В январе 1920 г. Народный банк РСФСР был ликвидирован, а при Наркомфине создано *Центральное бюджетно-расчетное управление*. Однако денежные расчеты и денежное обращение не исчезли совсем. Финансовые органы стали счетно-учетным аппаратом по распределению ресурсов.

С окончанием гражданской войны положение финансовых органов коренным образом изменилось. В период восстановления народного хозяйства вводился принцип платности во взаимных расчетах государства и частных лиц, был легализован денежный оборот, приняты меры к расширению кредита. Местный бюджет обособился от центрального, местные органы получили большую свободу в распоряжении денежными и материальными ресурсами.

В октябре 1921 г. для содействия развитию промышленности, сельского хозяйства, товарооборота был создан *Государственный банк РСФСР*. Функции его были весьма разнообразны: он развернул кредитование кооперации и других органов, осуществлявших торговлю; наладил на комиссионных началах реализацию промтоваров и сам торговал некоторыми из них; закупал зерно у крестьян. Но все же главное, с чем вошел Госбанк в историю нэпа, это создание твердой валюты — червонца, способного выполнить функции меры

стоимости, средства обращения и кредита. В 1922—1924 гг. была проведена первая советская денежная реформа. Госбанку было предоставлено право выпуска собственных банкнот, обеспеченных золотым запасом. Но нужда трестированной промышленности в банковских кредитах была так велика, что Госбанк не мог ее удовлетворить полностью. Поэтому в 1922 г. наряду с Госбанком появился ряд отраслевых банков, созданных на акционерных началах: Промбанк (кредитование промышленности и торговли), Роскомбанк (кредитование внешней торговли), Всекомбанк (кредитование всех видов кооперации), Электробанк (финансирование электрификации), 45 коммунальных банков во главе с Цekomбанком, Дальневосточный, Северокавказский, Среднеазиатский и Юговосточный коммерческие банки. Одним из главных акционеров почти во всех этих банках выступал Госбанк СССР.

Деятельность Наркомата финансов с каждым годом усложнялась. Советская республика, приступая к восстановлению народного хозяйства, могла рассчитывать только на свои собственные силы, поэтому со всей остротой встал вопрос о сосредоточении в одном финансовом центре весьма ограниченных финансовых средств. Требовалось ввести единый бюджет, единую денежную систему и единую налоговую политику во всех советских республиках. В организационном плане это выражалось в том, что НКФ РСФСР руководил финансовым делом в республиках через своих уполномоченных: в Белоруссии и Армении уполномоченный НКФ РСФСР был одновременно наркомом финансов этих республик, в Азербайджане и Грузии аппарат уполномоченных НКФ РСФСР действовал наряду с республиканскими органами, но во всех республиках уполномоченные входили в состав правительств с правом совещательного голоса.

Глава 4

ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫМ СТРОИТЕЛЬСТВОМ РСФСР

С первых дней своего существования Советское государство взяло на себя решение задач по охране труда и социальному обеспечению, по развитию здравоохранения и народного образования, искусства и науки.

Управление в области охраны труда и регулирования его условий. *Наркомат труда* и его местные органы — отделы труда исполкомов Советов были созданы по решению II Всероссийского съезда Советов. Основные функции наркомата заключались в сле-

дующем: разработка трудового законодательства; защита интересов наемных рабочих и разрешение конфликтов между трудящимися и нанимателями; выяснение потребностей народного хозяйства в рабочей силе и учет имеющейся рабочей силы; борьба с безработицей; контроль за выполнением правил техники безопасности и гигиены труда; организация социального страхования. При этом компетенция наркомата распространялась как на государственные, так и на частные предприятия.

Важнейшей составной частью аппарата наркомата был отдел распределения рабочей силы. Он занимался учетом и регистрацией безработных, распределением рабочей силы в промышленности, а с ноября 1918 г. — и на транспорте¹, в связи с чем в него влились все железнодорожные биржи труда и бюро труда. В марте 1921 г. в ведение отдела были переданы из ВСНХ главное и местные бюро учета и распределения технических сил².

В ноябре 1919 г. наркоматы труда и социального обеспечения РСФСР в целях экономии средств были объединены в один *Наркомат труда и социального обеспечения РСФСР*, но в таком виде наркомат просуществовал недолго: в апреле 1920 г. он был вновь разделен на два самостоятельных ведомства³.

С первых же дней Наркомат труда и его местные подразделения тесно увязывали свою деятельность с профсоюзами, согласовывая с ними все принципиальные вопросы. Важнейшим результатом работы наркомата было принятие в 1918 г. первого в истории страны Кодекса законов о труде (КЗОТ), закрепившего правовые гарантии для рабочих и служащих. В советских республиках создавались аналогичные наркоматы, и на их территории действовали, как правило, все основные законодательные акты РСФСР по труду. Так, на территории других республик был распространен КЗОТ РСФСР, тарифы заработной платы и т.п.

Сложная обстановка периода гражданской войны потребовала введения института всеобщей трудовой повинности, и с этой целью в феврале 1920 г. был создан *Главный комитет всеобщей трудовой повинности* при Совете рабочей и крестьянской обороны. Он был наделен чрезвычайными полномочиями. Органы наркомата труда стали как бы подсобным аппаратом этого комитета. С ликвидацией Главкомтруда в марте 1921 г. его аппарат целиком волился в аппарат НКТруда⁴. В 1922 г. дело охраны труда из ВЦСПС было передано Наркомату труда. В октябре 1922 г. в его составе была образована тарифная камера для разрешения вопросов нормирования зарплаты

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. №83. Ст. 869.

² См. там же. 1921. № 19. Ст. 118.

³ См. там же. 1920. № 28. Ст. 137.

⁴ См. там же. 1921. № 30. Ст. 164.

и определения тарифных поясов по зарплате¹. Камера была совещательным органом и состояла из представителей ряда наркоматов, ВСНХ, ВЦСПС.

С переходом к нэпу и появлением рынка труда Наркомат труда РСФСР вновь стал уделять большое внимание вопросам охраны труда на частных предприятиях, регулированию рынка труда, трудового посредничества и т.д. Местными органами наркомата являлись одноименные наркоматы автономных республик и отделы труда при губернских, уездных (до 1923 г.), краевых и областных исполкомах Советов. Кроме того, при наркомате действовали самостоятельные, как полномочные, так и совещательные, межведомственные органы: *Страховой совет* (1917—1918) по руководству деятельностью страховых присутствий и касс; *Комиссия по отсрочкам и откомандированьям трудообязанных* (1921—1922), решавшая вопросы временного или полного освобождения отдельных лиц и категорий населения от мобилизаций; *Штатная комиссия* (1921—1922), определявшая типовые штаты центральных и местных учреждений и др.

Управление социальным обеспечением. В дореволюционной России не существовало государственной системы социального обеспечения — ее заменяла частная благотворительность. Основы системы государственного социального обеспечения были заложены в ряде декретов, принятых в ноябре—декабре 1917 г. Возглавил эту отрасль государственного управления образованный в ноябре 1917 г. *Наркомат государственного призрения*². На наркомат было возложено оказание помощи несовершеннолетним и престарелым (в том числе и тем, кто вышел на пенсию до революции) гражданам, инвалидам войны и их семьям. Вопросами охраны материнства и детства занималась специальная коллегия³, которую возглавляла первый нарком соцобеспечения А.М. Коллонтай.

В марте 1918 г. функции Наркомата призрения были расширены: он стал решать все вопросы, связанные с выплатой пенсий и пособий. Все пенсионные капиталы были объединены, и при Народном банке учрежден Учетно-ссудный комитет социального обеспечения. В апреле 1918 г. Наркомат призрения был переименован в *Наркомат социального обеспечения*. Местными органами Наркомсобеса были отделы социального обеспечения исполкомов Советов, функционировавшие по принципу двойного подчинения.

Органы НКСО РСФСР ведали содержанием инвалидных домов и домов для престарелых. Они организовали сеть домов матери и ребенка вместо старых приютов. Наркомат обеспечил пенсиями и пособиями (которые в годы гражданской войны были натуральными)

¹ См. СУ РСФСР 1922. № 66. Ст. 871.

² См.: ГАРФ. Ф. 130. Оп. 1. Д. 1. Л. 15.

³ См.: СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 193.

9 млн. семей военнослужащих. Инвалиды и семьи красноармейцев, кроме того, получали различные льготы в области коммунальных услуг, передвижения и т.п. И эта работа с каждым годом расширялась.

Постепенно подобная система органов соцобеспечения сложилась и в других республиках.

Значительную роль в развитии социального обеспечения сыграло принятое в октябре 1918 г. «Положение о социальном обеспечении трудящихся»¹. Оно законодательно закрепило обеспечение трудящихся за счет государства: обеспечению подлежали все без исключения лица, источником существования для которых являлся собственный труд. В период военного коммунизма обеспечение выражалось главным образом в снабжении продовольствием, одеждой, топливом.

В 1920 г. Наркомат соцобеспечения некоторые свои функции передал другим ведомствам. Так, охрана материнства и детства, экспертиза инвалидности отошли к Наркомату здравоохранения РСФСР.

После окончания гражданской войны появились новые формы государственного обеспечения: социальное страхование рабочих; государственное обеспечение инвалидов войны и семей красноармейцев; обеспечение крестьянства в порядке взаимопомощи.

Социальное страхование рабочих, осуществлявшееся первоначально через комиссии по охране труда и социальному обеспечению при фабзавкомах и к декабрю 1922 г. охватившее уже около 80 % рабочих, было передано в ведение Наркомата труда. Второй вид социального обеспечения — помощь инвалидам войны — осуществлял *Всероссийский комитет помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне (Всерокомпом) при ВЦИК*². Он содействовал органам Советской власти в оказании помощи красноармейцам в период лечения, заготовливал необходимые вещи и материалы, организовывал склады, лавки. В состав комитета входили представители ЦК партии, ВЦСПС, ВЦИК, наркоматов военного, продовольствия, здравоохранения, финансов и др.

В связи с крайним истощением ресурсов государства и необходимостью их мобилизации на нужды хозяйственного восстановления государство могло обеспечить социальной помощью лишь городское население. Что касается соцобеспечения жителей сельских местностей, то оно осуществлялось в порядке крестьянской взаимопомощи. Для этих целей 3 мая 1921 г. по декрету СНК РСФСР были созданы новые организации — *Крестьянские общества взаимопомощи (КОВы)*. Формы их работы были многообразны: про-

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

² См. там же. 1919. № 57. Ст. 548.

ведение общественной запашки и уборки полей, организация различных сборов в пользу нуждающихся и т.п.

Материальную помощь инвалидам оказывала кооперация инвалидов. Кооперативные организации объединялись в союзы, во главе которых стояли избираемые правления, работавшие под руководством наркомсобсов республик, но сохранявшие автономию в вопросах производства. В 1923 г. возникло *Всероссийское общество слепых*, в 1926 г. — *Всероссийское общество глухонемых*.

Большую работу по оказанию помощи научным работникам осуществляла *Петроградская комиссия по улучшению быта ученых («Петрокубу»)* (1919—1923) под председательством А.М. Горького. Она выдавала установленные правительством академические пайки, содействовала улучшению медико-санитарных и жилищных условий, труда и быта ученых. Она обеспечивала более 6 тыс. научных работников Петрограда¹. С 1921 г. эти функции, но уже в масштабах РСФСР выполняла *Центральная комиссия по улучшению быта ученых («ЦЕКУБУ»)* под председательством А.Б. Халатова.

С образованием союзного государства вопросы социального обеспечения были отнесены к компетенции союзных республик.

При Наркомобесе РСФСР существовали самостоятельные, полномочные и межведомственные организации: *Комиссия о несовершеннолетних* (1918—1920) для организации борьбы с детской преступностью, *Комиссия по назначению персональных пенсий* (1926—1930) и др.

Управление здравоохранением. Объединение всего медицинского дела в одном, равноправном с другими наркоматами, учреждении произошло не сразу. Потребовался длительный подготовительный период, чтобы необходимость этого была правильно понята медицинской общественностью. Создание наркомата было враждебно встречено не только значительной частью медицинской общественности, но и советскими работниками. Н.А. Семашко вспоминал: «...когда обсуждался этот вопрос, с самыми резкими выпадами против меня выступали и партийные, и беспартийные товарищи. Каких страшных и едких слов не было здесь наговорено! И то, что я создаю бюрократическую утопию, что я заболел рейновской² отрыжкой и т.д.»³

В области здравоохранения первыми были созданы не центральные, а местные органы управления — медико-санитарные отделы при исполкомах Советов (потом они стали называться отделами

¹ См.: бывш. ЦГАОРСС г. Ленинграда. Ф. 2995. Оп. 1. Д. 7. Л. 76.

² Г.Е. Рейн — лейб-медик, профессор, автор проекта о создании царского ведомства здравоохранения.

³ *Семашко Н.А. Избранные произведения*. М., 1954. С. 74.

здравоохранения). При некоторых наркоматах создавались врачебные коллегии (при НКСО, НКПС и др.). В январе 1918 г. возник единый центр всех медицинских сил молодой республики — *Совет врачебных коллегий*¹ под председательством А.Н. Винокурова. В состав Совета входили видные ученые, врачи, партийные и государственные деятели, в их числе Н.А. Семашко, С.М. Мицкевич, С.Ю. Багоцкий и др. Совет объединял деятельность врачебных коллегий при наркоматах, руководил работой местных медико-санитарных отделов, организовывал госпитали, противозидемические отряды, привлекая к этой работе таких видных ученых, как В.М. Бехтерев, П.П. Кащенко и др.

Под непосредственным руководством Совета проходила подготовка к I съезду медицинских работников, который состоялся в Москве в июне 1918 г. На съезде с докладом об организации советской медицины на местах выступил Н.А. Семашко. В докладе намечались пути развития советской медицины. Проект организации единого руководящего медицинского органа был принят съездом, а 11 июля последовало соответствующее постановление правительства об образовании *Наркомата здравоохранения РСФСР*².

На наркомат было возложено руководство всей системой здравоохранения в республике, т.е. лечебным и аптечным делом, социальной гигиеной, фабричной и армейской медициной. Были сформулированы основные принципы советской медицины — ее профилактическое направление, бесплатность, общедоступность, классовость. Не только врачи, но и вся советская общественность была мобилизована на борьбу с эпидемиями: проводились недели чистоты, субботники по очистке дворов и другие массовые мероприятия.

Большое значение имели мероприятия по национализации всего аптечного дела и курортных учреждений. Сразу же после изгнания Врангеля из Крыма Н.А. Семашко отправился туда, чтобы принять необходимые меры по сохранению имущества курортов. Он объехал все побережье, отобрал и опечатал здания для будущих санаториев и домов отдыха, договорился с местными ревкомами об охране этих зданий.

При создании союзного государства решено было наркоматы здравоохранения оставить республиканскими.

Наркомат здравоохранения РСФСР проводил в эти годы борьбу с тяжелыми последствиями голода 1921 г., по ликвидации очагов эпидемий и т.п. Широко разветвляется в РСФСР сеть научно-исследовательских институтов и лабораторий.

Особенно большую работу Наркомздраву РСФСР пришлось проводить по налаживанию медицинской помощи в районах проживания

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 20. Ст. 310.

² См. там же. 1918. № 52. Ст. 590.

национальных меньшинств, где строительство советской медицины приходилось начинать почти на пустом месте.

В системе наркомата действовали специальные органы: *Ученый медицинский совет* — научно-консультационный орган наркомата по вопросам науки и научно-медицинской печати; *Центральная эпидемическая комиссия* (1918—1928); *Бюро заграничной санитарной информации* и др.

Управление просвещением, наукой и искусством. Согласно декрету II Всероссийского съезда Советов был образован *Наркомат просвещения РСФСР*¹, который на протяжении многих лет возглавлял А.В. Луначарский. Перед наркоматом стояли две главные задачи: организация аппарата просвещения в центре и на местах и завоевание на сторону революции старого учительства.

В первый период деятельности для Наркомпроса была характерна чрезвычайная широта функций. Он сосредоточил в своих руках руководство организацией школьного (высшая и средняя школа) и дошкольного образования и воспитания, политико-просветительной работой в массах, массовой профессионально-технической подготовкой, издательским делом, всеми научными учреждениями страны (в том числе и Академией наук) и искусством (театр, музыка, изобразительное искусство, кино и т.п.).

Прежде всего Наркомпрос провел реформу школьного образования. Два декрета положили начало этой реформе: «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» (январь 1918 г.) и «О единой трудовой школе» (октябрь 1918 г.). Этими декретами создавалась единая система школьного образования, доступного всем трудящимся, сословный характер школы упразднялся. Школа разделялась на две ступени: первая — для детей от 8 до 13 лет и вторая — от 13 до 17 лет. Тогда же была разработана долгосрочная программа развития народного образования, ставившая цель целостного, всестороннего развития человека.

В области высшей школы декрет «О правилах приема в высшие учебные заведения» (август 1918 г.) отменил все существовавшие ранее ограничения при приеме в вузы. Преимущества при поступлении получали рабочие и крестьяне. Чтобы ускорить пролетаризацию студенчества, были созданы рабфаки — рабочие факультеты по подготовке рабочих и крестьян для поступления в вузы.

В январе 1919 г. был создан высший научно-методический центр — Государственный ученый совет в составе 10 членов, пять из которых назначались ВЦИК, а пять — Наркомпросом. Научно-политическую секцию его возглавил М.Н. Покровский, научно-педагогическую — Н.К. Крупская, научно-техническую — О.Ю. Шмидт, научно-художественную — В.Я. Брюсов.

¹ См.: СУРФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

Издательский отдел наркомата в чрезвычайно трудных условиях приступил к деятельности: издательская база была очень слабой. Но книжный голод был таким острым, что издания расходились моментально. В работе этого отдела активное участие принимали А.А. Блок, В.Я. Брюсов, В.В. Вересаев, И.Э. Грабарь, К.И. Чуковский и др.

С созданием независимых советских республик в них сложилась подобная же сеть органов во главе с республиканскими наркоматами.

Гражданская война поставила перед органами просвещения новые задачи. Они заключались в расширении сети просветучреждений (печать, клубная работа, избы-читальни, агитпоезда, агитпароходы, окна сатиры РОСТА), в организации сети детских домов и бесплатного питания учащихся, но самое главное — в борьбе с неграмотностью масс. Декрет о ликвидации неграмотности в РСФСР (декабрь 1919 г.) вводил обязательное обучение грамоте для всех граждан страны в возрасте от 8 до 50 лет. Общее руководство этой работой было возложено на созданную в составе наркомата в 1920 г. *Все-российскую чрезвычайную комиссию по ликвидации неграмотности (ВЧК ЛБ)*. По словам Н.К. Крупской, комиссия «была как бы плотинкой, задерживающей безграмотность»¹. Только за первый год деятельности ВЧК ЛБ организовала выпуск 39 видов букварей (для детей, для взрослых, для национальных меньшинств) тиражом 3,5 млн. экз.², большой популярностью пользовалась написанная В.В. Маяковским по заказу ВЧК ЛБ «Агитазбука».

Несмотря на то, что шла гражданская война, многое было сделано для развития советского искусства. В 1918 г. в составе наркомата образовались театральный (ТЕО), литературный (ЛИТО), музыкальный (МУЗО) отделы, отдел по делам искусств и художественной промышленности (ИЗО).

Поразителен был размах театрального дела в первые послереволюционные годы. Открывались новые рабочие и красноармейские театры, клубные и иные театральные студии. В Москве только за один день — 30 октября 1918 г. — открылось 20 рабочих театров. В целях урегулирования всего театрального дела декретом от 26 августа 1919 г. при наркомате был создан *Центральный театральный комитет (Центротеатр)*. Он стал органом высшего руководства всеми театрами — государственными, ведомственными, при местных Советах.

Наркомпрос выступил с инициативой увековечения памяти великих людей планеты. На основании декрета СНК от 12 апреля 1918 г. «О памятниках республики»³ и утвержденного 30 июля 1918

¹ Крупская Н. К. Культурход и ликвидация неграмотности. М., 1928. С. 4.

² См.: ГАРФ. Ф. 2314. Оп. 1. Д. 57. Л. 16.

³ См.: Декреты Советской власти. М., 1959. Т. 2. С. 95—96.

г. списка (с дополнениями)¹ только в Москве и Петрограде предполагалось установить 167 памятников, в том числе Марксу, Энгельсу, Спартаку, Марату, Гарибальди, Степану Разину, Михаилу Бакунину, Плеханову, Сен-Симону, Андрею Желябову, Салтыкову-Щедрину, Тютчеву, Врубелю, Шопену, Вере Комиссаржевской, Полю Сезанну, Николаю Бауману, Петру Шмидту, Гейне, Ибсену и др. К сожалению, до сих пор по разным причинам, а чаще по причине бюрократической забывчивости эти декреты в полном объеме не выполнены. Нет памятников Спартаку и Марату, Пестелю, Рылееву и Желябову, не увековечена память художников и зодчих Андрея Рублева, Врубеля, Казакова и др.

Наркомпрос не успевал приспособлять свой аппарат к быстро растущим потребностям просвещенческой работы. К тому же его аппарат не представлял собой единого целого: многие его части были самостоятельными, размещались в разных концах Москвы. Эти организационные недостатки усугублялись громоздкостью аппарата (35 отделов, 198 подразделов)². Аппарат Наркомпроса нуждался в реорганизации. 11 февраля 1921 г. было утверждено новое, по существу первое положение о Наркомпросе РСФСР³. Теперь центральный аппарат Наркомпроса состоял из трех частей: академического центра, организационного центра, главков. Первый объединял и направлял всю идеологическую работу главков наркомата и, кроме того, ведал всеми научно-исследовательскими учреждениями, включая Академию наук. Он имел две секции: научную и художественную. Во второй — организационный центр — из всех главков и отделов были переданы административно-хозяйственные функции, а хозяйственные подразделения главков и отделов ликвидировались. В его составе были созданы управления — административное, организационное, снабжения и т.п.

В качестве основных главных управлений были образованы: Главсоцвос (ведал дошкольным воспитанием, школьным образованием, охраной несовершеннолетних, повышением квалификации педагогического персонала); Главпрофобр (ведал профессионально-техническими школами), Главполитпросвет (все внешкольное образование), Госиздат, Главнаука (научное, научно-художественное, музейное дело, охрана природы). Главки в свою очередь состояли из отделов и многочисленных секций. Позднее в наркомате были созданы и другие подразделения: Главлит (1922), Главрепертком (при Главлите) и Госкино (1923). При Наркомате РСФСР также действовали различные совещательные и полномочные, постоянные и временные комитеты, комиссии и другие учреждения: *Центральная сетевая комиссия* (1923—1925) для разработки общего плана

¹ См. Декреты Советской власти. М., 1964. Т. 3. С. 118.

² См.: Народное просвещение. 1927. № 10. С. 191.

³ См.: СУ РСФСР. 1921. № 12. Ст. 78.

введения в республике всеобщего обучения; *Совет по просвещению национальностей нерусского языка* (1921—1934); *Центральное управление госцирками* (1922—1931), *Главное управление по делам литературы и издательства* (1922—1933).

По типу Наркомпроса РСФСР были реорганизованы и наркомпросы других союзных республик. Для выработки единой политической, организационной, методической линии в деле постановки просвещенческой работы в 1917—1924 гг. практиковался созыв совещаний наркомов просвещения всех республик (не менее 2 раз в год). На этих совещаниях обсуждались вопросы методические, распределения кадров, снабжения учебной литературой, планы издательской работы в республиках и т.п.

Глава 5

ЦЕНТРАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОРГАНЫ РСФСР

Важнейшими функциями государства являются оборона страны от нападения извне, охрана государственной безопасности и правопорядка, внешнеполитические связи, национально-государственное строительство и т.п. Для осуществления всех этих функций Советское государство создавало специальные центральные органы.

Управление обороной страны. К моменту Октябрьской революции на огромных пространствах России от Балтики до Черного моря не смолкали орудия, шла невиданная в истории человечества война, захватившая 38 государств с населением в 1,5 млрд. чел., из которых в армию было призвано 73,5 млн. чел. Революция не сняла ни одной проблемы в обороне страны, наоборот, прибавила новые. Советские вооруженные силы и управление ими строились в условиях непрерывных боев, экономических трудностей.

Опасность интервенции заставляла Советское государство принимать самые срочные и решительные меры по организации обороны страны. Прежде всего необходимо было решить две основные задачи — сломать старую военную машину, что является первой заповедью всякой победоносной революции, и создать боеспособную массовую народную армию. Но демобилизация старой армии в условиях продолжавшейся войны была невозможна. Единственным выходом из создавшегося положения была демократизация армии, т.е. сосредоточение всей власти в армии в руках выборных солдатских комитетов. Посредственное осуществление этой задачи было возложено на *Комитет по делам военным и морским*, созданный по декрету II Всероссийского съезда Советов 26 октября (8 ноября)

1917 г.¹ в составе трех народных комиссаров: В.А. Антонова-Овсеенко (Военное министерство и внутренний фронт), П.Е. Дыбенко (Морское министерство) и Н.В. Крыленко (внешний фронт)². Однако они не успели приступить к выполнению своих обязанностей: в связи с мятежом Керенского—Краснова все трое получили новые назначения. Ликвидация мятежа была поручена группе работников Военной организации при ЦК партии и Штабу Петроградского ВРК во главе с Н.И. Подвойским. 7 (20) ноября генерал Н.Н. Духонин был отстранен от власти за отказ приступить немедленно к переговорам о перемирии с германским командованием и новым главнокомандующим был назначен Н.В. Крыленко.

2—3 (15—16) ноября был образован *Совет военных комиссаров* — первая коллегия будущего Наркомата по военным делам — в составе Н.В. Крыленко, Н.И. Подвойского и др. С 10 (23) ноября Совет начал постепенно брать в свои руки непосредственное управление работой бывшего Военного министерства. Началась ликвидация старого военного аппарата управления: были упразднены Ставка, старые управления военных округов и должности воинских начальников на местах. К концу декабря 1917 г. процесс становления Наркомата по военным делам завершился. В его функции входило проведение демобилизации старой армии и формирование Рабоче-крестьянской Красной Армии (этим занималась Всероссийская коллегия по организации и формированию РККА при наркомате).

В начале марта 1918 г. был учрежден *Высший военный совет* для руководства всеми боевыми операциями³, что имело большое значение для укрепления обороны страны. Совет собрал и свел в отряды разрозненные воинские части, создав с их помощью вдоль демаркационной линии так называемую завесу — пограничную зону, охраняемую войсками. В марте 1918 г. он принял положение о военных комиссарах, по которому управление войсками должно было осуществляться военными советами в составе одного военного руководителя и двух политкомиссаров. Ввиду несогласия с созданием этого нового органа и привлечения к руководству армией бывших царских генералов Н.В. Крыленко подал в отставку. СНК РСФСР просьбу удовлетворил, должность Верховного главнокомандующего была ликвидирована, Ставка упразднена⁴.

Однако малочисленному Высшему военному совету во главе с бывшим генералом М.Д. Бонч-Бруевичем и двумя политкомиссарами (левым эсером П.П. Прошьяном и большевиком К.И. Шутко) оказалось не под силу руководить действующей армией и двумя наркоматами (военным и морским). В связи с этим был увеличен состав

¹ См.: Декреты Советской власти. Т. 1. С. 20.

² См.: Владимир Ильич Ленин. Биохроника. М., 1974. Т. 5. С. 5.

³ См.: Декреты Советской власти. Т. 1. С. 522—523.

⁴ См.: *Кораблев Ю.И. В.И. Ленин и создание Красной Армии.* М., 1970. С. 234—236.

Высшего военного совета, уточнены его функции. На него были возложены обязанности по разработке планов обороны государства, организации армии, учету старых военных специалистов и др. В состав Коллегии были дополнительно введены Н.И. Подвойский, К.А. Мехоношин, Э.М. Склянский, В.А. Антонов-Овсенко, В.М. Альтфатер, Е.А. Беренс, председателем был назначен нарком по военным делам Л.Д. Троцкий.

В августе 1918 г. все вооруженные силы были переданы в ведение Наркомата по военным делам¹. Для непосредственного руководства в составе наркомата были созданы специальные подразделения — Высшая военная инспекция (для инспектирования Красной Армии), Всероссийский главный штаб (для организации и формирования Красной Армии), Центральное управление снабжения, Оперативный отдел и др.

Местными органами наркомата с января 1918 г. были военные отделы Советов, а с весны 1918 г. — окружные, губернские, волостные и уездные комиссариаты по военным делам². К концу 1918 г. на территории республики действовал 7431 военкомат.

С первых же дней началось и формирование национальных частей и подразделений. Такие части создавались, как правило, на базе красногвардейских отрядов. Были созданы мусульманская Красная Армия в Поволжье, национальные части на Северном Кавказе, армия «червоного казачества» на Украине и т.п. В состав Красной Армии входили и интернациональные части, состоявшие из бывших военнопленных. Для формирования их большое значение имел Всероссийский съезд бывших военнопленных, проходивший в Москве в апреле 1918 г.

Для создания регулярной армии было необходимо выработать единые принципы организации армии, и прежде всего перейти от принципа добровольности ко всеобщей воинской обязанности, реорганизовать аппарат военного управления.

К осени 1918 г. военная обстановка в стране усложнилась. 2 сентября 1918 г. ВЦИК объявил Советскую республику военным лагерем. В этих условиях необходимо было поставить во главе всех военных учреждений и вооруженных сил достаточно авторитетный единый орган, и 2 сентября 1918 г. был создан *Революционный военный совет Республики (РВСР)*³. Высший военный совет и его штаб были упразднены.

В состав РВСР вошли Л.Д. Троцкий (председатель), В.А. Антонов-Овсенко, И.И. Вацетис, К.Х. Данишевский, П.А. Кобозев, К.А.

¹ См.: Известия ВЦИК. 1918. 22 августа.

² См.: Декреты Советской власти. Т. 2. С. 63.

³ См. там же. Т. 3. С. 522.

Мехоношин, В.И. Невский, Н.И. Подвойский, П.Н. Смирнов, Э.М. Склянский, Ф.Ф. Раскольников, А.П. Розенгольц и др. Была учреждена должность главнокомандующего всеми вооруженными силами Республики, назначавшегося СНК и обладавшего всей полнотой власти в военных вопросах¹. В составе РВСР действовали Высшая военная инспекция, Военно-законодательный совет, Морской отдел, Морской генеральный штаб. К РВСР перешли и все права коллегии Наркомвоена². Ему поручалось проведение в жизнь директив ЦК партии, ВЦИК и СНК по военным вопросам, разработка оперативных заданий по обороне страны, руководство строительством армии и флота и их боевыми действиями. Руководство действующей армией осуществлял Главнокомандующий и действовавший под его началом *Полевой штаб*. Все вопросы, касающиеся обороны страны, создания новых формирований, дислокации и боевой подготовки войск РВСР решал через *Всероссийский главный штаб*. В феврале 1921 г. он был объединен с Полевым штабом РВСР в единый *Штаб РККА*.

К марту 1919 г. Красная Армия насчитывала уже более полутора миллионов человек, все вооруженные силы были сведены в армии и фронты, возглавляемые реввоенсоветами. Реввоенсоветы состояли из командующего фронтом или армией, военного специалиста, двух политкомиссаров, которых назначал РВСР. На первых порах в их деятельности имелось немало недостатков, случались даже конфликты. Так, например, в сентябре 1918 г. в РВС Южного фронта возникли разногласия по вопросу о правах командующего. ЦК РКП(б) был вынужден отозвать Сталина в Москву за невыполнение директивы РВСР³. Подобные случаи не были единичными, что заставляло ускорить разработку положений о взаимоотношениях командующих и членов РВС. 5 декабря 1918 г. такие положения были приняты. В них определялись функции и компетенция членов РВС Республики, фронта, армии.

Были разработаны и утверждены первые уставы — Устав внутренней службы, полевой и дисциплинарный. В ноябре 1918 г. была введена форменная одежда, а в январе 1919 г. установлены знаки различия для командного состава. Однако к началу 1919 г. Красная Армия еще не стала регулярной в полном смысле этого слова, кое-где еще не изжита была партизанщина.

В ходе гражданской войны встала неотложная задача объединения всех вооруженных сил советских республик.

До принятия декрета 1 июня 1919 г. «О военном единстве» в республиках имелись национальные армии, наркоматы по военным

¹ Главнокомандующими были полковники Генштаба И.И. Вацетис (6.IX.18—8.VII.19) и С.С. Каменев (8.VII.19—1.IV.24).

² См.: Декреты Советской власти. Т. 3. С. 372.

³ Подробнее см.: *Мальцев Н.А.* Орган высшей военной власти в стране // Военно-исторический журнал. 1988. № 9. С. 90.

делам и реввоенсоветы. В оперативном отношении они подчинялись РВСР и Главнокомандующему Красной Армии, руководители вооруженных сил республик назначались по согласованию между РВС РСФСР и правительствами республик, а снабжение и вооружение республиканских армий осуществлялось Наркомвоенном РСФСР. По декрету 1 июня 1919 г. «Об объединении советских республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом»¹ армии всех республик были соединены в единую армию РСФСР.

Как в армии, так и во флоте сразу после Октябрьской революции власть взяли в свои руки выборные революционные органы — центральные комитеты морей, флотов, флотилий, судовые комитеты, комитеты портов и береговых частей. Из центральных комитетов особенно заметную роль в революции сыграл Центробалт, председателем которого был П.Е. Дыбенко, ставший затем первым наркомом по военно-морским делам.

Первым органом управления флотом стал *Военно-морской ревком* (председатель И.И. Вахрамеев), взявший на себя руководство старым морским ведомством — без его одобрения распоряжения бывшего Морского министерства были не действительны.

Во все флоты, флотилии и центральные управления были направлены комиссары, подчинявшиеся *Верховной морской коллегии*. Коллегия была образована из моряков-делегатов II Всероссийского съезда Советов и членов ВМРК и осуществляла повседневное руководство Морским министерством. При коллегии были созданы Штаб, Политотдел, Верховная морская следственная комиссия, Управление всероссийскими военными портами и другие подразделения. С января 1918 г. она стала именоваться *Коллегией Наркомата по морским делам*.

В состав Коллегии наркомата по морским делам вошли П.Е. Дыбенко (нарком), И.И. Вахрамеев, Ф.Ф. Раскольников, С.Е. Сакс, В.М. Альтфатер.

22 февраля 1918 г. прежнее Морское министерство, которое коллегия все эти месяцы реорганизовывала и перестраивала, приняло название Наркомата по морским делам². В качестве основных подразделений наркомата действовали Морской генеральный штаб (ведя оперативную часть флота), главные управления (кораблестроения, морское, хозяйственное, морских учебных заведений, морской авиации и др.). На флотах вводилась должность начальника морских сил моря с правами командующего флотом.

¹ См.: СУ РСФСР. 1919. № 21. Ст. 264.

² См.: Систематический сборник постановлений, изданных по Наркомату по морским делам с 25 октября 1917 г. по 31 декабря 1918 г. М., 1919. С. 11.

С созданием РВСР была учреждена должность *Командующего всеми морскими силами (Коморси)*, который подчинялся в оперативных вопросах Главному Командованию Республики¹. Затем был создан Морской отдел, а соответствующая коллегия наркомата упразднена. И хотя формального законодательного акта о ликвидации Наркомата по морским делам издано не было, фактически все его бывшие структурные подразделения перешли в подчинение Коморси, Коморси командовал всеми морскими, озерными и речными силами², ему же подчинялись Штаб всех морских сил Республики (Штаморси), главные управления (морское техническое, хозяйственное, гидрографическое, финансовое) и другие подразделения.

Система органов управления авиацией складывалась несколько иначе. Еще 28 октября 1917 г. в Смольном было образовано *Бюро авиационных комиссаров*. При создании военно-воздушных сил решено было не демобилизовывать старую авиацию. В январе 1918 г. Наркомвоен издал приказ: сохранить полностью все авиационные части и школы, непосредственное управление которыми передавалось Бюро авиационных комиссаров в Петрограде и Военно-революционному комитету по авиации в Москве. В декабре 1917 г. была образована *Всероссийская коллегия по управлению воздушным флотом (Увофлот)* (в мае 1918 г. преобразована в *Главное управление рабоче-крестьянского воздушного флота — Главвоздухофлот*)³. С созданием РВСР при его Штабе было образовано *Полевое управление авиации и воздухоплавания (Авиадарм)*, объединившее немногочисленные авиационные части всех фронтов⁴.

Переход от войны к мирным условиям predetermined перестройку Красной Армии и органов управления ею. Началось постепенное сокращение численности армии и подготовка к проведению первой советской военной реформы.

Управление иностранными делами. Осуществление советской внешней политики потребовало образования специальных государственных органов. В качестве такого центрального органа декретом II Всероссийского съезда Советов был образован *Наркомат по иностранным делам* Российской республики во главе с Л.Д. Троцким⁵. Налаживать свою деятельность НКИД пришлось в условиях полной дипломатической изоляции: правительства европейских стран не только отказывались признать Советскую власть, но и требовали от России продолжать войну. Перед наркоматом стояли три основные

¹ См.: Декреты Советской власти. М., 1968. Т. 4. С. 150.

² Первым Коморси стал бывший контр-адмирал В.М. Альтфатер, военным комиссаром — Ф.Ф. Раскольников.

³ См.: Сборник приказов по Наркомату по военно-морским делам за 1918 год. М., 1919. С. 217.

⁴ См.: Сборник приказов РВСР. 1918—1920 гг. М., 1921. С. 75.

⁵ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

задачи: создать собственный аппарат, заключить перемирие в войне, сохранить и использовать архивы бывшего МИД.

В аппарате НКВД РСФСР были созданы два территориальных отдела (Востока и Запада) и оперативные отделы (виз, денежных ссуд, печати, дипломатических курьеров, экономико-правовой, бюро по делам военнопленных, а несколько позднее — политический архив, протокольная часть и другие подразделения). В ряде городов (Архангельске, Мурманске, Новороссийске, Петрограде, Севастополе, Ташкенте) действовали уполномоченные наркомата.

Основные усилия НКВД после его образования были направлены на заключение перемирия. Уже 9 (22) декабря 1917 г. начались переговоры с немецким командованием. Советскую делегацию сперва возглавляли А.А. Иоффе (председатель) и Л.М. Карахан (секретарь), а на втором этапе [переговоры возобновились 17 (30) января 1918 г.] ею руководил Л.Д. Троцкий. История любит парадоксы. Советская Россия вышла на международную арену с Декретом о мире, предложив всем воюющим державам мир без аннексий и контрибуций. И первый же мирный договор, который она подписала, содержал и аннексии (от России отторгалась территория, где проживало 56 млн. человек) и контрибуции (Россия обязалась уплатить 3 млрд. руб.). Это был, по словам Ленина, «несчастный», «тяжелый», «унизительный», «похабный» мир, который мы вынуждены были подписать, когда сильный становится на грудь слабому¹.

Одновременно НКВД решал задачу по охране и использованию архивов бывшего МИД. Из сейфов МИД было извлечено, расшифровано и опубликовано свыше 100 договоров и других секретных дипломатических документов царского и Временного правительств².

Уже в первые месяцы НКВД предпринял меры по созданию дипломатических представительств за границей. Советское правительство назначило В.В. Воровского представителем НКВД в скандинавских странах, М.М. Литвинова — представителем РСФСР в Лондоне, Я.З. Сурица — в Дании. Однако налаживание дипломатических отношений требовало высококвалифицированных кадров, а из всего дипломатического корпуса согласились сотрудничать с Советской властью лишь двое — поверенные в делах в Португалии и в Испании. В мае 1918 г. был издан декрет об упразднении всех дипломатических рангов (посол, посланник и т.п.) и введении ранга полномочный представитель. В октябре 1918 г. был издан декрет об учреждении консульств, личный состав которых назначался Наркоминделом³. К концу 1918 г. действовали полпредства в Берлине (возглавлял А.А. Иоффе), в Швейцарии (Я.А. Берзин), в Лондоне

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 78—82.

² См.: Сборник секретных документов из архива бывшего Министерства иностранных дел. М., 1917—1918. № 1—7.

³ См.: СУ РСФСР. 1918. № 78. Ст. 823.

(М.М. Литвинов), Скандинавии (В.В. Воровский), в Дании (Я.З. Суриц), генконсульство в Берлине (В.Р. Менжинский). С другой стороны, многие государства, не признавая официально Советской власти, долгое время сохраняли в России свои посольства и миссии, вступая с советским правительством в неофициальные сношения (беспрецедентное в дипломатической практике положение).

Военные победы РСФСР оказали благоприятное воздействие на ее международное положение. И хотя военная опасность еще не миновала — продолжалась интервенция на Дальнем Востоке, в Закавказье, в Крыму, — в отношении западных держав к Советской России наметился перелом: в январе 1920 г. Верховный совет Антанты принял решение о прекращении экономической блокады России. Капиталистические страны постепенно начали переходить к политике установления экономических и дипломатических контактов с Советской Россией.

Полностью порывая с политикой колониализма, еще в июне 1919 г. Россия отказалась от всех концессий в Иране, передала безвозмездно иранскому народу принадлежавшие России банки, железные дороги, портовые сооружения на Каспийском море, а в феврале 1921 г. были заключены первый в истории Ирана равноправный договор о дружбе и советско-афганский договор, в марте — советско-турецкий договор о дружбе¹.

В связи с расширением сети советских дипломатических представительств за границей возникла необходимость упорядочить их деятельность. В мае 1921 г. было издано положение о советских органах за границей, по которому учреждались полномочное представительство, консульское представительство и торговое представительство РСФСР². Полномочный представитель (полпред) РСФСР являлся единственным представителем Российской республики: он имел право от имени правительства РСФСР осуществлять контакты с правительством страны пребывания. Кроме того, он контролировал деятельность других органов Советского государства на территории иностранных держав.

К 1922 г. уже действовали 11 полпредств РСФСР за границей. В ряде случаев советское правительство назначало на консульскую работу граждан той страны, в которой находилось консульство. Так, в Англии внештатным консулом был назначен известный профсоюзный лидер Джон Маклин, в Стокгольме — Стрем, в США — Джон Рид.

Постепенно система органов управления иностранными делами усложнялась. При территориальных отделах Запада и Востока образовались подотделы (по странам), были организованы отдел виз и паспортов и Бюро по обслуживанию иностранцев («Бюробин»).

¹ См.: Документы внешней политики СССР. М., 1959. Т. 3. С. 597.

² См.: СУ РСФСР. 1921. № 49. Ст. 261.

Деятельность НКВД находилась под постоянным контролем правительства и Политбюро ЦК партии. Последнее уделяло много внимания рассмотрению предложений НКВД по важнейшим вопросам международной политики.

В эти годы в наркомате работали Г.В. Чичерин, М.М. Литвинов, А.М. Коллонтай, В.В. Воровский, Л.Б. Красин, Ф.Ф. Раскольников, П.М. Керженцев и др. Благодаря тому, что руководство внешней политикой находилось в руках таких талантливых дипломатов, страна сумела достойно отстоять свои интересы на переговорах в Женеве и в Гааге.

До образования СССР в советских республиках создавались свои дипломатические органы. НКВД республик устанавливали дипломатические отношения с европейскими государствами. Так, НКВД Украины установил дипломатические сношения с Австрией, Германией, Польшей, Италией. Белоруссия имела своих представителей в Варшаве и Берлине. Был заключен договор о дружбе между Закавказскими республиками и Турцией.

Управление в области охраны государственной безопасности и общественного порядка. До Октября вопрос о том, какие органы — чрезвычайные или обычные — будут вести борьбу с контрреволюцией, не ставился. Это был конкретный вопрос, который мог быть решен только самой жизнью. В декрете о создании центральных органов управления не значится такого специального органа, хотя, вероятно, предполагалось, что функции охраны общественного порядка будет отчасти выполнять НКВД, главной задачей которого было руководство строительством советского аппарата на местах. Сразу же после победы Октября функции борьбы с контрреволюцией выполнял такой чрезвычайный орган, как Петроградский военревком.

Однако вскоре в связи с необходимостью подавления наиболее распространенного способа сопротивления буржуазии — саботажа — возник специальный орган, наделенный чрезвычайными полномочиями. Вопрос о создании ВЧК был решен 7 декабря 1917 г., а 6 декабря на заседании СНК был заслушан вопрос «о возможности забастовки служащих в правительственных учреждениях во всероссийском масштабе». СНК постановил: «Поручить т. Дзержинскому составить особую комиссию для выяснения способов подавления злостного саботажа...»¹ Так была создана *Всероссийская Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем (ВЧК)*². Комиссия Дзержинского, как часто впоследствии называли ВЧК, была задумана прежде всего как орган борьбы с саботажем. Позднее слова «и саботажем» в ее названии были заменены на «и преступлениями по должности».

¹ Из истории ВЧК. Сб. документов. М., 1958. С. 72.

² См. там же.

На ВЧК были возложены задачи ликвидации всех контрреволюционных заговоров и выступлений, предание суду ревтрибунала саботажников и контрреволюционеров, выработка необходимых мер борьбы с ними. ВЧК была наделена большими правами и полномочиями. В качестве карательных мер ВЧК предлагалось применять конфискацию имущества, лишение карточек, опубликование списков врагов народа и т.п.

Весьма остро в первое время стоял вопрос о месте ВЧК в системе госаппарата. Декретом было определено, что ВЧК является комиссией Совнаркома, однако левые эсеры неоднократно поднимали вопрос о переподчинении ВЧК Наркомату юстиции. Когда же правительство категорически отвергло эти предложения, они потребовали ввести в состав ВЧК своих представителей. В январе 1918 г. СНК согласился на это, сделав следующую оговорку: в ВЧК могли быть введены только левые эсеры — члены ВЦИК и каждая кандидатура должна была утверждаться Совнаркомом.

Первоначально на ВЧК возлагался лишь розыск и предупреждение преступлений: ведение следствия и постановка дела на суд поручались следственной комиссии Ревтрибунала. Но по декрету СНК РСФСР от 21 февраля 1918 г. «Социалистическое отечество в опасности!» органы ВЧК получили право расстрела на месте без суда и следствия «неприятельских агентов, спекулянтов, громил, хулиганов, контрреволюционных агитаторов, германских шпионов».

ВЧК вела решительную борьбу с саботажем, заговорами, с налетчиками и спекулянтами. Особенно со спекуляцией акциями национализированных предприятий. Эти акции спекулянты перепродавали германским подданным, затем немецкое посольство предъявляло их к оплате, так как в соответствии с условиями Брестского мира советское правительство было обязано оплачивать любые бумаги, предъявляемые Германией.

После образования ВЧК стали создаваться и местные чрезвычайные комиссии: в первой половине 1918 г. уже действовали 40 губернских и 365 уездных ЧК. Возникли погранчека, фронтовые и армейские ЧК. Комиссары ЧК действовали на таможенных и пропускных пунктах. К 1921 г. по всей России в составе ВЧК насчитывалась 31 тыс. сотрудников¹.

Роль ВЧК значительно усилилась в период гражданской войны и интервенции, особенно летом и осенью 1918 г., когда обострился белый террор: жертвами его стали Урицкий и Володарский, а 30 августа был тяжело ранен Ленин. ВЧК и ВЦИК обратились к населению со специальным воззванием, в котором, в частности, говорилось: «На белый террор врагов рабоче-крестьянской власти рабочие и крестьяне ответят массовым красным террором против

¹ См.: *Лацис М.* Чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией. М., 1921. С. 12.

буржуазии и ее агентов»¹. Конец красному террору положило постановление VI Всероссийского съезда Советов от 6 ноября 1918 г. «Об амнистии». Фактически же в большинстве районов страны он закончился в сентябре—октябре 1918 г.

С осени 1918 г. до весны 1919 г. в центральной части страны не было раскрыто ни одного крупного заговора, и права ВЧК были ограничены². В январе 1920 г., по представлению Ф. Дзержинского, ВЦИК отменил смертную казнь как по постановлениям ВЧК, так и по приговорам ревтрибуналов (за исключением военных трибуналов)³. В марте 1920 г. судебные полномочия ВЧК были отменены, органы ЧК отныне могли проводить только предварительное расследование. Органы ВЧК действовали в полном контакте с другими органами охраны общественного порядка, и прежде всего с Наркоматом внутренних дел и Наркоматом юстиции РСФСР. Большую помощь ВЧК оказывало население. В организационном отношении аппарат ВЧК состоял из отделов: по борьбе со спекуляцией, по борьбе с контрреволюцией, по борьбе с преступлениями по должности, иногороднего, транспортного, по охране границ, военного (с декабря 1918 г. — Особый отдел)⁴. Для усиления партийного контроля за деятельностью ВЧК было установлено правило: представитель Особого отдела ВЧК раз в неделю делал доклад в Оргбюро ЦК партии.

Образованный согласно декрету II Всероссийского съезда Советов *Наркомат внутренних дел РСФСР*⁵ стал центральным органом охраны общественного порядка и внутреннего административного управления. Полномочия НКВД РСФСР были чрезвычайно широки. Две главные задачи стояли перед наркоматом: организация советского строительства на местах и охрана революционного порядка. НКВД разрабатывал положения и инструкции по вопросам советского строительства, устанавливал типовую структуру Советов и их органов, наблюдал за правильностью проведения на местах съездов Советов и перевыборов в Советы, разбирая конфликты между Советами, собирал и обрабатывал статистические данные об их деятельности. Как орган охраны общественного порядка НКВД вел многообразную политико-административную работу: руководил рабоче-крестьянской милицией, специальной милицией, уголовным розыском, войсками внутренней охраны, постановкой дела записи актов гражданского состояния. Последнее имело большое политическое значение, так как изымало метрификацию населения из ведения церкви.

¹ Из истории ВЧК. С. 179—180.

² См.: СУ РСФСР. 1919. № 12. Ст. 130.

³ См. там же. 1920. № 4—5. Ст. 22.

⁴ Первым руководителем Особого отдела был М.С. Кедров, с августа 1919 г. — Ф.Э. Дзержинский, с 1920 г. — В.Р. Менжинский.

⁵ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

Кроме того, наркомат и его местные органы управляли коммунальным хозяйством, занимались вопросами, связанными с устройством пленных и беженцев. Органами НКВД было зарегистрировано около 4 млн. русских пленных, находившихся за границей, а германских и австрийских пленных в России насчитывалось около 2,5 млн. чел. Беженский отдел НКВД занимался размещением, перевозкой и снабжением беженцев. В мае 1919 г. в ведение НКВД была передана *Центральная коллегия по делам пленных и беженцев (Центропленбеж)* при Наркомате по военным делам РСФСР¹. После окончания гражданской войны и заключения с рядом государств договоров о репатриации началась деятельность Центропленбежа по их реализации.

В ведение НКВД было передано и исправительно-трудовое дело. В апреле 1919 г. в составе НКВД было создано *Центральное управление лагерями принудительных работ*². С 1922 г. наряду с лагерями оно стало заведовать и другими местами заключения, находившимися до этого в ведении органов юстиции.

Для вооруженной борьбы с контрреволюцией внутри страны, охраны важнейших объектов и путей сообщения в мае 1919 г. были созданы войска внутренней охраны Республики (ВОХР)³, в состав которых вошли войска ВЧК, отряды Главвода, Главсахара, части охраны железных дорог, водных путей сообщения, конвойная стража, Продармия Наркомпрода РСФСР. К июню 1919 г. эти войска насчитывали свыше 260 тыс. чел.⁴ Были и другие вопросы, которые входили в компетенцию НКВД: статистика, ветеринарное дело и т.п. В соответствии с этими задачами строился и аппарат НКВД. Небольшой вначале, он постепенно усложнялся.

Большое значение имела координация деятельности всех органов охраны порядка, и прежде всего ВЧК и НКВД. Организационно это было закреплено в марте 1919 г., когда председатель ВЧК Дзержинский был одновременно назначен наркомом внутренних дел.

В 1918—1920 гг. большое внимание уделялось работе милиции. Уже накопленный опыт был обобщен и закреплен в декрете ВЦИК и СНК РСФСР в июне 1920 г. Милиция подразделялась на городскую, уездную, промышленную, железнодорожную, водную и розыскную. Во главе этой системы стояло *Главное управление милиции НКВД РСФСР*.

В связи с окончанием гражданской войны и изменением обстановки в стране органы охраны государственной безопасности и общественного порядка были реорганизованы.

¹ См.: СУ РСФСР. 1919. № 24. Ст. 279.

² См. там же. 1919. № 12. Ст. 124.

³ См.: Декреты Советской власти. М., 1971. Т. 5. С. 508.

⁴ См.: Внутренние войска Советской Республики. 1917—1922 г. М., 1972. С. 113.

В феврале 1922 г. ВЧК как выполнившая свои задачи была упразднена¹. Часть ее функций передавалась судебным органам, часть — образованному в составе НКВД *Государственному политическому управлению (ГПУ)*; аппарат ГПУ был значительно сокращен. На ГПУ возлагалось подавление открытых контрреволюционных выступлений, борьба с бандитизмом, шпионажем и контрабандой, охрана границ, железнодорожных и водных путей. В Красной Армии и на транспорте были созданы особые отделы, в непосредственном ведении ГПУ находились особые части войск. Местными органами ГПУ являлись политотделы при ЦИК автономных республик и исполкомах губернских Советов.

В мае 1922 г. третья сессия ВЦИК приняла положение о прокурорском надзоре, согласно которому ГПУ становилось органом дознания и предварительного следствия. Арест мог производиться только с санкции прокурора.

Органы государственного контроля. Первой формой советского контроля был рабочий контроль. Но фабзавкомы контролировали главным образом капиталистическое производство. А с развитием советского государственного аппарата, национализацией предприятий возникла необходимость контроля над всем советским государственным аппаратом и производством, перешедшим в руки государства, и не только контроля, но и рабочего управления.

В январе 1918 г. с целью искоренения бюрократической волокиты и создания более жизненных форм контроля была создана *Центральная контрольная коллегия*² и местные учетно-контрольные коллегии при исполкомах Советов.

Основные задачи этих органов состояли в практическом осуществлении функции контроля путем проведения внеплановых и текущих ревизий и, что самое главное, в искоренении бюрократизма и волокиты, создании рациональных форм контроля. Постепенно роль органов государственного контроля повышалась, и 2 мая 1918 г. был создан *Наркомат государственного контроля (НКГК)*³. На него возлагалось общее руководство всеми учреждениями контроля в стране, издание соответствующих инструкций и приказов. В связи с образованием наркомата 11 июня 1918 г. была упразднена ЦКК. По мере расширения ревизионной деятельности наркомата возникали многочисленные отделы, и к концу 1918 г. аппарат наркомата состоял уже из 20 различных подразделений контроля. Одновременно росла и сеть местных органов контроля.

Однако и после образования наркомата деятельность органов государственного контроля сводилась к финансовому контролю и не отвечала общему назначению контроля. Объяснялось это нехваткой

¹ См.: СУ РСФСР. 1922. № 16. Ст. 160.

² См. там же. 1918. № 18. Ст. 264.

³ См.: Пять лет власти Советов. Сб. статей. М., 1922. С. 546.

кадров и их недостаточной подготовленностью, слабой связью наркомата с рабочими массами. И в апреле 1919 г. вся система органов государственного контроля была реорганизована. Реорганизация заключалась в демократизации контроля: в привлечении к работе контроля пролетарского населения, женщин, в организации ревизий по жалобам трудящихся, в борьбе с волокитой и другими злоупотреблениями, наконец, в обновлении самого аппарата наркомата. На Наркомгоскон возлагались следующие функции: фактический контроль за исполнением декретов и постановлений правительства, проверка деятельности всех ведомств и целесообразности расходования государственных средств. 4 мая 1919 г. в составе наркомата было создано *Центральное бюро жалоб и заявлений*¹.

К 1919 г. фактически существовали три системы контроля: Наркомат государственного контроля РСФСР, ведомственный контроль (в наркоматах), рабочие контрольные инспекции (к началу 1920 г. они были созданы на более чем 300 предприятиях, но их деятельность ограничивалась сферой продовольственной политики). Как известно, в годы гражданской войны значительно увеличился приток старых чиновников в государственный аппарат, которые замесняли рабочих и служащих, ушедших на фронт. Они приносили с собой все недостатки, свойственные дореволюционному аппарату. Это создавало угрозу отрыва государственного аппарата от народных масс, развития в нем бюрократизма и волокиты. Чтобы не распылять и без того малочисленные пролетарские кадры, 7 февраля 1920 г. Наркомат государственного контроля был преобразован в *Наркомат рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ)*². Реорганизация преследовала цель «орбочения» и «окрестьянивания» (В.И. Ленин) наркомата. За наркоматом сохранились все его прежние обязанности, но структура и методы работы существенно изменились. Положение о наркомате давало возможность привлечь к делу управления всех трудящихся: члены РКИ избирались на фабриках и заводах, на волостных и сельских собраниях. В составе наркомата создавались специальные отраслевые инспекции (военная, путей сообщения, продовольственная, финансовая, сельскохозяйственная и т.п.). Наркомат осуществлял контроль за мерой труда и мерой потребления, следил за исполнением директив правительства. Он боролся с проявлениями бюрократизма и волокиты, помогал учреждениям искать наиболее рациональные формы управления. На местах были созданы областные, губернские и уездные РКИ на правах отделов исполкомов Советов. Они являлись РКИ общего назначения, а специальные инспекции наркомата (военная, продовольственная и др.) имели собственные местные органы, которые были экстерриториальными и не подчинялись исполкомам местных Советов.

¹ См.: СУ РСФСР. 1919. № 23. Ст. 271.

² См. там же. 1920. № 16. Ст. 94.

Управление национально-государственным строительством. В практическом решении вопросов, связанных с национально-государственным строительством и национальной политикой в целом, участвовал почти весь советский государственный аппарат. Но существовал и специальный орган руководства национально-государственным строительством: согласно декрету II Всероссийского съезда Советов им стал *Наркомат по делам национальностей* республики¹. Этот наркомат отличался от других ведомств РСФСР тем, что с момента создания и до момента ликвидации его деятельность охватывала все бывшие национальные окраины. Наркомат осуществлял наблюдение за проведением в жизнь национальной политики, помогал трудящимся национальных окраин закрепить и упрочить завоевания революции, преодолеть экономическую и культурную отсталость, создать свою государственность. Наркомат строил свою работу в тесном контакте с другими ведомствами, а общее руководство национальной политикой осуществлялось съездами Советов, ВЦИК, Совнаркомом.

Наркомат вел работу по нескольким направлениям, но основным ее содержанием была подготовка образования национальных республик и областей и объединение их в союз республик. В соответствии с этими задачами строился аппарат Наркомнаца. В отличие от других ведомств в его основу был положен не отраслевой или функциональный признак, а национальный: в составе наркомата были созданы отделы (или комиссариаты) — якутский, чувашский, эстонский, армянский, белорусский, еврейский, марийский, литовский, вотский, горцев Кавказа, зырянский, киргизский, калмыцкий, латышский, польский, поволжский по делам немцев, чехословацкий и др. Помимо этих отделов создавались и общие для них всех подразделения — агитации и пропаганды Советской власти, подготовки общих декретов, связи с границей, статистики, редакционный и т.п. Задачи национальных отделов состояли в следующем: информировать советские органы о нуждах представителей данной национальности, а последних — о всех мероприятиях Советской власти; пропагандировать идеи Советской власти; улаживать конфликты между национальностью и органами Советской власти; организовывать помощь в развитии национальной экономики и культуры. К началу 1919 г. в наркомате насчитывался 21 комиссариат. Их возглавляли видные деятели партии и национальных движений: Ю.М. Лещинский, В.С. Мицкевич-Капсукас, В.А. Аванесов, М. Вахитов, А.Г. Червяков, С.М. Диманштейн, М. Тунганчин, К.

¹ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

Кнофличек, Г.К. Клингер и др. Объединяла и направляла всю деятельность НКНаца коллегия, насчитывавшая в разные годы от 8 до 16 человек. Председателем ее был И.В. Сталин¹.

Одновременно с центральным аппаратом наркомата складывались и местные органы Наркомнаца. Первоначально это были эмиссары, а с середины 1918 г. — национальные отделы Советов; в некоторых местностях создавались и свои наркомнацы. Так, в Туркестане в 1918 г. был создан Туркомнац, просуществовавший с перерывами до 1922 г. (наркомом был А. Ходжаев).

Уже в 1918 г. НКНац приступил к разработке первых проектов создания автономных советских республик. После оформления этих республик он уделял большое внимание разработке мер по повышению их экономического и культурного уровня.

Основные документы по оформлению создания автономий, как правило, готовили нацотделы. При необходимости члены коллегии выезжали на места, особенно если возникали споры по территориальным вопросам. В одних случаях границы автономий определялись сразу в декретах об их создании, в других — оговаривалось, что уточнение границ будет произведено позднее. В особо спорных случаях решение вопроса передавалось во ВЦИК.

Формы деятельности Наркомнаца постепенно менялись, изменялся и его аппарат. В результате реорганизации аппарата Наркомнаца в 1920—1922 гг. были созданы следующие органы: 1) представительства при Наркомнаце, 2) Совет национальностей в составе наркомата, 3) институт уполномоченных Наркомнаца в национальных республиках².

Представительства состояли из председателя и двух членов. Их задача заключалась в защите интересов национальности. Совет национальностей собирался из председателей представительств. Сначала он был совещательным органом, а с 1922 г. стал руководящим органом наркомата — большой коллегией, куда входили нарком, его заместители, представители республик, заведующие национальными отделами наркомата.

Институт уполномоченных наркомата при правительствах республик был создан для того, чтобы полнее учитывать опыт каждой национальности при выработке основных направлений национальной политики. Уполномоченные НКНаца поддерживали постоянную связь с наркоматом и отстаивали его точку зрения в ЦИК и СНК республик, в которые они входили с правом совещательного голоса.

Главной задачей уполномоченных НКНаца было наблюдать за тем, чтобы сотрудники учреждений (как местных, так и централь-

¹ За шесть лет работы наркомата Сталин участвовал в работе коллегии не более десяти раз, что было связано с его частыми поездками на фронт или выполнением других заданий партии.

² См.: СУ РСФСР. 1920. № 45. Ст. 202; № 99. Ст. 529; 1922. № 47. Ст. 600.

ных), приезжавшие в нацрайоны и часто не знавшие местных условий, не нарушали своими действиями права и интересы народов, проживавших в этих районах.

В восстановительный период при Наркомнаце был организован целый ряд учебных и научных учреждений: Коммунистический университет трудящихся Востока, Коммунистический университет национальных меньшинств Запада, Институт востоковедения, а также несколько издательств. Эти издательства выпускали разнообразную литературу — учебники на национальных языках, газеты, журналы. Нацотделы наркомата открывали и финансировали национальные школы, курсы, университеты как на территории республик, так и в местах проживания больших групп представителей нерусских народов. Например, литовские школы, библиотеки, клубы были открыты в Петрограде, Саратове, Туле, Витебске, Смоленске и других городах; армянские — в Армавире, Пятигорске, Саратове, Астрахани, Ростове-на-Дону и т.д.

30 декабря 1922 г. был создан Союз ССР, а через пять месяцев принято решение о ликвидации НКНаца¹: его миссию сочли законченной. Восторжествовало мнение, будто оформившиеся в самостоятельные республики и области национальности больше не нуждаются в «опекуне». Однако с созданием СССР национально-государственное строительство не закончилось. Буквально за месяц до ликвидации наркомата XII съезд партии отметил, что в национальном строительстве сложилась очень тревожная ситуация, и обратил внимание на необходимость борьбы против местного национализма, национальной замкнутости, отчужденности. «Шовинизм грузинский (в Грузии), направленный против армян, осетин, аджарцев и абхазцев; шовинизм азербайджанский (в Азербайджане), направленный против армян; шовинизм узбекский (в Бухаре и Хорезме), направленный против туркмен и киргизов; шовинизм армянский и др., — говорилось в резолюции съезда, — все эти виды шовинизма, поощряемые к тому же условиями нэпа и конкуренции, являются величайшим злом, грозящим превратить некоторые национальные республики в арену грызни и склоки»². В этих условиях тем более необходим был орган, который мог бы контролировать ситуацию, препятствовать проявлениям национального эгоизма.

В связи с тем, что многие функции наркомата носили далеко не временный характер, а подведомственное «хозяйство» было значительным, ликвидация Наркомнаца растянулась на год — до мая 1924 г.³ Сразу же после упразднения наркомата начали возникать новые (как государственные, так и общественные) организации, каждой из которых приходилось решать определенный круг вопросов, связанных с национально-государственным строитель-

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 66. Ст. 639.

² КПСС в резолюциях... 9-е изд. М., 1984. Т. 3. С. 84—85.

³ См.: СУ РСФСР. 1924. № 39. Ст. 358.

ством. В качестве таких органов действовали Совет национальностей ЦИК СССР, отдел национальностей ВЦИК, представительства при ВЦИК и некоторые другие органы. После упразднения Наркомнаца остался целый ряд незавершенных дел, связанных с дальнейшим размежеванием территорий и уточнением границ республик. Так, уже после ликвидации наркомата оформились автономная область Нагорного Карабаха (июль 1923 г.), Нахичеванская АССР, Чувашская АССР и т.п. Размежевание Горской АССР было завершено в 1924 г. Так как Наркомнац уже не существовал, то занималась этими вопросами комиссия Оргбюро ЦК РКП(б).

Многонациональный состав населения страны требовал наличия в системе общесоюзных институтов такого специального органа, который обеспечивал бы конституционные гарантии суверенных прав республик. При образовании СССР некоторые республики выдвигали предложение создать подобный орган. Но к этому отнеслись без должного внимания.

Глава 6

ОРГАНЫ ЮСТИЦИИ, СУД, ПРОКУРАТУРА РСФСР

Революция уничтожила старые и на их месте создала новые судебные органы. Органы юстиции, суд и прокуратура во всей системе органов Советского государства занимают особое место. Они выполняют одну из функций государства и являются органами власти трудящихся. Назначение суда заключается в осуществлении правосудия, а прокуратуры — в надзоре за точным исполнением законов. Советские судебные органы возникли в период проведения Октябрьской революции.

В качестве центрального органа судебного управления по декрету II Всероссийского съезда Советов был создан *Наркомат юстиции РСФСР*¹. Его задача заключалась прежде всего в организации местных органов судебного управления, в организации самой системы судебных учреждений и руководстве ею. Но этим его функции не исчерпывались: на наркомат была возложена еще одна ответственная задача — разработка норм советского социалистического права, кодификация законов, их толкование и опубликование. Во главе наркомата долгие годы стоял видный революционер и юрист Д.И. Курский. На местах вначале были учреждены должности комиссаров

¹ См.: СУРСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

юстиции, наделенных единоличной властью, а с середины 1918 г. вместо них создавались постоянные органы — отделы юстиции исполкомов Советов, находившиеся в двойном подчинении. Они организовывали народные суды и трибуналы и контролировали их деятельность.

В первые же дни после революции вместо старых судов начали возникать новые советские суды, имевшие различные названия: революционный народный суд, суд общественной совести, ревтрибунал и т.п.

По декрету о суде № 1 (ноябрь 1917 г.)¹ устанавливались два вида судов — народные суды и ревтрибуналы. Народные суды создавались как общегражданские суды, а ревтрибуналы рассматривали наиболее важные дела, главным образом о контрреволюционных преступлениях. Создание народных судов сначала отставало от образования ревтрибуналов. На местах предпочитали создавать именно ревтрибуналы, и поэтому первое время в них (до образования народного суда) слушались не только дела о контрреволюционных преступлениях.

В декрете были закреплены и основные демократические принципы советского суда: участие в суде народных заседателей, выборность судей и заседателей, судопроизводство на языке местного населения, гласность процесса, право обвиняемого на защиту, независимость судей и их подчинение только закону.

В качестве кассационной инстанции для дел, рассматриваемых в местных судах, учреждались съезды местных судей.

После опубликования декрета о суде № 1 29 ноября были закрыты Сенат, Главный военный суд, Петроградский коммерческий суд. В этих учреждениях саботаж проявился в особой форме — чиновники продолжали работать вопреки декрету.

Вскоре были созданы и центральные судебные органы. В мае 1918 г. образован *Ревтрибунал при ВЦИК* для рассмотрения важнейших дел, изымаемых из подсудности местных трибуналов². Он состоял из председателя и шести членов, избираемых ВЦИК сроком на три месяца, следственной комиссии, коллегии обвинителей, коллегии защитников, кассационного отдела. Сессии трибунала созывались президиумом ВЦИК, приговоры обжалованию не подлежали.

В октябре 1918 г. при Реввоенсовете Республики был создан *Военно-революционный трибунал*, объединивший деятельность трибуналов в Красной Армии (фронтовых, армейских). Одновременно он являлся судом первой инстанции по делам особой важности. В 1920 г. при Наркомате путей сообщения был создан *Главный революционный железнодорожный трибунал*, который объединял дея-

¹ См.: СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

² См. там же. 1918. № 41. Ст. 520.

тельность трибуналов на транспорте (при железнодорожных управлениях, крупных железнодорожных узлах).

Военные и транспортные трибуналы вначале представляли собой отдельные системы и не были связаны с Наркоматом юстиции. Первый шаг к объединению деятельности всех центральных трибуналов был предпринят в 1920 г., когда вместо кассационного отдела ВЦИК был учрежден *Кассационный трибунал*. Он состоял из представителей всех центральных трибуналов и Наркомюста и являлся органом высшего судебного контроля.

В годы гражданской войны на наркомат возлагалось руководство судебными, следственными и нотариальными органами, их организация и инструктирование; обеспечение соблюдения революционной законности, контроль за деятельностью земельных и арбитражных комиссий; защита интересов республики в уголовных и гражданских процессах за границей, организация юридической помощи населению; надзор за местами лишения свободы и исправительно-трудовыми учреждениями; наблюдение за проведением в жизнь закона об отделении церкви от государства¹.

По декрету о суде № 1 была упразднена старая прокуратура. Первые попытки ввести прокурорский надзор относятся еще к началу 1918 г., но тогда коллегия наркомата постановила специального прокурорского органа не создавать, а организовывать при ревтрибуналах «камеры обвинения». Лишь в мае 1922 г. в составе наркомата был образован отдел прокуратуры².

Деятельность органов юстиции и суда в первое время несколько сдерживалась деятельностью других советских органов, в частности ВЧК. Поэтому в восстановительный период была проведена крупная судебная реформа.

Первым ее шагом стало слияние в 1921 г. трех систем трибуналов — гражданских, военных и транспортных. Ревтрибунал при ВЦИК, Военный ревтрибунал при РВСР, Главный железнодорожный трибунал при НКПС РСФСР объединились в *Верховный трибунал РСФСР*³. Он являлся судом первой инстанции по делам особой важности, кассационным органом, органом судебного надзора за деятельностью всех трибуналов. Трибунал состоял из Пленума и коллегий (кассационной, судебной, военной, военно-транспортной). Председатель трибунала назначался ВЦИК из числа членов коллегии НКЮста РСФСР. Местными органами трибунала являлись его областные отделения.

Вторым актом судебной реформы явилось ограничение прав ВЧК. Отныне единственными государственными органами, обладавшими

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 120.

² См. там же. 1922. № 36. Ст. 424.

³ См. там же. 1921. № 51. Ст. 294.

правом вершить судебное разбирательство и выносить приговоры, становились судебные органы.

Третьим, самым важным актом судебной реформы стала ликвидация раздвоения юстиции на народные суды и ревтрибуналы. Если в период становления Советской власти ревтрибуналы как органы борьбы с контрреволюцией играли решающую роль, то теперь, когда контрреволюция была в основном подавлена, было необходимо укрепить роль народных судов, которые должны были стать основным звеном судебной системы. В ноябре 1922 г. было принято «Положение о судеустройстве РСФСР», которое устанавливало, что на территории РСФСР действуют народный суд, губернский суд и *Верховный суд*.

Народные суды действовали в пределах района или участка. Их компетенция была значительно расширена. Губернский суд выступал теперь в двух качествах: с одной стороны, как орган правосудия по наиболее важным делам, а с другой — как орган судебного управления (по реформе были упразднены отделы юстиции исполкомов Советов и съезды судей, в связи с чем на губернский суд возлагалось руководство работой всех народных судов в губернии).

Верховный суд РСФСР был образован 31 октября 1922 г.¹ Он осуществлял надзор за судебной деятельностью всех судов республики. Вместе с тем он являлся и кассационным судом по делам, рассматриваемым губернскими судами. Таким образом, Верховный суд, как и губернский суд, выступал в двух качествах, но, кроме того, он являлся судом первой инстанции по важнейшим уголовным и гражданским делам. Он состоял из Президиума, пленарных заседаний и коллегий (кассационных — по уголовным и гражданским делам, судебной, военной, военно-транспортной, дисциплинарной). Председатель и члены суда назначались Президиумом ВЦИК. На заседаниях Президиума Верховного суда РСФСР должен был обязательно присутствовать прокурор республики. Президиум распределял обязанности между членами суда, утверждал отчеты коллегий, назначал ревизии местных судов. В работе пленарных заседаний участвовали все члены суда. На заседаниях давалось толкование законов, рассматривались, изменялись и отменялись приговоры коллегий Верховного суда и всех судов.

Четвертое мероприятие судебной реформы касалось прокуратуры. Проект об учреждении прокуратуры был подготовлен Наркомюстом РСФСР еще весной 1922 г. Однако он вызвал резкие возражения многих членов ЦК и правительства, противопоставлявших прокуратуре как органу надзора за законностью «революционную целесообразность». Бурная дискуссия о прокуратуре развернулась на IV

¹ См.: СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

Всероссийском съезде деятелей юстиции, где Н.В. Крыленко почти в одиночку защищал идею создания единой централизованной и независимой от местных властей прокуратуры. В начале мая 1922 г. вопрос обсуждался на третьей сессии ВЦИК. Против централизованной прокуратуры выступили Л.М. Каганович, Д.Б. Рязанов, Н. Осинский и др., потребовав подчинить местных прокуроров исполкомам Советов. Блестящая отповедь этим взглядам была дана в известном письме Ленина «О «двойном» подчинении и законности»¹ (оно было продиктовано в Горках). Однако ленинскую идею централизованной и независимой от местных органов власти прокуратуры тогда провести не удалось. 28 мая 1922 г. ВЦИК утвердил положение о прокурорском надзоре², согласно которому в составе Наркомюста РСФСР образовывался отдел прокуратуры для надзора за соблюдением законов. Во главе его в качестве прокурора республики стоял нарком юстиции РСФСР. Помощники прокурора утверждались президиумом ВЦИК, один из них выполнял прокурорские обязанности в Верховном трибунале (а после преобразования его в Верховный суд РСФСР — в последнем). Прокуроры автономных республик подчинялись ЦИК этих республик, местные прокуроры — исполкомам местных Советов. На прокуратуру РСФСР возлагался надзор за законностью действий всех органов власти и управления, за деятельностью следственных органов дознания и органов ГПУ НКВД РСФСР, поддержание обвинения на суде, наблюдение за правильностью содержания под стражей и за местами лишения свободы³.

С созданием прокуратуры РСФСР значительная часть работы, которая ранее выполнялась губернскими отделами юстиции, отошла к прокурорскому надзору, поэтому с июля 1922 г. Наркомюст РСФСР приступил к ликвидации отделов юстиции губисполкомов и уездных бюро юстиции.

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 197.

² См.: СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

³ См. там же. 1923. № 10. Ст. 120.

РАЗДЕЛ III

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ СССР В 1923—1936 ГГ.

Глава I

ОБРАЗОВАНИЕ СССР РАЗВИТИЕ СССР КАК СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА

Образование СССР. Экономические, внутри- и внешне-политические факторы настоятельно требовали пересмотра сложившихся форм взаимоотношений между республиками. Весной и летом 1922 г. велись переговоры между РСФСР и УССР об уточнении их федеративных отношений. В мае 1922 г. Политбюро ЦК РКП(б) образовало комиссию под председательством М.В. Фрунзе для решения этого вопроса. В ходе ее работы выяснилась необходимость установить новые формы государственных отношений не только между РСФСР и УССР, но и между другими республиками. «Было решено, — писал М.В. Фрунзе, — предложить всем союзным республикам обсудить вопрос о взаимоотношениях советских республик во всей широте и наметить соответствующие решения». Летом 1922 г. вопрос об уточнении принципов построения федерации был поставлен президиумом ЦИК БССР и Закавказским крайкомом РКП(б) в ЦК партии.

Однако по вопросу о принципах создания единого союзного государства не было единого мнения. Первоначально высказывались три точки зрения: 1) создание союза в форме конфедерации, при которой все республики обладали бы национальными рынками, валютой, таможенными системами; армиями и т.п.; 2) включение других советских республик в состав РСФСР на правах автономии; 3) создание федерации равноправных республик. Неприемлемость первого предложения выявилась быстро, тогда как второе, исходившее от Сталина, активно навязывалось республикам. Подго-

¹ Цит. по: История Советского государства и права. М., 1968. Кн. 2. С. 106.

товленный И.В. Сталиным проект «О взаимоотношениях РСФСР с независимыми республиками», предполагавший вхождение республик в состав РСФСР на началах автономии, не предусматривал гласного его обсуждения, а был рассчитан на реализацию в директивном порядке. Широкое распространение этой идеи объяснялось тем, что органы РСФСР (съезды Советов, ВЦИК, СНК, наркоматы) в 1921—1922 гг. уже фактически приобрели значение общесоюзных. За «автономизацию» республик выступали и отдельные представители автономных республик РСФСР. В сентябре—октябре 1922 г. план «автономизации» обсуждался на пленумах ЦК компартий советских республик. Безоговорочно этот план поддержали ЦК Компартий Азербайджана и Армении; пленум ЦК Компартии Грузии признал его преждевременным; ЦК Компартии Белоруссии выдвинул идею сохранения договорных отношений между БССР и РСФСР. И хотя мнение Украины еще не было известно, 23—24 сентября 1922 г. комиссия ЦК РКП(б) одобрила тезисы Сталина².

В.И. Ленин не участвовал в обсуждении, но, ознакомившись с материалами 26 сентября 1922 г., направил членам Политбюро письмо. Отвергнув идею «автономизации», Ленин выдвинул и обосновал идею образования союза республик — Союза ССР. Именно советская социалистическая федерация представлялась ему наиболее приемлемой формой государственно-политического устройства многонациональной страны. Функционирование советской федерации он мыслил как длительный этап разрешения всех противоречий в области национальной жизни, включая сферу государственных отношений. «Такой союз, — писал Ленин, — нельзя осуществить сразу; до него надо доработаться с величайшей терпеливостью и осторожностью»³. Формально согласившись с ленинским предложением, Сталин не отказался от своей позиции и выдвинул тезис о примате классового над национальным. Об этом он говорил в докладе на XII съезде партии (апрель 1923 г.), когда Союз ССР уже был создан, но еще не была утверждена Конституция СССР.

Новый проект комиссии ЦК РКП(б) был окончательно утвержден на Пленуме ЦК 6 октября 1922 г. Он получил полное одобрение партийных и советских органов, трудящихся масс республик. ЦИК УССР (16 октября 1922 г.)⁴, I Закавказский съезд Советов (13 декабря)⁵, IV Всебелорусский съезд Советов (18 декабря)⁶, X Все-

¹ Политбюро ЦК КП(б)У 3 октября 1922 г. высказалось против плана «автономизации» с оговоркой: если ЦК РКП(б) все же признает необходимость вхождения УССР в состав РСФСР, Политбюро возражать не будет.

² Подробнее см.: Якубовская С.И. Строительство союзного советского социалистического государства. М., 1960. С. 147—148.

³ Ленин В.И. Поли. собр. соч. Т. 40. С. 43.

⁴ См.: СУ УССР. 1922. № 45. Ст. 662.

⁵ См.: Первый Закавказский съезд Советов. Тифлис, 1923. С. 147.

⁶ См.: Звезда. Минск, 1922. 19 декабря.

российский съезд Советов (26 декабря)¹ одобрили и поддержали идею создания Союза ССР. Октябрьский Пленум ЦК РКП(б) образовал комиссию для выработки «Основных пунктов» будущей Конституции СССР. Комиссия приняла предложение М.И. Калинина создать в качестве верховного органа власти Всесоюзный съезд Советов (первоначальный проект ограничивался общесоюзным ЦИК). Предложение Л.Б. Каменева и Т.В. Сапронова о том, чтобы создаваемое государство именовалось РСФСР, было отвергнуто. Выработка проекта Основ Конституции и текста Союзного договора была поручена подкомиссии, которая приняла документы, подготовленные Г.В. Чичериным и Д.И. Курским. Было предложено на I съезде Советов СССР принять Декларацию и Договор об образовании СССР лишь в основном, затем ратифицировать их в ЦИК республик и только после этого на II съезде Советов СССР окончательно утвердить эти документы.

I съезд Советов СССР открылся 30 декабря 1922 г. На нем присутствовали 1727 делегатов от РСФСР, 364 — от УССР, 91 — от ЗСФСР, 33 — от БССР². Съезд утвердил два основных документа: Декларацию об образовании СССР и Союзный договор об образовании СССР. В первом из них говорилось, что Союз ССР — это добровольное объединение равноправных народов, доступ в которое открыт всем социалистическим советским республикам, «как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем». За каждой республикой сохранялось право выхода из Союза. Союзный договор состоял из 26 пунктов, в которых определялись основы объединения — компетенция Союза ССР, структура органов власти и управления, устанавливалось единое гражданство и т.п.

I съезд Советов СССР избрал ЦИК СССР. В тот же день, 30 декабря, на первой сессии ЦИК СССР был избран его Президиум и четыре председателя ЦИК СССР (по числу объединившихся республик). Президиуму было поручено подготовить к следующей сессии ЦИК — к апрелю 1923 г. — проекты положений о наркоматах СССР, о СНК и СТО СССР, о ЦИК СССР и его членах, проекты государственного флага и герба СССР.

Таким образом, I съезд Советов СССР стал завершающим этапом объединительного движения народов советских республик. Создание СССР явилось выдающимся событием, показавшим возможность и целесообразность такого союза народов на началах добровольности и равноправия. Представляется, что главной целью образования СССР было даже не решение национального вопроса как такового. Скорее это была форма организации связей между национальными государствами.

Но если идея объединения и создания федерации равноправных республик не вызывала возражений, то вопрос о том, как осу-

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 8. Ст. 325.

² См.: I Съезд Советов СССР. Стеногр. отчет с приложениями. М., 1923. С. 19.

шествовать на практике конструирование органов власти и управления федерации, некоторое время был не совсем ясным. Поэтому вскоре после съезда Советов ЦИК СССР образовал Конституционную комиссию ЦИК под председательством М.И. Калинина. Одновременно Пленумом ЦК РКП(б) была создана Конституционная комиссия под председательством Сталина. 27 апреля 1923 г. (после XII съезда партии) Президиум ЦИК решил создать новую Конституционную комиссию в составе 25 чел. из представителей всех союзных ЦИК. Расширенная комиссия работала с 8 по 16 июня 1923 г. Были обсуждены проекты Конституции СССР, разработанные ВЦИК, ЦИК УССР и ЦИК БССР. В ходе работы над единым проектом Конституции развернулась острая полемика вокруг его отдельных положений и статей. В некоторых из представленных в Конституционную комиссию проектов содержались идеи конфедерации, в других — «автономизации». Представители отдельных автономных республик (в частности, Татарской) вообще предлагали ликвидировать РСФСР, с тем чтобы автономные республики вошли в СССР непосредственно, как субъекты федерации. Сводный проект Конституции СССР был подготовлен комиссией к середине июня 1923 г. Затем он был одобрен на Пленуме ЦК РКП(б), рассмотрен и одобрен высшими органами государственной власти союзных республик. 6 июля 1923 г. ЦИК СССР единогласно одобрил проект Конституции СССР и решил вынести его для окончательного утверждения на II съезд Советов СССР¹. 6 июля 1923 г. первая общесоюзная Конституция вступила в силу. В июле Президиум ЦИК СССР известил народы и правительства мира о том, что высшие органы власти и управления СССР оформились и начали действовать. 31 января 1924 г. II съезд Советов утвердил Конституцию СССР.

Конституция СССР 1924 г. состояла из двух разделов — Декларации об образовании СССР и Договора об образовании СССР. Декларация, принятая еще I съездом Советов СССР, вошла в Конституцию без изменений. Договор вместо 26 теперь содержал 72 статьи. Конституция определила структуру союзных органов власти, их компетенцию. Специальный раздел был посвящен гарантиям суверенных прав союзных республик. Сочетание союзного суверенитета и суверенитета республик гарантировалось разграничением сферы компетенции между союзными и республиканскими органами власти.

Развитие СССР как союзного государства. Со времени принятия Конституции СССР 1924 г. и до принятия Конституции СССР 1936 г. произошли большие изменения в национально-государственном строительстве. Эти изменения шли по нескольким направлениям: 1) изменение состава СССР в результате образования новых союзных республик; 2) изменение государственно-правовой формы некоторых

¹ См.: Вторая сессия ЦИК СССР. Стеногр. отчет и постановления. М., 1923. С. 20.

республик, автономных областей; 3) усиление роли центра, союзных органов власти и управления в результате расширения и укрепления административно-командной системы управления.

Крупным событием стало национально-государственное размежевание в Средней Азии. До 1924 г. на территории Средней Азии и Казахстана существовали три государственных образования — Туркестанская АССР, входившая в состав РСФСР, Бухарская и Хорезмская НСР. Их границы не совпадали с этническими границами расселения народов. В январе 1924 г. на XII съезде Советов Туркестанской АССР был поставлен вопрос о национально-государственном размежевании. 12 июня 1924 г. Политбюро ЦК РКП(б) приняло постановление «О национальном размежевании республик Средней Азии (Туркестана, Бухары, Хорезма)», которое затем было обсуждено в этих республиках. 14 октября 1924 г. ВЦИК принял решение о выделении Туркестанской АССР из состава РСФСР, предоставив ее народам право создать собственные национальные образования.

В результате размежевания были образованы Узбекская и Туркменская ССР, Таджикская АССР в составе Узбекской ССР, Кара-Калпакская автономная область в составе Казахской АССР, Кара-Киргизская автономная область в составе РСФСР. 27 октября 1924 г. ЦИК СССР утвердил решение о создании среднеазиатских национальных республик и областей. 2 января 1925 г. территория Памира была включена в состав Таджикской АССР в качестве Горно-Бадахшанской автономной области.

Для управления вновь созданными республиками и областями в организационный период были образованы временные ревкомы. Они провели необходимую подготовку к проведению выборов в местные Советы и на первые национальные съезды Советов. Наряду с определением границ вновь образованных республик и областей было проведено и экономическое размежевание — распределение между республиками и областями всех ценностей (фабрик, заводов, посевных площадей, скота и т.п.), исходя из численности их населения и размера территории.

III съезд Советов Союза ССР 13 мая 1925 г. единогласно принял в состав Союза ССР Туркменскую ССР и Узбекскую ССР.

В 1929 г. Таджикская республика из автономной была преобразована в союзную. Принимая во внимание, что эта республика по национальному, экономическому и географическому признакам являлась совершенно обособленной от Узбекской ССР, ЦИК СССР 5 декабря 1929 г. утвердил преобразование Таджикской АССР в Таджикскую ССР. На VI съезде Советов СССР (1931) она была принята в состав СССР. Таким образом, к началу 30-х годов в составе СССР насчитывалось уже семь союзных республик.

1 См.: История национально-государственного строительства в СССР. 1917—1978. Т. 1. С. 309.

В то же время уточнялись границы союзных республик: их стремились привести в более полное соответствие с границами фактического расселения народов. Так, к Белоруссии, например, отошла часть территории РСФСР — отдельные районы Витебской, Гомельской и Смоленской губерний, где преобладало белорусское население, к Таджикистану — часть территории Узбекской ССР и т.п.

В середине 20-х годов было проведено размежевание Горской республики. В феврале 1924 г. по докладу А.И. Микояна «О конструкции власти в Горской республике» Оргбюро ЦК партии приняло решение о создании Северо-Осетинской и Ингушской автономных областей и Сунженского (казачьего) округа. Кабардино-Балкарская, Северо-Осетинская, Ингушская, Чеченская и другие автономные области Северного Кавказа и Дагестанская АССР в 1925 г. вошли в состав Северо-Кавказского края. В 1934 г. в результате слияния двух областей была создана Чечено-Ингушская автономная область.

В мае 1923 г. было оформлено создание Бурят-Монгольской АССР в составе РСФСР. В июле 1923 г. Карельская трудовая коммуна была преобразована в Карельскую АССР. В апреле 1925 г. Чувашская автономная область была преобразована в Чувашскую АССР.

В марте 1924 г. Политбюро ЦК КП(б)У обсудило доклад Г.И. Котовского о создании Молдавской республики, а в июле было принято постановление о создании Молдавской АССР со столицей в г. Балта. Кара-Киргизская автономная область в мае 1925 г. была переименована в Киргизскую автономную область, а 18 ноября 1926 г. преобразована в Киргизскую АССР.

В январе 1930 г. Мордовский округ, созданный в 1928 г. в составе Средне-Волжского края, был преобразован в Мордовскую автономную область, а в 1934 г. Мордовия получила статус автономной республики. В марте 1932 г. Кара-Калпакская автономная область была преобразована в Кара-Калпакскую АССР. В декабре 1934 г. была преобразована в автономную республику Удмуртская (Вотская) автономная область.

Такие же изменения государственно-правовой формы национальных объединений происходили и в Закавказских республиках, где получили статус автономий Нахичеванский край (1924) и Нагорный Карабах (1923) в составе Азербайджанской ССР, Абхазия (1930) в составе Грузинской ССР.

Особое место среди национальных образований занимали национальные округа. Они возникали главным образом в местах расселения народностей Севера и Дальнего Востока. Так, в конце 20-х — начале 30-х годов возникли 10 национальных округов: Ненецкий, Таймырский, Эвенкийский, Корякский, Чукотский, Ямало-Ненецкий, Агинский бурятский, Усть-Ордынский бурятский, Коми-Пермяцкий, Ханты-Мансийский.

Укрепление советского многонационального государства предполагало ликвидацию фактического неравенства народов. Достигалось это прежде всего путем прямой материальной помощи республикам. В Среднеазиатские и Закавказские республики переводились из РСФСР фабрики и заводы со всем оборудованием и частью квалифицированных кадров, направлялись оборудование, техника, инвентарь, семена. Большие ассигнования выделялись на ирригацию, строительство железных дорог, электрификацию республик Средней Азии. ЦИК и СНК в 1929 г. приняли решение, по которому высокие темпы развития экономики национальных республик обеспечивались главным образом за счет РСФСР: в бюджет РСФСР отчислялось 64,3 % промышленного налога (остальная его часть поступала в общесоюзный бюджет), тогда как в бюджеты других республик отчислялись все 100 % налога; от сумм однократного обложения в бюджет РСФСР отчислялось 54 %, БССР — 75, УССР — 100, ЗСФСР — 75 %¹.

С конца 20-х годов наметилась тенденция к расширению прав союзных органов (особенно СНК СССР), ужесточению централизации управления и сужению компетенции республик. Прежде всего это касалось промышленности и финансов. Например, первоначальный список предприятий общесоюзного значения, утвержденный 12 ноября 1923 г., все время увеличивался за счет предприятий, изымаемых из республиканского ведения. В 1929 г. ЦИК и СНК СССР издали постановление, по которому при наличии согласия соответствующего органа союзной республики предприятия передавались в ведение Союза ССР по решению СНК СССР, а при отсутствии такового — по решению Президиума ЦИК². На основании этого постановления многие республиканские предприятия были переданы в непосредственное подчинение союзных органов. Значительно расширилась компетенция союзных органов в 1932 г. в связи с ликвидацией ВСНХ.

Нарушался демократический порядок обсуждения и принятия важнейших решений. С конца 20-х годов законопроекты все реже посылались на обсуждение в республики, а в 1929 г. вообще было отменено право республик непосредственно ставить вопросы в ЦИК СССР: теперь республики должны были предварительно вносить их на рассмотрение в СНК СССР. Это ограничение законодательной инициативы республик не только не было исторической необходимостью, но являлось прямым следствием ужесточения централизации управления, ущемления прав союзных республик. Республики неоднократно ходатайствовали об отмене тех или иных постановлений ЦИК или СНК СССР. Между V и VI съездами Советов с подобными

¹ См.: История национально-государственного строительства в СССР. 1917—1978. Т. 1. С. 343.

² См.: СЗ СССР. 1929. № 56. Ст. 521.

просьбами РСФСР обращалась 26 раз, УССР — 26, Узбекская ССР — 5, ЗСФСР — 4 раза.

Образование СССР не могло не повлиять на положение органов управления РСФСР. Впервые перечень общесоюзных наркоматов был дан в Договоре об образовании СССР от 30 декабря 1922 г. Однако эти наркоматы (по иностранным делам, по военным и морским делам, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов, РКИ, ВСНХ, труда, продовольствия, финансов) не формировались: наркоматами СССР стали прежние наркоматы РСФСР, а Российской Федерации пришлось заново создавать наркоматы (продовольствия, финансов, труда, РКИ, ВСНХ). В первое время и аппарат правительства РСФСР не был отделен от правительства СССР, процесс их разделения растянулся на несколько лет. Только в 1927 г. на XIII съезде Советов РСФСР доклад правительства РСФСР впервые слушается отдельно от доклада правительства СССР.

Образование Союза ССР изменило правовое положение республик. Во всех союзных республиках были приняты новые конституции, которые, исходя в целом из принципов Конституции СССР, в то же время являлись ее дополнением. В некоторых конституциях (РСФСР, ЗСФСР, ТССР) отсутствовали главы о суверенных правах республик и праве выхода из состава СССР. В конституциях Абхазской, Грузинской, Армянской, Азербайджанской ССР имелись статьи о праве выхода из СССР. По-разному трактовался вопрос о государственном языке. В Грузии государственным объявлялся грузинский язык, в Абхазии — два языка (абхазский и русский), в Конституции Белорусской ССР говорилось, что все законодательные акты публикуются на белорусском, русском, еврейском и польском языках.

На протяжении всего периода объем полномочий и прав Союза ССР и республик не был стабильным, он менялся в сторону расширения прав Союза преимущественно по вопросам руководства промышленностью и финансами.росло число союзных и союзно-республиканских наркоматов, с 1930 г. все кредитование сосредоточивалось в союзных органах, в частности в Госбанке СССР¹. В 30-е годы были сделаны решительные шаги к централизации судебной системы, расширялась сфера общесоюзной юрисдикции. Все это лишь отчасти можно объяснить необходимостью концентрации сил и средств для восстановления и реконструкции народного хозяйства. В большей мере сказывались чисто субъективные факторы, связанные с распространением волюнтаристских методов руководства, с вытеснением административно-командной системы управления, что влекло за собой необоснованное ограничение прав республик, нарушение демократического порядка принятия решений.

¹ См.: СЗ СССР. 1930. № 8. Ст. 98.

ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ СССР

Высшие органы государственной власти. После объединения республик в единое союзное государство были созданы общесоюзные органы власти — всесоюзные съезды Советов и ЦИК СССР. В союзных и автономных республиках высшими органами власти по-прежнему оставались республиканские съезды Советов и ЦИК. Подобное положение сохранялось до принятия Конституции СССР 1936 г., когда вся система Советов была перестроена.

Верховным органом власти СССР являлся *Съезд Советов СССР*. В Конституции СССР 1924 г. компетенция съездов не оговаривалась. Верховный орган власти Союза ССР мог принять к рассмотрению любой вопрос, относившийся к ведению общесоюзного управления; к исключительному ведению съездов относились изменение Конституции СССР и выборы ЦИК СССР. Съезды Советов также обсуждали работу правительства СССР, отчеты руководителей ведущих хозяйственных наркоматов. Состав съездов формировался в результате многоступенчатых выборов [от городских Советов избиралось из расчета по одному делегату от каждых 25 тыс. избирателей, от губернских (позднее — областных, краевых и окружных) съездов Советов — по одному делегату от 125 тыс. жителей] путем открытого голосования. В тех республиках, где не было губерний, делегаты избирались непосредственно на съездах Советов союзных республик. Съезды Советов СССР являлись верховными органами всех трудящихся независимо от национальности, пола, грамотности, оседлости и религиозных верований. По своей сути избирательное право было всеобщим в том смысле, что были отменены свойственные многим избирательным системам цензы (имущественный, оседлости и т.п.), но оно было всеобщим только для трудящихся. Лишались избирательных прав семь категорий населения: лица, прибегавшие к насмному труду или жившие на нетрудовые доходы (проценты с капитала, с предприятий); частные торговцы; монахи и служители культа; бывшие служащие полиции, жандармерии, охранных отделений; члены бывшего царствующего дома; душевнобольные и состоящие под опекой; лишенные избирательных прав по суду (до 1958 г.). Все эти ограничения мыслились как временные. Не было пассивного и активного избирательного права: все, кто мог избирать, могли быть избраны. Последний принцип сохранялся до 1946 г.

До 1936 г. избирательное право предоставлялось некоторым лицам, не состоявшим в гражданстве СССР: иностранцам, принад-

лежавшим к рабочему классу или не пользовавшемуся чужим трудом крестьянству.

Число делегатов, избравшихся на съезды, постоянно возрастало: число делегатов с решающим голосом на Всесоюзных съездах Советов (с I по VIII) выросло с 1673 до 2106.

Съезды Советов СССР созывались раз в год, а с 1927 г. — один раз в два года. Помимо очередных съездов по инициативе ЦИК СССР или по требованию не менее двух союзных республик мог быть созван чрезвычайный съезд Советов СССР. Всего с момента образования СССР (1922) было создано семь очередных и один чрезвычайный съезд Советов СССР (на нем была утверждена Конституция СССР 1936 г.).

В Президиум съезда избиралось до 100 чел., заседания вели поочередно председатели ЦИК союзных республик. Съезд образовывал вспомогательные органы — Совет старейшин, мандатную комиссию, редакционные комиссии.

Съезды Советов СССР осуществляли функции верховного органа власти, однако круг вопросов, обсуждаемых на съездах, в условиях зарождения и развития административно-командной системы управления неуклонно сужался. Важнейшие решения по кардинальным вопросам экономики, политики, культуры (коллективизация, индустриализация и т.п.) принимались зачастую не на съездах Советов СССР или сессиях ЦИК СССР, а партийными органами. Поэтому обсуждавшиеся на всесоюзных съездах доклады правительства или наркомов были информационными, отчетными, а не постановочными. С 1929 г. нарушались и сроки созыва съездов Советов СССР, сами съезды все больше принимали парадный, торжественный, а не деловой характер.

Так как съезды Советов собирались периодически, необходим был постоянно действующий высший орган власти. Такими органами являлись *Центральный Исполнительный Комитет (ЦИК)* и его Президиум. Идея создания союзного ЦИК принадлежала В.И. Ленину. Он подчеркивал необходимость установления такого порядка, при котором в этом высшем общесоюзном органе власти будут председательствовать по очереди руководители ЦИК союзных республик.

Образованный на I съезде Советов СССР ЦИК СССР включал 171 члена и 138 кандидатов¹. Представительство союзных республик в нем было пропорционально численности их населения. При этом РСФСР и УССР добровольно отдали часть своих мест в пользу менее населенных республик. Среди членов ЦИК СССР рабочие составляли 46,2 %, крестьяне — 13,6, служащие и интеллигенция — 40,2 %. Численный состав ЦИК СССР изменялся: на III съезде

¹ См.: Съезды Советов в документах, 1917—1936 гг. М., 1960. Т. 3. С. 13.

Советов в ЦИК СССР было избрано 582 чел., на VII съезде Советов — 757 чел.

По своей структуре ЦИК СССР сначала был однопалатным, а с июля 1923 г. — двухпалатным. Обе палаты были равноправны. Голосование, как правило, проводилось раздельно. Прения по докладам также велись раздельно. Предложения обсуждать доклады на общем собрании обеих палат первое время не всегда встречали поддержку, но с конца 20-х годов с согласия обеих палат все чаще стали практиковаться совместные заседания.

Функции, полномочия и структура ЦИК СССР определялись Конституцией СССР 1924 г. и Положением, принятым в 1923 г. ЦИК СССР обладал широкими полномочиями в экономической области (выработка единого народнохозяйственного плана и государственного бюджета СССР, установление общесоюзных налогов и доходов, единой денежной системы), в области национально-государственного строительства, в решении спорных вопросов между союзными республиками. Он обладал правом отмены постановлений съездов Советов и ЦИК союзных республик, нарушающих Конституцию СССР, устанавливал принципы землеустройства и землепользования, судопроизводства и судопроизводства. В области внешнеполитической деятельности ЦИК СССР был уполномочен заключать внешние займы, ратифицировать договоры (с 1925 г.). Обязательному рассмотрению в ЦИК СССР подлежали все декреты, устанавливавшие общие нормы политической и экономической жизни. Все вопросы решались открытым голосованием и простым большинством голосов, допускалось и поименное голосование по требованию членов ЦИК.

Члены ЦИК СССР были наделены законодательной инициативой, имели право запроса, могли присутствовать на заседаниях любого органа власти и управления на территории СССР. Исключить члена ЦИК из его состава мог только съезд Советов и лишь в особых случаях — сам ЦИК, обязанный уведомить об этом съезд.

ЦИК СССР работал сессионно: очередные сессии проводились 3 раза в год¹. По Договору об образовании СССР сессии ЦИК СССР намечалось проводить в столицах союзных республик, но в Конституцию СССР это положение не вошло. Состоялось всего две выездные сессии: в 1925 г. — в Тбилиси, в 1927 г. — в Ленинграде.

Продолжительные перерывы между сессиями привели к расширению законодательной и контролирующей деятельности Президиума ЦИК. С начала 30-х годов на сессиях ЦИК СССР была введена новая процедура: делегатам предлагалось утвердить «списком» постановления, принятые Президиумом ЦИК между

¹ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 297.

² См.: Съезды Советов в документах, 1917—1936 гг. Т. 3. С. 196.

сессиями ЦИК СССР. На сессии в январе 1934 г. этот список состоял из 34 постановлений, в январе 1936 г. он уже насчитывал 66 постановлений. Утверждение «списком» лишало делегатов возможности обсуждения закона, внесения в него изменений.

Для подготовки всех материалов и сессий ЦИК обе палаты избирали свои Президиумы, которые образовывали общий Президиум ЦИК СССР. Первое заседание Президиума ЦИК состоялось 10 января 1923 г. Он включал 19 чел.: 11 — от РСФСР, 4 — от УССР, 3 — от ЗСФСР, 1 — от БССР. На первой сессии ЦИК второго созыва был избран новый Президиум в составе 21 члена. Кроме 7 человек, избранных на совместном заседании обеих палат, в него вошли в полном составе Президиумы обеих палат. Президиум являлся высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти между сессиями ЦИК СССР. Он имел право издавать законодательные акты, вносить изменения в Конституцию (за исключением ее основ). Он объединял работу СНК СССР и ЦИК союзных республик, мог приостанавливать действие постановлений СНК СССР, съездов Советов союзных республик и республиканских ЦИК. Президиум мог издавать постановления, распоряжения; он информировал палаты ЦИК о наиболее важных постановлениях, изданных в период между сессиями. В начале 30-х годов нормотворческая деятельность Президиума расширилась, в ряде случаев он решал вопросы, относившиеся не только к компетенции ЦИК, но и съездов Советов. К исключительной компетенции Президиума относились вопросы общей и частной амнистии, о присеке в гражданство и лишении его.

Вместе с тем Президиум ЦИК СССР помимо законодательной деятельности обладал и другими рычагами воздействия. Например, когда в ноябре 1929 г. Пленум ЦК ВКП(б) потребовал усилить роль местных Советов в проведении коллективизации, Президиум ЦИК провел совещание (январь 1930 г.) представителей Советов. Было признано, что Советы должны встать во главе колхозного движения, а сельский Совет, не перестроивший своей работы, подлежал немедленному пересозданию¹. 31 января 1930 г. было разослано циркулярное письмо во все ЦИК союзных республик, в котором «рекомендовалось» провести досрочные перевыборы в сельские и районные Советы, если их состав был засорен «чуждыми элементами» и плохо руководил коллективизацией².

Централизация управления, стягивание все большего количества функций по управлению всеми сторонами государственной жизни в общесоюзные органы власти и сращивание партийного и государственного аппаратов привели к тому, что ЦИК СССР и его Президиум постепенно обрастали огромным количеством учреждений.

¹ См.: История Советской Конституции. С. 617.

² См. там же. С. 618.

В непосредственном подчинении ЦИК СССР и его Президиуму находились: Всесоюзный комитет нового алфавита, Комитет по заведению ученых и учебными учреждениями, Комитет по земельному устройству трудящихся цыган, Комитет по земельному устройству трудящихся евреев, Комиссия по улучшению труда и быта женщин, Всесоюзный Совет по коммунальному хозяйству, Комиссия по делам религиозных культов, институты (красной профессуры, востоковедения, литературы им. Горького, живых восточных языков и др.), музеи и т.п. Всего в непосредственном ведении ЦИК СССР находилось более 100 учреждений, на его бюджете числилось несколько газет и журналов, 34 коммунистические сельскохозяйственные школы, несколько десятков научных и учебных заведений. Высший орган власти из законодательного органа постепенно превращался в некий «всеобщий наркомат», управляющий огромным хозяйством.

Высшие органы управления. Общесоюзное правительство — Совет Народных Комиссаров СССР свое законодательное оформление получило в Договоре об образовании СССР, в специальном положении о СНК СССР от 12 ноября 1923 г.¹ и в Конституции СССР 1924 г. 6 июля 1923 г. вторая сессия ЦИК образовала СНК СССР, а 17 июля правительство приступило к исполнению своих обязанностей.

Согласно Конституции СССР 1924 г., СНК СССР являлся исполнительным и распорядительным органом ЦИК СССР и образовывался им на срок полномочий ЦИК. СНК должен был регулярно отчетываться о проделанной работе на съездах Советов СССР и сессиях ЦИК СССР. В первый состав СНК СССР вошли наркомы: иностранных дел, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов, РКИ, труда, продовольствия, финансов, ВСНХ. С правом совещательного голоса в заседаниях СНК участвовали представители союзных республик, члены ЦИК СССР, председатели ОГПУ и ЦСУ, председатели СНК союзных республик. Главой правительства был избран В.И. Ленин, после его смерти СНК СССР возглавлял А.И. Рыков (1924—1930), затем В.М. Молотов (1930—1941). По мере возникновения новых наркоматов состав СНК СССР пополнялся новыми наркоматами.

К компетенции СНК СССР были отнесены вопросы общегосударственного управления: организация обороны страны, руководство внешними сношениями, организация непосредственного руководства народным хозяйством и всеми другими отраслями государственной жизни. Это руководство осуществлялось через центральные отраслевые органы — несоединенные (союзные) и объединенные (союзно-республиканские) наркоматы СССР. СНК СССР осуществлял общее руководство в области просвещения, здравоохранения, руководил де-

¹ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО. 1923. № 10. Ст. 298.

тельностью наркоматов, рассматривал их отчеты, улаживал разногласия между ними. Он утверждал концессионные договоры, разрешал споры между СНК союзных республик, рассматривал протесты и жалобы на постановления СТО и других учреждений при нем, на распоряжения наркомов, утверждал штаты общесоюзных учреждений, назначал должностных лиц.

На СНК СССР возлагалась и законодательная работа: он предварительно рассматривал проекты декретов и постановлений, которые затем вносились на утверждение ЦИК СССР и его Президиума. СНК фактически издавал декреты и постановления, имевшие силу закона, а с начала 30-х годов все законопроекты должны были предварительно вноситься на его рассмотрение, хотя это и не предусматривалось Конституцией. Состав СНК СССР значительно расширялся, рос и его рабочий аппарат. В первое время он был немногочисленным и состоял из управления делами и комиссий, затем появились три секретариата (СНК, СТО и Управления делами), редакционно-юридическое бюро, экономическое бюро, информационное бюро, административно-хозяйственное управление, бюро заявлений и жалоб и др.

Одной из важнейших комиссий СНК СССР являлся *Совет Труда и Оборона*. Он был образован 17 июля 1923 г.¹ для осуществления хозяйственных и финансовых планов, корректировки их в соответствии с экономической и политической обстановкой, для руководства наркоматами в области народного хозяйства и обороны.

СТО рассматривал и утверждал уставы трестов и акционерных обществ и решал все другие вопросы, которые СНК «признает необходимым передать ему». При СТО в первое время состоял ряд комиссий — Госплан СССР, Комиссия по внутренней торговле СССР, Государственная арбитражная комиссия (для разрешения имущественных споров предприятий) и др.

При правительстве в эти годы существовало значительное количество самостоятельно обособленных ведомств — ЦСУ, Концессионный комитет, Ирригационный комитет, Переселенческий комитет, Главное управление гидрометслужбы, Комиссия исполнения, Комиссия советского контроля и др.

Для улучшения связей с правительствами союзных республик был учрежден институт постоянных представительств этих республик при правительстве СССР.

¹ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО. 1923. № 1. С. 25; № 2. С. 47.

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Административно-территориальное устройство. Укреплению и максимальному приближению государственного аппарата и общественных организаций к населению должно способствовать рациональное административно-территориальное устройство. Административно-территориальное устройство имеет определяющее значение для построения системы местных Советов и функционирования всего аппарата государственного управления на местах. Оно также тесно связано с деятельностью на местах различных общественных организаций.

С образованием СССР появилась возможность приступить к практическому проведению нового районирования. Этот вопрос обсуждался 27 декабря 1922 г. в СТО, в апреле 1923 г. — на XII съезде партии. Важно подчеркнуть, что наряду с заменой губерний, уездов и волостей районно-областным делением предполагалось значительно расширить права местных органов власти за счет передачи им некоторых прав республиканских органов (в частности, бюджетно-финансовых). В этом случае сложились бы благоприятные условия для концентрации и более эффективного использования значительных материальных и финансовых средств в руках областных (краевых) органов. Создание районов позволило бы приблизить к населению, главным образом к крестьянству, обслуживающие учреждения (агроветеринарные службы, больницу, почту и т.п.). Эти идеи нового районирования подтвердила XIV партконференция (1925), указав, что этот шаг к децентрализации поможет освободить центральные органы от многих оперативных функций. Однако на практике децентрализацию осуществить не удалось.

XII съезд партии (1923) рассмотрел специальный доклад о районировании и в принятой резолюции отметил, что прежнее административное деление не соответствует новым политическим и экономическим потребностям страны, и указал на необходимость проведения эксперимента по районированию. В качестве объекта были выбраны промышленный Урал и сельскохозяйственные районы Северного Кавказа. В 1923 г. была создана Уральская область, разделенная на округа и районы. В 1925 г. был образован Северо-Кавказский край, где сначала были ликвидированы уезды, волости укрупнены и преобразованы в районы, а затем созданы округа и упразднены губернии. Вскоре были образованы Сибирский (1925) и Дальневосточный (1926) края, Ленинградская (1927), Московская (1929) и Ивановская (1929) области. В 1928 г. закончилась реорганизация Центрально-Черноземной, Средне-Волжской и Нижне-Волжской областей, затем были созданы еще 4 области (Западная,

Нижегородская, Центрально-Промышленная, Ивановская) и Северный край. В других республиках районирование было проведено несколько раньше, и их территории были разделены только на округа и районы: в УССР — 1923—1925 гг., в БССР — 1924, в Туркменской ССР — 1924, в Узбекской ССР — 1925, в Таджикской ССР — 1928—1929 гг.

Поскольку новая структура административно-территориального устройства вводилась постепенно, новые единицы в течение ряда лет существовали наряду с губерниями и уездами.

К концу 1929 г. в РСФСР закончился переход к областному (краевому), окружному, районному делению; в остальных республиках — к окружному и районному делению. Так была создана новая система административно-территориального деления: вместо старых губерний, уездов, волостей были образованы новые административные единицы, построенные на основе учета экономических данных и особенностей национального состава и бытовых особенностей населения. Но с началом массовой коллективизации центр тяжести всей работы в деревне переместился в районы. Округа (и окружные партийные и советские органы) становились порой лишним звеном, а то и препятствием в ускорении проведения коллективизации. Поэтому в июле 1930 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О ликвидации округов»¹. Теперь районным Советам передавались все права и обязанности, ранее принадлежавшие округам, их финансово-материальная база и 90 % руководящих работников окружного аппарата. К концу 1930 г. ликвидация окружного звена почти повсеместно была завершена. Сохранились лишь национальные и некоторые другие округа, имевшие особое значение в силу их отдаленности от центра (Камчатский, Сахалинский, Мурманский). В последующие годы число округов даже несколько увеличилось, что было обусловлено спецификой регионов, где они создавались (Старобельский округ в Донбассе, Сурхан-Дарьинский и Кашка-Дарьинский в Узбекистане и др.). В 1937—1944 гг. они были постепенно ликвидированы. Были также сохранены Ненецкий национальный округ в Северном крае и Коми-Пермяцкий округ в Уральской области. В 1930—1931 гг. в местах поселения народов Севера были созданы еще 6 национальных округов².

Дальнейшее совершенствование административно-территориального устройства шло по линии разукрупнения областей (краев) и районов. К областному делению перешли некоторые республики, ранее не имевшие областей (Украина, Казахская АССР). В 1932 г. были образованы области в Украинской ССР³. В 1934 г. территория

¹ См.: СЗ СССР. 1930. № 37. Ст. 400.

² См. там же. 1931. № 8. Ст. 98.

³ См. там же. 1932. № 5. Ст. 28; № 22—23. Ст. 138. № 28. Ст. 170.

Северо-Кавказского края была разделена на Азово-Черноморский и Северо-Кавказский края, было проведено разукрупнение Горьковского, Средне-Волжского, Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского краев (созданы в 1930 г.), образованы Саратовский и Сталинградский края¹. Уральская область была разделена на Свердловскую, Челябинскую и Обско-Иртышскую, Центрально-Черноземная — на Воронежскую и Курскую области². В 1935 г. было проведено разукрупнение Московской, Западной, Ленинградской и Ивановской областей³. На Дальнем Востоке, где ранее уже существовали 4 области, в 1934 г. возникли еще 4 (Уссурийская, Хабаровская, Зейская и Нижне-Амурская)⁴.

Все эти разукрупнения были связаны со стремлением максимально приблизить партийные и советские органы к селу: в ноябре 1934 г. Пленум ЦК партии даже дал указание провести районирование на базе новых МТС, что далеко не во всех случаях было оправдано.

Разукрупнение районов в республиках привело к увеличению их числа с 2443 в 1934 г. до 3463 в 1938 г.⁵ Административно-территориальное устройство союзных республик, сложившееся к 1936 г., получило закрепление в Конституции СССР 1936 г. и в конституциях союзных республик.

Местные органы государственной власти и управления. Основой национальной государственности всех республик являлись местные Советы. Это положение было закреплено в конституциях союзных республик. Высшим органом государственной власти в губерниях, уездах, волости являлись соответствующие съезды Советов, в селениях и городах — сельские и городские Советы, в национальных районах — съезды Советов автономных областей, а в период между съездами Советов — исполкомы, избранные соответствующими Советами.

Съезды Советов созывались исполкомами в установленные конституциями сроки. Делегаты избирались на основе многостепенных выборов открытым голосованием. Делегаты на волостной съезд Советов избирались сельскими и поселковыми Советами, на уездный съезд Советов — волостными съездами и Советами городов и поселков, на губернский съезд — уездными съездами Советов и Советами городов и поселков городского типа. Так же формировались и съезды Советов автономных областей и их административных единиц.

Областные съезды Советов формировались иначе: они составлялись из представителей городских Советов и уездных съездов Советов (из расчета один депутат от 5 тыс. жителей в городах, в уездах — по одному депутату от 25 тыс. избирателей). Окружные

¹ См.: СЗ СССР. 1934. № 5. Ст. 33, 34, 35.

² См.: СУ РСФСР. 1934. № 26. Ст. 153.

³ См. там же. 1935. № 4. Ст. 35, 38; № 5. Ст. 45; № 17. Ст. 56; № 10. Ст. 73.

⁴ См. там же. 1934. № 31. Ст. 190.

⁵ См.: Советское государство. 1938. № 5. С. 96.

съезды — из представителей городских Советов и волостных съездов Советов (из расчета один депутат от 2 тыс. жителей в городах, в волостях — по одному депутату от 2 тыс. избирателей).

В первое время съезды Советов и пленумы исполкомов созывались нерегулярно, их компетенция была недостаточно полно определена. Решение важнейших вопросов принадлежало исполкомам, в деятельности которых преобладали методы администрирования, свойственные периоду «военного коммунизма». Активность избирателей была очень низкой. Так, на выборах в сельские Советы в 1922 г. участвовало лишь 22,3 % всех избирателей.

В 1924 г. в РСФСР были приняты новые положения о сельских Советах, волостных съездах Советов и их исполкомах, уездных съездах Советов и их исполкомах, в 1925 г. — о городских Советах¹. Перестройка местных органов власти в союзных и автономных республиках проходила в основном в том же направлении, что и в РСФСР, но с учетом национальных, социально-экономических и культурно-бытовых особенностей. Во время избирательной кампании 1925 г. активность населения несколько возросла: в сельских местностях в выборах участвовало до 44,7 %, а в городах — до 47,5 % избирателей².

В 1924—1929 гг. союзные республики пересмотрели положения о местных Советах и их исполкомах и издали ряд законодательных актов. В республиках Средней Азии эта работа встречала много трудностей. В ряде районов (особенно у кочевых народов) управление осуществлялось родовой знатью. В Туркменской ССР лишь после избирательной кампании 1926—1927 гг. закончился переход от ревкомов и назначения аульных аксакалов к выборным Советам. В Киргизии в ряде районов Туркестана управление также находилось в руках родовых вождей и аксакалов. В РСФСР в 1929 г. во время коллективизации были попытки вообще ликвидировать сельские Советы, объединив их с правлениями колхозов.

По положению о городских советах от 7 декабря 1925 г.³ они образовывались не только в тех городах, которые насчитывали свыше 10 тыс. жителей, но и вообще во всех городах и рабочих поселках. Избирались они на один год, нормы представительства зависели от количества населения. Городские Советы посылали делегатов на уездные, окружные, губернские, областные и краевые съезды Советов. Горсоветы из своего состава избирали президиум (не более 11 чел.). Совет созывался президиумом горсовета не реже одного раза в месяц.

К исключительному праву горсовета относилось утверждение городского бюджета и отчета о его исполнении, избрание делегатов на съезды Советов, рассмотрение плана работ пленума и секций.

¹ См.: СУ РСФСР. 1924. № 82. Ст. 827; 1925. № 91. Ст. 661.

² См.: История Советского государства и права. Кн. 2. С. 239.

³ См.: СУ РСФСР. 1925. № 91. Ст. 661.

Существовали следующие секции горсоветов: коммунального хозяйства, финансово-бюджетная, народного образования, здравоохранения, кооперативно-торговая.

8 февраля 1928 г. ЦИК СССР издал «Основные положения об образовании в Союзе ССР городских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов»¹, уточнявшие положение 1925 г. По новому положению за горсоветами закреплялись все предприятия, строения, земли, располагавшиеся в пределах городской черты. «Основные положения» подтвердили, что руководящим органом горсовета являлся его пленум, который собирался не реже одного раза в месяц, а исполнительным — избираемый на пленуме президиум. Горсоветы не имели собственных отделов, за исключением коммунального. Всеми остальными отраслями хозяйства управляли отделы горисполкомов. Позднее, в 1929 г., ЦИК союзных республик было предоставлено право разрешать горсоветам крупных городов образовывать помимо коммунального и другие отделы и ставить о том в известность Президиум ЦИК СССР². Горсоветы стали создавать секции: коммунального хозяйства, финансово-бюджетную, народного образования, здравоохранения, торгово-кооперативную, РКИ. 15 апреля 1929 г. ВЦИК и СНК РСФСР была утверждена инструкция об образовании в городах с населением более 100 тыс. жителей районных Советов³.

С завершением районирования сложилась новая территориальная организация, что требовало уточнить функции Советов. 3 октября 1930 г. Президиум ЦИК СССР утвердил инструкцию о выборах в Советы. В 1931 г. по всей стране были проведены досрочные выборы тех Советов и их исполкомов, которые не смогли обеспечить руководство колхозным движением.

Упразднение в 1930—1931 гг. округов и переход к двухступенному административному делению [область (край) — район]⁴ повысили роль районного аппарата. Союзные республики пересмотрели старые положения о сельских Советах. 1 января 1931 г. ВЦИК утвердил новое положение о сельских Советах РСФСР⁵. Сельсоветы, объединявшие батрацко-бедняцкие и середняцкие массы деревни, были призваны возглавить практическую работу, по социалистическому переустройству сельского хозяйства. Им было предоставлено право издавать обязательные постановления, налагать административные взыскания. 1 января 1931 г. ВЦИК утвердил положение о районных съездах Советов и их исполкомах⁶. Районный

¹ См.: СЗ СССР. 1928. № 10. Ст. 86.

² См. там же. 1929. № 13. Ст. 112.

³ См.: СУ РСФСР. 1929. № 55. Ст. 354.

⁴ См.: СЗ СССР. 1930. № 42. Ст. 435.

⁵ См.: СУ РСФСР. 1931. № 11. Ст. 142.

⁶ См. там же. Ст. 143.

съезд Советов формировался из представителей, избравшихся всеми сельскими Советами района (1 делегат от 300 жителей), и представителей горсоветов, фабрик, заводов, совхозов, МТС, располагавшихся вне городских поселений (1 делегат от 60 избирателей). На съезде избирался райисполком (не более 45 чел.), последний избирал из своего состава президиум (не более 9 чел.). Президиум в период между заседаниями райисполкома обладал правами последующего и был ответствен перед ним. При райисполкомах создавались отделы (общий, земельный, финансовый, планово-статистическая часть, РКИ, управление милиции и уголовного розыска), учреждался институт районных инспекторов (по народному образованию, по здравоохранению, по военным делам и т.п.). Положение устанавливало обязательные для всех райисполкомов секции: 1) советского строительства и контроля исполнения; 2) промышленности, труда и снабжения; 3) сельского хозяйства; 4) финансово-бюджетную; 5) народного просвещения; 6) здравоохранения.

20 января 1933 г. было утверждено положение о городских Советах¹. Оно значительно расширяло их компетенцию, вносило ряд новых моментов в организацию их работы. Положение устанавливало два типа горсоветов: 1) республиканского и областного подчинения; 2) районного подчинения.

При горсоветах, непосредственно подчиненных ЦИК автономных республик, краевым и областным исполкомам, образовывались отделы: коммунальный, финансовый, снабжения, РКИ, труда, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения. При президиумах этих Советов образовывались плановая комиссия и орготдел.

При горсоветах городов районного подчинения создавались отделы (коммунальный, финансовый, народного образования) и инспекции (труда, здравоохранения и социального обеспечения). При президиумах этих Советов создавалась плановая комиссия. При Советах городов, к которым были присоединены сельские местности, образовывались земельные отделы.

Положение повышало роль пленумов горсоветов: к их исключительному ведению были отнесены вопросы планирования, бюджета, заключения займов, перепланировки города и т.п. В положении уделялось большое внимание секциям и депутатским группам. Самое существенное нововведение заключалось в разрешении возлагать на секции выполнение отдельных обязанностей отделов и инспектур.

В 1930/31 хоз. году в РСФСР в выборах в сельсоветы участвовало 69,3 % избирателей, а в горсоветы — 80 %, в БССР —

¹ См.: СУ РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

соответственно 66,3 и 77,4 %. На Украине в выборах в Советы приняло участие 76 % избирателей. В целом по СССР проголосовало 70 % избирателей¹.

Однако укрепление административно-командной системы управления не могло не приводить к нарушению советской демократии. Это выражалось в таких фактах, как, например, смена без проведения перевыборов значительного количества председателей райисполкомов в ряде областей РСФСР и в других республиках. В 1931—1932 гг. в Грузинской ССР был снят 91 председатель сельсовета, в Армянской ССР — 25. В Ленинградской области за 1931 г. сменилось без проведения перевыборов 90 % председателей райисполкомов². Случаи несоблюдения принципа выборности можно встретить во всех регионах страны. Факты нарушения социалистической законности, несоблюдения партийной этики, необоснованные репрессии в середине 30-х годов сами становились нормой жизни. Уничтожение депутатского корпуса на местах приводило к тому, что депутатские мандаты без всяких выборов выдавались лицам, не имевшим никакого отношения к Советам³.

В феврале 1930 г. Президиум ЦИК СССР принял постановление о мобилизации членов горсоветов для пополнения руководящих кадров сельсоветов в районах сплошной коллективизации⁴, на основании которого 7200 членов горсоветов направлялись в деревню на срок не менее одного года. Подобные мобилизации проводились неоднократно.

Складывалась ситуация, при которой, с одной стороны, партийные решения и постановления ЦИК СССР законодательно расширяли права Советов, требовали широкого вовлечения трудящихся в работу Советов, а с другой — сращивание партийного и государственного аппаратов, номенклатурный принцип распределения кадров приводили к тому, что в системе органов государственной власти Советы постепенно становились самыми безвластными.

В 1931 г. вопрос о необходимости укрепить местные Советы в связи с проведением коллективизации обсуждался на республиканских съездах Советов. На основе их решений ЦИК многих республик приняли новые положения о Советах: принципиально новым моментом в деятельности сельсоветов стало складывание их собственного бюджета, которое завершилось в 1932 г. (в северных районах РСФСР — в 1934 г.).

¹ См.: Якубовская С.И. Развитие СССР как союзного государства. 1922—1936 гг. М., 1972. С. 148—149.

² См.: Власть Советов. 1934. № 4—5. С. 50.—51.

³ Подробнее см.: Якубовская С.И. Развитие СССР как союзного государства. 1922—1936 гг. С. 154.

⁴ См.: СЗ СССР. 1930. № 12. Ст. 140.

В работе Советов было немало трудностей, но главной проблемой оставалась проблема кадров. Например, в Туркменской ССР делопроизводство сельсоветов велось на арабском языке, а основная часть председателей аулсоветов была неграмотна. В Азербайджанской ССР в 1927 г. среди председателей сельсоветов 51,2 % были неграмотны, а среди членов горсоветов (за исключением Баку) — 68,1 %¹.

Отличительной чертой этого периода являлась особая форма устройства национальностей, вкрапленных среди русского или другого большинства. В ряде республик национальные меньшинства составляли порой значительный процент населения (татары в Московской губернии, украинцы на Дальнем Востоке и т.п.). Например, в Белоруссии (по данным переписи 1926 г.) евреев было 8,19 %, русских — 7,7, поляков — 2 % и т.д. III съезд Советов поручил ЦИК СССР ввести во все выборные советские органы представителей национальностей, а в районах компактного проживания национальных групп создавать национальные Советы и райисполкомы (на Севере — родовые Советы)² и вести делопроизводство на языке местного населения. К 1927 г. в Белоруссии, например, существовало 22 еврейских Совета, 23 польских, 2 русских, 5 латышских и 2 немецких. С 1930 г. в ряде областей при край(обл)исполкомах и при исполкомах Советов крупных городов стали вновь (как это было в 1918—1924 гг.) возникать национальные отделы или нацкомиссии. Впоследствии, когда восторжествовала сталинская национальная политика с ее административно-командными методами и чрезмерной централизацией управления, недоверием и подозрительностью по отношению к целым народам, нацотделы Советов и национальные Советы и исполкомы были ликвидированы.

Глава 4

ОБЩЕФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

После образования СССР 6 июля 1923 г. были созданы общесоюзные органы управления народным хозяйством: ВСНХ СССР, общесоюзные наркоматы СССР, союзно-республиканские наркоматы СССР, специальные отраслевые и функциональные комиссии, управления, главные управления СССР. В союзных республиках управ-

¹ См.: Советское строительство. 1927. № 12. С. 81.

² См.: СУ РСФСР. 1926. № 73. Ст. 575.

ление народным хозяйством осуществляли СНХ республик, союзно-республиканские и республиканские наркоматы республик.

Основным звеном непосредственного государственного управления стали наркоматы трех типов: общесоюзные, союзно-республиканские, республиканские. Общесоюзные наркоматы осуществляли так называемое прямое руководство. Это были единые, строго централизованные органы государственного управления. Они руководили порученной им отраслью государственного управления на всей территории СССР непосредственно или через создаваемые ими на местах учреждения. В союзно-республиканских наркоматах СССР управление было децентрализовано: наркомат СССР осуществлял руководство не прямо, а через одноименный наркомат союзной республики. Республиканские наркоматы управляли порученной им отраслью непосредственно в пределах территории республики.

К наркоматам примыкали и другие органы государственного управления — комитеты, главные управления, комиссии. Они создавались либо по отраслевому принципу, либо по функциональному.

С конца 20-х годов происходили существенные изменения во взаимоотношениях между союзными органами власти и республиками. Основная черта этого периода — значительное расширение прав общесоюзных органов, усиление централизации. Сама по себе централизация управления ни плоха, ни хороша. Она может быть исторически оправдана, но всегда должна быть добровольной, демократической, опираться на поддержку трудящихся. Однако в условиях формировавшейся административно-командной системы управления разумная централизация управления народным хозяйством выродилась в бюрократический централизм, пронизавший все органы управления.

Расширение прав общесоюзных органов управления проявлялось прежде всего в хозяйственной области — в управлении промышленностью, в бюджетных правах республик, в определении порядка передачи предприятий из ведения республик в общесоюзное подчинение, в преобразовании союзно-республиканских наркоматов в союзные и создании союзных наркоматов в тех отраслях, которые ранее находились в ведении республик. Все это приводило к тому, что с начала 30-х годов хозяйственная самостоятельность республик все более сужалась.

Управление промышленностью. С образованием СССР вся промышленность была разделена по значению и подчиненности на три категории — общесоюзную, республиканскую и местную.

По положению, утвержденному в ноябре 1923 г., в качестве объединенного (союзно-республиканского) наркомата был создан *Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) СССР*¹. На него возлагалось руководство общесоюзной промышленностью и общее

¹ См.: СУРСФСР. 1923. № 109—110. Ст. 1039.

регулирование развития всей остальной промышленности (в том числе кооперативной и частной). В непосредственном ведении ВСНХ СССР оставались предприятия союзного значения. ВСНХ СССР осуществлял общее руководство республиканскими СНХ: он давал им директивы, но не вмешивался в управление предприятиями республиканского и местного значения. В ведении СНХ республик находились в основном предприятия легкой и пищевой промышленности. ВСНХ СССР стал органом руководства промышленностью на всей территории СССР, он действовал по директивам СТО СССР и СНК СССР. СНХ союзных республик непосредственно подчинялись СНК и ЦИК своей республики (председатель СНХ республики назначался и отзывался ее ЦИК, Президиум СНХ — совнаркомом республики). ВСНХ РСФСР и других союзных республик осуществляли оперативное руководство республиканской промышленностью и общее регулирование местной промышленности. При этом они строились по принципу двойного подчинения — ВСНХ СССР и Совнаркому своей республики.

Аппарат ВСНХ СССР состоял из двух основных частей. Одну часть составляли отделы и подразделения, которые непосредственно руководили трестами общегосударственного значения, другую — отделы и подразделения, которые осуществляли общее регулирование развития всей промышленности. В 1923—1927 гг. ведущей хозяйственной организацией в системе управления промышленностью оставался хозрасчетный промышленный трест. ВСНХ устанавливал для трестов план производства и проверял его выполнение, регулировал движение их основных фондов. Структура, права и обязанности трестов были определены в декрете от 10 апреля 1923 г. «О государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчета (трестах)»¹. Трестирование промышленности было органически связано с переводом ее на хозрасчет: тресты снимались с госснабжения, им предоставлялось право самостоятельно заготавливать сырье, топливо, реализовывать на рынке свою продукцию. Вскоре, однако, выяснилось, что тресты плохо справляются со сбытом: торговый аппарат трестов не имел достаточного опыта, издержки обращения росли, а следовательно росли и цены. Не в силах освоить весь рынок (территориально), они предпочитали побыстрее сбыть продукцию, главным образом в Москве, что явилось одной из причин кризиса сбыта в 1922/23 хоз. году, когда московский рынок оказался перенасыщен товарами. Тогда наряду с трестами появились синдикаты.

Синдикаты занимались не производством, а только сбытом готовой продукции, снабжением предприятий и распределением заказов между предприятиями. Скупая у трестов их продукцию, синдикаты сбывали ее государственным торгам, кооперации, частникам, откры-

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 29. Ст. 336.

нали свои оптовые базы и магазины. Входя в правление синдиката (а точнее — делегируя в него своего представителя), тресты получали право сдавать ему на продажу либо всю продукцию, либо только ее часть, сбывая остальное самостоятельно.

Практически именно синдикаты занялись организацией рынка. Они развернули сеть оптовых баз, через которые продукция поступала в торговлю, оказывали финансовую поддержку трестам, скупая у них товары, а вскоре смогли давать им и кредиты. Некоторые синдикаты вышли и на внешние рынки. Таким образом, синдикаты стали коллективными продавцами продукции трестов.

Трестирование и синдицирование промышленности имели огромное значение в деле восстановления промышленности на основе нэпа. Однако из нэпа же выросло и его отрицание — административно-командная система. Несмотря на хозрасчет, без крепких административных подпорок госпромышленность не могла существовать. Государство вынуждено было регулировать рынок и отношения между рабочими и администрацией, устанавливая систему норм, тарифов и расценок. В результате предприятия теряли заинтересованность в конечном результате своей работы: прибыль конкретного предприятия ему не доставалась, она обезличивалась в общем балансе треста. Более того, именно административные методы давали рабочим социальные гарантии: ведь если бы хозрасчет был доведен до каждого рабочего места, он поставил бы рабочего в зависимость от стихии рынка. Поэтому рабочие и требовали от государства гарантий, а некоторые, главным образом новички на производстве, вообще требовали уравнительности в оплате труда. Недовольны нэпом были и широкие слои населения. Это недовольство подогревалось уголовными процессами 1924—1925 гг. о взятках, о коррумпировании госаппарата («астраханское дело», «смоленский гнойник»). Стихийные элементы нэпа начали оказывать разлагающее влияние на экономику. Весь вопрос состоял в том, что государство сможет взять на себя, подчинить своему влиянию, а что такому воздействию не поддается. Смещение вправо привело бы к реставрации капитализма, смещение влево — к административно-командной системе. Государство, стесненное в своих действиях, попыталось восстановить утраченные позиции за счет административно-командного вмешательства в экономику. Подтолкнул его на этот путь курс на индустриализацию.

В 1925 г. промышленность в основном достигла довоенного уровня производства и с этого момента условия экономического роста изменились. Если до этого расширение производства не требовало больших вложений (просто увеличивалась загрузка мощностей старых предприятий), то теперь оно зависело от нового строительства. Возникла необходимость индустриализации, для которой надо было найти огромные финансовые средства. Теперь на первый план выдвинулись вопросы развития индустрии, и прежде всего тяжелой промышленности: реконструкция действующих предприятий,

строительство новых фабрик и заводов. А это требовало, в свою очередь, обеспечить контроль за расходом государственных средств, усилить плановое начало ведения хозяйства.

ВСНХ СССР (и персонально Ф.Э. Дзержинский) считал, что внутренними источниками накоплений для индустриализации должны стать: а) режим экономии в народном хозяйстве (снижение себестоимости продукции, уменьшение потерь труда и материалов, ускорение оборачиваемости средств и т.п.); б) привлечение средств населения через налоги, займы и т.п.; в) привлечение средств крестьянства через повышение налогов и изменение соотношения цен на продукцию сельского хозяйства и промышленности. Эти вопросы оказались в центре дискуссии с «новой оппозицией» (Л.Б. Каменев, Г.Е. Зиновьев), винившей во всех бедах крестьян и требовавшей «оборвать мужика»¹.

Необходимо было сконцентрировать усилия на развитии решающих отраслей тяжелой промышленности, предоставить предприятиям большую самостоятельность. Основным принципом должна была стать централизация планового руководства и децентрализация оперативных функций.

29 июня 1927 г. был принят закон о трестах², а 5 декабря 1929 г. — постановление ЦК ВКП(б) «О реорганизации управления промышленностью»³. Закон 1927 г., с одной стороны, признавал за трестом хозяйственную самостоятельность, с другой — органы, в ведении которых состояли тресты, получили право изменять их состав, утверждать их уставные фонды и промфинпланы, контролировать работу. Предоставив предприятиям самостоятельность, новый закон сохранил одновременно и тресты как основную промышленную единицу.

Был несколько перестроен и аппарат ВСНХ СССР: созданы отраслевые промышленные главки и комитеты, а затем объединения. Промышленные главки (Главметалл, Главэлектро, Главхим и др.) руководили всей отраслью. Они непосредственно управляли общесоюзными предприятиями, а деятельность республиканских и местных предприятий регулировали и планировали. При этом вновь созданные главки коренным образом отличались от действовавших ранее, которые ведали всем производством, решали все вопросы за предприятия. Новые главки являлись планирующими и контролирующими органами, регулировавшими работу подведомственных трестов и предприятий.

Примерно так же перестроили свою работу и СНХ союзных республик. Функции местных СНХ остались в основном прежними.

¹ См.: Дзержинский Ф.Э. Избр. произв. В 2 т. М., 1977. Т. 2. С. 423.

² См.: СЗ СССР. 1927. № 39. Ст. 391, 392.

³ См.: Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Сб. документов. М., 1957. Т. 2. С. 126.

Таким образом, законы о трестах ориентировали уже не на производство продукции, не на получение прибыли (взп свертывался), а на выполнение каждым предприятием планового задания. Ужесточилась централизация планирования, главки строго регламентировали задания (план), ресурсы, формы оплаты труда. Все это делалось с одной целью — сосредоточить максимум сил и средств для быстрейшего создания тяжелой промышленности.

По мере расширения сферы действия административных методов регулирования экономики упразднялись хозяйственные органы, через которые осуществлялось взаимодействие государственного и частного секторов. В 1927—1928 г. начали ликвидироваться товарные биржи; с 1928 г. синдикаты стали включаться в объединения, т.е. из хозяйственных органов оптовой торговли они превращались в обычные ведомственные подразделения промышленности. В 1930 г. закрылись общества взаимного кредита.

Дальнейшие изменения в управлении промышленностью шли по двум направлениям — по линии специализации производственных предприятий и по линии пересмотра подведомственности предприятий. Первое направление стало осуществляться с начала 1930 г.¹, когда вместо главков и синдикатов были образованы отраслевые объединения (Металлообъединение, объединения «Сталь», «Союзуголь» и др.). Объединения являлись самостоятельными хозяйственными единицами, действовавшими по плановым заданиям ВСНХ. Они осуществляли руководство и производством, и сбытом, и снабжением, сочетая оперативные и плановые функции. Например, в состав объединения «Сталь» входили все предприятия черной металлургии, в объединение «Всехимпром» — все предприятия химической промышленности. Всего было создано 33 общесоюзных объединения.

Все объединения делились на три группы: объединения типа «А» включали предприятия и тресты союзного значения (объединение обладало всей полнотой прав по отношению к ним); объединения типа «Б» включали предприятия и тресты союзного, республиканского и местного значения (по отношению к ним объединение осуществляло функции синдиката, общее техническое и плановое руководство); объединения типа «В» включали предприятия и тресты только республиканского и местного значения (последние подчинялись объединению административно). По образцу союзных были образованы и республиканские объединения. В областной промышленности создавались специализированные по отраслям тресты. Организационной формой для предприятий местной промышленности районного и городского значения оставался рай(гор)промкомбинат.

При создании объединений сказалась известная гигантомания, проявившаяся в 30-е годы как в управлении сельским хозяйством,

¹ См.: СЗ СССР. 1930. № 15. Ст. 157.

так и в управлении промышленностью: создаваемые объединения порой охватывали столь большое количество предприятий, что это не позволяло руководить ими конкретно и оперативно. Объединения стремились охватить все предприятия определенной отрасли¹, а общий подъем развития народного хозяйства в эти годы способствовал значительному и быстрому росту количества промышленных предприятий. Кроме того, мешала многозвенность системы управления: ВСНХ (главк) — объединение — трест — предприятие.

В середине 1930 г. была предпринята попытка разделить объединения на более мелкие — территориальные и региональные. Но в качестве таковых они не могли оставаться отраслевыми центрами — пришлось восстанавливать в составе ВСНХ СССР главки. Однако и эта мера оказалась недостаточной: многозвенность управления отрицательно влияла на руководство промышленностью, все очевиднее становился крах «ускорительства», в результате чего план 1931 г. в промышленности выполнен не был. Тем не менее в январе 1933 г. на Пленуме ЦК и ЦКК при подведении итогов первой пятилетки было сказано, что основные задачи индустриализации уже решены.

Пересмотр подведомственности предприятий также начал осуществляться в 30-е годы. Все наиболее важные и крупные предприятия (особенно предприятия тяжелой промышленности), в какой бы республике они ни находились, были приравнены к предприятиям общесоюзного значения и переданы в ведение общесоюзных органов.

Наибольшей централизации подверглось управление промышленностью РСФСР. Крупные и средние предприятия, главным образом в отраслях тяжелой промышленности, изымались из ведения ВСНХ РСФСР и передавались в подчинение ВСНХ СССР. Значение республиканского ВСНХ в управлении крупной промышленностью было снижено и впоследствии, при образовании в 1932 г. отраслевых промышленных наркоматов, республики не создавали соответствующих наркоматов и не управляли предприятиями тяжелой промышленности, находившимися на их территории.

25 декабря 1931 г. ЦК ВКП(б) принял решение «О практической работе хозяйственных органов», которое рекомендовало «для дальнейшей конкретизации руководства, как технического, так и общехозяйственного, выделить из ВСНХ в отдельные наркоматы легкую, лесную и деревообрабатывающую промышленность»².

¹ В этом смысле объединения являлись прообразом будущих отраслевых специализированных наркоматов.

² Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 331—332.

5 января 1932 г. ЦИК СССР принял постановление о перестройке управления промышленностью¹. Вместо ВСНХ СССР были созданы три отраслевых промышленных наркомата: *Наркомат тяжелой промышленности, Наркомат легкой промышленности и Наркомат лесной промышленности СССР*, а в 1934 г. — *Наркомат пищевой промышленности СССР*.

С этого времени в руководстве промышленностью начался весьма интенсивный процесс разукрупнения по отраслям. Он выражался в следующем.

Во-первых, в составе самих наркоматов было образовано большое количество отраслевых главков. Например, в Наркомтяжпроме СССР были созданы Главэнерго, Главнефть, Главуголь, Главчермет, Главхим, Главторф и т.п. Если на апрель 1932 г. в составе НКТП было 10 главков и 17 секторов², то на ноябрь 1937 г. — уже 33 главка и 19 секторов и отделов³. Отраслевые главки руководили предприятиями или непосредственно (двухзвенная система), или через тресты (трехзвенная система). 8 ноября 1932 г. СНК СССР принял постановление о ликвидации объединений в промышленности, за исключением некоторых, подлежащих внесению в особый список⁴. Бывшие объединения были реорганизованы в главки.

Во-вторых, разукрупнялись и сами главки, особенно в 1933—1934 гг. Например, из Главмашпрома выделилось несколько главков: станочной и инструментальной промышленности, сельскохозяйственного машиностроения, точного машиностроения и т.п. Разукрупненные главки носили узкоспециализированный характер. Разукрупнение происходило и в других наркоматах.

При образовании наркоматов в их составе помимо главков были созданы многочисленные функциональные части — отделы планирования, технические, производственные и т.п., которые непосредственно руководили предприятиями. Получалось, что главки не имели возможности руководить подведомственными им предприятиями по всем вопросам производства, а поэтому и не несли полной ответственности за его организацию. В связи с этим в 1934 г. XVII съезд партии вынес решение о переходе от функциональной системы к производственно-территориальной и производственно-отраслевой⁵. Это позволило, во-первых, сократить количество функциональных частей, оставив только самые необходимые, и, во-вторых, лишить эти функциональные подразделения права руководить предприятиями на местах, минуя основные

¹ См.: СЗ СССР. 1932. № 1. Ст.4.

² См.: Российский государственный архив экономики (далее РГАЭ). Ф. 7297. Оп.1. Д.116. Л.117.

³ См.: СЗ СССР. 1937. № 76. Ст.375.

⁴ См.: там же. 1932. № 79. Ст.434.

⁵ См.: КПСС в резолюциях... 9-е изд. М., 1985. Т.6. С.130-131.

производственно-отраслевые или производственно-территориальные главки.

Главные управления основное внимание сосредоточивали на производственно-технических вопросах, а маневрировать финансами в своей подотраслевони не имели права. Другими слесами, главки отвечал только за «тонну», а снабжение и сбыт с 1934 г. находились в руках сбытовых контор (например, Союзгумлесбыт и Главуголь). Таким образом, изучение спроса было оторвано от самого производства. В 1936 г. это положение попытались исправить: козрасчетные конторы по снабжению и сбыту как самостоятельные учреждения ликвидировались, становясь отделами главков, которые перестраивались по территориальному признаку¹.

Из четырех наркоматов (тяжелой, легкой, лесной и пищевой промышленности) только один — Наркомат легкой промышленности — был объединенным (союзно-республиканским), остальные были общесоюзными. Эта перестройка привела к усилению централизации управления в ведущих отраслях промышленности. Союзные республики лишились права управлять находившимися на их территории предприятиями тяжелой, лесной, пищевой промышленности. Общесоюзные наркоматы управляли этими предприятиями либо непосредственно, либо через своих уполномоченных при правительствах союзных республик. В ведении союзных республик остались лишь предприятия местной промышленности, выпускавшие в основном изделия массового потребления за счет местных сырьевых и топливных ресурсов.

Таким образом, к середине 30-х годов была ликвидирована вся система совнархозов, трестов и синдикатов, а предприятия лишились права устанавливать цены, распоряжаться капиталовложениями и собственной продукцией.

Управление сельским хозяйством и заготовками сельскохозяйственных продуктов. После образования Союза ССР оперативное руководство сельским хозяйством оставалось за республиканскими наркоматами земледелия, Конституция СССР 1924 г. не предусматривала создания общесоюзного органа управления. Сельское хозяйство было представлено индивидуальными крестьянскими хозяйствами и сельскохозяйственной кооперацией. Основы сельскохозяйственной кооперации были заложены в декрете ВЦИК и СНК РСФСР от 16 августа 1921 г.², а в постановлении ЦИК и СНК СССР от 22 августа 1924 г.³ ее развитие признавалось одним из важнейших средств подъема сельского хозяйства и вовлечения крестьянства в социалистическое строительство. Первоначально низовые организации сельскохозяйственной кооперации всех видов объединял

¹ См.: СЗ СССР. 1936. № 43. Ст. 361.

² См.: СУ РСФСР. 1921. № 61. Ст. 434.

³ См.: СЗ СССР. 1924. № 5. Ст. 61.

один центр — *Всероссийский союз сельскохозяйственной кооперации («Сельскосоюз»)*, образованный в 1921 г. Его деятельность распространялась на всю территорию страны, кроме Украины. Сельскохозяйственная кооперация занималась переработкой и сбытом продуктов, снабжала крестьян средствами производства, предоставляла им кредиты. В нее входили самые разные виды кооперативов — кредитные, производственные, производственно-сбытовые и т.п. Вошли в нее и еще немногочисленные тогда колхозы, хотя кооперативная верхушка была против их включения в систему, заявляя, что они не обладают чисто кооперативными признаками. Постепенно наиболее товарные отрасли сельского хозяйства выделились из «Сельскосоюза» в самостоятельные центры, каждый из которых ведал определенной отраслью: Льноцентр, Маслоцентр, Союзкартофель, Хлебоцентр, Птицеводсоюз, Табаксоюз и др. Льноцентр, например, объединял 54 союза, 942 тыс. индивидуальных крестьянских хозяйств и занимался закупкой семян и сбытом волокна. Маслоцентр объединял 45 специализированных молочных совхозов, имел 6640 перерабатывающих заводов. На 1 января 1927 г. в сельскохозяйственных кооперативах всех видов состояло более 9 млн. крестьянских хозяйств¹. Столь стремительный рост кооперации не мог не выдвинуть вопрос о создании единого центра, тем более что постановление 1924 г. предоставляло кооперации право создавать республиканские и общесоюзные центры сельскохозяйственной кооперации. В 1926 г. были созданы 4 республиканских центра и *Центральный кооперативный совет*². Другими словами, кооперация «грозила» вырасти в параллельную государственному народному хозяйству структуру, что вполне соответствовало замыслу Ленина: социализм в своем развитии, писал он, должен пройти через особый, кооперативный этап³.

Однако этого не произошло. Кооперации был нанесен смертельный удар, от которого она так и не смогла оправиться. Ленинская концепция социализма как строя цивилизованных кооператоров не получила признания, напротив, утвердилось представление о том, что социализм — это непрерывная классовая борьба, в том числе и с «мелкобуржуазной» кооперацией. Ликвидация сельскохозяйственной кооперации происходила поэтапно.

В 1927 г. из «Сельскосоюза» выделился *Всероссийский союз сельскохозяйственных коллективов («Колхозцентр»)*. Его задачами были изучение и обобщение опыта колхозного строительства, организация сбыта продукции колхозов, снабжение их орудиями производства. «Сельскосоюз» превратился в снабженческий центр

¹ См.: РЦХИДИИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 47. Л. 256—257.

² См. там же.

³ См. там же. Д. 348. Л. 131.

⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 369.

сельскохозяйственной кооперации. Одновременно был создан новый общесоюзный орган — *Всесоюзный союз союзов сельскохозяйственной кооперации*, который объединил все виды сельскохозяйственной кооперации, но оперативных функций не имел.

К осени 1929 г. первичные торгово-кредитные формы кооперации охватывали около 55 % крестьянских хозяйств, простейшие производственные товарищества — 17—18, колхозы — 6—7 %. И эти формы еще далеко не исчерпали своих возможностей. Но осенью 1929 г. развитие доколхозных форм сельскохозяйственной кооперации было прервано: для основной массы крестьян «сплошная коллективизация», развернувшаяся в конце 1929 — начале 1930 г., представляла собой непосредственный переход от мелкого хозяйства к крупному, без прохождения через «школу» первичного кооперирования. Чрезмерное форсирование коллективизации с неизбежностью привело к использованию мер административного нажима и принуждения при организации колхозов, угрозы «раскулачивания» и лишения избирательных прав. Это вызвало в ряде районов массовые волнения, вплоть до антисоветских выступлений. В разгар коллективизации на заседании СНК СССР обсуждался вопрос «о принципах и порядке отнесения крестьянских хозяйств к числу кулацких»¹. Было выдвинуто предложение о создании общесоюзного наркомата земледелия, который должен был внести единство в планирование и руководство сельским хозяйством.

7 декабря 1929 г. по постановлению ЦИК СССР был создан *Наркомат земледелия СССР* — директивный орган, который не только объединял запросы отдельных республик, но и выступал в качестве фактического руководителя всего земельного дела в СССР. «Сельскосоюз» был ликвидирован, а в 1931 г. был упразднен Всесоюзный союз союзов. Теперь вся низовая сеть сельскохозяйственной кооперации, в том числе колхозы, перешла в непосредственное подчинение наркомземов СССР и союзных республик, а вся заготовительная работа — в ведение Наркомата снабжения СССР. В начале 30-х годов государственными стали и машинно-тракторные станции (МТС), создававшиеся вначале как акционерные общества; ликвидированы были все объединения и центры сельскохозяйственной кооперации. Кооперативная собственность — эта экономическая основа кооперации — была подменена так называемой колхозно-кооперативной, в которой ничего кооперативного не осталось и которая по своему содержанию являлась разновидностью государственной собственности. В 1931 г. был ликвидирован «Колхозцентр», а его функции переданы отраслевым секторам Наркомзема. Руководство сельскохозяйственной кооперацией целиком сосредоточилось в руках государственных органов — Наркомата земледелия СССР и наркомземов союзных республик.

¹ См.: ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1. Д. 47. Л. 175.

Первоначально предполагалось, что Наркомзем СССР будет исключительно директивным органом, т.е. станет разрабатывать планы развития и размещения сельского хозяйства, составлять контрольные цифры, координировать проведение сельскохозяйственных кампаний, а непосредственно управлять будет лишь самыми крупными, особо важными или показательными предприятиями. Но на практике сложилось иное положение. Он руководил совхозами союзного значения и МТС, для руководства последними был создан Трактороцентр. С 1935 г. на НКЗ СССР были возложены руководство и контроль за работами по введению севооборотов и землеустройству. В его составе было создано Главное управление землеустройства, которому непосредственно подчинялись отделы землеустройства наркомземов республик¹.

Ресорганизовано было и руководство научно-исследовательской работой в области сельского хозяйства. В ведение Наркомата земельного хозяйства СССР из НКЗ РСФСР перешла академия сельскохозяйственных наук с многочисленными отраслевыми институтами. Президент и вице-президент академии стали членами коллегии наркомата. В ведение наркомата также перешли Гидрометеорологический комитет, Всесоюзный переселенческий комитет, Союзсельэлектро, Союзсеменовод, Всесоюзное государственное объединение «Союзсельхозтехника» с сетью отделений на местах² и другие учреждения. Таким образом, НКЗ СССР вскоре стал грозидким многопрофильным наркоматом, непосредственно управлявшим огромным хозяйством. Однако заметного улучшения дел в сельском хозяйстве и в снабжении населения продуктами не произошло. Это было связано прежде всего с тем, что у единоличников весь урожай принудительно изымался и продавался за границу. На полученную валюту закупалось оборудование для строящихся заводов. В деревне начался голод, крестьяне стали уходить в город, колхозы распадались. А виновными оказались сотрудники НКЗ СССР: был организован судебный процесс. Их обвинили в том, что они якобы, используя свое служебное положение, вызвали в стране голод³. Восстановление сельского хозяйства началось лишь в 1935—1937 гг.: стали увеличиваться урожаи, возобновился рост поголовья скота, улучшилась оплата труда. К 1937 г. коллективизация завершилась: в стране насчитывалось 243,7 тыс. колхозов, объединявших 93 % крестьянских хозяйств⁴.

¹ См.: СЗ СССР. 1935. № 18. Ст. 139; № 40. Ст. 328.

² Образовано в 1928 г. при Наркомате внешней и внутренней торговли СССР (см.: СЗ СССР. 1927. № 7. Ст. 75).

³ См.: Известия. 1933. 12 марта. Кстати, это было первое публичное подтверждение существования в стране голода.

⁴ См.: Правда. 1988. 16 сентября.

Дальнейшая перестройка работы земельных органов происходила в следующем направлении. В 1932 г. был образован *Наркомат зерновых и животноводческих совхозов СССР*¹. Наркомат земледелия СССР отныне руководил колхозным строительством и лишь частично совхозами, а Наркомат зерновых и животноводческих совхозов — совхозным строительством.

Наркомзем СССР остался объединенным (союзно-республиканским) наркоматом, а Наркомат зерновых и животноводческих совхозов — общесоюзным (он имел своих уполномоченных в союзных республиках). Первоначально все совхозы были трестированы, а тресты подчинялись наркомату. Потом некоторые совхозы были изъяты из ведения трестов и подчинены непосредственно наркомату.

К 1934 г. должность уполномоченного Наркомата зерновых и животноводческих совхозов СССР в союзных республиках была упразднена как промежуточное звено между наркоматом и трестами. Это, с одной стороны, усилило роль трестов, а с другой — совершенно отстранило республики от управления совхозным строительством и совхозами, находившимися на их территории.

Правда, местным Советам и их исполкомам предоставлялось право контролировать деятельность совхозных трестов, оказывать им разностороннюю помощь. И в большинстве случаев отношения Советов и совхозов сводились именно к оказанию помощи.

После образования Союза ССР на правах объединенного (союзно-республиканского) наркомата был создан *Наркомат продовольствия СССР*², а в республиках продолжали функционировать республиканские наркомпроды и их местные органы.

Позднее преодоление продовольственного кризиса, развитие на основе нэпа торговли и товарооборота привели к ослаблению роли продовольственных органов. Укрепление денежной системы позволило заменить продовольственный налог сельскохозяйственным денежным налогом. Дальнейшее существование продовольственных органов стало излишним, и в мае 1924 г. они были упразднены как выполнившие свое назначение³.

Однако важнейшей задачей социалистического государства на всех этапах его развития оставалась забота о проведении заготовок сельскохозяйственных продуктов. И поэтому после ликвидации специальных продовольственных органов эти заготовки проводились рядом других государственных учреждений, а общее руководство ими с 1924 г. осуществлял Наркомат внутренней торговли СССР. Специальный общесоюзный орган в этой области был создан в

¹ См.: СЗ СССР. 1932. № 71. Ст. 435.

² См.: СУ РСФСР. 1923. № 109—110. Ст. 1044.

³ См. там же. 1924. № 40. Ст. 473; № 63. Ст. 623.

1932 г. — *Комитет по заготовкам сельскохозяйственных продуктов при СТО СССР*¹ (с 1933 г. — при СНК СССР).

Комитет имел институт уполномоченных при правительствах союзных и автономных республик, краевых и областных исполкомах. Заготовки одних видов продукции осуществлялись комитетом через сеть специальных заготовительных учреждений («Заготзерно», «Заготлен» и др.), заготовкой других ведали отраслевые промышленные наркоматы, действовавшие по планам и указаниям комитета. Вся структура комитета была строго централизована: уполномоченные подчинялись непосредственно комитету и не зависели от местных исполкомов.

Управление внутренней и внешней торговлей. Согласно Конституции СССР, установление общих начал внешней и внутренней торговли относилось к компетенции общесоюзных высших органов.

17 июля 1923 г. была создана *Комиссия по внутренней торговле (Комвнуторг)* при СТО СССР как единый общесоюзный орган², объединявший работу республиканских комвнуторгов. Однако это было лишь первым шагом на пути организации всей системы управления торговлей. Комиссия занималась разработкой декретов, координировала деятельность различных органов в области торговли, контролировала торговую деятельность кооперации через Центросоюз и частную торговлю. 9 мая 1924 г. был ликвидирован Наркомат продовольствия СССР³, одновременно Комиссия по внутренней торговле при СТО СССР преобразовывалась в объединенный (союзно-республиканский) *Наркомат внутренней торговли СССР*⁴. Вместо комвнуторгов при республиканских ЭКОСО были созданы наркоматы по внутренней торговле союзных республик⁵.

Наркомат внутренней торговли СССР регулировал внутреннюю торговлю и руководил находившимися в его ведении предприятиями и организациями. Все эти меры способствовали росту товарооборота в стране. Социалистический сектор значительно укрепил свои позиции во внутренней торговле.

В этот же период с введением нэпа и выходом страны на внешний рынок перестраивалась работа и Наркомата внешней торговли. Помимо Наркомвнешторга РСФСР получил право самостоятельно выходить на внешний рынок ряд других организаций, в частности ВСНХ. Создавались и акционерные общества, некоторые — при участии иностранного капитала (Русанглолес, Совпольшорт,

¹ См.: СЗ СССР. 1932. № 10. Ст. 53.

² См.: СУ РСФСР. 1923. № 83. Ст. 808.

³ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 5. Ст. 163.

⁴ См. там же. Ст. 164.

⁵ См.: СУ РСФСР. 1924. № 62. Ст. 619.

Першелк, Авто-Иран), причем не менее 51 % акций в них, а следовательно, и руководящее влияние должны были принадлежать Советскому государству.

С образованием союзного государства внешняя торговля была отнесена к компетенции общесоюзных органов, а Наркомат внешней торговли РСФСР 6 июля 1923 г. преобразован в общесоюзный *Наркомат внешней торговли СССР*¹. Республиканские наркомвнешторги были упразднены.

Наркомат внешней торговли СССР имел своих уполномоченных при правительствах союзных республик. Они должны были содействовать тому, чтобы экспортно-импортные планы республик учитывались в общем плане СССР. Таким образом, руководство внешней торговлей было централизовано.

В соответствии с ленинскими принципами использования капиталистических элементов Советское государство стремилось направить частный капитал в русло госкапитализма. В связи с этим встал вопрос об оживлении концессионной политики. 23 ноября 1920 г. СНК утвердил «Общие экономические и юридические условия концессий»², в которых излагались принципы привлечения в страну иностранного капитала. 13 декабря 1921 г. был образован *Концессионный комитет* при Госплане РСФСР — межведомственный орган, в который входили представители наркоматов иностранных дел, юстиции, земледелия, внешней торговли, РКИ и ВЦСПС. 4 апреля 1922 г. комитет был ликвидирован и для рассмотрения всех видов концессий создан *Главный комитет по делам о концессиях и акционерных обществах при СТО*³. С созданием Союза ССР вместо него был учрежден в 1923 г. *Главный концессионный комитет (Главконцеском) при СНК СССР*⁴. При СНК республик и некоторых наркоматах были созданы концессионные комиссии. Для ведения переговоров с иностранными фирмами Главконцескому было разрешено учреждать при торгпредствах СССР концессионные комиссии.

На Главконцесском возлагалось общее руководство концессионным делом, руководство ведением переговоров, рассмотрение проектов договоров, представление их на утверждение СНК, составление инструкций по концессионным делам для наркоматов.

В 1921—1928 гг. в Главконцесском поступило 2400 концессионных предложений, было заключено 178 договоров⁵. Существовали две основные формы концессий — «чистые» концессии и

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 108. Ст. 1035.

² См. там же. 1920. № 91. Ст. 484, 485.

³ См. там же. 1922. № 28. Ст. 320.

⁴ См. там же. 1923. № 20. Ст. 246.

⁵ См. там же. № 96. Ст. 952.

⁶ См.: Касьяненко В. И., Морозов Л. Ф., Шкаренков Л. К. Из истории концессионной политики Советского государства // История СССР. 1959. № 4. С. 40.

смешанные общества. В первом случае иностранный предприниматель самостоятельно создавал и эксплуатировал предприятие, во втором — объект эксплуатировался совместно иностранной фирмой и советской организацией.

Концессии создавались в основном в сфере торговли, в горном деле, в обрабатывающей промышленности, в лесном хозяйстве, на транспорте, реже — в строительстве. В первые годы концессионная политика носила пропагандистский характер: заключение договоров о создании первых производственных концессий (с А. Хаммером — по разработке асбестовых месторождений на Урале, о лесной концессии «Молога» и др.) должно было продемонстрировать упрочение советско-американских или советско-германских отношений. Позднее эти отношения становились более деловыми. Но сами инвестиции иностранного капитала в нашу промышленность были незначительны, государство стремилось заменить ввоз иностранного капитала мобилизацией средств внутри страны. К началу 1927/28 хоз. года общие вложения иностранного капитала в народное хозяйство СССР составили 52,2 млн. руб., в бюджет государства от концессий поступило в 1924/25 г. 14 млн. руб., в 1925/26 г. — 26 млн. руб.

Свертывание рыночных отношений, переход к административно-командным методам управления привели в 1933 г. к ликвидации концессий (кроме японских на Дальнем Востоке). Таким образом, участие иностранного капитала в развитии экономики страны не получило серьезного распространения, но заключение концессий способствовало развитию внешнеэкономических связей государства. В связи с сокращением числа концессий в декабре 1937 г. Главконцесским был ликвидирован, а контроль за оставшимися концессиями стал осуществлять Наркомвнешторг СССР.

В годы реконструкции народного хозяйства система органов управления торговлей — внутренней и внешней — претерпела следующую реорганизацию. В ноябре 1925 г. Наркомат внешней торговли и Наркомат внутренней торговли СССР слились в объединенный *Наркомат внешней и внутренней торговли СССР*¹. Это было вызвано несколькими обстоятельствами. В эти годы с особой остротой встала задача мобилизации экспортных ресурсов. Необходимо было обеспечить создание обменного фонда для импорта промышленного оборудования, а соединение руководства внутренней и внешней торговлей в одном органе значительно упрощало решение вопросов экспорта и импорта. Реорганизация облегчала проведение заготовок сельскохозяйственных продуктов как для внутреннего потребления, так и для экспорта. Кроме того, она позволяла упростить разросшийся центральный аппарат, занимавшийся внутренней и внешней торговлей. Основными предприятиями этой системы были

¹ См.: СЗ СССР. 1925. № 78. Ст. 590.

акционерные общества, синдикаты и торги или тресты (союзного, республиканского и местного значения). 17 августа 1927 г. ЦИК и СНК СССР утвердили положения об акционерных обществах¹ и государственных торговых предприятиях (торгах)², которые рассматривались как основные государственные предприятия по торговле. В 1929 г. часть торгов была передана в ВСНХ СССР, что усилило внутрипромышленный товарооборот³.

Аппарат наркомата строился по товарному принципу (управления — хлебофуражное, промышленных товаров и т.п.). Число организаций других ведомств, имевших право самостоятельно вести внешнюю торговлю, было значительно сокращено, но зато было создано много акционерных обществ по основным экспортным и импортным товарам, как-то: Текстильимпорт, Экспортлес, Сельмашимпорт, Экспортлен, Кожимпорт, Металлоимпорт и др. Оперативная работа за границей сосредоточивалась по-прежнему в торгпредствах, через которые и осуществляли свои операции акционерные общества.

В области внутренней торговли Наркомат внешней и внутренней торговли сосредоточил всю оперативную работу сначала в синдикатах, которые превратились в основной оптово-сбытовой и снабженческий аппарат. В 1929 г. синдикаты были преобразованы в объединения — Союзхлеб, Союзмясо, Союзсахар и т.п. Они занимались заготовками, хранением, переработкой продуктов, снабжением населения через государственную торговую сеть, т.е. непосредственно участвовали в хозяйственной деятельности входивших в их состав промышленных предприятий.

Что касается союзных республик, то там продолжали действовать наркоматы внутренней торговли и их местные органы — отделы торговли исполкомов Советов.

В период индустриализации частный капитал вытеснялся за счет прекращения кредитования, установления более высокого тарифа перевозок для частных грузов и т.п. В 1930 г. доля частного капитала в торговле упала до 5,7 %, а в следующем году была сведена к нулю. Государственная торговля стала единственной формой обмена и распределения продуктов. Это создавало необходимые условия для развития планового начала в торговле, что, в свою очередь, требовало четко дифференцировать органы управления торговлей на планирующие и регулирующие товарное обращение. Поэтому в феврале 1930 г. произошло следующее разделение: функции материально-технического снабжения предприятий были переданы тем

¹ См.: СЗ СССР. 1927. № 49. Ст. 500.

² См. там же. Ст. 502.

³ См. там же. 1929. № 54. Ст. 510.

наркоматам, в ведении которых находились эти предприятия. Это позволяло более тесно увязать планы материально-технического снабжения с производственными. Регулирование материально-технического снабжения народного хозяйства в связи с этим было изъято из ведения Наркомата внешней и внутренней торговли СССР. Таким образом, за наркоматом осталось руководство внешней торговлей, а в области внутренней торговли он ведал лишь снабжением населения. Но именно в области снабжения населения страна испытывала большие трудности. Как известно, в связи с нехваткой товаров в качестве временной меры в 1928/29 хоз. году был осуществлен переход к карточной системе снабжения населения. Введение карточной системы означало, что государство, при ограниченности своих ресурсов, могло обеспечить снабжение городов и промышленных районов по минимальным нормам. Все это привело к тому, что в ноябре 1930 г. Наркомат внешней и внутренней торговли разделился на два самостоятельных ведомства — *Наркомат внешней торговли СССР* и *Наркомат снабжения СССР*¹.

Наркомат внешней торговли СССР без существенной реорганизации продолжал действовать и в последующий период. Единственное изменение в его деятельности произошло в 1930 г., когда акционерные экспортные и импортные общества были реорганизованы в объединения. Объединения выполняли те же функции, что и акционерные общества. Различие состояло в том, что они не имели заготовительных функций. Укрепление планового начала в торговле позволило этим объединениям не заготавливать, а покупать товары у советских хозяйственных организаций. Объединения, как и акционерные общества, были хозрасчетными и пользовались правами юридического лица.

Улучшению валютного положения страны способствовала деятельность *Всесоюзного объединения «Торгсин»*. За пять лет существования «Торгсин» через свою розничную сеть (258 магазинов) скупил и передал в Госбанк иностранной валюты и золота на 270 млн. золотых руб. В феврале 1936 г. объединение «Торгсин», исчерпавшее возможности развития, было ликвидировано².

Что касается Наркомата снабжения, то он просуществовал лишь четыре года. С развитием легкой индустрии и ростом товарооборота в стране стало возможным с 1 января 1935 г. перейти от нормированного снабжения по карточкам к свободной торговле. В связи с этим, а также в связи с быстрым развитием пищевой промышленности в июле 1934 г. Наркомат снабжения СССР был разделен на два наркомата — внутренней торговли СССР и пищевой

¹ См.: СЗ СССР. 1930. № 56. Ст. 592.

² См. там же. 1935. № 58. Ст. 476.

промышленности СССР. При этом Наркомат внутренней торговли СССР¹ был объединенным (союзно-республиканским); республиканские наркоматы снабжения были преобразованы в наркоматы внутренней торговли с местными органами — отделами торговли исполкомов Советов.

На Наркомат внутренней торговли СССР возлагалось регулирование всей внутренней торговли (особенно розничной и колхозной), управление предприятиями государственной торговли, планирование промтоварного и продовольственного снабжения населения через торговую сеть. Управление торговлей было перестроено по производственно-отраслевому принципу². При наркомате существовала Государственная торговая инспекция для контроля за торговлей.

Наркомат пищевой промышленности СССР был союзным наркоматом, т.е. в союзных республиках таких наркоматов создано не было (НКПП были созданы в союзных республиках позднее).

Управление транспортом и связью. При образовании союзного государства управление транспортом было отнесено к компетенции Союза ССР. Поэтому 6 июля 1923 г. Наркомат путей сообщения (НКПС) РСФСР фактически был преобразован в НКПС СССР³ — орган руководства железнодорожным, морским и речным транспортом, шоссейными и грунтовыми дорогами, а также орган общего надзора за всеми видами транспорта. Кроме того, с 1924 г. в НКПС сосредоточивалось и все железнодорожное строительство, изъятое из ведения ВСНХ. Местными органами НКПС были округа путей сообщения, правления дорог и морских пароходств, окружные управления шоссейных и грунтовых дорог. Новый наркомат имел при правительствах союзных республик своих уполномоченных (институт уполномоченных был упразднен в 1934 г.).

26 июля 1923 г. было утверждено новое положение о правлениях железных дорог⁴: правления объединяли в своих руках коммерческую и оперативно-техническую деятельность дороги (на водном транспорте — пароходства). Они являлись хозрасчетными предприятиями. С 1923 г. железнодорожный транспорт перестал получать дотации от государства. Его доходы покрывали все эксплуатационные расходы и, кроме того, давали прибыль. Постепенно увеличивалась протяженность железных дорог. В 1926 г. был сдан в эксплуатацию первый электрифицированный участок дороги. В том

1 См.: СЗ СССР. 1934. № 40. Ст. 313.

2 См. там же. № 48. Ст. 375.

3 См.: СУ РСФСР. 1923. № 108. Ст. 1037.

4 См. там же. № 87. Ст. 841.

же году железнодорожные перевозки впервые превысили довоенный уровень.

В 1927 г. были упразднены округа путей сообщения¹, правления железных дорог по всем вопросам подчинялись отныне непосредственно НКПС. В 1929 г. был введен новый порядок финансирования транспорта²: все сэкономленные в ходе выполнения плана средства поступали в распоряжение НКПС. Часть из них оставалась непосредственно в наркомате, а часть получали правления дорог.

Для руководства водным транспортом в составе НКПС СССР было создано *Центральное управление морского транспорта (Цумор)*, а в 1922 г. учреждены государственные пароходства — Балтийское, Северное, Черноморо-Азовское, Каспийское. В 1924 г. было создано *Акционерное общество «Совторгфлот»*, которому были переданы все морские транспортные средства. В отрасли развернулось строительство, ведение которого было поручено Государственному объединению «Судотрест».

Восстановительные работы на речном транспорте начались в 1922 г.: проводились руслоочистительные и судоподъемные работы, возобновилось строительство судов, были созданы проектные институты — «Гипромаш» и «Проектверфь». В 1923 г. действовали 9 речных пароходств, самым крупным из которых было Волжское: оно обслуживало 16 тыс. верст. В 1930 г. на речном транспорте впервые было применено диспетчерское руководство движением флота, а в 1931 г. — селекторная телефонная связь.

Специализация управления народным хозяйством, начавшаяся в промышленности в конце 20-х — начале 30-х годов, затронула и управление транспортом.

В годы реконструкции народного хозяйства резко увеличился объем грузовых перевозок. Необходимо было упростить и удешевить аппарат, укрепить техническую базу транспорта, ввести строгий режим экономии. С 1927 г. действовал новый Устав железных дорог СССР, с 1929 г. — Кодекс торгового мореплавания и Устав внутреннего водного транспорта³. Происходила специализация всех отраслей народного хозяйства, обособление одних отраслей от других, возникали новые отрасли. Специализация затронула и транспорт.

В 1931 г. из НКПС СССР выделился в самостоятельную отрасль сначала водный транспорт, затем — автодорожный. Для управления водным транспортом 30 января 1931 г. был создан *Наркомат водного транспорта СССР (Наркомвод)*⁴, на который возлагалось руководство речным и морским транспортом СССР. Под его начало перешли все судоходные пути и торговый флот. Представителями Наркомвода

¹ См.: СЗ СССР. 1927. № 12. Ст. 124.

² См. там же. 1929. № 21. Ст. 188.

³ См. там же. 1927. № 30. Ст. 307; 1929. № 41. Ст. 366; 1930. № 55. Ст. 582.

⁴ См. там же. 1931. № 8. Ст. 85.

в союзных республиках являлись уполномоченные при правительствах республик. Система управления речным транспортом строилась следующим образом: судно — пристань — районное управление — госпароходство. Судно являлось первичной организацией, приравненной по положению к госпредприятию. Большая часть судов находилась в непосредственном подчинении госпароходств, другая — флот местного значения — подчинялась районным управлениям (их насчитывалось до 50). Госпароходства управляли речным транспортом в пределах своего бассейна и были хозрасчетными. Для концентрации технических ресурсов число их было сокращено с 23 до 15. В 1934 г. районные управления как лишняя ступень были ликвидированы, пароходства стали непосредственно управлять всеми судами, пристанями, затонами.

Управление морским транспортом вначале было сосредоточено в трех главках — Совторгфлот (внешнеторговый флот), Морфлот (каботажный флот), Цуморт (порты). В 1934 г. был создан единый орган — Цуморфлот, который ведал и портами, и флотом¹. А затем были созданы морские пароходства — крупные всеобъемлющие организации, которым подчинялись и суда, и управления портов.

Фрахтование иностранных судов находилось в ведении Наркомвнешторга СССР, где было создано *Акционерное общество «Со-вфрахт»*.

Кроме того, в ведении НКВТ СССР в качестве самостоятельных организаций находились Регистр СССР (орган технического надзора за годностью судов к плаванию) и Экспедиция подводных работ особого назначения (ЭПРОН). ЭПРОН была образована в 1923 г. и находилась в ведении ОГПУ СССР. Она организовывала наиболее срочные и важные работы по судоподъему, аварийно-спасательную службу. В 1931 г. была передана в ведение НКВТ СССР.

Особое место занимало созданное в 1932 г. *Главное управление Северного морского пути при СНК СССР*², которое возглавил О.Ю. Шмидт. На него были возложены три основные задачи — освоение Арктики, изыскание и эксплуатация северных богатств, хозяйственное и культурное обслуживание народностей Крайнего Севера.

Вслед за водным из НКПС выделился и автогужевой транспорт. Еще в 1928 г. в составе НКПС было создано *Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (Цудортранс)*. Его местными органами были одноименные главные управления (главдортранс) при правительствах союзных республик. В 1931 г. автотранспорт и дороги выделялись из НКПС в самостоятельную отрасль управления, было создано *Всесоюзное центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного*

¹ См.: СЗ СССР. 1934. № 15. Ст. 104.

² См. там же. 1932. № 84. Ст. 522.

транспорта (Цудортранс) при СНК СССР¹. В 1935 г. последний из подчинения СНК СССР был изъят и на правах управления перешел в непосредственное подчинение НКВД СССР². На сессии ЦИК СССР в январе 1936 г. И.А. Акулов так объяснял делегатам причины передачи Цудортранса в состав НКВД СССР: строительство и эксплуатация дорог не удовлетворяют растущих потребностей страны и «несомненно, что передача Цудортранса в НКВД укрепит оперативное руководство всем этим делом...»³. Такая же картина наблюдалась и в союзных республиках (за исключением РСФСР, где не было республиканского НКВД и Главдортранс при СНК РСФСР просто упразднился).

До Октябрьской революции в России почти отсутствовала авиационная промышленность, имевшиеся полукустарные мастерские занимались главным образом сборкой самолетов. В октябре 1917 г. в Петрограде было создано *Бюро комиссаров авиации и воздухоплавания*, 20 декабря 1917 г. преобразованное во *Всероссийскую центральную коллегия по управлению воздушным флотом РСФСР*. В ее задачи входило проведение национализации авиационных заводов и налаживание на них рабочего контроля. При коллегии был создан отдел по применению авиации в народном хозяйстве. А 9 февраля 1923 г. СТО принял постановление «О возложении технического надзора за воздушными линиями на Главное управление воздушного флота и об организации Совета по гражданской авиации». Это постановление положило начало образованию самостоятельной отрасли народного хозяйства. В исключительно короткий срок была создана отечественная авиационная промышленность. С 1922 г. гражданской авиацией управляла *Главная инспекция гражданского воздушного флота при ВВС РККА*. 29 октября 1930 г. было создано *Всесоюзное объединение гражданского воздушного флота при СТО СССР*⁴, преобразованное 25 февраля 1932 г. в *Главное управление гражданского воздушного флота при СНК СССР* (ГУГВФ — Аэрофлот)⁵. Аэрофлот осуществлял планирование и эксплуатацию всей гражданской авиации. Для управления воздушными линиями в составе Аэрофлота было создано объединение «Трансавиация», для руководства материально-техническим снабжением — трест «Снабаэрофлот». Капитальное строительство осуществлял трест «Граждавиастрой». В ведение ГУГВФ было передано из Наркомзема СССР управление сельскохозяйственной авиацией, реорганизованное в трест «Сельхозавиация».

¹ См.: СЗ СССР. 1931. № 35. Ст. 258.

² См. там же. 1935. № 56. Ст. 452.

³ 2-я сессия ЦИК СССР 7-го созыва. 10—17 янв. 1936 г. Стеногр. отчет. М., 1936. С. 5.

⁴ См.: СЗ СССР. 1930. № 54. Ст. 574.

⁵ См. там же. 1932. № 15. Ст. 83.

Аэрофлот был общесоюзным органом, и в первое время существовал институт уполномоченных ГУГВФ при правительствах союзных и автономных республик, краевых (областных) исполкомах. 19 мая 1934 г. на базе аппарата уполномоченных и трестов «Трансавиация», «Сельхозавиация», «Граждвиастрой» были созданы 12 хозрасчетных территориальных управлений Аэрофлота. Их число постепенно увеличивалось¹. К концу первой пятилетки сеть трасс Аэрофлота выросла до 33,7 тыс. км.

Таким образом, к 1932 г. в ведении НКПС СССР остался только железнодорожный транспорт. Как и в других отраслях народного хозяйства, в начале 30-х годов на железнодорожном транспорте усилилась централизация управления. На это были направлены и решения июньского (1931 г.) Пленума ЦК ВКП(б), и новое положение о НКПС СССР (1932 г.)², и постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 8 июля 1933 г. о перестройке управления транспортом³. Дорога превращалась в основную хозяйственную единицу с самостоятельным балансом. Однако все кассовые поступления от перевозок сосредоточивались теперь в системе Госбанка СССР, который с 1 августа 1932 г. проводил все расчеты по доходам от перевозок между управлением дороги и НКПС. Утвердилась трехзвенная система органов управления: НКПС — дорога — хозяйственная единица (депо, вагонный участок, дистанция связи и т.п.).

Наряду с транспортом одной из важных частей народного хозяйства является связь. До образования Союза ССР руководство всеми видами связи общего пользования — почта, телеграф, телефон, радио — находилось в ведении Наркомата почт и телеграфов РСФСР.

В других республиках была создана такая же сеть учреждений связи. Однако для правильного функционирования связи было необходимо объединить все управление связью, и поэтому еще до образования Союза ССР на основании военного союза республик такое объединение произошло под высшим руководством Наркомпочтеля РСФСР.

С образованием Союза ССР эта отрасль целиком была отнесена к общесоюзной компетенции. 6 июля 1923 г. был образован *Наркомат почт и телеграфов СССР*⁴. Фактически Наркомпочтель Российской Федерации был преобразован в союзный наркомат. На него возлагались руководство и управление всеми видами связи, разработка законодательства по вопросам связи, устройство и эксплуатация почты, телеграфа, телефона, радио, организация перевозки почты, технический надзор за средствами связи. Местными

¹ См.: СЗ СССР. 1934. № 28. Ст. 216, 2176.

² См. там же. 1932. № 16. Ст. 886.

³ См. там же. 1933. № 41. Ст. 241.

⁴ См.: СУ РСФСР. 1923. № 109—110. Ст. 1038.

органами наркомата были уполномоченные при правительствах республик и окружные управления связи. С 1929 г. вместо окружных управлений образовывались управления связи союзных и автономных республик, а также краевые (областные) управления связи.

В 1924 г. было положено начало радиовещанию в стране: два ведомства — Наркомпочтель и РОСТА — учредили *Акционерное общество «Радио для всех»* («Радиопередача»). Оно имело трансляционный узел, лабораторию и магазин. В 1928 г. радиовещание было передано в ведение Наркомпочтеля СССР, а акционерное общество упразднено.

В 1932 г. Наркомпочтель был переименован в *Наркомат связи СССР*¹. Новое название отражало расширение функций наркомата. В сферу деятельности наркомата входило руководство всеми видами связи общего пользования, контроль за строительством и эксплуатацией всех видов электросвязи и радиовещания, находившихся в ведении других ведомств, обеспечение связи с иностранными государствами. Эта система строго централизованного управления связью просуществовала без существенных изменений до 1954 г.

Управление планированием, статистикой, финансами и кредитом. Еще до образования СССР Госплан РСФСР был фактически единственным планирующим органом и разрабатывал перспективные и текущие планы как единые для всех республик. Это значительно облегчало переход к общесоюзному планированию. 21 августа 1923 г. была создана *Государственная плановая комиссия при СТО СССР (Госплан СССР)*². Перед ней стояли следующие задачи: согласование планов народного хозяйства республик, разработка единого союзного перспективного плана, составление текущих годовых планов и наблюдение за их выполнением. Одновременно закладывались основы отраслевого планирования: разрабатывались пятилетние задания для металлургической промышленности, план развития вузов страны, план введения всеобщего обязательного обучения. В августе 1925 г. Президиум Госплана СССР обсудил перспективы развития Среднеазиатских республик и утвердил план проведения ирригационных работ (на сумму 25 млн. руб.) и строительства текстильных фабрик и электростанций в этом регионе. С 1925 г. Госплан приступил к разработке единых народнохозяйственных планов. Первые планы, охватывавшие годовой период, получили название «контрольных цифр». Их основная идея заключалась в том, чтобы объединить в едином плане планы отдельных наркоматов и государственный бюджет.

¹ См.: СЗ СССР. 1932. № 5. Ст. 32.

² См.: Советы народного хозяйства и плановые органы в центре и на местах (1917—1932). Сб. документов. М., 1957. С. 150.

С 1925/26 хоз. года Госплан ежегодно составлял контрольные цифры народного хозяйства, а затем в основном занимался составлением перспективных планов, тесно связывая свою работу с наркоматами финансов, ВСНХ и др. С 1926 г. периодически созывались всесоюзные съезды президиумов Госплана СССР и госпланов союзных республик. В июне 1927 г. СНК СССР принял постановление «О результатах обследования работы Госплана СССР»¹, по которому директивы Госплана СССР в области методологии, программы работ по планам и срокам их выполнения являлись обязательными для плановых органов наркоматов и ведомств. СНК СССР подчинил госпланы союзных республик Госплану СССР на директивных началах.

После образования Союза ССР 17 июля 1923 г. было создано общесоюзное *Центральное статистическое управление при СНК СССР*², возглавившее всю систему государственной статистики.

Дальнейшие изменения в системе плановых органов происходили в 20-х годах. Они были связаны с изменениями территориального деления.

В эти годы возрастал объем работы и значение органов статистики, которые провели ряд переписей, наладили текущую статистику, стали проводить подробные ежегодные описания промышленности. Для изучения динамики социальных сдвигов в стране проводились так называемые динамические переписи, изучались бюджеты крестьянских хозяйств и бюджеты семей рабочих. Все это было необходимо для организации планового хозяйства СССР. 17 декабря 1926 г. была проведена Всесоюзная перепись населения. Итоги переписи дали богатейший материал по составу населения, легли в основу первого пятилетнего плана. Численность населения тогда составляла 147,0 млн. чел., из них городских жителей — 18 %, сельских — 82 %³.

В марте 1926 г. была предпринята крупная реорганизация органов статистики⁴. Она заключалась в следующем. ЦСУ СССР было наделено правами объединенного (союзно-республиканского) наркомата, управляющий ЦСУ получил в СНК СССР право решающего голоса.

В составе ЦСУ был создан Статплан — плановая комиссия, которая должна была улучшить связи ЦСУ и Госплана. Кроме того, при ЦСУ был создан Институт экспериментальной статистики и статистической методологии. Система местных органов статистики

¹ См.: СЗ СССР. 1927. № 37. Ст. 743.

² См.: СУ РСФСР. 1923. № 83. Ст. 809.

³ См.: Киселева Г., Кваша А. О чем рассказали переписи населения. М., 1984.

⁴ См.: СЗ СССР. 1926. № 7. Ст. 48; № 21. Ст. 138.

повсеместно перестраивалась применительно к новому административно-территориальному делению.

23 января 1930 г. ЦСУ СССР как самостоятельный орган было ликвидировано¹; оно слилось с Госпланом СССР. Сам Госплан СССР 3 февраля 1931 г. из комиссии при СТО СССР был преобразован в комиссию при СНК СССР (председатель Госплана теперь избирался ЦИК СССР, а члены Президиума назначались СНК СССР)². Такая же реорганизация происходила и в союзных республиках. Всю плановую и учетно-статистическую работу в стране возглавил Госплан СССР. Однако вскоре, 17 декабря 1931 г., сектор народнохозяйственного учета Госплана СССР был преобразован в *Центральное управление народнохозяйственного учета СССР* (ЦУНХУ) при Госплане СССР³. Главная задача ЦУНХУ заключалась в усилении системы социалистического учета во всех областях хозяйства и проверки выполнения народнохозяйственного плана. Начальник ЦУНХУ являлся одновременно заместителем председателя Госплана СССР, что обеспечивало тесное взаимодействие этих двух органов. В то же время ЦУНХУ СССР предоставлялось право самостоятельно обращаться в высшие правительственные органы СССР по всем вопросам учета и статистики. Оно также имело право организовывать научно-исследовательские и иные учреждения и предприятия.

Рабочий аппарат всех плановых органов в центре и на местах состоял из подразделений двух категорий — синтетических и отраслевых. Первые занимались изучением и планированием технико-экономических и качественных показателей и решением всех крупных вопросов, вторые — лишь вопросами планирования капитальных затрат и объема производства в отдельных отраслях. В дальнейшем компетенция отраслевых отделов расширялась, на них было возложено наблюдение за ходом выполнения планов в соответствующей отрасли. Все эти преобразования позволили сделать планирование более конкретным и оперативным и приблизить народнохозяйственный учет к планированию.

6 июля 1923 г. был создан объединенный (союзно-республиканский) *Наркомат финансов СССР*⁴. На него возлагались проведение в жизнь финансовой политики на всей территории СССР, составление и исполнение государственного бюджета, проведение единой налоговой политики, руководство кредитом и страхованием. Он осуществлял свою деятельность в централизованном и децент-

¹ См.: СЗ СССР. 1930. № 8. Ст. 97.

² См.: Конституции и конституционные акты Союза ССР. 1922—1936 гг. М., 1940. С. 131.

³ См. там же. С 139.

⁴ См.: СУ РСФСР. 1923. № 109—110. Ст. 1041. Фактически НКФ РСФСР и стал общесоюзным наркоматом, а в РСФСР был заново создан НКФ РСФСР.

рализованном порядке. Централизованно он вводил единое денежное обращение и кредитную систему, другие функции он осуществлял через одноименные наркоматы республик. Наркомфины союзных республик руководили финансовым делом в пределах республик, составлением бюджета республики, взиманием налогов.

Нэп существенно изменил всю систему финансирования. Перевод трестов на хозрасчет означал отмену государственных дотаций. Предусматривалось лишь выделение из госбюджета кредитов на образование оборотных средств и на покрытие дефицита. В бюджет поступали только отчисления от прибыли и часть продукции в порядке государственного обложения.

Нужда трестированной промышленности в банковских кредитах была так велика, что Госбанк СССР не мог удовлетворить ее полностью. Тресты часто прибегали к взаимовыручке — коммерческому кредиту, что было неизбежно, хотя и затрудняло планирование. Это явилось причиной создания отраслевых банков. В 1922—1924 гг. наряду с Госбанком СССР появился целый ряд отраслевых банков, созданных на акционерных началах. К концу восстановительного периода функционировало 6 коммерческих банков, 2 кооперативных, 45 коммунальных банков, одним из главных акционеров почти во всех банках выступал Госбанк СССР.

26 декабря 1922 г. было положено начало организации сберегательного дела: Наркомфину было предложено приступить к созданию сберегательных касс¹, и вскоре, в 1923 г., они открылись в Москве и Ленинграде.

Усиление административно-командной системы и централизации в управлении государством, выразившееся в расширении прав общесоюзных органов, коснулось и финансов. Хозяйственная самостоятельность республик все более сужалась, в частности, это проявилось в ограничении их бюджетных прав. В июле 1929 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР «Об изменении положения о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»²: новая редакция первой статьи положения включала бюджеты союзных республик в единый госбюджет СССР. В целях усиления контроля за режимом экономии 16 ноября 1926 г. в составе НКФ СССР был создан *Государственный финансовый контроль* для проведения плановых и внеплановых ревизий операций всех хозяйственных органов.

Но особенно ярко проявилась централизация в проведении двух реформ — кассового устройства и кредитной системы.

Первая реформа называлась реформой единства кассы. До 1925 г. в нашей стране существовали две кассы — Наркомфина и Госбанка, т.е. одновременно действовали приходно-расходные кассы и специальные кассы (таможенные, портовые и др.) Наркомфина и

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 12.

² См.: СЗ СССР. 1929. № 51. Ст. 459.

Госбанка. Реформа заключалась в том, что к 1927 г. все кассы Наркомфина были ликвидированы, остались лишь конторы, отделения и агентства Госбанка. Только они принимали государственные доходы и только они производили расходы.

Вторая реформа — кредитная — была проведена в 1930—1932 гг. Она изменила условия и порядок кредитования, установив так называемый прямой банковский кредит в качестве единственной системы кредитования. До этого существовали две формы кредита — прямой банковский и коммерческий. Коммерческий кредит — это взаимное кредитование предприятий товарами или денежными авансами под товары. Для своего времени это был удобный метод перераспределения оборотных средств, но коммерческий кредит был не подвластен плановым органам. Прямое банковское кредитование осуществлялось по плану, утверждавшемуся правительством. Для каждого предприятия устанавливался определенный лимит, в пределах которого ему на заранее известные цели отпускались денежные средства. После отмены коммерческого кредита выдача кредитов зависела от выполнения предприятием производственного плана, т.е. были созданы условия для банковского «контроля рублем». Все кредитование отныне должно было осуществляться только в централизованном порядке Госбанком СССР. Были ликвидированы филиалы Всероссийского и Всеукраинского кооперативных банков, Центральный сельхозбанк СССР реорганизован во Всесоюзный сельскохозяйственный кооперативно-колхозный банк¹. Таким образом, на Госбанк СССР были возложены непосильные для него задачи по планированию и регулированию всех хозяйственных процессов, а хозяйственная инициатива предприятий, учреждений, наркоматов была ослаблена.

Основой накопления капиталовложений являлись высокоразвитые экономические районы РСФСР и УССР, капиталовложения в народное хозяйство других республик осуществлялись главным образом за счет перераспределения средств из общесоюзного бюджета. Так, финансовый план на 1928/29 хоз. год был выполнен с превышением доходов над расходами лишь двумя республиками (РСФСР и УССР). РСФСР внесла в особый государственный резерв СССР более 24 млн. руб. Все другие республики свели свой бюджет с дефицитом, хотя он и был меньше, чем в предшествующем году. Такое положение сохранялось на протяжении всей первой пятилетки. Дефицит погашался за счет общесоюзных средств. В ряде случаев дотации из общесоюзного бюджета намного превышали собственные накопления республик. За исключением РСФСР, все республики до конца первой пятилетки ежегодно получали дотации из союзного бюджета.

¹ См.: СЗ СССР. 1930. № 8. Ст. 98.

Но в Госбанке было сосредоточено лишь текущее, краткосрочное кредитование. А долгосрочное кредитование передавалось в специальные банки: по постановлению ЦИК и СНК СССР от 5 мая 1932 г. «Об организации специальных банков долгосрочных вложений»¹ на базе прежних отраслевых банков были созданы 4 всесоюзных специализированных банка. Промбанк СССР финансировал капитальное строительство в промышленности и электрохозяйство, Сельхозбанк СССР — колхозную и совхозную систему, Всекомбанк СССР — коммунальное и жилищное строительство, Цекомбанк СССР — капитальное строительство в кооперации. Позднее, в 1936 г., был создан Торгбанк СССР, финансировавший капитальное строительство в торговле. Эти банки, хотя и имели прежние названия, существенно отличались от своих предшественников. Прежние отраслевые банки предоставляли главным образом краткосрочные кредиты и подчинялись соответствующим ведомствам. Новые специализированные банки занимались исключительно долгосрочным кредитованием капитального строительства и входили, как и Госбанк, в систему Наркомфина СССР.

В 1930—1931 гг. была проведена налоговая реформа: на основании постановления ЦИК и СНК СССР от 2 сентября 1930 г. вместо многочисленных налогов и акцизов для государственных социалистических предприятий были установлены два основных платежа — налог с оборота и отчисления от прибыли, а для кооперативных — налог с оборота и подоходный налог.

Глава 5

ОБЩЕФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫМ СТРОИТЕЛЬСТВОМ

После окончания гражданской войны одной из задач, вставших перед государством, было проведение культурной революции. Оно началось в период, когда остро ощущались последствия войны — тяжелая экономическая разруха, недостаток средств.

При образовании Союза ССР почти все отрасли социально-культурного строительства были отнесены к компетенции союзных республик. Имелось в виду, что республики вполне самостоятельно будут руководить просвещением, наукой, искусством, высшей школой, здравоохранением, социальным обеспечением и т.п., а союзные

¹ См.: СЗ СССР. 1932. № 31. Ст. 191.

органы ограничатся разработкой, определением и изданием общих директив в этой области. Первоначально так и было. Однако уже с середины 20-х годов положение начало меняться: общесоюзные органы управления стали возникать в тех подотраслях социально-культурного строительства, в которых их создание Конституцией не предусматривалось. Объекты культуры постепенно передавались из ведения республик в ведение общесоюзных органов, что имело особенно тяжелые последствия для Российской Федерации. Административно-командная система, стремившаяся к полной централизации управления, на протяжении 20—30-х годов ограничивала права союзных республик в деле управления социально-культурным строительством. В одних случаях усиление централизации управления имело под собой некоторые объективные основания (как, например, в здравоохранении), но в большинстве случаев оно основывалось лишь на стремлении контролировать и регулировать все процессы, происходившие в стране. В результате к концу рассматриваемого периода почти во всех подотраслях социально-культурного строительства (за исключением социального обеспечения и средней школы) были созданы общесоюзные органы управления, а учреждения культуры из ведения республик переданы в ведение Союза ССР.

Управление в области охраны труда и регулирования его условий. Управление этой отраслью было отнесено к объединенной, т.е. союзно-республиканской, области, в связи с чем 6 июля 1923 г. был создан *Наркомат труда СССР*¹. НКТ СССР являлся центральным органом трудовой политики и руководил деятельностью одноименных республиканских наркоматов. В его задачи входила выработка основных положений по всем вопросам регулирования труда, проведение с помощью наркоматов труда республик мероприятий по регулированию рынка труда, по охране труда, по социальному страхованию. Наркомат разрабатывал все положения по разрешению конфликтов между трудящимися и нанимателями в случае забастовок, регулировал заработную плату. Его аппарат состоял из отделов рынка труда, охраны труда, тарифно-конфликтного, бюро надзора по трудовым делам и др. При наркомате был учрежден Совет социального страхования, состоявший из представителей наркомата, ВЦСПС и ряда других наркоматов².

Деятельность всей системы НКТ СССР была направлена на всемерное улучшение условий труда и борьбу с безработицей; было пересмотрено трудовое законодательство. Однако главной задачей НКТ СССР являлась борьба с безработицей. 13 июля 1923 г. на заседании СТО было утверждено положение о биржах труда. В их обязанности входило регистрировать безработных и содействовать им

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 109—110. Ст. 1040.

² См.: СЗ СССР. 1925. № 8. Ст. 74.

в устройстве на работу. Отныне найм на работу производился только через биржи труда. Исключение делалось лишь для руководящих работников и административно-хозяйственных кадров. Назначение и перемещение последних осуществлял орграспредел ЦК партии. Его «номенклатурой» были все основные кадры руководителей — наркомы, члены коллегий, главные инженеры и главные бухгалтеры, директора заводов и фабрик, начальники леспромхозов, трестов, контор, баз, складов, синдикатов, послы, консулы и т.п. Важнейшей задачей НКТ СССР было руководство социальным страхованием. Еще 15 ноября 1921 г. был принят декрет, по которому устанавливалось социальное страхование для всех рабочих и служащих по всем видам потери трудоспособности, в том числе и страхование по безработице. Страховые взносы уплачивались администрацией или владельцами предприятий без привлечения финансовых средств самих рабочих¹. В начале 20-х годов социальное страхование находилось в ведении наркоматов социального обеспечения. В 1923 г. оно было передано в ведение НКТ СССР, где было создано *Центральное управление по вопросам социального страхования (ЦУССТРАХ)*. Процент отчислений по соцстраху находился в прямой зависимости от уровня развития промышленности. В 1922 г. страховые взносы составляли 22—28 % от фонда зарплаты, в 1924 г. они колебались в пределах от 10 до 22 %². Средний размер пособия по безработице в 1924—1926 гг. составлял, по данным Наркомата труда СССР, 7,76—11,95 руб. при средней зарплате в промышленности 24 руб. в месяц³ и выдавался в течение 6 месяцев. В 1927—1929 гг. размер пособия по безработице был увеличен до 11,5—27 руб., а срок его выдачи — до 9 месяцев.

Так как среди безработных в СССР преобладали выходцы из деревни и неквалифицированные городские рабочие, то предстояло провести их подготовку и переквалификацию. НКТ СССР стал создавать базы и курсы по переобучению. Эта работа сосредоточивалась в *Центральном институте труда (ЦИТ)* и на биржах труда. К началу 1931 г. в 31 городе страны НКТ создал опорные базы *Акционерного общества «Установка»* по обучению безработных.

Большие надежды по ликвидации безработицы связывались с проведением политики индустриализации и коллективизации сельского хозяйства. Предполагалось, что рост промышленности приведет к росту численности занятых в ней квалифицированных кадров рабочих, а развитие колхозов — к использованию трудовых резервов

¹ См.: СУ РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

² См.: Суворов К.И. Исторический опыт КПСС по ликвидации безработицы. М., 1968. С. 112, 113.

³ См.: Правда. 1926. 24 сентября.

деревни, и к концу первой пятилетки число безработных сократится до 511 тыс. чел.¹ Было решено осуществлять плановое перераспределение трудовых ресурсов путем переселения крестьян из густонаселенных районов на Дальний Восток и в Сибирь. В 1927/28 хоз. году в новые районы переселилось более 173 тыс., а в 1928/29 г. — более 320 тыс. чел. Но промышленность нуждалась в рабочих руках для сезонных работ, которые обычно выполняли крестьяне-отходники. В 1930 г. на лесосплав, торфоразработки, строительство и другие сезонные работы требовалось не менее 8—9 млн. чел., но привлечь такую массу крестьян было трудно. С 1930 г. НКТ СССР был вынужден разрабатывать мероприятия, которые стимулировали бы отходничество, а в январе 1930 г. вошел с ходатайством в СНК СССР организовать планомерное направление крестьян на сезонные работы и дать директиву колхозам не препятствовать отходникам. 16 марта 1930 г. СНК СССР такое постановление принял.² На его основании органы труда начали оргнабор рабочей силы в деревне. Таким образом, слились воедино три потока — плановое переселение, оргнабор и коллективизация с раскулачиванием и «самораскулачиванием», т.е. бегством крестьян из деревни. Результаты нельзя оценить однозначно: обезлюдившие деревни и... ликвидация безработицы. В постановлении ЦК ВКП(б) от 20 октября 1930 г. говорилось, что безработица в СССР ликвидирована гораздо раньше, чем это предполагалось.³ Однако на 1 июля 1930 г. на биржах труда еще числилось 787,5 тыс. безработных. 9 октября 1930 г. НКТ СССР дал органам труда указание их немедленно трудоустроить и прекратить выплату пособий по безработице.⁴ Биржи труда были реорганизованы в управления кадров, на которые возлагалось плановое снабжение народного хозяйства рабочей силой. «Безработицы у нас нет», — сказал В.В. Куйбышев на Объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) в декабре 1930 г.⁵, об этом же говорили председатель ВЦСПС Н.М. Шверник, нарком труда А.М. Цихон.⁶

23 июля 1933 г. совместным постановлением ЦИК, СНК СССР и ВЦСПС Наркомат труда СССР со всей системой органов труда на местах был ликвидирован.⁷ Все его функции были переданы ВЦСПС, а аппарат — отраслевым профсоюзам,⁸ которые сосредоточили в своих руках все социальное страхование, охрану труда,

¹ См.: Пятилетний план народнохозяйственного строительства СССР. 3-е изд. М., 1930. Т. II. Ч. 2. С. 179.

² См.: СЗ СССР. 1930. № 18. Ст. 206.

³ См.: Правда. 1930. 22 октября.

⁴ См. там же. 11 октября.

⁵ См.: Суворов К.И. Исторический опыт КПСС по ликвидации безработицы. С. 224.

⁶ Этот вывод оспаривается рядом советских исследователей (см.: Сычева А.С. Как была ликвидирована безработица в СССР // Вопросы истории. 1967. № 1).

⁷ См.: СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 238.

⁸ См. там же. № 57. Ст. 333.

разработку трудового законодательства, нормирование зарплаты и т.п. До конца 50-х годов в стране не существовало государственных органов управления этой отраслью.

Управление в области социального обеспечения. Управление в области социального обеспечения после образования СССР осталось в ведении республик, общефедеральных органов управления создано не было. В эти годы социальное обеспечение трудящихся дифференцировалось. Социальным страхованием рабочих сначала ведали наркоматы содействия союзных республик, с 1923 г. — Наркомат труда СССР. Государственным обеспечением инвалидов войны и труда занимались создававшиеся в некоторых республиках *комитеты помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне*. После их ликвидации в 1930 г. возникли общественные организации — общества помощи. Кроме того, в ряде республик существовала кооперация инвалидов, которая организовывала кооперативы, производственные, сельскохозяйственные, торговые и трудовые артели. С 1930 г. трудоустройством инвалидов было передано республиканским наркоматам социального обеспечения. Государство совершенно не оказывало социальную помощь крестьянству. Формой социального обеспечения крестьянства была взаимопомощь. На местах создавались *крестьянские общества взаимопомощи (КОВы)* и их комитеты. Они создавались при сельсоветах, волисполкомах и подчинялись уездным и губернским крепосткам, а в республиках всю эту систему возглавляли центральные ККОВы. Они помогали пострадавшим от неурожая, стихийных бедствий, организовывали общественную трудовую помощь в запашке или сборе урожая нуждающимся семьям. В годы коллективизации КОВы почти повсеместно были упразднены.

Социальная помощь другим категориям населения существовала исключительно на общественных началах. Ею занимались такие организации, как общество «Друг детей» (1923—1935), Литературный фонд РСФСР (с 1934 г. — Литературный фонд СССР), Общество для призрения престарелых и лишенных труда артистов Большого и Малого театров (до 1927 г.), республиканские общества слепых и глухих, Союз цыган, проживающих на территории РСФСР (до 1928 г.), и др.

Управление в области здравоохранения, физической культуры и спорта. После образования СССР эта отрасль государственной жизни была отнесена к компетенции союзных республик, и общефедеральных органов создано не было. Некоторые подразделения Наркомздрава РСФСР, оставаясь республиканскими органами, носили общесоюзный характер. Это Центральная эпидемическая комиссия наркомата, Центральная санитарно-статистическая комиссия, Центральный совет по борьбе с проституцией, Курортное совещание и др. Вопрос о создании общефедеральных органов управления в области здравоохранения впервые был поднят в середине 20-х годов: сначала в области руководства курортным делом, затем — санитарного надзора.

Еще в 1923 г. в Наркомздраве РСФСР было создано Главное курортное управление¹, в ведении которого по соглашению с НКЗ республик находились и республиканские курорты. С 1927 г. курорты рестрировались² и переходили на хозрасчет. В 1932 г. по постановлению ЦИК и СНК СССР³ все санатории и другие лечебные учреждения на курортах Закавказья, Крыма, Северного Кавказа и др., находившиеся в ведении наркомздравов республик и других государственных и общественных организаций, объединились в тресты союзного значения. Все остальные курорты были отнесены к лечебным местностям местного значения и оставлены в ведении наркомздравов республик. Для руководства курортами общесоюзного значения было создано *Всесоюзное объединение курортов «Союзкурорт»*.

Рост городов и промышленных районов, расширение предприятий общепита требовали постоянного предупредительного и текущего санитарного надзора. В составе местных органов здравоохранения с 1931 г. существовал штат государственных и общественных инспекторов по санитарному надзору, а с 1933 г. появились и государственные санитарные инспекции в системе НКЗ республик. Для объединения и руководства работой органов санитарной инспекции на всей территории СССР 26 июля 1935 г. был образован общесоюзный орган — *Всесоюзная государственная санитарная инспекция при СНК СССР*⁴. Она создавалась для усиления надзора за предприятиями пищевой промышленности, общественного питания и торговли. В области наблюдения за санитарным состоянием санинспекции получили право налагать штрафы, возбуждать уголовное преследование, закрывать антисанитарно содержащиеся предприятия. Госсанинспекция была наделена большими полномочиями и не зависела от местных органов власти.

С расширением и усложнением деятельности НКЗ республик все сильнее ощущалась необходимость в проведении единой политики по развитию ряда отраслей здравоохранения, особенно таких, как фармацевтическое дело, борьба с эпидемиями, торговля медикаментами, развитие науки и научных учреждений.

В начале 20-х годов большой размах приобрело физкультурное движение, в ряде республик возникли органы управления в области физкультуры и спорта. Наиболее крупным из них был созданный в РСФСР Высший совет физической культуры при ВЦИК. Общесоюзный орган в этой отрасли появился лишь в 1930 г., когда по постановлению ЦИК СССР от 1 апреля 1930 г. был создан *Высший совет физической культуры при ЦИК СССР*⁵. Он создавался для государственного руководства и контроля за работой государственных

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 21. Ст. 255.

² См. там же. 1927. № 19. Ст. 132.

³ См.: СЗ СССР. 1932. № 53. Ст. 320.

⁴ См. там же. 1935. № 41. Ст. 348.

⁵ См. там же. 1930. № 21. Ст. 233.

и общественных организаций (в частности, профсоюзов) по развитию физической культуры. Совет был межведомственным органом: он состоял из представителей общесоюзных наркоматов (военного, труда и др.) и наркоматов РСФСР (просвещения, здравоохранения, внутренних дел), Моссовета, ЦК ВКП(б), ЦК РКСМ, ВЦСПС. Возглавлял совет нарком здравоохранения РСФСР. 21 июня 1936 г. совет был преобразован во *Всесоюзный комитет по делам физической культуры и спорта при СНК СССР*¹. Комитет был союзно-республиканским органом, одноименные комитеты были созданы и во всех других союзных республиках, кроме РСФСР (функции по руководству физкультурой и спортом в России возлагались на Всесоюзный комитет). Он объединял и направлял всю работу по развитию физкультуры и спорта в стране, ведал подготовкой и распределением физкультурных кадров.

Управление в области просвещения, науки и искусства. До образования СССР руководство в области народного просвещения, науки и искусства осуществляли наркоматы просвещения республик, ведущее место среди которых занимал Наркомпрос РСФСР. По ряду вопросов (политико-просветительная работа, репертуарное дело и цензура, организация просвещения нацменьшинств и т.п.) деятельность НКП РСФСР выходила за рамки компетенции республики, а первое положение о нем легло в основу создания органов просвещения в других советских республиках.

После образования СССР наркоматы просвещения республик остались необъединенными (республиканскими) органами. В общесоюзном порядке определялись лишь общие начала народного просвещения. По инициативе НКП РСФСР периодически собирались совещания наркомов просвещения республик для разработки законодательства по вопросам, общим для всех республик. Особое место в структуре НКП РСФСР занимал Государственный ученый совет (ГУС), методические и программные разработки которого по вопросам воспитания, профтехобразования, политпросветработы, научно-художественной деятельности служили образцом для других республик.

Одной из важнейших задач культурной революции являлась ликвидация массовой неграмотности и малограмотности трудящихся. Как известно, народы страны говорили на 146 языках и наречиях, многие народы не имели письменности. Особые трудности представляла ликвидация неграмотности народов Востока, письменность которых была основана на трудной для восприятия арабской графике. В 1926 г. в Баку на первом Всесоюзном тюркологическом съезде было принято решение провести латинизацию арабского алфавита. 15 августа 1930 г. Президиум Совета Национальностей ЦИК СССР подвел итоги этого процесса. В специальном постановлении отмечалось, что на латинский алфавит перешли 36 национальностей, на

¹ См.: СЗ СССР. 1936. № 35. Ст. 310.

основе латинской графики в стране издается до 100 названий газет и журналов и литература на 40 языках. Для координации всей работы было решено образовать при Президиуме Совета Национальностей ЦИК СССР *Всесоюзный центральный комитет нового алфавита (ВЦКНА)*. Его председателем был избран С. Агамалы-Оглы. Комитет был научно-организационным центром для решения теоретических вопросов в связи с разработкой новых алфавитов и объединял работу 35 местных комитетов. Аппарат ВЦКНА состоял из 29 чел. и включал четыре сектора — кавказских языков, тюркско-татарских языков, угро-финских языков, технографический. Комитет периодически издавал специальные выпуски, выходявшие в 1928—1931 гг. под названием «Культура и письменность Востока», в 1932—1933 гг. — «Революция и письменность». В процессе латинизации были допущены явные перегибы, заключавшиеся прежде всего в том, что латинский алфавит был возведен в абсолют, провозглашен «алфавитом всемирного коммунистического общества», а попытки положить в основу письменности нерусских народов русский алфавит клеймились как контрреволюционные. Латинизировалась письменность даже тех народов, которые до этого пользовались русской графикой (удмурты, коми, осетины, якуты и др.). Позднее некоторые народы вернулись к русской графике: в 1936 г. — кабардинцы, в 1937 г. — малочисленные народы Севера, дагестанцы, адыгейцы и др.¹

В системе органов руководства наукой и научными учреждениями основные преобразования происходили в середине 20-х годов. Они прежде всего были связаны с изъятием из системы Наркомпроса РСФСР высших учебных заведений и научных учреждений и созданием для руководства ими новых общесоюзных органов.

После окончания гражданской войны сеть научно-исследовательских учреждений стала развиваться быстрыми темпами. Возникли Социалистическая академия общественных наук, Институт Маркса и Энгельса (1921), Институт Ленина (1924). Самым крупным научным центром оставалась Российская академия наук. В 1925 г. в ней насчитывалось более 70 научных учреждений, где работало свыше 1000 сотрудников. 27 июня 1925 г. по постановлению ЦИК и СНК СССР Академия была признана высшим научным учреждением и переименована в *Академию наук СССР* при СНК СССР². АН СССР объединяла и направляла научную деятельность своих филиалов и входивших в ее систему НИИ, способствовала созданию и укреплению академий союзных республик.

¹ Подробнее см.: Хансуваров И. Латинизация — орудие ленинской национальной политики. М., 1932.

² См.: СЗ СССР. 1925. № 48. Ст. 351.

Наряду с АН из ведения Наркомпроса РСФСР были изъяты и другие научные учреждения. Для руководства ими в декабре 1926 г. был создан общесоюзный орган — *Комитет по заведованию учеными и учебными учреждениями при ЦИК СССР*. По положению об Ученом комитете на него возлагались общее руководство, контроль за работой, утверждение планов работы научных и учебных учреждений и назначение их руководящего состава¹. Его состав назначался Президиумом ЦИК СССР и включал председателя (этот пост в разное время занимали Ф.Н. Петров, А.В. Луначарский, В.П. Милютин), двух его заместителей, девять членов и секретаря. В ведение комитета были переданы Комакадемия, Коммунистический университет им. Свердлова, Институт Маркса и Энгельса (с 1931 г. — Институт Маркса, Энгельса, Ленина), Музей революции СССР, Научная ассоциация востоковедения, Издательство народов СССР, Комитет по стандартизации, Гидрометеорологический комитет. С 1930 по 1933 г. в ведении комитета находилась и АН СССР. В декабре 1933 г. она была подчинена непосредственно правительству СССР (соответственно и республиканские академии перешли в подчинение своих правительств). 25 апреля 1934 г. состоялось решение СНК СССР о переводе АН СССР из Ленинграда в Москву². К 1937 г. в ведении Ученого комитета уже находилось 365 научных учреждений и шесть научных обществ³. В связи с ликвидацией ЦИК СССР Президиум Верховного Совета СССР 16 апреля 1938 г. постановил распустить Ученый комитет⁴. Подведомственные ему учреждения были переданы различным ведомствам: музеи и институты — Наркомпросу РСФСР, 156 школ повышения квалификации колхозных работников — Наркомзему СССР, партшколы и университет журналистики — управлению делами ЦК ВКП(б), Оружейная палата — управлению комендатуры Кремля и т.д.⁵

Коренной перестройке подверглась и система подготовки кадров. С середины 20-х годов быстро расширялась сеть вузов, втузов и техникумов. Все они находились в ведении самых разнообразных учреждений: помимо наркомпросов почти каждый хозяйственный наркомат имел специальный главк по управлению высшими и средними учебными заведениями. Программно-методическое руководство учебными заведениями сохранялось за Наркомпросом РСФСР. Стремление к централизации управления в этой области и к единообразию в организации подготовки кадров привело к созданию специального общесоюзного органа. 19 сентября 1932 г. ЦИК и СНК

¹ См.: СЗ СССР. 1927. № 34. Ст. 355.

² См. там же. 1934. № 22. Ст. 175.

³ См.: ГАРФ. Ф. 7668. Оп. 1. Д. 22. Л. 1.

⁴ См. там же. Д. 17. Л. 142.

⁵ См. там же. Л. 127—132.

СССР издали постановление «Об учебных программах и режиме в высшей школе и техникумах»¹, на основании которого был создан *Комитет по высшей технической школе при ЦИК СССР*. Комитет впервые за годы Советской власти предпринял попытку выявить потребности народного хозяйства в специалистах того или иного профиля. Он устанавливал номенклатуру специальностей, количество и профиль вузов, утверждал программы, типовые учебные планы и учебники. Комитет осуществлял систематический контроль за деятельностью вузов при помощи специального штата государственных инспекторов. Сами же учебные заведения по-прежнему оставались в ведении соответствующих наркоматов и других учреждений. С 1936 г. деятельность комитета распространялась не только на техническую школу, но и на все высшие учебные заведения. 21 мая 1936 г. вместо комитета был создан *Всесоюзный комитет по высшему техническому образованию (ВКВТ) при СНК СССР*². По положению комитет руководил всеми вузами страны, за исключением военных и подведомственных Комитету по делам искусств. В отличие от своего предшественника, ВКВТ СССР не только устанавливал количество и типы учебных заведений, но и рассматривал сметы расходов на содержание вузов по республикам и наркоматам. Он определял контингент студентов для всех вузов, планировал распределение выпускников по союзным республикам и наркоматам, утверждал преподавательский состав вузов в званиях профессора и доцента. Таким образом, в систему подготовки кадров высшей школой были внедрены жесткая централизация управления, прямое вмешательство в деятельность республик в этой области, нивелирование вузов.

Крупные преобразования в эти годы происходили и в руководстве культурой и искусством. Основное направление этой перестройки, как и в других отраслях народного хозяйства, — централизация управления в руках общесоюзных органов, жесткая регламентация деятельности учреждений культуры, ликвидация множественности течений и направлений в искусстве.

Первой попала под пресс административно-командной системы кинематография. В начале 20-х годов во многих республиках были свои органы управления производством и прокатом кинофильмов. В РСФСР это были Госкино — орган монопольного права проката кинокартин на территории РСФСР (с 1925 г. — Акционерное общество «Совкино»), «Севзапкино» в Ленинграде, контора «Кино—Москва», Акционерное общество «Пролеткино», кинотоварищество «Межрабпом—Русь» (с 1928 г. — «Межрабпом—фильм»), «Госвоинкино» и др. В других республиках также были свои хозяйственные организации по производству и прокату фильмов: Всеукраинское

¹ См.: СЗ СССР. 1932. № 68. Ст. 409.

² См. там же. 1936. № 27. Ст. 250.

фотокиноуправление «ВУФКУ», азербайджанское «Азгоскино», грузинское Акционерное общество «Госкинопром», в Туркестане — «Тургоскино» (впоследствии «Узбеккино» и «Туркменфильм»), в Белоруссии — «Белгоскино». Стремительный рост в конце 20-х годов кинопромышленности, расширение сети киноустановок, освоение звукового кино обратили внимание административно-командной системы на эту своеобразную отрасль — одновременно и производственную, и идеологическую.

29 января 1929 г. при СНК СССР был создан *Комитет по делам кинематографии и фотографии — Кинокомитет СССР*¹. Возглавил его Я.Э. Рудзутак. Кинокомитет не был хозяйственной организацией: на него возлагалась разработка директив по развитию кино- и фотодела. Своего аппарата он не имел и пользовался аппаратом управления делами СНК СССР. Но в таком виде комитет просуществовал лишь до 13 февраля 1930 г., когда был преобразован в общесоюзное *Объединение по кинофотопромышленности (Союзкино)*². Оно разрабатывало директивы по развитию кинофотодела в СССР, руководило всеми киноорганизациями и всем кинопрокатом на территории СССР. В его ведение перешли кинофабрики, прокатные пункты, часть киносети, заводы, фотохимтресты и т.п., в том числе все подведомственные Госкино РСФСР организации и предприятия (последнее упразднилось).

В связи с ликвидацией ВСНХ СССР 11 февраля 1933 г. Союзкино было преобразовано в *Главное управление кинофотопромышленности при СНК СССР*³. Главное управление имело широкие функции. В его непосредственное подчинение перешли ряд трестов, кинофабрики («Мосфильм», «Ленфильм», «Союзтехфильм», «Союзкинохроника»), при нем действовала Всесоюзная хозрасчетная экспортно-импортная контора «Союзинторгкино». Но, главное, новому органу были приданы идеологические функции — наблюдение за содержанием кинокартин, утверждение планов производства фильмов. С образованием главного управления республиканские тресты («Украинфильм», «Белгоскино», «Арменкино» и др.) стали подчиняться своим правительствам, но планы производства фильмов утверждались главком СССР. Такое положение сохранялось до 1936 г., когда был создан Комитет по делам искусств при СНК СССР и главное управление вошло в его состав в качестве одного из главков.

До начала 30-х годов в стране существовала огромная сеть общественных организаций в области литературы и искусства, объединявших на добровольных началах писателей, художников, композиторов и исполнителей, кинематографистов, театральных деятелей, архитекторов. Все эти общества, ассоциации, союзы являлись

¹ См.: СЗ СССР. 1929. № 10. Ст. 97.

² См. там же. 1930. № 15. Ст. 165; № 18. Ст. 203.

³ См. там же. 1933. № 11. Ст. 59.

организациями республиканскими или даже городскими. Они сосуществовали в острейшей борьбе, ведя нескончаемую полемику на страницах печати и на многочисленных диспутах и митингах. Ранние (1925—1926) попытки создания единых творческих союзов оказались неудачными, возможно, преждевременными. А в начале 30-х годов объединение было проведено сверху: 23 апреля 1932 г. было издано постановление ЦК ВКП(б) «О перестройке литературно-художественных организаций»¹, на основании которого ликвидировались все союзы и общества писателей и предлагалось создать единый Союз писателей СССР. Аналогичную перестройку предполагалось провести во всех других видах искусств. Писатели сумели в 1934 г. собрать учредительный съезд и оформить создание своего союза. Все другие союзы созданы не были, действовали лишь их оргкомитеты. Учредительные съезды состоялись лишь после Великой Отечественной войны.

По постановлению ЦИК и СНК СССР 17 января 1936 г. был создан *Всесоюзный комитет по делам искусств при СНК СССР*² под председательством П.М. Керженцева. На него возлагалось руководство всеми учреждениями культуры и искусства: театрами и другими зрелищными предприятиями, киноорганизациями, музыкальными, художественно-живописными, скульптурными и т.п. учреждениями, учебными заведениями, готовившими кадры работников искусства. При правительствах всех союзных республик, кроме РСФСР, создавались одноименные управления (по РСФСР эти функции осуществлял всесоюзный комитет). Сами учреждения культуры — наиболее крупные, имевшие общесоюзный характер, — изымались из ведения республик (главные образом РСФСР) и поступали в непосредственное подчинение всесоюзному комитету.

Таким образом, к середине 30-х годов в области руководства наукой и искусством впервые были созданы общесоюзные органы управления, а сами учреждения изъяты из ведения наркомпросов союзных республик. Ужесточилась репертуарная политика и цензура, исепротивляющаяся регламентация сковывала деятельность мастеров искусств.

С развитием радиофикации и радиовещания и в этой отрасли возникли центральные общесоюзные органы управления. До 1933 г. радиофикация и радиовещание находились в ведении Наркомата связи СССР. 20 ноября 1933 г. при СНК СССР был создан *Всесоюзный комитет по радиофикации и радиовещанию (Радиокомитет)*³, на который возлагались организация, планирование и оперативное руководство всем радиовещанием в стране, развитие радиосвязи, радиофикации, радиотехники, подго-

¹ См.: КПСС в резолюциях... 9-е изд. Т. 5. С. 407—409.

² См.: СЗ СССР. 1936. № 5. Ст. 40.

³ См. там же. 1933. № 70. Ст. 421.

товка кадров для радиовещания и радиофикации. Радиокomiteт был не только органом идеологического руководства. Он решал и технические вопросы развития радио, хотя строительство и техническая эксплуатация сети пока оставались в ведении Наркомата связи СССР. Радиокomiteт являлся союзно-республиканским органом, поэтому одновременно были образованы радиокomiteты во всех союзных и автономных республиках, кроме РСФСР.

Глава 6

ОБЩЕФЕДЕРАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОРГАНЫ

Управление обороной страны. В связи с образованием СССР крупные преобразования происходили и в системе органов управления вооруженными силами. Организация вооруженных сил и руководство ими были отнесены к компетенции Союза ССР, и в соответствии с Конституцией СССР 6 июля 1923 г. был создан общесоюзный *Наркомат по военным и морским делам СССР*¹. Основные функции наркомата состояли в следующем: разработка и осуществление планов повышения обороноспособности СССР, формирование, комплектование, обучение и подготовка личного состава частей армии и флота, организация допризывной военной подготовки, обучение командного, административного, технического и политического состава армии и флота, политическое воспитание военнослужащих и культурно-просветительная деятельность в армии, обеспечение армии и флота всеми видами довольствия, учет на всей территории страны поголовья лошадей и руководство ветеринарным делом в армии. Одновременно проводилась демобилизация армии, и к исходу 1923 г. в ней из 5,5 млн. осталось 561 тыс. чел.

В 1924 г. специальной комиссией под председательством С.И. Гусева была проведена инспекция Красной Армии. Комиссия пришла к выводу, что Красная Армия небоеспособна. Результаты работы комиссии обсуждались в феврале 1924 г. на Пленуме ЦК РКП(б). Пленум констатировал наличие в армии серьезных недостатков, грозивших полностью ее развалить, и решил провести коренную реформу армии².

С 1924 г. началась реорганизация армии. Она проводилась под руководством двух видных военных деятелей — М.В. Фрунзе и С.И.

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 107. Ст. 1034.

² См.: Берхин И.Б. Военная реформа в СССР (1924—1925). М., 1958. С. 55—65.

Гусева. Реформа включала: 1) реорганизацию центрального и местного военного аппарата; 2) введение смешанной кадрово-милиционной системы комплектования армии; 3) перевод войсковых частей на новую штатную организацию; 4) введение единоначалия в армии. Причины, заставившие государство пойти на глубокую перестройку армии, состояли в следующем. Во-первых, общее экономическое положение государства: установленный для военного ведомства бюджет не позволял содержать многомиллионную армию. Во-вторых, необходимость внесения плановости и системы в работу военного аппарата, искоренение в армии остатков военного коммунизма.

Суть реформы заключалась в переходе к смешанной территориально-милиционной системе комплектования армии. Принципы смешанной системы были определены 8 августа 1923 г. в декрете ЦИК и СНК СССР «Об организации территориальных войсковых частей и проведении военной подготовки трудящихся»¹. Кадровая армия сохранялась, но в нее направлялось лишь 25—30 % призывников, что не могло обеспечить интересы обороны страны в случае военных действий. Все остальные призывники проходили службу в территориально-милиционных частях по месту жительства и без отрыва от производства. На протяжении четырех лет военно-обязанные ежегодно призывались на сборы сроком не более пяти месяцев. Эта система преследовала такие цели: увеличить количество лиц, прошедших через систему военного обучения; проводить военную подготовку без длительного отрыва от основной деятельности; обеспечить должный уровень военной подготовки; организовать политическое воспитание армии, а через армию — мирного населения.

Территориально-милиционные формирования создавались главным образом в стрелковых частях. Виды вооруженных сил, насыщенные техникой, а также пограничные войска, военно-морские, военно-воздушные силы и артиллерия оставались кадровыми. В 1925 г. в Красной Армии было 46 территориальных и 31 кадровая дивизия. Реформа юридически была закреплена Законом об обязательной военной службе от 18 сентября 1925 г.² Согласно закону, Вооруженные Силы СССР делились на сухопутные, морские, воздушные и войска специального назначения (ОГПУ и конвойная стража). Военная служба была обязательна для мужчин с 19 до 40 лет. Действительная военная служба кадрового состава продолжалась пять лет, переменного состава — не более 8—12 месяцев на периодических учебных сборах, пребывание в запасе — 14 лет. Лица, принадлежавшие к религиозным сектам, освобождались от военной службы только постановлением губернских и равных им

¹ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 4. Ст. 85.

² См.: СЗ СССР. 1925. № 62. Ст. 463.

судов. Их, как правило, привлекали к различным общественным работам. Граждане, лишённые избирательных прав, зачислялись в тыловое ополчение и состояли в нем до 40 лет.

Радикально был перестроен и аппарат военного ведомства. В марте 1924 г. была ликвидирована должность главнокомандующего, поскольку в мирных условиях в ней не было надобности. Вместо единого Штаба РККА были образованы три органа управления — Штаб РККА, Административное управление РККА, Инспекторат РККА. Всесторонней подготовкой армии и страны к обороне ведал Штаб РККА. Он разрабатывал оперативные и мобилизационные планы и основы организации вооруженных сил. Административное руководство повседневной деятельностью вооруженных сил сосредоточивалось в Административном управлении РККА (с осени 1924 г. — Главное управление РККА). Оно ведало вопросами комплектования войск, допризывной подготовкой и бытовым обслуживанием военнослужащих. Органом боевой подготовки и инспектирования становился Инспекторат РККА.

Нарком по военным и морским делам одновременно являлся и председателем Реввоенсовета СССР. РВС СССР находился при наркомате на правах коллегии². Реформа затронула и РВС: 26 января 1925 г. во главе его был поставлен М.В. Фрунзе, в состав вошли П.И. Баранов, А.С. Бубнов, С.М. Буденный, К.Е. Ворошилов, А.И. Егоров, В.П. Затонский, С.С. Каменев, Г.К. Орджоникидзе, М.Н. Тухачевский, И.С. Уншлихт, Ш.З. Элиава и др. Командующие войсками военных округов и отдельных армий подчинялись непосредственно РВС СССР.

Вся территория страны делилась на военные округа, а те в свою очередь — на территориально-милиционные округа комплектования (корпусные, дивизионные и губерньские). Управления территориальных округов развертывались на базе прежних губернских военкоматов, а уездные военкоматы сохранялись в качестве низового учетно-мобилизационного аппарата на правах военных отделов исполкомов. При создании террокругов сначала не учитывались национальные границы республик, но с января 1925 г.³ территориальные управления создавались с учетом республиканских границ. В национальных районах, коренное население которых ранее не привлекалось к обязательной военной службе, не был налажен учет населения, что затрудняло организацию призыва военнообязан-

¹ Новый закон об обязательной военной службе был принят 13 августа 1930 г. (см.: СЗ СССР. 1930. № 40. Ст. 423).

² Л.Д. Троцкий был снят с занимаемых постов, РВС и наркомат возглавил М.В. Фрунзе, а после его смерти, с 31 октября 1925 г., — К.Е. Ворошилов.

³ См.: СЗ СССР. 1925. № 2. Ст. 18.

ных. Только к 1930 г. военный учет населения был налажен по всей стране.

Что касается военно-морских сил, то они, как и раньше, строились по системе морей и флотилий и подчинялись непосредственно центральным органам.

Территориально-милиционная система комплектования армии существовала до середины 30-х годов, когда началась реорганизация военного управления. Реорганизация была вызвана необходимостью привести армию в соответствие с новыми требованиями обеспечения обороноспособности государства. В начале 30-х годов Советское государство предприняло меры по дальнейшему укреплению вооруженных сил: было проведено перевооружение армии, особенно пехотных частей, созданы новые рода войск (авиация, танковые части), установлена единая система комплектования армии (территориально-милиционные формирования упразднялись, армия стала кадровой)¹, расширена сеть военных учебных заведений. Все эти мероприятия, естественно, сопровождались перестройкой аппарата военного управления.

В 1934 г. был ликвидирован Реввоенсовет, а Наркомат по военно-морским делам реорганизован в *Наркомат обороны СССР*². Нарком стоял во главе Красной Армии. Все военно-морские силы были сведены в военные округа, армии, флоты; их командующие подчинялись непосредственно наркому. При наркоме и во главе с ним как совещательный орган действовал Военный совет³, члены которого утверждались СНК СССР. На наркомат возлагались следующие задачи: разработка планов строительства и вооружения армии, руководство боевой и политической подготовкой личного состава сухопутных и морских вооруженных сил и их использование в мирное время, развитие и совершенствование всех средств вооружения, снабжение армии оружием и продовольствием, оборонное строительство и проведение призыва на действительную военную службу. В связи с расширением функций Штаба РККА как высшего оперативного органа управления 22 сентября 1935 г. он был переименован в Генеральный штаб Красной Армии⁴. В его руках сосредоточилась непосредственная разработка всех вопросов строительства советских вооруженных сил.

Значительной перестройке подвергся и местный военный аппарат: при исполкомах Советов были созданы военкоматы. Они подчинялись

¹ Переход от территориально-милиционной к кадровой системе комплектования войск завершился в 1938 г.

² См.: СЗ СССР. 1934. № 33. Ст. 256.

³ См. там же. № 58. Ст. 431.

⁴ См. там же. 1935. № 51. Ст. 426.

командующему округом или армией и в то же время выполняли функции военных отделов исполкомов Советов.

С начала 30-х годов росло количество учебных военных заведений. В 1932 г. была реорганизована Военно-техническая академия: на ее базе возникли шесть новых военных академий (всего их стало 11).

Управление внешнеполитическими связями. После образования СССР полномочия объединившихся республик в области внешней политики были переданы Союзу ССР. В связи с этим республиканские НКВД были упразднены, и 6 июля 1923 г. создан *Наркомат иностранных дел СССР*. Положение о наркомате было утверждено 12 ноября 1923 г.¹ (фактически им стал аппарат бывшего Наркоминдела РСФСР). 21 июля 1923 г. нарком иностранных дел СССР Г.В. Чичерян в специальной ноте в адрес представителей иностранных держав сообщил о создании Союза ССР, изменениях в государственном устройстве страны и о том, что все международные сношения теперь будут осуществляться через НКВД СССР.

На наркомат возлагалось осуществление дипломатических сношений СССР с иностранными государствами, защита политических и экономических интересов Союза и прав находившихся за границей граждан СССР, руководство проведением в жизнь заключенных с иностранными государствами договоров и соглашений.

Аппарат НКВД СССР представлял собой довольно сложный механизм. Важнейшими его структурными подразделениями были, как и раньше, коллегия и два территориально-политических отдела — Запада и Востока, сохранились управление делами и секретариат. Большое значение приобрел отдел печати.

Наркомат имел институт уполномоченных при правительствах союзных республик и различных агентов. Последние учреждались лишь в районах, наиболее важных в международном отношении. Уполномоченные НКВД СССР входили в состав республиканских СНК и имели либо решающий, либо совещательный голос (по усмотрению ЦИК республик). Они назначались НКВД СССР и утверждались СНК СССР с согласия ЦИК соответствующей республики. Уполномоченные НКВД СССР наблюдали за выполнением относившихся к республикам разделов международных договоров и соглашений, от имени НКВД вступали в отношения со всеми иностранными представительствами на территории соответствующей республики².

Заграничными органами НКВД СССР являлись полпредства и консульства. В 1926 г. был утвержден Консульский устав СССР, на основании которого консульские учреждения в зависимости от их значения и правового положения делились на генеральные консуль-

¹ См.: СУ РСФСР. 1923. № 107. Ст. 1033.

² См.: СЗ СССР. 1926. № 60. Ст. 448.

ства, консульские отделы полпредств, консульства, вице-консульства и консульские агентства¹.

Процесс признания Советского государства завершился в 1934 г. приглашением СССР вступить в Лигу Наций.

Вопрос о вступлении СССР в Лигу Наций был впервые поставлен в конце 1933 г. французским правительством, искавшим соратников для противодействия агрессивной политике Германии. Французская дипломатическая служба начала консультации по этому вопросу с европейскими державами. Не без колебаний дали согласие Англия, Чехословакия, Италия, Турция, Китай и другие государства. Резко отрицательной была позиция Польши. Она официально заявила, что в случае приглашения СССР в Лигу Наций откажется соблюдать международные договоры и устав Лиги Наций о правах национальностей, т.е. коренного населения Западной Белоруссии и Западной Украины, входивших в ее состав с 1920 г. Несмотря на это, большинством голосов 18 сентября 1934 г. СССР был принят в Лигу Наций².

В 1925—1932 гг. советское правительство заключило ряд договоров о нейтралитете и ненападении — с Турцией, Ираном, Афганистаном, Финляндией, Германией, Францией, Италией и др.

Деятельность НКВД СССР на международной арене в 20—30-е годы протекала в условиях пропаганды «крестового похода» против СССР (его объявил в 1930 г. папа римский), эмбарго и многочисленных провокаций: в 1923 г. в Лозанне был убит посол В.В. Воровский, в 1926 г. — дикпурьер Т.И. Нетте, в 1927 г. в Варшаве — посол П.Л. Войков. В 1926 г. Англия прервала дипломатические отношения с СССР (восстановлены лишь в 1929 г.).

СССР принял участие в пакте Бриана—Келлога (подписан в 1928 г.) об отказе от войны как орудия национальной политики: в феврале 1929 г. был подписан Московский протокол, после которого большинство государств ратифицировали пакт. В мае 1935 г. советской дипломатии удалось заключить два важных пакта о взаимопомощи — с Францией и Чехословакией.

Система органов управления иностранными делами, сложившаяся после образования СССР, без больших изменений действовала и в последующие годы.

Управление охраной государственной безопасности и общественного порядка. Руководство охраной государственной безопасности страны было отнесено к ведению Союза ССР, а руководство охраной общественного порядка — к исключительному ведению союзных республик. Поэтому в 1922—1923 гг. существовавшие в республиках наркоматы внутренних дел претерпели крупную реорганизацию.

¹ См.: СЗ СССР. 1926. № 10. Ст. 78.

² Подробнее см.: Международная жизнь. 1963. № 7. С. 153.

Еще в феврале 1922 г. ВЧК при СНК РСФСР была упразднена, часть ее функций возложена на судебные органы, другая — на образованное в составе НКВД РСФСР *Государственное политическое управление (ГПУ)*¹. Аналогичные преобразования были проведены в 1922 г. в УССР и БССР. В ЗСФСР ЧК была реорганизована в ГПУ лишь в 1926 г.² В отличие от ВЧК, ГПУ не было чрезвычайным органом. На него возлагалось подавление открытых контрреволюционных выступлений, борьба со шпионажем, охрана железнодорожных и водных путей, охрана границ, борьба с контрабандой. В непосредственном ведении ГПУ состояли особые части войск, количество которых определял СТО СССР.

После создания СССР функции НКВД РСФСР были как бы разделены на две части, и те, что касались государственной безопасности, изъяты из ведения НКВД РСФСР. В июле 1923 г. образовался общесоюзный орган — *Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) при СНК СССР*, положение о котором было утверждено Президиумом ЦИК СССР 15 ноября 1923 г.³ ОГПУ создавалось на правах общесоюзного наркомата, имело в союзных республиках своих уполномоченных, а в армии — особые отделы. Председатель ОГПУ назначался Президиумом ЦИК СССР и входил с правом совещательного голоса в состав СНК СССР. ОГПУ были подчинены пограничные войска. Оно вело оперативную разведывательную работу. Система его органов состояла из ОГПУ СССР, ГПУ союзных и автономных республик при правительствах этих республик, политотделов при исполкомах Советов и особых отделов в Красной Армии и на транспорте. Сотрудники ОГПУ по своему положению приравнивались к лицам, состоявшим на действительной военной службе⁴. Система была централизована: ГПУ союзных республик непосредственно подчинялись ОГПУ СССР. В 1926 г. завершилось объединение пограничных органов и войск ОГПУ: на базе Управления пограничной охраны и Главной инспекции войск ОГПУ было образовано Главное управление пограничной охраны и войск ОГПУ. В 1929 г. в ведение ОГПУ была передана часть исправительно-трудовых лагерей, началось привлечение заключенных к строительству ряда предприятий, железнодорожных и водных магистралей (каналов Беломоро-Балтийского, Волга-Москва и др.). Надзор за законностью действий ОГПУ СССР возлагался на Прокурора Верховного суда СССР, а с 1933 г. — на Прокурора СССР. Во главе ОГПУ СССР долгие годы был Ф.Э. Дзержинский, после его смерти, с 1926 г., — В.Р. Менжинский, затем — Г.Г. Ягода.

¹ См.: СУ РСФСР. 1922. № 16. Ст. 160.

² См.: СУ ЗСФСР. 1926. № 7. Ст. 690.

³ См.: СУ РСФСР. 1924. № 12. Ст. 105.

⁴ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО РСФСР. 1923. № 8. Ст. 225.

С середины 20-х годов злоупотребления политической властью проявлялись во всех сферах, но в первую очередь — в уголовной юстиции и деятельности правоохранительных органов. В обществе искусственно нагнеталось ощущение зловещей угрозы, нависшей над завоеваниями революции. Эта угроза персонифицировалась сначала в кулаках, затем во «врагах народа». Их действиям приписывался всеобъемлющий, всепроникающий характер. Из этого выводилась необходимость чрезвычайного законодательства, что неизбежно вело к гипертрофии функций карательных органов.

С ликвидацией ВЧК право внесудебного рассмотрения дел органами государственной безопасности было отменено. Однако 28 марта 1924 г. с созданием ОГПУ при СНК СССР ЦИК СССР утвердил «Положение о правах ОГПУ в части административных выселок, ссылок и заключений в концентрационный лагерь»¹. Принятие постановлений о подобных мерах было возложено на Особое совещание при ОГПУ в составе трех членов коллегии при участии Прокурора СССР. Согласно циркулярам ОГПУ от 29 октября 1928 г. и 8 апреля 1931 г., работники оперативных отделов ОГПУ («тройки») предварительно рассматривали законченные следственные дела для последующего доклада на коллегии ОГПУ или в Особом совещании. А 3 февраля 1930 г. Президиум ЦИК СССР предоставил ОГПУ право на время проведения кампании по «ликвидации кулачества» передавать свои полномочия по внесудебному рассмотрению дел местным (краевым и областным) органам ОГПУ². В этом случае в состав «троек» включались представители крайкомов (обкомов) ВКП(б).

В 1927 г. ЦИК СССР предоставил ОГПУ СССР право рассматривать во внесудебном порядке дела о диверсиях, поджогах, порче оборудования и строго наказывать виновных вплоть до применения высшей меры наказания. О всех принятых мерах следовало сообщать в печати. В 1930—1932 гг. был принят целый ряд постановлений, которые обязывали ОГПУ, органы прокуратуры и местные органы власти применять за различные правонарушения заключение в концентрационный лагерь сроком от 5 до 10 лет без права амнистии³. При этом забота о доказательствах отходила на задний план. На судебных процессах конца 20-х — начала 30-х годов, инспирированных ОГПУ, шаткость доказательств заставляла прокурорских работников называть подсудимого не просто противником правительственного курса, врагом социализма, но обычно обвинять его в связях с иностранной разведкой: ярлык «шпион» обеспечивал народную поддержку любому приговору.

¹ См.: Известия ЦК КПСС. 1989. № 10. С. 81.

² См. там же.

³ См.: СЗ СССР. 1930. № 37. Ст. 399; 1931. № 1. Ст. 6; № 9. Ст. 104; 1932. № 9. Ст. 49; № 19. Ст. 107; № 62. Ст. 360; № 65. Ст. 375; № 78. Ст. 475.

Что касается наркоматов внутренних дел республик, то после создания СССР они по-прежнему подчинялись республиканским правительствам. Постепенно функции их сужались, в печати даже обсуждался вопрос о возможности их полной ликвидации. В некоторых республиках НКВД были упразднены: например, НКВД УзССР был упразднен уже в 1928 г. В декабре 1930 г. был упразднен НКВД РСФСР¹, часть его функций передавалась другим наркоматам: например, места заключения — в ведение Наркомата юстиции, а для руководства органами милиции в РСФСР, как и в других союзных республиках, первоначально были созданы самостоятельные Главные управления рабоче-крестьянской милиции при СНК республики. Однако 27 декабря 1932 г. было издано постановление ЦИК и СНК СССР об установлении в стране паспортной системы и обязательной прописки для очищения общества «от укравшихся кулацких, уголовных и иных антиобщественных элементов»².

В этот же день было издано постановление об образовании *Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР* и положение о нем, которое обязывало милицию всемерно содействовать внедрению паспортного режима³.

Функции ОГПУ СССР расширились, оно не только обеспечивало государственную безопасность, но и охраняло общественный порядок, государственную и общественную собственность, вело паспортизацию населения.

В начале 30-х годов в системе административно-политических органов была проведена реформа, направленная на централизацию управления, увеличение численности карательных органов. Милиция, ранее находившаяся в двойном подчинении — НКВД союзных республик и местным Советам, была выведена из-под контроля местных властей и подчинена непосредственно ОГПУ СССР. В ведение ОГПУ СССР перешла система исправительно-трудовых учреждений. 7 апреля 1930 г. было принято новое положение об исправительно-трудовых лагерях, которые становились основным местом лишения свободы (до 1930 г. — исправительно-трудовые колонии НКВД республик, затем — наркоматов республик). В лагеря направлялись часть раскулаченных, эзпманские элементы из городов, лица, служившие в белой армии, члены бывших антисоветских партий, значительная часть старой интеллигенции. Направление в ИТЛ осуществлялось как по судебным приговорам, так и во внесудебном порядке по распоряжению ОГПУ⁴. Внесудебные репрессии широко применялись в годы гражданской войны. После ее окончания вне-

¹ См.: Конституции и конституционные акты Союза ССР. 1922—1936 гг. С. 128—129.

² СЗ СССР. 1932. № 84. Ст. 516, 517.

³ См. там же. Ст. 518, 519.

⁴ См. там же. 1930. № 9. С. 212.

судебные полномочия ВЧК (затем ОГПУ) резко сократились, хотя и не были отменены полностью. Широкое распространение они вновь получили в конце 1929 — начале 30-х годов. Репрессии несколько ослабли после принятия 25 июня 1932 г. постановления ЦИК СССР «О революционной законности», осудившего нарушения законности в ходе коллективизации. Против репрессий выступали многие видные деятели партии — С.М. Киров, С.В. Косиор, М.И. Калинин, Г.К. Орджоникидзе, П.П. Постышев и др.

В такой обстановке 10 июля 1934 г. было принято решение об образовании *Наркомата внутренних дел СССР*² как централизованного органа управления государственной безопасностью и общественным порядком. НКВД СССР был союзно-республиканским ведомством, в связи с чем одноименные наркоматы были созданы и в союзных республиках (кроме РСФСР).

Первоначально функции НКВД СССР были ограничены и заключались в руководстве обеспечением государственной безопасности, охраной социалистической собственности и регистрацией гражданских состояний. Но за два года существования НКВД они весьма заметно расширились.

В НКВД в полном составе вошло ОГПУ СССР, после чего оно было преобразовано в Главное управление государственной безопасности (ГУГБ).

Помимо этого в наркомате были образованы Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ), Главное управление пограничной и внутренней охраны, Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений, Главное управление пожарной охраны, отдел ЗАГС и т.п. Вместо упраздненной судебной коллегии ОГПУ было создано Особое совещание³ при наркомате, в состав которого входили кроме наркомата его заместители, уполномоченный по РСФСР, начальник ГУРКМ, нарком внутренних дел республики, на территории которой возникло дело, и Прокурор СССР⁴. Полномочия совещания ограничивались правом применять во внесудебном порядке заключение в ИТЛ на срок до 5 лет, ссылку под надзор на 5 лет и высылку за пределы СССР⁵.

1 декабря 1934 г. было принято постановление Президиума ЦИК СССР «О порядке ведения дел по подготовке или совершению террористических актов», по которому срок следствия сокращался до 10 дней, а обвинительное заключение обвиняемому полагалось вручать за 1 сутки до суда. Дело рассматривалось в суде без участия

¹ См.: СЗ СССР. 1932. № 50. С. 298.

² См. там же. 1934. № 36. С. 283.

³ См. там же. № 36. С. 283; 1935. № 11. С. 84.

⁴ См. там же. 1935. № 11. С. 84.

⁵ См. там же. № 64. С. 459.

сторон (т.е. без прокурора и адвоката). Обжалование и ходатайства о помиловании не допускались, приговор к высшей мере наказания приводился в исполнение немедленно. Аналогичный порядок был введен 14 сентября 1937 г. для расследования дел о вредительстве и диверсиях¹. Докладывая на VII съезде Советов СССР (1935) об образовании НКВД и Особого совещания, А.С. Енукидзе предложил в качестве гарантии соблюдения законности участие в Особом совещании Прокурора СССР. Съезд единогласно утвердил это положение². Однако незаконным было само создание Особого совещания, означавшее образование органа внесудебной репрессии и противоречившее Конституции.

В 1934—1936 гг. функции НКВД СССР значительно расширились и за счет передачи в его ведение целого ряда самостоятельных отраслей и учреждений. В 1934 г. на НКВД СССР была возложена охрана лесов непромышленного значения и пожарная охрана, из ведения наркоматов юстиции республик ему были переданы все исправительно-трудовые учреждения. В 1935 г. к НКВД СССР отошло все дело государственной геосъемки и картографии и управление шоссейными дорогами, в связи с чем в его аппарате появились два новых главка — Главное управление государственной съемки и картографии и Главное управление шоссейных дорог (Гушосдор). С 1936 г. в ведении НКВД СССР находилось переселенческое дело, было создано Центральное управление мер и весов³.

Органы контроля. Излагая в политическом «Завещании» свои соображения о судьбах социализма, В.И. Ленин уделил большое внимание органам контроля. Две статьи «Как нам реорганизовать Рабкрин» и «Лучше меньше, да лучше» содержали основные принципы перестройки органов контроля, как государственного, так и партийного. XII и XIII съезды партии приняли специальные постановления о задачах органов контроля, однако в них ленинские идеи не были реализованы.

Реорганизация совпала с созданием союзного государства и включала в себя три мероприятия. Во-первых, создание *Наркомата рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ) СССР*⁴. НК РКИ СССР стал объединенным наркоматом, в союзных республиках продолжали действовать одноименные наркоматы. Во-вторых, слияние РКИ с Центральной контрольной комиссией партии, т.е. создание двуединого партийно-государственного контроля. В-третьих, сокращение штатного состава РКИ, укрепление ее кадрами коммунистов и пересмотр методов ее работы.

¹ См.: СЗ СССР. 1937. № 61. С. 166.

² См.: VII съезд Советов Союза ССР. Стеногр. отчет. Бюллетень № 16. М., 1935. С. 21.

³ См.: СЗ СССР. 1934. № 36. Ст. 283; № 48. Ст. 372; № 49. Ст. 385; № 56. Ст. 421; 1935. № 2. Ст. 13; № 62. Ст. 499; 1936. № 14. Ст. 121; № 33. Ст. 304.

⁴ См.: СУ РСФСР. 1923. № 109—110. Ст. 1042.

Соединение ЦКК с НК РКИ было проведено следующим образом. Наркомом РКИ СССР назначался председатель ЦКК, а в состав коллегии наркомата входили члены Президиума ЦКК. Все остальные члены ЦКК распределялись на три группы: одна выполняла поручения ЦК партии, вторая (по численности — половина членов ЦКК) делегировалась для постоянной работы в НК РКИ СССР, третья образовывала партколлегию, рассматривавшую дела о нарушениях коммунистами Устава партии. По положениям ЦКК¹ как партийный орган и РКИ как орган советский сохраняли самостоятельность. ЦКК по отношению к наркомату заняла роль партийной фракции, направлявшей всю его работу: руководящие работники наркомата одновременно являлись членами ЦКК. Президиум ЦКК и коллегия РКИ заседали совместно, но за Президиумом ЦКК оставалось принципиальное руководство. Исключением являлся созданный в 1924 г. общий для ЦКК и НК РКИ СССР организационно-инструкторский отдел, руководивший работой РКИ союзных республик и осуществлявший инструктаж местных КК—РКИ. Одновременно соответствующая реорганизация была предпринята и в союзных республиках: одноименные наркоматы республик объединялись с контрольными комиссиями.

Однако уже на XIII съезде партии (май 1924 г.) и затем на XIV съезде партии (декабрь 1925 г.) разгорелись жаркие дискуссии о границах самостоятельности ЦКК—НК РКИ. На XIV съезде партии Н.К. Крупская выступила в защиту ЦКК как независимого органа: по мысли Ленина, ЦКК должна была избираться съездом, и ни один член ЦКК не мог быть членом ЦК партии. Ленин высказал мысль о необходимости присутствия известного числа членов ЦКК на каждом заседании Политбюро и о том, что они должны составить «сплоченную группу, которая, «не взирая на лица», должна будет следить за тем, чтобы ничей авторитет, ни генсека, ни кого-либо из других членов ЦК, не мог помешать... добиться безусловной осведомленности и строжайшей правильности дел»². Точка зрения Крупской не была поддержана. Более того, некоторые члены ЦКК (Н.М. Янсон, С. Гусев и др.) выступили в защиту генсека И.В. Сталина, утверждая, что никаких злоупотреблений властью с его стороны нет³.

Вопрос о независимости ЦКК—НК РКИ неоднократно возникал и в последующие годы. В марте 1926 г. В. Куйбышев в записке в Политбюро писал, что контрольные органы лишены «той независимости, которая, казалось бы, должна быть присуща им», единственный путь он видел в том, чтобы «мысль Владимира Ильича

¹ См.: Справочник для контрольных комиссий ВКП(б) и органов РКИ. М., 1926.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 387.

³ См.: Правда. 1988. 13 мая.

реализовать до конца», т.е. чтобы контроль работал, «невзирая на лица»¹.

ЦКК—НК РКК СССР ставила кардинальные вопросы по совершенствованию госаппарата, по передаче некоторых функций местным органам власти, правильно усматривая в излишней централизации один из источников бюрократизма. Она боролась за проведение в жизнь принципа экономичности госаппарата путем устранения штатных излишеств, совершенствования организационных структур и отчетности учреждений. С ее участием в 1927—1928 гг. были несколько расширены права сельских, волостных и районных Советов.

ЦКК—НК РКК СССР имела право публиковать списки лиц, уличенных в бесхозяйственности или иных проступках и преступлениях, что было важным средством воспитания должностных лиц. Инспекция могла создавать различные учреждения по рационализации государственного аппарата и научной организации труда и управления. В 1923 г. был создан Совет по научной организации труда, в 1924 г. — Государственное бюро организационного строительства (Оргстрой), в 1925 г. — Государственный институт техники управления (ИТУ), который разрабатывал нормативы по сокращению госаппарата, улучшению делопроизводства, учета и отчетности. Однако работа эта шла медленно и трудно. Десять лет работы ЦКК—НК РКК в этой области полностью подтвердили слова Ленина о консерватизме госаппарата. В области общественных, экономических, политических отношений, говорил Ленин, «мы «ужасно» революционны. Но в области чиновничества, соблюдения форм и обрядов делопроизводства наша «революционность» сменяется сплошь да рядом самым затхлым рутинерством»².

Органы контроля способствовали появлению в аппарате управления специальных структурных подразделений, облегчавших доступ людей в любую инстанцию, ³ приемные, бюро жалоб и т.п. Летом 1925 г. были восстановлены повсеместно бюро жалоб при всех губернских и краевых КК—РКК, а в 1926 г. — *Объединенное бюро жалоб НК РКК СССР и РСФСР*. Особенно много жалоб поступало из деревень на незаконные действия местных властей по вопросам налогообложения, раскулачивания и т.п. Об этом говорила в 1933 г. на Всесоюзном совещании бюро жалоб М.И. Ульянова⁴. ОБЖ следило за выполнением сельскими и городскими властями обязательств государства по отношению к гражданам. Работа с жалобами позволяла вскрывать вопиющие факты бюрократизма, нарушений

¹ Коммунист. 1988. № 7. С. 99—100.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 400.

³ Впервые были созданы в 1919 г. по инициативе Ленина.

⁴ См.: За темпы, качество, проверку. 1933. № 14. С. 27.

законности. В 1928 г. ОБЖ были предоставлены большие права: наложенные им взыскания, после их утверждения наркомом, приобретали силу решений коллегии наркомата. Ответственные работники ОБЖ дежурили в вечернее время, а в праздничные и выходные дни их сменяли члены ЦКК. В декабре 1932 г. ЦКК—НК РКИ СССР категорически запретил пересылать жалобы на рассмотрение тем учреждениям и лицам, на действия которых жаловались трудящиеся.

Однако даже существование такого мощного контрольного органа, как ЦКК—НК РКИ СССР, не убергло страну от негативных процессов, от нарушения принципов демократии, от возникновения культа личности. В условиях формирования административно-командной системы управления органам контроля все чаще поручался контроль за выполнением партийных решений, проведение мероприятий по ужесточению партийной и государственной дисциплины, а другие задачи (например, совершенствование госаппарата) все больше отодвигались на второй план. ЦКК—НК РКИ мешала Сталину. На пути к установлению его неограниченной власти она была самым серьезным препятствием. Известно, что Ленин рассматривал ЦКК как совесть партии¹. Самые умные и честные вожди, считал он, не застрахованы от ошибок, наличие же партийной совести в лице ЦКК должно быть гарантией против злоупотреблений властью

Незадолго до XVII съезда партии Политбюро по предложению Сталина приняло решение о ликвидации ЦКК—НК РКИ. На внеочередном заседании Президиума ЦКК при гробовом молчании присутствующих — Я.Э. Рудзутак сообщил решение Политбюро. Прений не было: участники знали, что предложение обсудить вопрос было категорически отклонено Сталиным. Выступая на XVII съезде партии (февраль 1934 г.) по этому вопросу, Сталин искажил подлинные причины создания ЦКК, сказав, что она была создана лишь для предупреждения раскола в партии и что в новой ситуации нужна не инспекция, а проверка исполнения решений ЦК и правительства. Незадолго до этого, 24 декабря 1930 г., при СНК СССР была образована *Комиссия исполнения*², перед которой ставилась задача проверять фактическое исполнение директив ЦИК и СНК СССР и укреплять государственную дисциплину.

XVII съезд партии принял решение о ликвидации единого партийно-государственного контроля и создании двух контрольных органов: Комиссии партийного контроля при ЦК ВКП(б) и Комиссии советского контроля при СНК СССР. Начиная с XVIII съезда КПК

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 394.

² См.: СЗ СССР. 1931. № 2. Ст. 18.

уже не избиралась на съезде, а создавалась ЦК, работала под его руководством и по его директивам. На пост председателя КПК был назначен Н.И. Ежов. 11 февраля 1934 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление о преобразовании Комиссии исполнения и *Комиссию советского контроля при СНК СССР*¹. Комиссия была общесоюзным централизованным органом (в союзных республиках подобные комиссии не создавались), имела свой аппарат постоянных представителей в союзных и автономных республиках, краях и областях, которых сама назначала и отзывала. Комиссия не была контрольным органом в широком понимании: большую часть времени она посвящала проверке выполнения постановлений правительства. Что касается участия масс в этой работе, то они были почти полностью отстранены от нее, хотя в положении о комиссии и был пункт о широком привлечении трудящихся к ее работе. Постепенно органы контроля превращались в обычное бюрократическое ведомство. Оказалась забытой ленинская идея всеобщего контроля снизу, утверждался лишь один вид контроля — за исполнением решений партии и правительства, т.е. по существу контроль сверху, используемый как ведомственный инструмент партийного аппарата.

Глава 7

ОРГАНЫ ЮСТИЦИИ, СУД, ПРОКУРАТУРА

Как ни значительна была деятельность органов юстиции и суда в первые годы Советской власти, она все же ограничивалась деятельностью других органов, в частности ВЧК. Поэтому в 1922—1923 гг. была проведена первая крупная судебная реформа, совпавшая по времени с образованием Союза ССР. Реформа включала в себя несколько мероприятий и проводилась поэтапно.

Прежде всего реформа ликвидировала раздвоение советской юстиции на народные суды и ревтрибуналы. Утвержденное ВЦИК 11 ноября 1922 г. положение о судоустройстве РСФСР² устанавливало единую систему судебных учреждений: народный суд, губернский суд и Верховный суд РСФСР. Верховный и губернские ревтрибуналы и советы народных судей ликвидировались. Народные суды действовали в пределах уезда или городского района. Губернский суд выступал в двух качествах: как орган правосудия по наиболее важным делам и как орган, осуществлявший руководство всеми судами гу-

¹ См.: Конституции и конституционные акты Союза ССР. 1922—1936 гг. С. 147.

² См.: СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

бернии. Верховный суд РСФСР выступал в трех качествах. Он осуществлял надзор за судебной деятельностью всех судов республики; являлся кассационным судом по делам, рассматривавшимся губернскими судами; был судом первой инстанции по важнейшим уголовным и гражданским делам. Такая же трехзвенная система устанавливалась положениями о судоустройстве 1922—1925 гг. в других союзных республиках. Народные судьи избирались губисполкомами на один год, народные заседатели избирались на общих собраниях трудовых коллективов на предприятиях, в воинских частях, исполкомах, сельских Советах. Председатель и члены губсуда избирались губисполкомом на один год и утверждались наркоматом юстиции республики. Губернский суд имел пленум (с 1924 г. — еще и президиум), два отдела (уголовный и гражданский) и дисциплинарную коллегия для рассмотрения дел о служебных проступках судебных работников. Кроме того, существовали еще специальные суды — военные и военно-транспортные трибуналы. Они состояли при реввоенсоветах округов, корпусов, дивизий и действовали под общим контролем наркоматов юстиции и верховных судов республик.

С объединением советских республик в единое союзное государство в 1923 г. был создан *Верховный суд СССР*. По положению о Верховном суде СССР, утвержденному 23 ноября 1923 г.¹, он являлся не только судебным органом первой инстанции, но и органом надзора за соблюдением Конституции СССР и социалистической законности в целом, за деятельностью верховных судов союзных республик. Как судебный орган он рассматривал персональные дела членов ЦИК и СНК СССР, уголовные и гражданские дела исключительной важности, разрешал судебные споры между союзными республиками. Как орган судебного надзора Верховный суд СССР рассматривал и опротестовывал перед Президиумом ЦИК СССР решения и приговоры судов союзных республик в случае их противоречия общесоюзному законодательству, рассматривал и представлял к отмене постановления ОГПУ СССР. Как орган надзора по соблюдению законности Верховный суд СССР давал судам разъяснения и заключения о законности тех или иных постановлений высших органов власти и управления СССР, ЦИК и СНК союзных республик, представлял в Президиум ЦИК СССР протесты о приостановлении или отмене постановлений (и действий) наркоматов, противоречивших Конституции. В первое время конституционный надзор занимал большое место в деятельности Верховного суда СССР, но постепенно сошел на нет. Компетенция Верховного суда СССР постепенно расширялась: в 1926 г. на него было возложено толкование общесоюзного законодательства и с этого

¹ См.: СУ РСФСР. 1924. № 29—30. Ст. 278.

года он стал кассационной инстанцией по делам, рассматривавшимся военными трибуналами¹, в 1929 г. он получил право законодательной инициативы².

С упразднением в 1934 г. судебной коллегии ОГПУ в составе Верховного суда СССР была создана специальная судебная коллегия. Верховный суд СССР состоял из Пленума, четырех коллегий (гражданско-судебной, уголовно-судебной, военной, военно-транспортной) и специальных судебных присутствий, создаваемых для рассмотрения отдельных дел. Например, специальное присутствие под председательством А.Я. Вышинского было создано летом 1928 г. для рассмотрения «шахтинского дела». Пленарные заседания Верховного суда СССР были очередными или экстренными (по требованию Прокурора СССР, прокурора союзной республики или не менее трех членов Верховного суда СССР). На них назначались члены верховного суда в составы коллегий, рассматривались дела исключительной важности. В состав Пленума входили Председатель Верховного суда СССР, его заместители, члены Верховного суда, председатели верховных судов союзных республик и представитель ОГПУ СССР. Помимо внесудебных репрессивных органов ОГПУ, в 30-е годы существовал порядок рассмотрения дел «высшей двойкой» (в составе Председателя Верховного суда СССР и Прокурора СССР) без вызова обвиняемого и свидетелей в суд. Решение «двойки» могло быть пересмотрено или отменено только Пленумом Верховного суда СССР.

Особую систему судебных органов составляли военные трибуналы. По положению 1926 г.³ военные трибуналы состояли при военных округах (фронтах, армиях, флотах), корпусах и дивизиях. Общее руководство ими осуществлял Верховный суд СССР, непосредственное — военная коллегия. Она принимала решения о создании или ликвидации трибуналов по представлениям Наркомвоенмора СССР, согласованным с наркомюстом соответствующей союзной республики. Приговор военного трибунала мог быть обжалован в военной коллегии Верховного суда СССР.

Ужесточение карательной политики в начале 30-х годов привело к созданию новых судов. По постановлению ЦИК и СНК СССР от 27 ноября 1930 г.⁴ были созданы железнодорожные линейные суды: в РСФСР и УССР — при областных (краевых) судах, в остальных республиках — при верховных судах. К их подсудности относились дела о преступлениях на железных дорогах. С 1933 г. кассационной

¹ См.: СЗ СССР. 1926. № 57. Ст. 412, 413.

² См. там же. 1929. № 50. Ст. 445.

³ См. там же. 1926. № 57. Ст. 413.

⁴ См. там же. 1930. № 57. Ст. 601.

инстанцией по этим делам стала созданная в составе Верховного суда СССР коллегия по транспортным делам¹. В 1934 г. были созданы водные транспортные суды морских и речных бассейнов², а в составе Верховного суда СССР появилась еще одна коллегия — водная транспортная.

Особенность функционирования судебной системы этих лет заключалась в том, что помимо судов, составлявших единую систему, возникали учреждения для рассмотрения дел особых категорий. К ним относились арбитражные комиссии на местах и Государственный арбитраж при СТО СССР для разрешения имущественных споров между учреждениями, предприятиями; земельные и земельно-водные (в республиках Средней Азии) комиссии для урегулирования земельных споров (прекратили существование в 1930—1931 гг. в связи с проведением коллективизации)³. В некоторых республиках для рассмотрения дел о служебных упущениях и проступках должностных лиц действовали дисциплинарные суды (ликвидированы в 1928 г.) и др.

Второе важное мероприятие судебной реформы касалось прокурорского надзора. Проект об учреждении *Прокуратуры* был внесен в правительство Наркомюстом РСФСР весной 1922 г. В бурных дискуссиях он обсуждался на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции, на III сессии ВЦИК, в Политбюро. Идею создания единой централизованной и независимой от местных властей прокуратуры защищал Н.В. Крыленко, но эта точка зрения встретила яростные возражения со стороны Л.М. Кагановича, Д.Б. Рязанова, Н. Осинского, Д.В. Полуяна, Л.Б. Каменева, А.И. Рыкова и др. Суть разногласий касалась вопроса о взаимоотношениях создаваемого органа с органами местной власти. Противники централизации прокуратуры, ссылаясь на Конституцию, требовали подчинить местных прокуроров местным органам власти, а независимая от местной власти прокуратура, считали они, умалит власть Советов. Большинство высказалось против предоставления прокурору права опротестовывать постановления местных органов власти, против централизации прокуратуры. 20 мая 1922 г. Ленин направил письмо («т. Сталину для членов Политбюро») «О «двойном» подчинении и законности». В нем был поставлен коренной вопрос — о взаимоотношении власти и права. Ленин предупреждал, что пренебрежение к закону может вызвать правовую анархию, которая поставит под угрозу само строительство социализма. Он объяснял пренебрежение к закону низким уровнем правосознания населения: российская действительность приучила людей не верить ни в закон, ни в суд.

¹ См.: СЗ СССР. 1933. № 55. Ст. 324.

² См. там же. 1934. № 33. Ст. 251.

³ См.: СУ РСФСР. 1930. № 51. Ст. 623; СЗ СССР. 1931. № 14. Ст. 135.

⁴ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 197—201.

Исправить это положение, по мнению Ленина, могла длительная борьба с бескультурьем, но немало способствовало бы этому и создание единой прокуратуры.

Ленин настаивал на том, чтобы прокуратура строилась как независимый от местных властей орган, правомочный опротестовывать всякое незаконное решение и обладающий исключительным правом передавать дело в суд. Однако при обсуждении проекта положения о прокуратуре в Политбюро слова «с правом передавать дело на решение суда» были из него исключены. «Положение о прокурорском надзоре» было введено в действие 1 августа 1922 г., судебный порядок рассмотрения протестов прокуроров в нем отсутствовал. Таким образом, попытки создания эффективного надзора за соблюдением законности в стране не были доведены до конца. Предложенное Лениным рассмотрение протестов прокуроров в судебном порядке было встречено в штыки не только местной бюрократией, против которой это предложение было направлено, но и бюрократией центра. Ленинский замысел не был осуществлен. Созданный прокурорский надзор всецело находился в подчинении центральной и местной бюрократии. Прокуратура создавалась в составе Наркомюста РСФСР. А после образования СССР в положении о Верховном суде СССР от 23 ноября 1923 г. предусматривалось образование Прокуратуры Верховного суда СССР¹. Прокурор Верховного суда СССР и его заместитель назначались Президиумом ЦИК СССР².

Прокуратура являлась органом, осуществляющим от имени государства надзор за соблюдением революционной законности со стороны всех органов власти, учреждений, предприятий, отдельных лиц. Прокуратура руководила деятельностью органов расследования, поддерживала от имени государства обвинение на суде и наблюдала за правильностью содержания заключенных. Но централизация не была завершена полностью. Дело в том, что прокуроры республик не были подчинены Прокурору СССР, так как они назначались ЦИК союзных республик и, являясь одновременно наркомами юстиции, были подотчетны правительству как его члены. Следовательно, органы надзора состояли как бы из двух этажей: первый — прокуроры республик, второй — Прокурор Верховного суда СССР. Управление военной прокуратурой возлагалось на помощника Прокурора Верховного суда СССР по военной коллегии. На военных прокуроров возлагалось осуществление надзора за законностью действий всех должностных лиц военного ведомства, органов дознания и предварительного следствия (включая особые отделы ОГПУ), поддержание государственного обвинения, проверка законности содержания

¹ См.: СУ РСФСР. 1924. № 29—30. Ст. 278.

² Прокурором Верховного суда СССР в 1923—1933 гг. был П.А. Красиков, в 1933—1935 гг. — И.А. Акулов, в 1935—1939 гг. — А.Я. Вышинский.

под стражей осужденных. Назначались и смещались военные прокуроры Прокурором Верховного суда СССР по согласованию с Наркомвоенмором СССР. В связи с организацией железнодорожных судов (1930) и водных транспортных судов (1934) были учреждены и соответствующие транспортные прокуратуры¹.

С началом проведения коллективизации значительно возросло число нарушений законности должностными лицами. На местах произвольно накладывались штрафы, нередко на целые деревни. Допускались незаконные раскулачивания, лишение избирательных прав и другие преступления². Способствовало этому и то, что прокурорские кадры на местах оставляли желать лучшего. Например, в РСФСР в 1929 г. 70 % прокурорских работников имели начальное образование, а в следственном аппарате только 6 % следователей имели высшее юридическое образование³.

В 1933 г. был сделан еще один шаг по пути к централизации прокуратуры. 20 июля 1933 г. постановлением ЦИК и СНК СССР была учреждена *Прокуратура СССР*, прокуратура Верховного суда СССР упразднена⁴. На Прокуратуру СССР возлагался надзор за соблюдением Конституции СССР, за единообразным применением законов, за законностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска. Ей было дано право опротестовывать акты органов управления и органов власти, приговоры судов, требовать для пересмотра дела на любой стадии производства. Прокурору СССР предоставлялось право назначать и отзывать прокуроров республик по согласованию с ЦИК республики. Вступивший на пост Прокурора СССР в 1935 г. А.Я. Вышинский не только поддерживал чудовищные директивы Ягоды и Ежова, но и требовал от местных прокуроров содействовать массовым арестам и репрессиям, сам выступал инициатором подобных акций⁵.

Однако централизация не была доведена до конца: прокуроры республик продолжали оставаться наркочленами юстиции союзных республик, а значит, подчинялись не только Прокурору СССР, но и СНК и ЦИК своей республики.

Процесс становления прокуратуры как самостоятельного и независимого от администрации органа формально завершился в 1936 г. Конституция СССР закрепила построение прокуратуры в виде единой системы. Возглавлял ее Прокурор СССР (назначался Верховным Советом СССР сроком на 7 лет), прокуроры республик были выведены из подчинения наркомюстов (назначались Прокурором СССР сроком на 5 лет), прокуроры округов, городов, районов на-

¹ См.: СЗ СССР. 1930. № 57. Ст. 601; 1934. № 33. Ст. 251.

² См. там же. 1932. № 50. Ст. 298.

³ См.: На страже советских законов. М., 1972. С. 138.

⁴ См.: СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239; 1934. № 1. Ст. 2а.

⁵ См.: Правда. 1989. 1 сентября.

значались прокурором республики и утверждались Прокурором СССР сроком на 5 лет.

Появление в суде прокурора поставило вопрос об учреждении адвокатуры. Право на защиту в суде было закреплено еще в декрете о суде № 1. Но у самостоятельной адвокатуры было много противников. Наиболее «левые» из них считали, что ей не должно быть места вообще: советский суд, мол, охраняет диктатуру пролетариата от преступников, и адвокаты для защиты преступника от советского суда не нужны. Другие, исходя из социального состава адвокатуры, выражали ей недоверие, которое порой доходило до курьезов: например, выдвигались предложения запретить коммунистам работать адвокатами, так как их труд оплачивает «клиент», т.е. преступник. Сами адвокаты требовали полной «автономности», независимости адвокатуры «от политики», от Советской власти. В мае 1922 г. ВЦИК утвердил декрет о создании *коллегий защитников*¹ при губернских судах, предоставив губисполкомам право отвода кандидатур адвокатов. Тем самым институт защиты ставился под контроль губисполкомов. Попытка отстоять институт присяжных поверенных по судебным округам не увенчалась успехом. Декрет не допускал занятия членом коллегии защитников должности в государственном учреждении или на предприятии (кроме выборных и профессорско-преподавательских должностей). Коллегия защитников управлялась президиумом, избираемым общим собранием ее членов. Основы судоустройства Союза ССР и республик 1924 г. подтвердили эти принципы формирования коллегий². Позднее в некоторых республиках (например, в РСФСР в 1928 г.) решением республиканских НКЮ местным судебным органам, осуществлявшим надзор за коллегиями, было предоставлено право устанавливать предельное число их членов и ежегодно его пересматривать, а также отводить кандидатуры зачисляемых и исключать из членов коллегий³.

После создания СССР наркомюсты оставались необъединенными (республиканскими) наркоматами до 1936 г. Они осуществляли общий надзор за деятельностью судебных органов.

¹ См.: СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 425.

² См.: СЗ СССР. 1924. № 23. Ст. 203.

³ См.: Елоховский А. Коллективизация защиты // Ежедневных советской юстиции. 1929. № 7. С. 162—164.

РАЗДЕЛ IV

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ СССР В 30—80-е ГОДЫ

Глава I

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ В 30—80-е ГОДЫ

К середине 30-х годов во всех сферах жизни Советского государства произошли существенные перемены. В 3—4 раза увеличился производственный потенциал страны, в экономике был ликвидирован частный сектор. В значительной мере было преодолено экономическое неравенство народов СССР: крупная промышленность в национальных республиках выросла по сравнению с 1913 г. в УССР в 10 раз, в БССР — в 14, в АзССР — в 6,8, в ТССР — в 324, в КиргССР — в 153, в ТуркССР — в 11, в УзССР — в 7,2, в КазССР — в 20 раз¹.

10 января 1935 г. Секретарь ЦИК СССР А.С. Енукидзе представил на рассмотрение ЦИК докладную записку об изменении порядка выборов органов власти СССР и союзных республик. В процессе обсуждения этого вопроса Пленум ЦК партии 1 февраля 1935 г. поручил В.М. Молотову выступить на ближайшем съезде Советов СССР с предложением создать Конституционную комиссию для внесения необходимых изменений в Конституцию СССР². VII Всесоюзный съезд Советов 6 февраля 1935 г. поручил ЦИК СССР избрать Конституционную комиссию для подготовки исправленного текста Конституции. По первоначальному замыслу намечалось лишь внести

¹ См.: Достижения Советской власти за сорок лет в цифрах. Стат. сб. М., 1957. С. 118—139.

² Подробнее см.: Берхин И.Б. К истории разработки Конституции СССР 1936 года // Строительство Советского государства: Сб. статей. М., 1972.

изменения в Конституцию СССР 1924 г. 7 февраля комиссия из 31 чел. была создана. Членами комиссии были избраны: Н. Айтаков, И.А. Акулов, А.С. Бубнов, Н.И. Бухарин, К.Е. Ворошилов, А.Я. Вышинский, А.С. Енукидзе, А.А. Жданов, А.И. Икрамов, Л.М. Каганович, М.И. Калинин, Н.В. Крыленко, М.М. Литвинов, Л.З. Мехлис, А.И. Микоян, В.М. Молотов, Г. Мусабеков, К.Б. Радек, А.Р. Рахимбаев, Е.Д. Стасова, П.С. Уншлихт, Ф. Ходжаев, А.Г. Червяков, В.Я. Чубарь, председателем комиссии был избран И.В. Сталин. В процессе работы комиссия пришла к выводу о необходимости разработки новой Конституции СССР. Она образовала 12 подкомиссий по отдельным вопросам и начала работу. Для сведения всех проектов в единый текст была создана рабочая «тройка» из заведующих отделами ЦК партии А.Я. Яковлева, А.И. Стецкого и Б.М. Талая, которые к февралю 1936 г. подготовили «Черновой набросок проекта Конституции СССР». В апреле его обсуждали на совещании у Сталина. В него были внесены весьма существенные поправки. Они касались главным образом раздела о государственном устройстве и были направлены на усиление роли органов союзного государства и сужение компетенции союзных республик. Так, были исключены пункты о предоставлении Президиуму права проводить референдум по законопроектам, имеющим общенародное значение, и о том, что чрезвычайная сессия может быть созвана по требованию не менее $\frac{1}{3}$ депутатов; отклонено предложение о введении специальной главы об отношениях между депутатами и избирателями и т.п. К лету 1936 г. проект был в основном готов. В июне 1936 г. он был одобрен на Пленуме ЦК ВКП(б) и Президиуме ЦИК СССР и опубликован для всенародного обсуждения. В ходе обсуждения было сделано более 40 тыс. поправок, подавляющее большинство которых не нашло отражения в проекте. Например, вносились следующие предложения: а) предоставить право выдвижения кандидатур на выборах в Советы не только общественным организациям, но и отдельным гражданам; б) предоставить Верховному суду СССР и верховным судам республик права конституционного надзора и надзора за соблюдением законности; в) оговорить в Конституции условия выхода республик из состава СССР и др.

5 декабря 1936 г. VIII Чрезвычайный съезд Советов утвердил Конституцию СССР.

Конституция 1936 г. зафиксировала, что политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся, а экономическую — социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность. В статье 13 было записано, что Союз ССР — союзное государство, образованное на основе добровольного объединения равноправных союзных республик. Их насчитывалось 11.

В Конституции СССР были закреплены такие принципы, как ведущая роль рабочего класса, союз рабочего класса с трудящимся крестьянством, демократический централизм в организации и дея-

тельности всей системы органов государства и т.д. Впервые было определено правовое положение Коммунистической партии как руководящей силы советского общества, ядра всех организаций, как общественных, так и государственных (ст. 126).

Конституция СССР 1936 г. — весьма противоречивый документ. С одной стороны, это был шаг вперед, например, в избирательной системе (отказ от многоступенчатых выборов, установление всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании), с другой стороны, формально подтвердив федеральную природу государства, Конституция фактически закрепляла его унитарный характер. И хотя в ней были закреплены основные права граждан, следует подчеркнуть, что правовой статус граждан (право выбора места жительства, право обвиняемого на защиту, право на охрану чести и достоинства гражданина и т.п.) регулировался не только Конституцией СССР, но и актами текущего законодательства, которые сводили на нет конституционные положения. Конституция СССР 1936 г. в известном смысле была демократичнее Конституции РСФСР 1918 г. и вместе с тем она стала прикрытием бескомпромиссной реакции и режима личной диктатуры.

Сорок один год действовала Конституция 1936 г. За это время в стране и в мире произошли глубокие перемены. В апреле 1962 г. было принято решение о разработке проекта новой Конституции СССР, создана комиссия под председательством Н.С. Хрущева, в декабре 1964 г. комиссию возглавил Л.И. Брежнев. Но до середины 70-х годов она фактически не работала. Осенью 1964 г. власть перешла в руки устойчивого блока вчерашних умеренных сторонников Хрущева и коррумпированных чиновников в центре и на местах. На XXIII съезде партии (1966) административно-командная система управления и бюрократия взяли реванш: съезд закрепил стабильность власти (из Устава КПСС был изъят пункт о квотах обновления партийных организаций и предельных сроках пребывания на выборных должностях), в верхние эшелоны власти передвигались «верные» люди из резерва (в состав ЦК партии вошли Г.В. Романов, Н.А. Тихонов, С.П. Трапезников, кандидатами стали К.У. Черненко, Н.А. Щелоков и др.). На праздновании 20-летия победы в Великой Отечественной войне впервые было упомянуто о «заслугах» Сталина. В ответ 25 выдающихся деятелей науки и культуры (в том числе Л.А. Арцимович, П.Л. Капица, А.Д. Сахаров, И.Е. Тамм и др.) направили руководителям страны письмо-предостережение. В стране широко распространился «самиздат». В ответ на это в 1966 г. уголовные кодексы республик были дополнены статьей 190-прим о лишении свободы за распространение ложных слухов, порочащих советский строй. Затем подвергся разгромной критике Институт социологии; экономистов «прорабатывали» за увлечение рынком, литераторов и историков — за «очернительство». А вместе с тем отставание страны в экономике приобретало качественный характер. В этих условиях начала работу Конституционная комиссия.

4 июня 1977 г. проект Конституции СССР был опубликован, а 7 октября 1977 г. Верховный Совет СССР утвердил новую Конституцию СССР. Она содержала некоторые новые положения о порядке выдвижения кандидатов в депутаты (это право предоставлялось некоторым общественным организациям, профсоюзам, кооперативным организациям, трудовым коллективам). Снизился избирательный ценз для депутатов Верховного Совета СССР (с 23 лет до 21 года), изменился законодательный механизм (вводился референдум). Впервые Конституция СССР содержала около 30 статей об общественных организациях (о собственности общественных организаций, о предоставлении наиболее массовым из них права законодательной инициативы и т.п.).

Но в целом Конституция СССР 1977 г. не изменила основ государственной жизни, структуры высших органов власти по управлению. Более того, она закрепила и усилила централизм в управлении, сосредоточение государственно-управленческих функций в руках партийного аппарата. Перемены стали возможны лишь с началом перестройки — с разработкой и осуществлением нового политического курса в конце 80-х — начале 90-х годов.

В своем развитии в 30—80-е годы советский государственный аппарат прошел несколько этапов, на каждом из которых ему были присущи некоторые особенности.

1. В предвоенный период (1937—1941) вся система органов власти и управления перестраивалась в соответствии с новой Конституцией СССР. Полномочия съездов Советов, ЦИК СССР как органов государственной власти перешли к Верховному Совету СССР как единственному законодательному органу.

В области хозяйственного строительства управление значительно выросшей промышленностью также изменялось. Во-первых, в связи с углублявшейся специализацией отраслей промышленности возникали новые управленческие органы. Количество промышленных наркоматов значительно увеличилось, росла и численность управленческого персонала. Во-вторых, продолжался начавшийся еще в 1932 г. процесс перераспределения промышленных предприятий по общесоюзной и республиканской подведомственности. Наиболее крупные предприятия республиканского подчинения, особенно предприятия тяжелой индустрии, переходили в ведение общесоюзных наркоматов.

Для руководства народным хозяйством в предвоенный период было характерно усиление централизации в управлении не только промышленностью, но и другими отраслями народного хозяйства и культурного строительства. Это нашло выражение в создании целого ряда общесоюзных ведомств в тех отраслях, где раньше их не было: Наркомат юстиции СССР, Наркомат здравоохранения СССР, Всесоюзный комитет по делам высшей школы, Всесоюзный комитет по делам искусств при СНК СССР и др.

2. С началом Великой Отечественной войны (1941—1945) вся работа государственного аппарата стала перестраиваться на военный лад. В период освободительной войны с фашистскими захватчиками оборона страны стала главной функцией государства, которой подчинялась вся его деятельность. Государственный аппарат стал частью военного организма страны. Это касалось не только аппарата оборонной промышленности или транспорта, но и административного аппарата, учреждений социально-культурного строительства и т.п.

Наряду с продолжавшими функционировать высшими и центральными органами власти и управления возникали чрезвычайные органы — Государственный Комитет Оборона, местные комитеты обороны, уполномоченные ГКО. Они были призваны осуществлять мобилизацию всех сил и ресурсов страны для отпора врагу. Изменилась организация военного управления: создавались органы полевого управления армией.

Война потребовала перестроить и методы работы всего государственного аппарата. От него требовалась более высокая четкость и оперативность в работе. В основу реорганизации был положен принцип максимальной централизации политического, хозяйственного и военного руководства. По решению Политбюро ЦК ВКП(б) вся полнота власти сосредоточивалась в руках чрезвычайного органа — ГКО. Большая ответственность за состояние экономики в условиях войны возлагалась на местные партийные органы, которые вынуждены были брать на себя непосредственное хозяйственное руководство. Был расширен институт партторгов ЦК ВКП(б) и компартий союзных республик на предприятиях, имевших особо важное значение для обороны страны. Для усиления партийного руководства сельским хозяйством и в связи с сокращением численности коммунистов на селе возрождалась система политотделов МТС и совхозов. Президиум Верховного Совета СССР указом от 22 июня 1941 г. «О военном положении»¹ в местностях, объявленных на военном положении, все функции государственной власти по организации обороны, обеспечению общественного порядка и государственной безопасности передал военным советам и военному командованию войсковых соединений. С 23 июня 1941 г. вводились в действие мобилизационные производственные планы. На основании указа Президиума Верховного Совета СССР на производстве вводились сверхурочные работы, отменялись отпуска. В армии устанавливалось полное единоначалие. С 1 октября 1941 г. вводилось обязательное военное обучение граждан в возрасте от 16 до 50 лет, его организация возлагалась на Главное управление всеобуча Наркомата обороны. 2 июля 1941 г. была введена всеобщая обязательная подготовка к противовоздушной и противохимической обороне всего

¹ См.: Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. М., 1957. Т. 2. С. 700—702.

взрослого населения страны, руководство которой возлагалось на Осоавиахим. Были внесены изменения и в порядок деятельности органов военной юстиции. На основании указа Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. значительно расширялась подсудность военных трибуналов в районах, объявленных на военном положении, и в районах военных действий, отменялось право подсудимых на кассационное обжалование¹.

На время войны вводилось ограничение свободного передвижения граждан, для чего устанавливалась специальная пропускная система и особый порядок командировок для служащих.

Особенно высокие требования предъявлялись к экономическим наркоматам. 1 июля 1941 г. СНК СССР принял постановление «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени», которое не только расширяло права наркомов и других руководителей, но и повышало уровень требований к работе всего советского государственного аппарата, возлагало большую ответственность на каждого руководителя за порученный участок работы.

И без того жесткая централизация управления в годы войны приобрела еще более целенаправленный характер: в основном она проводилась по линии общесоюзных центральных органов управления основными отраслями народного хозяйства. Иными стали и принципы организации и деятельности государственного аппарата: коллегиальность заменялась единоначалием, выборность — кооптация, проверка исполнения принимала форму жесткого контроля с последующим применением санкций.

Отраслевой принцип хозяйственного управления в условиях войны сохранялся: усилилась централизация в фондировании и снабжении народного хозяйства сырьем, топливом и другими материалами; происходило перебазирование промышленных предприятий, в результате чего возникали новые промышленные центры, особенно на востоке страны. Система наркоматов больших изменений не претерпела, за исключением оборонной отрасли, в которой создавались новые специальные ведомства.

Несмотря на резкое сокращение численности государственного аппарата во всех звеньях, увеличение объема управленческой работы и значительное ухудшение ее условий (срочность, эвакуация, нарушение связей, потеря ресурсов и т.п.), государственный аппарат справился со своими задачами.

В период Великой Отечественной войны резко возросла роль общественных организаций. Огромную работу проводили профсоюзы, комсомол, Красный Крест, оборонно-спортивные общества, общественно-политические организации, научные и научно-технические общества и др.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР (далее — ВВС СССР). 1941. № 29.

Особую роль сыграла кооперация. В годы войны только потребительская кооперация заготовляла 55 видов сельскохозяйственных продуктов и сырья. Выполняя поручения правительства, кооперация проводила заготовку сельскохозяйственных продуктов по обязательным поставкам государству и в ряде районов заменила на этой работе государственных заготовителей.

3. В послевоенный период (1945—1957) деятельность всех звеньев советского государственного аппарата была подчинена скорейшему восстановлению народного хозяйства, укреплению военно-экономической мощи Советского государства. Во всех отраслях государственного управления предпринимались попытки провести реорганизацию управленческого аппарата, найти более рациональные формы управления. С одной стороны, рост промышленности, специализация ее отраслей вели к разукрупнению министерств и ведомств, с другой — дробление министерств нарушало сложившуюся кооперацию отраслей и отдельных предприятий, складывавшуюся десятилетиями. Это усиливало отрицательные последствия ведомственности, приводило к разбуханию управленческого аппарата. По мере проявления отрицательных сторон разукрупнения снова началось слияние министерств. В свою очередь, громоздкие объединенные министерства оказались не способны оперативно руководить производством. В конечном итоге пришлось вернуться к разукрупнению министерств. Неоднократно проводилось сокращение штатов административно-управленческого аппарата государственных и общественных организаций: в 1946 г. — центрального общесоюзного, в 1947 г. — учреждений и организаций республиканского и местного значения и т.п. Этот процесс затронул как целые отрасли, так и внутреннюю структуру министерств и ведомств. Неоднократные реорганизации (1946, 1948 и 1953 гг.) центральных управленческих органов касались только управленческого аппарата, но не меняли принципов и методов управления подведомственными министерствам предприятиями и учреждениями.

Аппарат управления был оторван от производства и отвлекал большое количество работников от непосредственного участия в нем. Особенно громоздким был аппарат управления в области материально-технического снабжения. Общая численность рабочих и служащих только в народном хозяйстве достигла к началу 1954 г. 44,8 млн. чел., из них административно-управленческий персонал составлял более 6,5 млн. чел.¹ Чрезвычайная централизация в руководстве приводила к тому, что союзные республики, по существу, были отстранены от руководства предприятиями, располагавшимися на их территории.

¹ См.: КПСС в резолюциях... 9-е изд. М., 1985. Т. 8. С. 441.

Июльский Пленум ЦК КПСС 1955 г., вскрыв недостатки в организации управления (неудовлетворительная работа министерств, громоздкость структуры управления, наличие параллельно действующих звеньев в аппарате, громадные штаты управленческого персонала, лишавшие этот аппарат гибкости), наметил ряд организационных мер по совершенствованию государственного управления. В развитие этих решений в 1955—1956 гг. был осуществлен целый комплекс мероприятий по расширению прав союзных республик в руководстве хозяйственным и социально-культурным строительством. Это выразилось в передаче из общесоюзного в республиканское подчинение большого количества предприятий, учреждений и организаций, что позволило значительно сократить управленческий аппарат (некоторые общесоюзные министерства были ликвидированы), повысить ответственность республиканских и местных органов за состояние народного хозяйства и культуры.

4. Период с конца 50-х до середины 80-х годов был насыщен частыми перестройками всего государственного механизма. Наиболее значительные изменения претерпели органы руководства народным хозяйством. Реформы 1957, 1964 и 1965 гг. и другие носили чисто формальный характер, так как затрагивали лишь верхние этажи управленческой надстройки, блокируя производственную и экономическую интеграцию. Административно-командная система управления продолжала занимать главенствующее положение, сводя на нет все попытки демократизации управления и экономической перестройки. Когда в 70-е годы жизнь властно потребовала углубления реформ, руководство партии и страны оказалось как в теоретическом, так и в практическом плане не готовым к этому. И в отличие от первой половины 60-х годов возобладало стремление улучшить дела, ничего не меняя.

Следствием этого противоречия была консервация многих переставших отвечать требованиям времени форм политической и экономической жизни, идеологической работы, застой в кадровой политике. Не удалось развить в должной мере и наметившиеся в конце 50-х — начале 60-х годов положительные тенденции в работе Советов. Не была выработана целостная концепция роли Советов.

Формализация демократических институтов, отсутствие контроля за выполнением принимаемых решений, приверженность шаблонам и стереотипам вели к деформациям в кадровой политике. Складывалась ситуация, которую можно охарактеризовать как «культ посредственности». Происходило и нравственное перерождение части кадров. В начале 70-х годов негативные явления имели место в Грузии, Азербайджане, Узбекистане, Казахстане, Киргизии, но к ним относились как к локальным: они не связывались с игнорированием принципов социальной справедливости в обществе.

¹ См.: КПСС в резолюциях... 9-е изд. Т. 8. С. 521.

В предвоенные годы был в основном ликвидирован разрыв между уровнем экономического развития центральных районов страны и ее национальных окраин. В республиках сложилась своя промышленность, возникли новые индустриальные центры, выросли кадры рабочего класса. К началу 70-х годов в СССР проживало 119 национальностей. Свою национальную государственность имели 57 национальностей или 98 % всего населения страны (90 % — союзные республики, 8 % — автономные республики, области, округа), 2 % приходилось на национальные группы, чаще всего проживавшие разрозненно, некомпактно, в инациональной среде¹.

С введением Конституции СССР 1936 г. во всех союзных республиках были приняты республиканские конституции, на основе которых были перестроены высшие и центральные органы власти и управления. Высшими органами власти в республиках являлись Верховные Советы и их Президиумы. На первых сессиях были образованы правительства — СНК республик. В 1939 г. во многих республиках состоялись выборы в местные Советы.

В 30-е годы происходило свертывание национально-территориальных округов, ликвидировались национальные сельские и районные Советы. Под прикрытием необходимости борьбы против «национал-уклонизма» и «буржуазного национализма» начались массовые репрессии против партийных и государственных деятелей в республиках. Катастрофические последствия для русского и украинского народов имели коллективизация, сопровождавшаяся высылкой миллионов крестьян, и репрессии в отношении интеллигенции. В 1937—1938 гг. безумная идея наказания народов была применена к корейскому населению Дальнего Востока: его переселили в Среднюю Азию и Казахстан. В конце 30-х — начале 40-х годов начались депортации из республик Прибалтики, западных районов Белоруссии и Украины.

Условия Великой Отечественной войны потребовали ряд чрезвычайных мер — введения военного положения, расширения полномочий военных властей, создания чрезвычайных органов. По мере создания ГКО во многие республики и области назначались уполномоченные ГКО, которые отвечали за снабжение Красной Армии оружием, боеприпасами, продовольствием и т.п. Во многих прифронтовых городах были созданы городские комитеты обороны. С 1943 г. в ряде республик создавались республиканские, городские и областные комиссии по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба. Для объединения руководства партизанской борьбой и координации ее с действиями Красной Армии в 1942 г. в пяти республиках были созданы республиканские штабы партизанского

¹ Итоги Всесоюзной переписи населения СССР 1970 года. М., 1973. Т. 4. С. 4.

движения — Украинский, Белорусский, Эстонский, Латвийский, Литовский.

Сталинская «концепция» ответственности народов за деяния отдельных отщепенцев привела в годы войны к обвинению группы народов в предательстве. Наиболее серьезным нарушением национальной политики стала ликвидация национальной государственности ряда народов: немцев Поволжья (с территории автономной республики было выселено в августе 1941 г. 367 тыс. чел.¹), крымских татар (на основании постановления ГКО 11 мая 1944 г. было депортировано около 188 тыс. крымчан — татары, армяне, греки, болгары)². В 1943 г. были выселены в Среднюю Азию и Западную Сибирь калмыки и карачаевцы, упразднены Карачаевская автономная область (12 октября 1943 г.) и Калмыцкая АССР (27 декабря 1943 г.), а их территории включены в состав Ставропольского края. Насильственному переселению подверглись ингуши, чеченцы, балкарцы, тувинцы, греки, хемшиды, курды, турки-месхетинцы. 14 ноября 1989 г. Верховный Совет СССР принял декларацию «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав»³.

В 1943—1944 гг., сразу после освобождения, были проведены сессии Верховных Советов УССР, БССР, МССР, ЭССР, ЛатССР, ЛитССР, обсудившие вопросы, связанные с ликвидацией последствий оккупации. В 1944 г. произошло некоторое расширение прав республик в области управления вооруженными силами и внешних сношений, и Наркомат обороны СССР был преобразован из общесоюзного в союзно-республиканский. Республикам было дано право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами и иметь для этого соответствующие органы управления. НКВД СССР был преобразован из союзного в союзно-республиканский, и сначала в трех (РСФСР, УССР, БССР), а затем и во всех остальных республиках были созданы наркоматы иностранных дел. 16 марта 1946 г. Верховный Совет СССР принял Закон СССР о преобразовании СНК и наркоматов в Совет Министров и министерства СССР. Аналогичные законы были приняты и в республиках⁴.

В послевоенные годы более 46 % всех капиталовложений было направлено на развитие экономики пострадавших от войны республик. В Прибалтику и Белоруссию из РСФСР шли машины,

¹ Известия. 1989. 29 ноября.

² Подробнее см.: Крым: прошлое и настоящее. М., 1988.

³ Правда. 1989. 24 ноября.

⁴ См.: Заседания Верховного Совета СССР (первая сессия). 2—19 марта 1946 г. Стеногр. отчет. М., 1946. С. 201, 345.

станки, оборудование, из Азербайджана — нефтепродукты и т.п. И при этом ввоз, например, в прибалтийские республики, значительно превосходил вывоз из них. Так, в 1945 г. в Эстонскую ССР было ввезено материалов на 160,2 млн. руб., а вывезено промышленной продукции на 16,2 млн. руб.¹

Новые шаги по расширению прав союзных республик были предприняты в 1954—1956 гг. в области планирования и финансирования. Ликвидировалось деление бюджетов республик на республиканский и местный, расширялся круг вопросов хозяйственного и культурного развития, передававшихся в ведение правительств республик. Большое количество предприятий перешло из общесоюзного подчинения в ведение министерств союзных республик.

В феврале 1957 г. Пленум ЦК КПСС принял решение, а 10 мая 1957 г. был принят Закон СССР о передаче управления промышленностью и строительством вновь организуемым совнархозам административно-экономических районов. Закон упразднил 10 общесоюзных и 15 союзно-республиканских министерств. Всего было ликвидировано 141 министерство, а подчиненные им предприятия перешли в ведение совнархозов. Верховные Советы республик образовали в мае—июне 1957 г. 105 совнархозов: 70 в РСФСР, 11 в УССР, 9 в КазССР, 4 в УзССР и по одному в остальных республиках. СНХ в своей деятельности были подведомственны непосредственно правительству республики. В июне—июле 1960 г. в трех республиках были созданы республиканские СНХ (ВСНХ в РСФСР, СНХ в УССР и КазССР), которым и стали подчиняться совнархозы административно-экономических районов.

В 1965 г. был осуществлен переход от территориального к отраслевому принципу управления. Были созданы 11 общесоюзных министерств СССР, 17 союзно-республиканских промышленных министерств СССР. В республиках создавались не все союзно-республиканские министерства, а лишь те, которые имели в этой республике материальную базу и объекты управления. Союзным республикам предоставлялись новые права в области планирования, капитального строительства, финансирования, в решении ряда вопросов хозяйственного и культурного строительства. Хотя резкие диспропорции в уровнях развития отдельных республик были ликвидированы, но некоторые различия не только оставались, но даже усугублялись. Этому способствовало перераспределение средств государственного бюджета, в котором еще с 30-х годов преобладала тенденция к созданию максимально благоприятных условий экономического развития некоторых республик в ущерб другим. Так, в 1975 г. Верховный Совет СССР утвердил отчисления (от налога с оборота) от общесоюзных доходов в бюджеты республик в следующем соотношении: РСФСР — 42,3 %, УССР — 43,3, ЛатвССР — 45,6,

¹ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. 1917—1957. М., 1958. Т. 4. С. 156, 315.

МССР — 50, ЭССР — 59,7, БССР — 68,2, АзССР — 69,1, ГССР — 88,5, КиргССР — 93,2, ЛитССР — 99,7, АрмССР — 89,9, ТаджССР — 99,1, УзССР — 99,8, КазССР — 100, ТуркССР — 100 %. Кроме того, в госбюджеты Узбекской, Казахской, Литовской, Киргизской, Таджикской ССР поступило 100 % подоходного налога с населения. Эта же тенденция прослеживается в Законе СССР о Госбюджете СССР на 1976 г. и т.д. За 1960—1975 гг. темпы роста капиталовложений в экономику девяти республик превышали среднесоюзные, а за 15 лет они выросли в 2,9—4,3 раза¹.

К концу 1977 г. СССР объединял 15 союзных и 20 автономных республик, 8 автономных областей, 10 автономных округов, 6 краев, 121 область, 3151 район, 2051 город, 3788 поселков городского типа².

По состоянию на 1 января 1966 г. в стране было всего около 600 министерств, госкомитетов и других ведомств. По приблизительным данным в них работали 15 млн. служащих. За общесоюзными органами управления были закреплены отрасли преимущественно тяжелой промышленности, машиностроения, приборостроения и т.п. При этом далеко не всегда потенциал республики определял количество органов управления в ней³:

Республики	Союзно-республик. мин-в	Республ. мин-в	Др. ведомств	Всего
Азербайджанская	17	9	21	47
Украинская	22	7	12	41
Армянская	14	7	18	39
Белорусская	16	8	12	36
Казахская	20	9	6	35
Узбекская	18	9	8	35
Грузинская	15	7	13	35
Туркменская	13	8	14	35
РСФСР	15	12	7	34
Литовская	15	7	12	34
Эстонская	13	7	12	32
Таджикская	13	7	11	31
Молдавская	12	7	11	30
Латвийская	15	8	6	29
Киргизская	13	8	5	26

В июне 1977 г. были образованы конституционные комиссии союзных республик, а весной 1978 г. утверждены новые

¹ См.: ВВС СССР. 1974. № 52. Ст. 883; 1975. № 50. Ст. 791.

² См.: Административно-территориальное деление союзных республик. На 1 января 1977 г. М., 1977. С. 16.

³ См.: Октябрь и социалистическое государство. М., 1967. С. 104.

конституции. Конституции республик закрепили положение, что экономика республик является составной частью единого народнохозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории СССР. Они фиксировали и некоторые особенности. Так, в некоторых конституциях есть специальные главы о языке, о положении женщины, о полномочиях автономных образований и т.п.

Союзно-республиканские министерства и ведомства республик фактически входили в систему аналогичных министерств СССР. Поэтому правительство СССР, регулируя их деятельность нормативными актами, тем самым предопределяло основные направления их работы и границы полномочий. Централизация управления в том и выражалась, что именно центр, т.е. общесоюзное правительство, определял задачи, функции, структуру, порядок деятельности министерств и ведомств республик. Что же касается компетенции союзной республики в лице ее Верховного Совета и Совмина, то она простиралась лишь на деятельность республиканских ведомств и местных органов управления. Перечень министерств и иных ведомств союзных республик закреплялся в законах о Советах Министров республик. Всего к середине 80-х годов в республиках было 594 министерства и ведомства, в том числе: 322 союзно-республиканских, 88 республиканских министерств, 172 союзно-республиканских и 12 республиканских госкомитетов.

Экономическое сотрудничество республик в 70-е годы было обусловлено углублением их взаимозависимости в производственной деятельности: ни одна республика не могла активно развиваться без участия остальных. Например, Латвия удовлетворяла половину своих потребностей в черных и цветных металлах за счет РСФСР; Украина, являвшаяся крупным поставщиком Латвии, сама ввозила почти 50 % потребляемых цветных металлов; 140 предприятий из 7 республик участвовали в комплектовании львовских автобусов и т.п. Из 150 отраслей народного хозяйства Эстонии только 18 имели чисто местное значение и могли развиваться самостоятельно, без кооперирования с предприятиями других республик.

Уже к середине 70-х годов стало заметно, что в хозяйственном развитии республик имеются определенные диспропорции. Все более обострялось противоречие между мощными вложениями в экономику отдельных республик и реальным вкладом этих республик в развитие единого экономического комплекса страны (это в первую очередь касается республик Средней Азии и Казахстана).

Результатом поиска путей совершенствования государственного механизма явился апрельский (1985 г.) Пленум ЦК КПСС, на котором был взят курс на революционное обновление общества. Страна вступила в новый период — период обновления и демократизации всех институтов и структур, период перестройки в области экономики, социальной политики, основ федерации.

ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ СССР

Высшие органы государственной власти. Конституция СССР 1936 г. внесла коренные изменения в систему высших общесоюзных и республиканских органов власти. Всеобщее, равное, прямое избирательное право предоставлялось всем гражданам, достигшим 18 лет, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав¹. С принятием Конституции СССР 1936 г. прекратили свое существование Всесоюзные съезды Советов. В качестве высшего общесоюзного органа государственной власти новая Конституция учредила *Верховный Совет СССР*. Первые выборы в Верховный Совет СССР прошли 12 декабря 1937 г. 12—19 января 1938 г. состоялась первая сессия Верховного Совета СССР.

Верховный Совет СССР — высший орган государственной власти, правомочный решать все вопросы, отнесенные к ведению СССР, в том числе: принятие и внесение изменений в Конституцию, принятие в состав СССР новых республик, образование новых автономных республик и автономных областей, утверждение государственных планов экономического и социального развития, государственного бюджета и отчета о его исполнении, создание подотчетных ему органов. Конституция 1936 г. существенно расширила компетенцию общесоюзных органов власти. Так, ст. 14 поручала союзным органам власти «контроль за исполнением Конституции и обеспечение соответствия конституций союзных республик с Конституцией СССР». К ведению высших органов власти СССР было отнесено обеспечение государственной безопасности, управление банками, промышленными и сельскохозяйственными учреждениями и предприятиями общесоюзного значения.

Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат: *Совета Союза* и *Совета Национальностей*. При наличии разногласий между палатами решение спорного вопроса передавалось в согласительную комиссию, образуемую на паритетных началах. Если и после этого не удавалось прийти к единому мнению, то Президиум Верховного Совета, согласно ст. 47 и 49 Конституции СССР, мог распустить Верховный Совет и назначить новые выборы. Однако подобных прецедентов не было.

Члены Совета Союза избирались от всего населения страны по избирательным округам с равной численностью населения; Совета

¹ Последнее ограничение было снято в 1958 г.

Национальностей — по норме: 32 депутата от каждой союзной республики, 11 депутатов от каждой автономной республики, 5 депутатов от автономной области, 1 депутат от автономного округа.

Обе палаты были наделены правом законодательной инициативы. Палаты информировали друг друга о принятых решениях. Каждая палата избирала председателя и четырех заместителей. Председатель руководил заседаниями палаты, определял внутренний распорядок. Совместные заседания палат вели их председатели поочередно. Каждая палата на первой сессии нового созыва образовывала совещательный орган — *Совет старейшин*. Он проводил организационную работу: намечал повестку дня, устанавливал регламент и т.п.

Совет Союза формировал Совет старейшин из представителей групп депутатов, избранных по избирательным округам: от группы менее 10 чел. — 1 представитель, от 10 до 20 чел. — 2, более 20 чел. — 3 представителя; если на территории республики, края, области существовал один избирательный округ — 1 представитель. Совет Национальностей формировал Совет старейшин из представителей групп депутатов по норме: по 6 представителей от депутатов, избранных от каждой союзной республики; по 2 представителя от депутатов, избранных от каждой автономной республики; по 1 представителю от депутатов, избранных от каждой автономной области.

Палаты могли назначать различные постоянные и временные вспомогательные комиссии. *Постоянные комиссии* — это постоянно действовавшие вспомогательные и подготовительные органы палат. В их задачи входила подготовка заключений и поправок к законопроектам, разработка законопроектов по собственной инициативе или по поручению палаты, контроль за выполнением министерствами и ведомствами Конституции СССР и других законов. Комиссии образовывались на первых сессиях палат и действовали в течение срока полномочий палаты. Палаты Верховного Совета первых трех созывов (1937—1954) создавали следующие комиссии: мандатные, законодательных предположений, бюджетные, по иностранным делам. Общее руководство комиссиями осуществляли председатели палат и Президиум Верховного Совета СССР.

12 октября 1967 г. Верховный Совет СССР принял положение о постоянных комиссиях¹. Каждая палата создавала следующие постоянные комиссии: мандатную, законодательных предположений, планово-бюджетную, по иностранным делам; делам молодежи; по промышленности, транспорту и связи; строительству и промышленности стройматериалов; сельскому хозяйству; здравоохранению и социальному обеспечению; народному образованию, науке и культуре; по торговле, бытовому обслуживанию и коммунальному хозяй-

¹ См.: Заседания Верховного Совета СССР седьмого созыва. Третья сессия. 10—12 октября 1967 г. Стеногр. отчет. М., 1967.

ству; по охране природы; по товарам народного потребления; по вопросам труда и быта женщин, охраны материнства и детства.

Положение 1967 г. четко регламентировало деятельность постоянных комиссий. Оно предусматривало, что они избираются только из числа депутатов, за исключением руководителей палат, членов Президиума, Совета Министров, Верховного суда, Комитета народного контроля и Генерального прокурора. Численный состав всех комиссий определяли палаты.

Основной формой деятельности Верховного Совета СССР были сессии. По Конституции, сессии созывались два раза в год. Вопрос о кворуме решался самими депутатами, и только изменение Конституции требовало наличия $\frac{2}{3}$ депутатов каждой из палат. Предусматривалось проведение как очередных, так и внеочередных сессий. Последние созывались в двух случаях: по требованию Президиума или одной из союзных республик. Сами депутаты Верховного Совета СССР по Конституции 1936 г. этим правом не обладали. По Конституции СССР 1977 г. внеочередная сессия могла быть созвана по требованию не менее $\frac{1}{3}$ депутатов одной из палат.

Высшим законодательным и исполнительно-распорядительным органом в период между сессиями Верховного Совета СССР являлся его Президиум. В Конституции 1936 г. правовое положение Президиума не было определено. Президиум характеризовался как орган, избираемый и подотчетный палатам. В его компетенцию входил созыв сессий Верховного Совета СССР, толкование законов, издание указов, роспуск палат и назначение новых выборов в Верховный Совет. В 1938 г. Президиум получил право объявлять в стране военное положение¹, принимать в гражданство СССР и разрешать выход из него². В 1948 г. в Конституцию было внесено дополнение: Президиум получил право денонсировать международные договоры СССР, учреждать ордена и медали, почетные звания СССР и воинские звания.

В годы Великой Отечественной войны Президиум принял ряд актов, расширивших полномочия военных властей и военных трибуналов; акты об ответственности за распространение ложных слухов, за разглашение государственной тайны; о введении новых налогов, о материальной помощи многодетным и одиноким матерям³.

Президиум — это орган, который обеспечивал проведение выборов в Верховный Совет СССР. Он разрабатывал и утверждал положение о выборах, устанавливал день их проведения и образовывал избирательные округа, утверждал состав Центральной избирательной комиссии, устанавливал единые формы избирательных документов.

¹ См.: Первая сессия Верховного Совета СССР. Стеногр. отчет. М., 1938. С. 120.

² См.: Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стеногр. отчет. М., 1938. С. 799.

³ См.: ВВС СССР. 1941. № 29, 32; 1942. № 13; 1944. № 37.

Особенно велики полномочия Президиума были в вопросах государственного строительства. Он устанавливал систему и компетенцию центральных государственных органов по руководству народным хозяйством и социально-культурным строительством, образовывал министерства и ведомства. В период между сессиями Верховного Совета СССР он освобождал от должности и назначал отдельных министров. Президиум также рассматривал и решал вопросы советского строительства, о компетенции Советов, на основе изучения опыта работы Советов вырабатывал практические рекомендации.

Первоначально Президиум Верховного Совета СССР трактовался как «коллегиальный президент», но вскоре он начал издавать указы законодательного характера. В результате среди законов, принимавшихся Верховным Советом, стали количественно преобладать законы об утверждении указов его Президиума. Кроме того, Президиум контролировал работу подотчетных органов — Совета Министров, Верховного суда, Генерального прокурора СССР. Это нарушало конституционное положение о том, что «законодательная власть осуществляется исключительно Верховным Советом».

В Конституции СССР 1977 г. Президиум определялся как постоянно действующий орган Верховного Совета, подотчетный ему и выполняющий его функции в период между сессиями. Он обеспечивал подготовку проектов законов к рассмотрению и опубликование законов и иных актов; организовывал совместную работу постоянных комиссий и давал поручения постоянным комиссиям; заслушивал сообщения государственных и общественных органов о рассмотрении рекомендаций постоянных комиссий; рассматривал информацию депутатов об их отчетах перед избирателями; давал поручения депутатам.

Президиум создавал рабочий аппарат, состоявший из специалистов различных отраслей. В аппарат Президиума входили: секретариат, приемная, отделы (по вопросам работы Советов, юридический, наград, международных связей, по обслуживанию постоянных комиссий) и специальные группы сотрудников, занимавшихся вопросами помилования, гражданства, протокольной работой и т.п. Заседания Президиума созывались его председателем один раз в два месяца. Кроме того, Президиум вел большую работу по приему населения, рассмотрению писем, предложений и заявлений граждан.

Конституция 1936 г. по сравнению с первой союзной Конституцией расширила полномочия общесоюзных органов. У союзных республик было изъято право на издание своих кодексов законов, право решения вопросов трудового законодательства, законодательства о суде и административно-территориальном устройстве. Все эти полномочия передавались общесоюзным органам, что означало усиление централизации управления. Верховному Совету СССР была присвоена важная контрольная функция — право назначать

следственные и ревизионные комиссии, что позволяло ему контролировать деятельность всего государственного аппарата.

Срок полномочий депутатов Верховного Совета СССР первого созыва истек осенью 1941 г. В связи с нападением фашистской Германии 25 июня 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР принял решение отложить выборы. В годы Великой Отечественной войны состоялось три сессии Верховного Совета (в июне 1942 г., в феврале 1944 г., в апреле 1945 г.). На первой из них депутаты ратифицировали англо-советский договор о союзе в войне, на второй было принято решение о расширении прав союзных республик в области внешних сношений и обороны страны и принят бюджет на 1944 г., апрельская сессия рассмотрела и приняла закон о бюджете на 1945 г.

Первые послевоенные выборы в Верховный Совет СССР состоялись в марте 1946 г. На сессиях 1946—1953 гг. обсуждались главным образом бюджеты СССР и отчеты об их исполнении, утверждались указы Президиума Верховного Совета.

На послевоенных сессиях депутаты часто выступали с критикой работы отдельных ведомств, поднимали кардинальные вопросы развития народного хозяйства. Неоднократно ставились вопросы об уменьшении налогового обложения, о расширении прав директоров предприятий, о сокращении отчетности и т.п. Однако в обстановке культа личности Сталина многие предложения депутатов не были реализованы.

На сессиях Верховного Совета СССР 1954—1957 гг. был выработан целый ряд мер по расширению прав союзных республик в деле хозяйственного и культурного строительства, по расширению внешнеполитической деятельности Верховного Совета.

Высшие органы государственного управления. Исполнительно-распорядительные органы управления образуют костяк всего государственного аппарата, им подчиняются все остальные звенья. Высшим исполнительно-распорядительным органом является правительство СССР.

Конституция СССР 1936 г. внесла, на первый взгляд, не очень заметное дополнение в определение места правительства в государственном механизме. По Конституции *Совет Народных Комиссаров* — «высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти». Это определение было предложено Сталиным в процессе разработки Конституции СССР 1936 г. с целью принизить значение Верховного Совета СССР как органа власти и упрочить «автономию» правительства от высшего представительного органа.

СНК СССР образовывался Верховным Советом СССР и был ему подотчетен. На первой сессии Верховного Совета СССР нового созыва давалась оценка деятельности прежнего правительства и его

¹ См.: Лазарев Б. «Разделение властей» и опыт Советского государства // Коммунист. 1988. № 16. С. 50.

главе — председателю СНК — поручалось представить на утверждение список нового состава правительства. В его состав входил глава правительства (председатель), его заместители, все наркомы СССР и председатели некоторых комитетов при правительстве. Количественный состав СНК все время менялся.

На СНК СССР возлагалось решение важнейших вопросов государственного управления: руководство деятельностью наркоматов, контроль за выполнением народнохозяйственного плана и государственного бюджета, обеспечение общественного порядка и т.п.

Для успешного осуществления возложенных на него функций СНК СССР мог создавать при себе специальные комитеты и управления, комиссии и т.п. Впоследствии возникла большая сеть специальных ведомств по различным отраслям государственного управления.

С началом войны правительство приняло ряд неотложных постановлений: о мобилизации военнообязанных по 14 военным округам, о введении в действие мобилизационных планов, о переводе движения на железных дорогах на военный график с 18 часов 24 июня. Еще 6 мая 1941 г. на пост председателя СНК СССР был назначен И.В. Сталин¹, но так как с началом войны его деятельность сосредоточивалась главным образом в ГКО и Ставке, руководство легло на плечи его 13 заместителей (Н.А. Косыгина, А.И. Микояна, Н.А. Вознесенского, В.М. Молотова и др.).

Для оперативного руководства народным хозяйством 23 ноября 1937 г. был образован *Экономический совет при СНК СССР* на правах постоянной комиссии. СТО СССР прекратил свою деятельность. ЭКОСО СССР проверял выполнение решений правительства по хозяйственным вопросам, рассматривал и решал вопросы о ценах, трудовых отношениях и заработной плате. В 1940 г. было создано еще шесть хозяйственных советов по отраслям², председатели которых вошли в состав ЭКОСО: по оборонной промышленности, металлургии, топливу и т.п. Их председателями стали крупные государственные деятели (Н.А. Вознесенский, А.Н. Косыгин, В.А. Малышев и др.). ЭКОСО и хозяйственные советы были ликвидированы в 1944 г., когда в СНК СССР было создано Бюро для повседневного руководства подведомственными учреждениями и организациями (в марте 1953 г. преобразовано в Президиум).

Постепенно компетенция правительства расширялась. Усиление централизации управления привело к тому, что правительство стало рассматривать мелкие, текущие вопросы. При СНК СССР был учрежден целый ряд вспомогательных учреждений — Комитет по химизации, Переселенческий комитет, Средне-Азиатский ЭКОСО и др. В годы войны при правительстве были созданы *Совет по эвакуации* (1941) и при нем Управление по эвакуации населения,

¹ См.: ВВС СССР. 1941. № 20.

² См.: СП СССР. 1940. № 10. Ст. 257—261.

Совинформбюро, Комитет продовольственного и вещевого снабжения Красной Армии, Комитет по учету и распределению рабочей силы (1941—1946) для организации учета всего неработающего населения, мобилизации и распределения по предприятиям трудоспособного населения, Комитет по делам архитектуры, Главное управление по охране памятников архитектуры (1943—1946), Комитет по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации, и др. Для решения вопросов, связанных с созданием атомного оружия, при СНК СССР был создан *Научно-технический совет* под председательством Б.Л. Ванникова.

В послевоенный период с целью введения общепринятых в международной государственной практике наименований законом Верховного Совета СССР от 15 марта 1946 г. СНК был преобразован в Совет Министров, наркоматы — в министерства.

Совет Министров СССР обладал правом приостанавливать действие постановлений и распоряжений правительств союзных республик, отменять приказы и инструкции министров. Совмиц СССР непосредственно контролировал исполнение своих актов.

В Конституции СССР 1977 г. так определена компетенция Совета Министров СССР: «Совет Министров СССР правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Союза ССР, поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР» (ст. 131).

5 июля 1978 г. был принят закон о Совете Министров СССР¹, подробно регламентировавший деятельность правительства.

Чрезвычайные органы. Чрезвычайные, т.е. не предусмотренные Конституцией, органы, наделенные особыми полномочиями, как правило, создаются в экстремальных ситуациях, на определенное время, для выполнения одной или нескольких особых функций, возлагаемых на них государством. В рассматриваемый период такие органы возникали дважды: в период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. и в конце 80-х — начале 90-х годов. Создание чрезвычайных органов не означало прекращения деятельности высших органов государственной власти.

Великая Отечественная война потребовала сосредоточить всю полноту высшей власти в одном органе, способном объединить усилия фронта и тыла. Таким чрезвычайным органом стал образованный 30 июня 1941 г. совместным постановлением Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и СНК СССР *Государственный Комитет Обороны СССР (ГКО)*². Во главе его стоял секретарь ЦК ВКП(б), председатель СНК СССР, нарком обороны И.В. Сталин. ГКО был коллективным органом, и вся его деятель-

¹ См.: ВВС СССР. 1978. № 28. Ст. 436.

² См. там же. 1941. № 31.; Известия ЦК КПСС. 1990. № 6. С. 198.

ность направлялась Политбюро ЦК партии. В состав ГКО первоначально входили 5 чел., потом их число увеличилось до 9 (И.В. Сталин, В.М. Молотов, К.Е. Ворошилов, Г.М. Маленков, А.И. Микоян, Н.А. Вознесенский, Л.П. Берия, Н.А. Булганин, Л.М. Каганович). Каждый из них отвечал за определенный участок работы: Молотов — за производство танков, Микоян — за снабжение фронта, Вознесенский — за пуск эвакуированных предприятий и т.п.

ГКО осуществлял все государственное, военное и хозяйственное руководство в стране. Его компетенция была чрезвычайно обширна. Он назначал и смещал высшее военное командование, готовил резервы для действующей армии, решал все военно-стратегические вопросы. Он налаживал работу промышленности, транспорта, сельского хозяйства, снабжение населения и армии, занимался подготовкой трудовых резервов и распределением рабочей силы по производственным объектам. ГКО обеспечивал государственную безопасность СССР¹. Его постановления подлежали обязательному исполнению всеми учреждениями и гражданами. ГКО имел уполномоченных в союзных республиках, краях, областях, на предприятиях. В их числе были крупные хозяйственные работники, секретари обкомов партии, ученые (С.И. Вавилов, И.Д. Папанин и др.).

Все вопросы текущего военного производства решались на заседаниях ГКО при участии представителей хозяйственных организаций и наркоматов². Со временем при ГКО возникли специальные органы, наделенные большими полномочиями. В феврале 1942 г. при ГКО был создан Транспортный комитет для координации работы всех видов транспорта и контроля за перевозками военных и народно-хозяйственных грузов. В его состав вошли: И.В. Сталин (председатель), А.А. Андреев, А.И. Микоян, наркомы путей сообщения (Л.М. Каганович), морского флота (П.П. Ширшов), речного флота (З.А. Шашков), начальник тыла Красной Армии (А.В. Хрулев), начальник Управления военных сообщений (УПВОСО) Наркомата обороны СССР (И.В. Ковалев) и др. В декабре 1942 г. было создано Оперативное бюро ГКО для контроля за выполнением военных заказов и за текущей работой всех наркоматов. Затем была создана Комиссия по эвакуации и другие органы.

В ряде городов, вблизи которых проходила линия фронта (Севастополь, Сталинград, Тула, Ростов-на-Дону, Мурманск и др.), создавались городские комитеты обороны³; обороной Москвы и Ленинграда руководил сам ГКО. Городские комитеты обороны суще-

¹ См.: КПСС о вооруженных силах Советского Союза. Документы. 1917—1968 гг. М., 1969. С. 302.

² Заседаний в обычном смысле, т.е. с повесткой дня, протоколами и т.п., не было. Рабочего аппарата в первое время ГКО не имел и пользовался аппаратом СНК СССР.

³ Были случаи создания КО после изгнания оккупантов из города: Клин, Можайск, Можайск-Жуковский, Волоколамск и др.

ствовали более чем в 60 городах. В их состав входили председатель, его заместитель, командующий фронтом, представитель НКВД.

Городские комитеты обороны являлись военно-организационными и мобилизационными центрами, подчинялись непосредственно местным органам — партийным или советским (ГКО не создавал местных органов прямого подчинения). Постановления городских комитетов обороны областного звена могли быть отменены только ГКО, а если они касались военно-оборонных вопросов — военными советами фронтов. Единственными нормативными актами, определявшими компетенцию городских комитетов обороны, были постановления об их создании. КО имели право объявлять город на осадном положении; проводить эвакуацию жителей; давать предприятиям специальные задания по выпуску вооружения, боеприпасов, снаряжения; формировать народное ополчение и истребительные отряды; организовывать строительство оборонительных сооружений; производить мобилизацию населения и транспорта; упразднять или создавать учреждения и организации.

ГКО был чрезвычайным органом, необходимым для превращения страны в единый военный лагерь и организации разгрома врага. Поэтому с окончанием войны надобность в нем отпала, и 4 сентября 1945 г. он был упразднен¹. Также упразднялись и городские комитеты обороны. Например, Сталинградский ГКО прекратил свою деятельность 7 сентября 1945 г.

В годы войны возник еще один чрезвычайный орган. 2 ноября 1942 г. при правительстве была создана *Чрезвычайная государственная комиссия по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям СССР*². Особенность ЧГК заключалась в том, что она одновременно являлась и государственным (все ее решения утверждались СНК СССР), и общественным органом (работала на общественных началах). На ЧГК было возложено установление размеров нанесенного ущерба и возмещения за него, сбор документальных данных о военных преступлениях и установление личностей преступников. В состав комиссии вошли Н.М. Шверник (председатель), Н.Н. Бурденко, Б.Е. Веденев, А.А. Жданов, Е.В. Тарле, А.Н. Толстой, В.С. Гризодубова, И.П. Трайнин, митрополит Николай и др. Комиссия привлекла к своей работе в качестве экспертов крупных ученых, историков, архитекторов, художников, инженеров.

ЧГК создавала специальные следственные комиссии для выезда на особо важные объекты (лагеря смерти и т.п.). Подобные комиссии создавались в освобожденных от оккупации городах, при отдельных

¹ См.: ВВС СССР. 1945. № 61.

² См. там же. 1942. № 40.

предприятиях, в колхозах. Все материалы (акты, опросы свидетелей, материалы экспертизы и т.п.) поступали в ЧГК. Комиссия собрала огромное количество документов и вещественных доказательств, в том числе более 250 тыс. протоколов опроса свидетелей и заявлений о злодеяниях нацистов на советской и польской территориях. Комиссия принимала активное участие в судебных процессах над немецко-фашистскими преступниками, собранные ею материалы были представлены на Нюрнбергском судебном процессе.

В 1953 г. ЧГК завершила работу, а собранные ею материалы были переданы на государственное хранение.

Глава 3

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Административно-территориальное устройство. Административно-территориальное устройство, сложившееся к 1936 г., было закреплено в Конституции СССР 1936 г. и в конституциях союзных республик. В последующие годы административно-территориальное устройство республик развивалось по двум направлениям: 1) разукрупнение краев, областей, районов в республиках с областным (краевым) делением (РСФСР, УССР, КазАССР); 2) образование новых областей в тех республиках, где их не было раньше.

В РСФСР в 1937 г. произошло разукрупнение Азово-Черноморского края (образованы Ростовская область и Краснодарский край), Западно-Сибирского края (Новосибирская область и Алтайский край) и Северной области (Архангельская и Вологодская области). Московская область была разделена на Тульскую, Рязанскую и Московскую области, из Воронежской области выделилась Тамбовская область¹. В 1938—1939 гг. этот процесс в Российской Федерации продолжался.

В 1937—1939 гг. были образованы новые области на Украине и в Казахстане, введено областное деление в Белоруссии, Узбекской ССР. В 1939 г. образовались области в Киргизской, Таджикской и Туркменской республиках. В 1939 и 1940 гг. областное и районное деление было установлено на территории Западной Украины и Западной Белоруссии².

¹ См.: СЗ СССР. 1937. № 61. Ст. 267; № 63. Ст. 276; № 66. Ст. 298, 300—302; ВВС СССР. 1938. № 13; 1939. № 4, 13.

² См.: ВВС СССР. 1939. № 39; 1940. № 9.

Разукрупнение областей, уточнение границ низовой сети административно-территориального устройства происходило и во время войны. Этот процесс продолжался в послевоенный период. В 1953 г. было ликвидировано областное деление в Грузинской, Азербайджанской и Прибалтийских союзных республиках, в Татарской и Башкирской АССР, ибо оно затрудняло руководство местными органами¹. В РСФСР, УССР, БССР мелкие области объединялись в более крупные. Например, в Белорусской ССР вместо 12 небольших областей было создано 7².

С 1954 г. происходило укрупнение целого ряда сельских единиц, уточнялись границы некоторых областей и районов, поселки и города переводились из одной категории в другую. Отдельные административные единицы переименовывались. Некоторое представление об этом процессе дает приводимая ниже таблица³.

Наименование	1917 г.	1928 г.	1941 г.	1954 г.	1959 г.
Края и области	—	5	107	133	123
Губернии	74	33	—	—	—
Округа	—	128	8	—	—
Уезды	605	343	59*	—	—
Сельские районы	—	1 854	4 007	4 369	3 980
Волости	13 913	3 564	1 023*	—	—
Города	—	709	1 241	1 515	1 672
Поселки	—	1 261	1 711	2 423	2 959
Сельские единицы	—	72 997	70 034	73 737	48 675

* Имеются в виду Прибалтийские республики, в 1950 г. там были образованы районы.

С конца 30-х и до середины 50-х годов количество областей увеличилось почти в два раза, в дальнейшем областное деление существенно не изменялось. В 20—30-е годы в два раза выросло количество сельских районов, росло оно и в 40-е годы. Но начиная с 1956 г. число районов начало сокращаться, особенно много районов было упразднено в 1958—1960 гг. В результате проведенного в 1954 г. укрупнения сельских Советов количество сельских единиц уменьшилось на одну треть.

С принятием Конституции СССР 1936 г. порядок решения вопросов административно-территориального устройства стал еще более централизованным. К ведению Союза ССР было отнесено «утверж-

¹ См.: ВВС СССР. 1953. № 6—7.

² См. там же. 1954. № 10.

³ См.: Паоловский Р.С., Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. М., 1961. С. 72.

дение изменений границ между союзными республиками», образование новых краев и областей в составе республик. Союзные республики должны были представлять на утверждение Верховного Совета СССР: а) проекты образования новых автономных областей; б) новых областей и краев. Вопросы изменения границ между союзными республиками также рассматривались и утверждались Верховным Советом СССР, а иногда и его Президиумом. Союзные республики были правомочны изменять лишь границы областей и районов, переводить населенные пункты из одной категории в другую.

После того как XX съезд КПСС санкционировал некое расширение прав союзных республик в решении ряда вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства, 11 февраля 1957 г. на сессии Верховного Совета СССР был принят Закон СССР «Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно-территориального устройства»¹. К исключительному ведению союзных республик относились все вопросы административно-территориального устройства, кроме образования новых автономных республик и автономных областей, утверждавшегося Верховным Советом СССР. В связи с этим были внесены изменения в соответствующие статьи Конституции СССР и конституций союзных республик. Из Конституции СССР был исключен перечень административных краев и областей, он сохранился лишь в конституциях союзных республик.

Конституция СССР 1977 г. не изменила этого положения: к ведению Союза ССР и его высшего органа власти отнесено утверждение образования новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик (п. 1, ст. 73), решение всех остальных вопросов административно-территориального устройства входит в исключительную компетенцию союзных республик. Кроме того, в Конституции СССР 1977 г. впервые предусматривались конституционные гарантии применительно к изменению территории автономных республик: в ст. 84 сказано, что территория автономной республики не может быть изменена без ее согласия.

Существенно изменилось положение национальных округов. Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1938 г. не содержали каких-либо норм о правовом положении национальных округов (их насчитывалось десять), положение о них так и не было принято. Конституция СССР 1977 г. установила новое наименование округов — «автономные округа». Население этих округов в 30-е годы состояло в основном из малочисленных народностей Севера. В дальнейшем в процессе индустриализации этих районов, освоения северных территорий, притока населения из других регионов страны

¹ См.: ВВС СССР. 1957. № 4. Ст. 80.

округа стали многонациональными. Так, в Эвенкийском национальном округе в 1932 г. эвенки и якуты составляли 78,3 % населения. в 1976 г. — 32 %¹. Однако национальная основа государственности в автономных округах сохраняется.

Детальная регламентация правового положения автономных округов предусматривалась специальным законом, принимаемым Верховным Советом союзной республики. Так, Закон РСФСР от 20 ноября 1980 г.² определял правовой статус автономных округов и являлся единым для всех 10 автономных округов РСФСР. Автономный округ — форма советской автономии, он находится в составе края или области РСФСР. Образование, упразднение, изменение границ автономного округа, образование, упразднение в нем районов, городов, поселков, сельсоветов производятся высшими органами власти РСФСР. Автономный округ имеет свой бюджет, куда передается часть прибылей предприятий и организаций республиканского подчинения, расположенных на его территории.

Сложившаяся система административно-территориального устройства состояла из трех уровней: высшее звено, среднее звено, низовое звено. *Высшее звено* — это области, края (в РСФСР), города республиканского подчинения. Их перечни имелись в конституциях союзных республик. Области представляют собой наиболее крупные административно-территориальные образования и по своим размерам, особенно в РСФСР, равны или превосходят некоторые европейские государства. Они состоят из районов и городов областного подчинения. Органы государственной власти в краях и областях — это областные, краевые Советы народных депутатов, основные полномочия которых закреплены в постановлении 19 марта 1981 г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве»³. На основе этого постановления были приняты республиканские акты об областных Советах народных депутатов.

На практике области значительно различаются между собой по размеру территории, численности проживающего населения, количеству населенных пунктов и т.п. По своему правовому положению к областям приравнены города республиканского подчинения. Это города со значительной численностью населения, крупные экономические и культурные центры. Единого критерия для выделения этой категории городов не существует. В УССР к ним относились города с населением свыше 500 тыс. чел., в Молдавии — свыше 50 тыс., в Киргизской ССР — 30 тыс. чел. Органы государственной власти городов республиканского значения подчиняются непосредственно Верховному Совету своей республики. Города республиканско-

¹ См.: Советское государство и право. 1981. № 12. С. 12.

² См.: ВВС РСФСР. 1980. № 48. Ст. 1594.

³ См.: ВВС СССР. 1981. № 13. Ст. 436.

го подчинения имеют свой бюджет, утверждаемый Верховным Советом республики.

Среднее звено — это районы в республиках с областным делением, районы в городах, города областного подчинения. Район занимает важное положение как связующее звено между областью и республикой, с одной стороны, и с селами и поселками — с другой. Каждый район представляет собой цельный экономический комплекс. Иногда он охватывает обширную территорию в несколько сот и даже тысяч кв. км, где проживают от 20 до 100 тыс. чел. Нормы численности населения городов областного подчинения колеблются от 30 тыс. (в большинстве республик Средней Азии) до 50 тыс. чел. (в РСФСР, УССР, КазССР).

В ряде городов республиканского и областного значения образуются городские районы, имеющие свои органы власти и управления. В РСФСР районы могут быть образованы в городах с населением свыше 100 тыс. чел., в УССР — свыше 50 тыс.

Низовое (первичное) звено — это территории сельских и поселковых Советов, города районного подчинения. Существующая в республиках сеть сельских Советов значительно различается по размерам территории, количеству жителей и т.п. Наряду с крупными сельскими Советами, насчитываемыми 5—6 тыс. жителей, имеются сравнительно небольшие, с числом жителей 500—800 чел. Число и размеры сельских Советов неоднократно менялись. Наиболее существенные изменения произошли в 1954 г., когда в результате укрупнения и объединения сельсоветов их число значительно сократилось. На 1 июля 1961 г. в стране было 41 065 сельских Советов, к 1978 г. — 41 100. В территорию сельсовета включаются не только поселения, но и окружающие их земли.

В низовое звено входят также территории, обслуживаемые поселковыми Советами. Они образуются, как правило, в поселках городского типа. Поселки городского типа — это промежуточное звено между городом и деревней, они служат базой для формирования новых городов. От городов они отличаются размерами территории, количеством населения и характером объекта, на базе которого они возникли (фабрично-заводской, шахтерский, при железнодорожной станции, курортный и т.п.). В РСФСР имеются две категории поселков — рабочие и курортные (приблизительно 2—3 тыс. жителей), на Украине, в Молдавии — поселки городского типа и рабочие поселки (от 500 до 2 тыс. жителей). Органами власти в поселках являются поселковые Советы и их исполкомы. Все иные населенные пункты своих органов власти не имеют и присоединяются к ближайшим более крупным городам, поселкам, селам.

К низовому звену относятся и города районного подчинения. К городам районного значения относятся населенные пункты, имеющие промышленные предприятия, сеть учебных заведений, государственный жилищный фонд и насчитывающие определенное число жителей. В РСФСР для города районного значения необходимо не менее

12 тыс. жителей, в УССР, Киргизской и Молдавской ССР — не менее 10 тыс., в Азербайджанской и Грузинской ССР — не менее 5 тыс. и т.д. Органы власти таких городов подчинены районным Советам народных депутатов, на территории которых они находятся.

Трехзвенная система административно-территориального деления существует в РСФСР, БССР, УССР, КазССР, УзССР. В тех республиках, где областное деление введено лишь на части территории или имеются автономные области (КиргССР, ТаджССР, АзССР, ГССР), трехзвенная система сочетается с двухзвенной.

Местные органы государственной власти. Конституция СССР 1936 г. изменила всю систему Советов. Она преобразовала местные Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в *Советы депутатов трудящихся*.

После принятия Конституции СССР началась подготовка к выборам в Советы. В 1937—1938 гг. состоялись выборы по новой избирательной системе в высшие органы государственной власти СССР, союзных и автономных республик, а в 1939 г. — в местные Советы.

С принятием Конституции СССР съезды Советов были упразднены. Советы стали постоянно действующими органами власти и управления. Все Советы избирались гражданами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий низовых Советов был меньше, чем Советов республик и Верховного Совета СССР. Советы работали сессионно.

В 1940 г. появилась новая форма практической работы депутатов Советов — *постоянные комиссии*. Комиссии (бюджетная, школьная, местной промышленности, оборонная, коммунального хозяйства, торговли и сельского хозяйства, по здравоохранению и т.п.) создавались как внутренние органы Советов и состояли только из депутатов. Их основная задача заключалась в систематическом контроле за выполнением решений партии и правительства во всех областях народного хозяйства, культуры и быта. Однако в те годы эта форма не получила по ряду причин достаточного развития.

Компетенция всех местных Советов наряду с общими чертами имела и некоторые особенности, определявшиеся местом данного Совета в системе местных органов власти.

Областные (краевые) Советы — вышестоящие звенья системы местных органов власти. Их деятельность охватывала большую территорию, они обладали широкими полномочиями и большей материальной базой. Советы руководили сельским хозяйством и промышленностью, имели сложный и разветвленный аппарат управления. *Районные Советы* наблюдали за точным исполнением Устава сельхозартели, выдавали колхозам акты на бессрочное пользование земель, вели государственную земельную книгу регистрации земель. *Городские Советы* — органы государственной власти на территории города. Они руководили развитием промышленности,

решали все вопросы, связанные с руководством городскими предприятиями, учреждениями и организациями. *Сельские Советы* руководили развитием сельского хозяйства, культурно-бытовым обслуживанием населения, наблюдали за деятельностью не подведомственных им учреждений, находившихся на их территории. Они обеспечивали своевременное выполнение колхозами обязательств перед государством.

Местные Советы осуществляли свою работу в сессионном порядке. Сессии краевых, областных Советов созывались не реже 4 раз в год, сессии окружных и районных Советов — не реже 6 раз в год, а в городах с районным делением — не реже 4 раз в год.

Конституция СССР 1936 г. изменила положение исполкомов Советов. *Исполком Совета* — исполнительный и распорядительный орган, подотчетный Совету. Это коллегиальный орган государственного управления, осуществлявший повседневное руководство всем хозяйственным и культурным строительством на своей территории. Он руководил местной промышленностью, сельским хозяйством, народным образованием, организовывал практическое проведение в жизнь решений своего Совета и вышестоящих органов. Избирались исполкомы Советами в составе председателя, его заместителей, секретаря и нескольких членов. Исполкомы сельских Советов состояли обычно из 5—7 членов, городских — 9—15, районных — 7—11, областных — 11—23. Исполкомы поддерживали тесную связь с постоянными комиссиями и с депутатами, опирались на местный актив.

Для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления местные Советы (за исключением сельских) создавали отделы и управления исполкомов. Они находились в двойном подчинении — как местному, так и соответствующему отделу исполкома вышестоящего Совета. Отделы и управления исполкомов краевых, областных Советов, а также районных — в республиках, не имевших областного деления, подчинялись как образовавшим их Советам и их исполкомам, так и соответствующему министерству союзной республики. Помимо отраслевых отделов и управлений исполком имел и ряд других отделов, непосредственно входивших в его аппарат и ведавших определенным кругом вопросов (общий отдел, отдел кадров и т.п.). Они не имели подчиненных объектов управления, а составляли рабочий аппарат исполкома.

В работу местных органов государственной власти и управления большие изменения внесла Великая Отечественная война. В первый день войны был издан указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении», на основании которого в местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти были переданы военным советам фронтов, армий, округов. На местные Советы возлагалась обязанность всячески содействовать военному командованию. Советы занимались оборонным строительством, мобилизацией населения, размещением эвакуирован-

ных предприятий, трудоустройством семей фронтовиков, подготовкой резервов для армии, материальным и продовольственным снабжением фронта, перестройкой работы промышленности на военный лад, организацией общественного питания и т.п. В своей деятельности Советы опирались на общественность. Наиболее распространенной формой участия трудящихся были постоянные комиссии. На 1 января 1945 г. при местных Советах насчитывалось 276 394 постоянные комиссии, в работе которых принимали участие 1 569 316 депутатов и активистов¹.

Военные условия потребовали внести некоторые изменения в структуру аппарата местных органов государственной власти. Сократились штаты старых отделов, появились новые подразделения — по государственному обеспечению и бытовому устройству семей фронтовиков, трудоустройству эвакуированного населения, по военным заказам, монтажу эвакуированного оборудования и др. Война не могла не сказаться на порядке работы Советов. Нарушались конституционные сроки выборов, регулярность проведения сессий, отчетность Советов. Возросли роль и ответственность исполнительно-распорядительных органов: вопросы, требовавшие коллегиального рассмотрения на сессиях, часто решались исполкомами и их отделами. Многие функции исполкомов выполнялись единолично их руководителями и руководителями отделов. В ряде случаев партийные органы подменяли деятельность советских органов. В сельских Советах тыловых районов оставалось 42 % депутатов (на декабрь 1942 г.), в городах тыла — 55 (на конец 1943 г.), в районных Советах — 58, краевых и областных — 60—70 %. К концу войны более 50 % членов исполкомов и около 70 % председателей Советов не являлись депутатами, а были кооптированы. В общей сложности на 1 января 1945 г. на учете в местных Советах состояла лишь $\frac{1}{3}$ довоенного числа депутатов². Кворум для проведения сессий устанавливался исходя из наличного состава депутатов.

Особо следует сказать о работе Советов на временно оккупированной территории. В условиях подполья в целом ряде районов страны, особенно на Украине и в Белоруссии, возрождались советские органы. Во многих партизанских краях создавались советские органы управления, советский суд, действовали советские законы. Советские районы существовали в тылу врага на территории Смоленской, Орловской, Калининской, Ленинградской областей. Советы в партизанских краях налаживали связь между населенными пунктами, проводили сессии, заготавливали продовольствие, создавали госпитали. В оккупированных районах Советы создавали лесные ла-

¹ См.: Советы за 50 лет. М., 1967. С. 318.

² См. там же. С. 317.

гера для спасения населения от угона в Германию, отряды самообороны.

Послевоенный период поставил перед Советами новые задачи. В 1947—1948 гг. повсеместно прошли выборы, в результате которых в Советы пришли новые депутаты, прошедшие школу войны. Однако возможности, которые были заложены в Советах как органах народности, в этот период не получили должного развития. Это выразилось в том, что, во-первых, сессии Советов созывались с нарушением конституционных сроков, на них редко ставились конкретные вопросы, обсуждение часто было формальным. Во-вторых, предложения, вносимые депутатами, часто оставались без внимания, а критика работы предприятий и учреждений не имела последствий. В-третьих, был предан забвению один из основных принципов советской работы — гласность, подотчетность депутатов. Депутаты местных Советов, как правило, отчитывались перед народом о своей деятельности лишь во время очередных переизбранных.

К концу 1956 г. в стране насчитывалось 60 тыс. местных Советов, в том числе: 50 443 сельских, 2464 поселковых, 1590 городских, 4188 районных, 128 областных. В их составе было более 1,5 млн. депутатов.

Культ личности Сталина и другие, связанные с ним явления, особенно административно-командный стиль управления, отстраняли Советы и депутатов от фактического участия в принятии важных управленческих решений. Декларирование полновласти Советов легко уживалось с фактическим свертыванием демократических институтов представительной системы. Эта практика настолько укоренилась в повседневной жизни, что даже после XX съезда партии, когда законодательство о Советах стало демократизироваться, административно-командная система сводила на нет принятые законы, усугубляя разрыв между словом и делом.

Конституция СССР 1977 г. внесла некоторые изменения в название Советов, сроки полномочий и т.п. Советы депутатов трудящихся были переименованы в *Советы народных депутатов*. Срок их полномочий увеличен до 2,5 лет. В большинстве республик сессии местных Советов должны были проводиться не реже 4 раз в год; в РСФСР, Казахской, Азербайджанской, Молдавской ССР их периодичность дифференцировалась: сельских, поселковых и аульных — не реже 6 раз в год, остальных — 4 раза в год. Созыв сессий осуществляли исполкомы. Практиковались выездные сессии Советов, что давало возможность депутатам наглядно увидеть то, о чем идет речь на сессии, и привлечь к работе сессий широкий круг граждан. Получили распространение и новые формы работы самих сессий, например проведение сессий без выступлений докладчиков: доклады предварительно рассылались депутатам, чтобы те могли спокойно их обдумать.

ОБЩЕФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

До 1946 г. основным звеном аппарата управления промышленностью оставались наркоматы. Система этих учреждений сложилась еще в первые годы Советской власти и была закреплена в Конституции СССР 1936 г. В 1946 г. наркоматы были переименованы в министерства.

В состав центрального аппарата управления народным хозяйством помимо наркоматов-министерств входили специальные ведомства при правительстве или в составе правительства, различавшиеся по объему полномочий или по характеру функций. Они координировали деятельность министерств и ведомств по отдельным вопросам или отраслям производства. Существовало несколько групп такого рода органов. Главные управления — это органы, непосредственно осуществлявшие оперативно-производственное руководство предприятиями, учреждениями и организациями. Комитеты и комиссии, как правило, либо выполняли одну функцию (например, планирование, снабжение), либо являлись координирующими или контролирующими органами. Они подразделялись на две группы: государственные комитеты СМ СССР, координировавшие работу министерств и ведомств по общим для всех отраслей управления вопросам (Госплан, Госкомитет по внешним экономическим связям и др.), и государственные комитеты СМ СССР, координировавшие деятельность соответствующих органов по узкоотраслевым вопросам (Госкомитет по химии, Госкомитет по оборонной технике и др.).

Эти ведомства делились на две группы: предусмотренные Конституцией СССР и создаваемые Верховным Советом СССР и не предусмотренные Конституцией и образуемые правительством по мере необходимости. К первой группе относились Госплан, ЦСУ. Их руководители, как и руководители министерств, назначались и смещались Верховным Советом СССР.

Министерства являлись центральными отраслевыми органами государственного управления. Они осуществляли руководство отдельными отраслями народного хозяйства и культуры. Министры, их возглавлявшие, входили в состав правительства. Они единолично руководили порученной им отраслью, издавая приказы и инструкции.

По степени централизации руководства отраслями государственного управления министерства подразделялись на общесоюзные, союзно-республиканские и республиканские.

Общесоюзные министерства создавались в тех отраслях народного хозяйства, которые требовали управления из одного центра. Они непосредственно руководили соответствующей отраслью на всей территории СССР, в союзных республиках одноименных министерств не было. Союзно-республиканские министерства СССР образовывались в отраслях, управлять которыми целесообразнее совместно с органами союзных республик. Органы СССР руководили порученной им отраслью через одноименные республиканские министерства, а наиболее крупными предприятиями, имевшими особо важное государственное значение, управляли непосредственно. Республиканские министерства образовывались в отраслях, в которых в наибольшей степени отражались национальные или местные особенности. Республиканские министерства — это центральные отраслевые органы республики, действовавшие под руководством Совмина соответствующей республики.

Система органов управления народным хозяйством претерпевала частые изменения, которые обуславливались конкретными причинами.

Управление промышленностью. Отраслевой принцип построения органов хозяйственного руководства сохранялся на всем протяжении 30—50-х годов. Условно этот период можно разделить на несколько этапов, на каждом из которых управление промышленностью имело свои закономерности, свои характерные особенности.

Первый этап — предвоенный период. Ко времени принятия Конституции СССР 1936 г. система промышленных наркоматов состояла из 4 наркоматов: тяжелой, легкой, лесной и пищевой промышленности. Ведущее место среди них занимал *Наркомтяжпром СССР* во главе с Г.К. Орджоникидзе.

С конца 20-х годов начался стремительный рост всего управленческого аппарата. Разукрупнение промышленных наркоматов должно было превратить их из крупных отраслевых центров, штабов отраслей, в узкоспециализированные ведомства, которые легче поддавались команде и контролю. При формировании новых наркоматов порой не учитывались истинные потребности, что приводило к излишествах: рост численности управленческого аппарата опережал рост числа занятых в отрасли. Например, в Наркомате среднего машиностроения СССР в 1939 г. по сравнению с 1937 г. число служащих выросло на 25,1 %, а число занятых в отрасли рабочих — лишь на 1 %.

Первое разукрупнение Наркомата тяжелой промышленности СССР произошло в 1936 г.: 8 декабря из Наркомтяжпрома выделилась самостоятельная отрасль — оборонная, был создан *Нарко-*

мат оборонной промышленности СССР¹. В 1937 г. последовало второе разукрупнение Наркомтяжпрома: 22 августа 1937 г. был создан общесоюзный *Наркомат машиностроения*². Ему передавались из Наркомтяжпрома предприятия автотракторной, станкостроительной, паровозостроительной промышленности, сельскохозяйственного машиностроения, машиностроения легкой и пищевой промышленности, котлотурбинная и электротехническая промышленность. В 1939 г. произошло третье и последнее разукрупнение Наркомтяжпрома. 24 января 1939 г. он был ликвидирован, на его базе созданы шесть наркоматов³. В ведение *Наркомата топливной промышленности* (общесоюзного) отошла угольная, сланцевая, нефтяная, газовая, торфяная промышленность. 12 октября 1939 г. он разделился на два самостоятельных общесоюзных наркомата — *Наркомат угольной промышленности* и *Наркомат нефтяной промышленности*⁴. 24 января 1939 г. были созданы *Наркомат черной металлургии* (общесоюзный), которому передавались предприятия металлургической и огнеупорной промышленности, коксохимические заводы, и *Наркомат цветной металлургии* (общесоюзный). В январе 1939 г. был создан *Наркомат электростанций и электропромышленности* (общесоюзный), к которому отошли тепло- и электростанции, предприятия турбо- и котлостроения. Одновременно образовались *Наркомат химической промышленности* (общесоюзный) и *Наркомат промышленности строительных материалов* (союзно-республиканский).

Происходило разукрупнение и тех промышленных наркоматов, которые уже существовали к 1939 г. В январе Наркомат оборонной промышленности разделился на четыре самостоятельных общесоюзных наркомата⁵: *Наркомат авиационной промышленности* (на него возлагалось руководство самолетостроением, моторостроением, производством авиационных приборов и радиостанций); *Наркомат судостроительной промышленности* (ему подчинялись заводы морского и речного судостроения, морских приборов и аккумуляторов); *Наркомат вооружения* (руководил предприятиями, изготовлявшими артиллерийское, стрелковое вооружение и оптические приборы); *Наркомат боеприпасов* (руководил производством взрывчатых веществ и всех видов боеприпасов).

¹ См.: СЗ СССР. 1936. № 63. Ст. 461.

² См. там же. 1937. № 57. Ст. 239.

³ См.: ВВС СССР. 1939. № 3.

⁴ См. там же. № 35.

⁵ См. там же. № 1.

Почти одновременно происходило разукрупнение Наркомата машиностроения: 5 февраля 1939 г. он разделился на три общесоюзных наркомата¹: *Наркомат тяжелого машиностроения* (станкостроение, инструментальное, транспортное машиностроение); *Наркомат среднего машиностроения* (автотракторная промышленность, транспортное, сельскохозяйственное машиностроение); *Наркомат общего машиностроения* (химическое и полиграфическое машиностроение, машиностроение легкой и пищевой промышленности, производство измерительных приборов). Подобные преобразования происходили и во всех других отраслях промышленности. В электротехнической промышленности в 1939 г. был создан *Наркомат электростанций и электропромышленности*, в апреле 1940 г. он разделился на *Наркомат электропромышленности* и *Наркомат электростанций* (оба общесоюзные). В химической промышленности в 1939 г. был создан *Наркомат химической промышленности* (общесоюзный); в марте 1941 г. он разделился на *Наркомат химической промышленности* и *Наркомат резиновой промышленности*. В промышленности стройматериалов изменений почти не происходило: созданный в 1939 г. *Наркомат промышленности стройматериалов* существовал до 1957 г. В лесной промышленности в 1940 г. *Наркомат лесной промышленности* был разделен на *Наркомат лесной промышленности* и *Наркомат целлюлозной и бумажной промышленности*. В легкой и пищевой промышленности существовали два ведомства — *Наркомат легкой промышленности* и *Наркомат пищевой промышленности*. В январе 1939 г. Наркомлегпром разделился на *Наркомат легкой промышленности* и *Наркомат текстильной промышленности*, а Наркомпищепром — на *Наркомат пищевой промышленности*, *Наркомат рыбной промышленности*, *Наркомат мясной и молочной промышленности*.

Характерной чертой этого периода было и то, что почти все наркоматы являлись общесоюзными, т.е. в управлении промышленностью (особенно тяжелой) строго проводился принцип централизации. Союзные республики были отстранены от непосредственного руководства развитием тяжелой промышленности. Республиканские наркоматы в этот период создавались главным образом в отраслях легкой и местной промышленности. При этом рост промышленности был неравномерным и характеризовался нарастанием диспропорций. Сказались и массовые репрессии, обрушившиеся на руководителей промышленности. Исчезали один за другим наркомы и их заместители (Г.К. Орджоникидзе, В.И. Межлаук, Г.И. Ломов, М.Л. Рухимович, А.П. Серебровский, И.Е. Любимов, С.С. Лобов и др.), директора предприятий (К.И. Бутенко,

¹ См.: ВВС СССР. 1939. № 4.

Г.В. Гвахария, В.И. Михайлов-Иванов и др.), инженерно-технические кадры. Все это вело к неквалифицированности в управлении, срыву планов, и в конечном итоге, к замедлению процесса индустриализации и ослаблению обороноспособности страны.

Второй этап — это период войны, потребовавший перестройки работы всей промышленности на военный лад. С потерей южных и западных районов страны центр военного производства переместился на восток. Намеченное военно-хозяйственным планом на IV квартал 1941 г. и на 1942 г. перебазируание промышленности на восток охватило территорию 8 союзных республик, на огромные расстояния перемещались целые отрасли промышленности. Эта задача была выполнена за первое военное полугодие. Но летом 1942 г., когда началось новое наступление фашистских войск на южном участке фронта, эвакуацию пришлось продолжить. Вторая волна по охвату территории и масштабам перевозок была меньше первой. Но она затруднялась тем, что осенью 1942 г. Северный Кавказ оказался отрезанным от основной железной дороги. Всего было эвакуировано 1523 предприятия, в результате чего основные производственные фонды промышленности были сохранены и могли наращивать мощности военного производства.

Для руководства гигантской работой по перебазируанию промышленности 24 июня 1941 г. при СНК СССР был создан *Совет по эвакуации* (возглавлял его сначала Л.М. Каганович, а с 16 июля 1941 г. — Н.И. Шверник), в состав которого вошли представители СНК СССР и СНК РСФСР, Госплана СССР, наркоматов¹. В наркоматах и на местах были образованы бюро и комитеты по эвакуации, а на крупных железнодорожных узлах, станциях и пристанях — эвакуопункты, отвечавшие за прием и отправку транспортов с людьми и оборудованием. В особо тяжелом положении оказалась военная промышленность. К ноябрю 1941 г. были разрушены или захвачены врагом 303 завода боеприпасов, не работали пять из восьми пороховых заводов, которые в этот момент эвакуировались². Самыми критическими были последние два месяца 1941 г.: большая часть военной промышленности находилась на колесах, двигаясь на восток. 25 декабря 1941 г., когда предприятия были вывезены из прифронтовых районов, совет был ликвидирован. Для ускорения продвижения эвакуированных предприятий к месту назначения ГКО создал *Комитет по разгрузке транзитных и других грузов* (под председательством А.И. Микояна).

¹ Подробнее см.: Микоян А.И. В Совете по эвакуации // Военно-исторический журнал. 1989. № 3; Известия ЦК КПСС. 1990. № 6. С. 201—202; № 7. С. 213.

² См.: Правда. 1986. 30 июня.

В середине октября 1941 г. многие наркоматы были эвакуированы¹. Резко сократилась численность управленческого аппарата, который переводился на круглосуточный режим работы. По постановлению СНК СССР от 1 июля 1941 г. «О расширении прав наркомов СССР в условиях военного времени» наркомам предоставлялось право самостоятельно решать вопросы распределения материальных и финансовых ресурсов. Постановления центральных органов, и прежде всего ГКО, немедленно перерабатывались в конкретные приказы и в считанные часы доводились до исполнителей. За выполнением военных заказов был установлен жесткий административный и партийный контроль.

В годы войны больших реорганизаций в промышленности почти не происходило, но значительно усилилась централизация управления промышленностью, что для того периода было оправдано. В руках ГКО сосредоточивалась вся полнота непосредственного руководства работой тыла и фронта. Особенностью управления промышленностью в эти годы была специализация руководства оборонной промышленностью. В сентябре 1941 г. на основе слияния эвакуированных из западных районов страны танковых заводов с машиностроительными заводами на востоке был создан общесоюзный *Наркомат танковой промышленности*. В ноябре 1941 г. Наркомат общего машиностроения преобразован в *Наркомат минометного вооружения*. К началу 1943 г. производство военной продукции в СССР превзошло среднегодовой выпуск Германии по танкам и самолетам в 2 раза, по артиллерийским орудиям — в 4, по минометам — в 5, по винтовкам — в 2,5 раза.

Остро стояла проблема рабочих кадров: к началу 1942 г. не хватало рабочих для полной загрузки заводов. Для решения этой проблемы 30 июня 1941 г. при Бюро СНК СССР был создан *Комитет по учету и распределению рабочей силы*. В него вошли представители СНК СССР, Госплана СССР, НКВД СССР. Созданные на местах республиканские, краевые, областные бюро проделали огромную работу по привлечению на работу в промышленности женщин, молодежи. 13 февраля 1942 г. Президиум Верховного Совета СССР признал необходимым провести на период войны мобилизацию трудоспособного городского населения для работы по месту жительства на предприятиях военной промышленности².

Несмотря на огромные трудности, связанные с эвакуацией, потерей ряда производящих районов, перестройка промышленности осуществлялась быстрыми темпами: значительно расширилось производство на военных заводах, на нужды фронта работали предприятия, до войны выпускавшие предметы ширпотреба. Командный стиль управления со-

¹ См.: Известия ЦК КПСС. 1990. №6. С. 212—214.

² См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917—1967). М., 1968. Т. 3. С. 64.

четался с предельной подвижностью структуры производства, высокой оперативностью плановых решений и действий, максимальной самостоятельностью и личной ответственностью руководителей предприятий за конечный результат, умением решать крупные задачи с малыми ресурсами и т.п.

Третий этап начался после войны. Перед страной встали новые хозяйственные задачи: перевести промышленность на выпуск мирной продукции, восстановить разрушенное войной народное хозяйство и добиться подъема экономики.

Трудности были огромны. Общие материальные потери СССР составили 679 млрд. руб. (в ценах 1945 г.), что составляло $\frac{2}{3}$ довоенного национального имущества районов, подвергшихся оккупации. А вся «стоимость» нападения на СССР (прямой ущерб, военные расходы, потеря доходов и т.п.) оценивалась в 2569 млрд. руб., что во много раз превышало национальный доход СССР¹. Лишь одних промышленных предприятий было разрушено около 32 тыс. Достаточно сказать, что производство, например, тракторов в 1945 г. находилось на уровне 1930 г.

Первые послевоенные годы (1945—1947) характеризовались ростом числа новых наркоматов. Если во время войны действовали 25 промышленных наркоматов, то в 1947 г. их стало 34. В марте 1946 г. наркоматы были переименованы в министерства.

Послевоенный период характеризовался неоднократными реорганизациями, слиянием и разъединением министерств, главным образом промышленных. С одной стороны, специализация отраслей промышленности вела к разукрупнению министерств, число их увеличивалось, с другой — дробление министерств нарушало сложившееся кооперирование отраслей и предприятий, которое складывалось десятилетиями, усиливало ведомственность, приводило к разбуханию государственного аппарата. В конечном итоге приходилось возвращаться к разукрупнению министерств, их количество снова возрастало. В эти годы значительно выросло количество административно-управленческих кадров: за 1928—1955 гг. количество управленческого персонала в промышленности увеличилось с 300 тыс. до 2300 тыс., т.е. в 7 раз, а численность рабочих — в 4,5 раза.

В этот период общим явлением для всей системы промышленных ведомств было интенсивное разукрупнение. Оно происходило почти во всех отраслях промышленности, особенно в топливной, машиностроительной, электропромышленности.

Управление топливной промышленностью было реорганизовано в 1946 г. В связи с ростом добычи угля, особенно в восточных районах страны, была сделана попытка перейти к управлению топливной промышленностью по территориальному принципу. 19 января 1946 г. Наркомат угольной промышленности

¹ См.: Шаги пятилеток. М., 1968. С. 168.

был разделен на два наркомата¹: *Наркомат угольной промышленности западных районов* и *Наркомат угольной промышленности восточных районов*. 4 марта 1946 г. также был разделен и Наркомат нефтяной промышленности²: на *Наркомат нефтяной промышленности южных и западных районов* и *Наркомат нефтяной промышленности восточных районов*.

Происходили изменения в оборонной отрасли и в машиностроении. Но здесь реорганизация шла не по линии разукрупнения, а путем преобразования министерств в связи с переходом на выпуск мирной продукции.

14 октября 1945 г. Наркомат танковой промышленности³ был ликвидирован и на его базе создан *Наркомат транспортного машиностроения СССР*⁴. 17 февраля 1946 г. Наркомат минометного вооружения был преобразован в общесоюзный *Наркомат машиностроения и приборостроения*⁵, а Наркомат среднего машиностроения — в общесоюзный *Наркомат автомобильной промышленности СССР*⁶. 23 августа 1947 г. он реорганизован в *Министерство автомобильной и тракторной промышленности (общесоюзное)*⁷. Тогда же, 17 февраля 1946 г., был создан *Наркомат строительного и дорожного машиностроения СССР*⁸. 7 января 1946 г. на базе Наркомата боеприпасов СССР и ряда других был создан общесоюзный *Наркомат сельскохозяйственного машиностроения*, а Наркомат боеприпасов ликвидирован⁹.

Организационные формы управления в таких отраслях, как легкая, легкая и пищевая промышленность, в послевоенные годы оказались весьма неустойчивыми. Министерства этих отраслей подвергались частым реорганизациям. К моменту окончания войны, например, в пищевой промышленности существовали три ведомства — Наркомат пищевой промышленности, Наркомат рыбной промышленности, Наркомат мясной и молочной промышленности. Все эти ведомства были союзно-республиканскими. 8 мая 1946 г. Министерство рыбной промышленности было разделено на два территориальных ведомства — *Министерство рыбной про-*

¹ См.: ВСС СССР. 1946. № 2.

² См. там же. № 8.

³ См. там же. 1945. № 73.

⁴ См. там же.

⁵ См. там же. 1946. № 1.

⁶ См. там же. № 6.

⁷ См. там же. 1948. № 6.

⁸ См. там же. 1946. № 6.

⁹ См. там же. № 1.

мышленности восточных районов и Министерство рыбной промышленности западных районов¹.

15 июля 1946 г. из Министерства пищевой промышленности выделилась в самостоятельную отрасль вкусовая промышленность: образовалось *Министерство вкусовой промышленности* (винодельческая, кондитерская, пивоваренная, чайная промышленность). В 1949 г. это министерство было упразднено, а подведомственные предприятия снова переданы в ведение Министерства пищевой промышленности². В 1948 г. министерства легкой и текстильной промышленности объединились в единое *Министерство легкой промышленности*³. Тогда же объединились и два рыбных министерства в *Министерство рыбной промышленности*.

В других отраслях промышленности происходили следующие изменения. В металлургической промышленности в 1948 г. Министерство черной металлургии и Министерство цветной металлургии объединились в *Министерство металлургической промышленности* (общесоюзное)⁴; в 1950 г. оно снова разделилось на два ведомства — Министерство черной металлургии и Министерство цветной металлургии⁵. В электротехнической промышленности в 1946 г. из Министерства электротехнической промышленности выделились некоторые отрасли и было создано *Министерство промышленности средств связи* (радиолокация, аппаратура, аккумуляторы и т.п.)⁶. В химической промышленности 2 августа 1948 г. Министерство химической промышленности и Министерство резиновой промышленности объединились в *Министерство химической промышленности*, которое в дальнейшем не подвергалось преобразованиям⁷. В лесной промышленности в 1948 г. Министерство лесной промышленности и Министерство целлюлозной и бумажной промышленности объединились в единое *Министерство лесной и бумажной промышленности*. В 1951 г. оно разделилось на *Министерство лесной промышленности* и *Министерство бумажной и деревообрабатывающей промышленности*⁸.

¹ См.: ВВС СССР. 1946. № 14.

² См. там же. № 26; 1949. № 6.

³ См. там же. 1949. № 1.

⁴ См. там же. 1948. № 33.

⁵ См. там же. 1951. № 1.

⁶ См. там же. 1946. № 24.

⁷ См. там же. 1948. № 34.

⁸ См. там же. № 33; 1951. № 3.

Все это говорило о необходимости более гибких форм управления промышленностью. И на основе Закона от 15 марта 1953 г. «О преобразовании министерств СССР»¹ произошло их укрупнение. В одно министерство объединялись несколько крупных министерств родственных отраслей промышленности. Общая реорганизация министерств — так называлась перестройка 1953 г. — устранила один недостаток: из 24 министерств осталось 11. Их штаты были несколько сокращены, сократились и расходы на содержание аппарата. Были созданы новые министерства:

Министерство металлургической промышленности СССР — путем объединения Министерства черной металлургии и Министерства цветной металлургии; *Министерство машиностроения СССР* — путем объединения Министерства автомобильной и тракторной промышленности, Министерства машиностроения и приборостроения, Министерства сельскохозяйственного машиностроения, Министерства станкостроения; *Министерство транспортного и тяжелого машиностроения СССР* — путем объединения Министерства транспортного машиностроения, Министерства судостроительной промышленности, Министерства тяжелого машиностроения, Министерства строительного и дорожного машиностроения; *Министерство электростанций и электропромышленности СССР* — путем объединения Министерства электростанций, Министерства электропромышленности и Министерства промышленности средств связи; *Министерство оборонной промышленности СССР* — путем объединения Министерства вооружения и Министерства авиационной промышленности; *Министерство лесной и бумажной промышленности СССР* — путем объединения Министерства лесной промышленности, Министерства бумажной и деревообрабатывающей промышленности; *Министерство легкой и пищевой промышленности СССР* — путем объединения Министерства легкой промышленности, Министерства пищевой промышленности, Министерства рыбной промышленности, Министерства мясной и молочной промышленности. Другие министерства остались без изменений. Однако желаемого результата реорганизация 1953 г. не принесла: министерства оказались слишком громоздкими, не способными оперативно руководить производством. Поэтому вскоре начался процесс их разукрупнения. В конце 1953 — начале 1954 г. почти все министерства были восстановлены: в 1954 г. их стало 25, а в 1956 г. — 29, т.е. больше, чем до общей реорганизации в марте 1953 г.

В 1955—1956 гг. был осуществлен комплекс мер по расширению прав союзных республик в руководстве народным хозяйством. В отношении промышленности это выразилось в передаче из союзного и республиканское ведение только за 1954—1955 гг. более 11 тыс. предприятий. В 1950 г. число предприятий союзного значения составляло 67 %, а республиканского и местного — 33 %; в 1955 г.

¹ См.: ВВС СССР. 1953. № 3.

число предприятий союзного значения сократилось до 53 %, а число предприятий республиканского и местного значения выросло до 47 %. В связи с этим некоторые союзные министерства были ликвидированы, а в союзных республиках возникли ведомства для руководства переданными республикам предприятиями.

Несмотря на то, что эти мероприятия повысили ответственность республик и местных органов за развитие хозяйства и способствовали приближению руководства промышленностью к производству, они не устранили основных недостатков, сдерживавших дальнейшее развитие народного хозяйства.

Четвертый этап начался в конце 50-х годов. Начало решительных изменений в основах организации общественной жизни было положено XX съездом партии. Восстанавливались демократические основы деятельности партии, ленинские нормы партийной жизни, активизировалась деятельность Советов, профсоюзов. Курс на демократизацию общественной жизни должен был найти свое адекватное продолжение и в экономике. Многие экономические преобразования преследовали цель демократизировать управление: расширить хозяйственные права республик, приблизить управление к «местам», сократить управленческий аппарат и т.п. Но попытки достигнуть результатов чисто аппаратными приемами и методами оказались несостоятельными.

Рост числа министерств к 1957 г. свидетельствовал о необходимости приблизить управление к производству. Представлялось, что выйти из положения поможет иная система управления промышленностью: не отраслевая, а территориальная. На основании решений февральского Пленума ЦК КПСС 10 мая 1957 г. был принят Закон СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». В нем говорилось, что «в настоящее время, когда в нашей стране имеется более 200 тысяч промышленных предприятий и 100 тысяч строек, нельзя конкретно и оперативно управлять производством из нескольких общесоюзных отраслевых министерств и ведомств. Назрела необходимость еще более расширить права союзных республик в области хозяйственного строительства, перенести центр тяжести оперативного руководства предприятиями и стройками на места в экономические административные районы¹. Этот принцип вводился главным образом в промышленности и строительстве, но практически он вызвал перестройку и других отраслей народного хозяйства.

Образование экономических административных районов было отнесено к компетенции высших органов государственной власти союзных республик. Верховные Советы республик в мае — июне 1957 г. создали 105 экономических районов: 70 — в РСФСР, 11 — в УССР, 9 — в КазССР, 4 — в УзССР и по одному в остальных

¹ ВВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275.

республиках. В основу районирования положено было административно-территориальное деление и сложившиеся экономические особенности отдельных районов. При этом было ликвидировано в общей сложности 141 общесоюзное, союзно-республиканское и республиканское министерство. Численность хозяйственного аппарата сократилась на 56 тыс. чел., экономия заработной платы составила 600 млн. руб. в год.

В деле управления промышленностью центр тяжести был перенесен на места, ближе к производству. Были расширены права хозяйственных органов в области планирования, материально-технического снабжения, финансирования.

Совнархозы (в отличие от министерств) — это коллегиальные органы, осуществлявшие руководство многими отраслями на определенной территории. В подчинение совнархозов были переданы промышленные предприятия общегосударственного значения, тресты, стройки и другие производственные объединения, находившиеся на территории данного экономического района.

Сначала совнархозы создавались в небольшом составе: председатель, заместители, руководящие работники совнархоза (11—15 чел.). В 1960 г. состав совнархозов пополнился руководителями крупнейших предприятий и строек, подведомственных СНХ.

Аппарат совнархозов строился в основном по отраслевому принципу, но создавались и функциональные отделы. Для решения сложных вопросов развития народного хозяйства района при совнархозе создавались технико-экономические советы. В них входили научные, инженерно-технические работники, рационализаторы, администраторы.

К 1960 г. промышленность достигла больших успехов, значительно повысились все качественные показатели производства, ежегодное увеличение национального дохода за 1959—1960 гг. составило 8 %.

Законом 1957 г. устанавливалось, что СНХ в своей деятельности подчиняются непосредственно Совмину своей республики. Однако на практике это положение оказалось неприемлемым для республик, в которых было большое количество совнархозов. В них было решено образовать республиканские СНХ. В 1960 г. такие СНХ были созданы в РСФСР, УССР и КазССР. На них возлагалась координация работы совнархозов республик, решение оперативных вопросов, обеспечение материально-технического снабжения промышленности и строительства в республиках.

В конце 1962 г. было проведено укрупнение совнархозов: вместо 105 их стало 43. 24 ноября 1962 г. был образован *Совет народного хозяйства СССР*¹ как общесоюзный орган по руководству реализацией народно-хозяйственных планов и планов материально-технического снабжения. Он осуществлял руководство через

¹ См.: ВВС СССР. 1962. № 48. Ст. 495.

Совмины союзных республик, совнархозы и министерства. 13 марта 1963 г. СНХ СССР был преобразован в союзно-республиканский орган¹. После этого на решение правительства СССР выносились только те вопросы, которые выходили за рамки утвержденного плана и бюджета. 13 марта 1963 г. был образован *Высший совет народного хозяйства СССР (ВСНХ)*² как общесоюзный орган руководства промышленностью и строительством, координировавший деятельность подчиненных ему совнархозов, комитетов, государственных отраслевых комитетов³.

В 1963—1965 гг. ВСНХ СССР подчинялись Госплан СССР, Госстрой СССР, отраслевые производственные комитеты (по среднему машиностроению, по энергетике и электрификации, по электронной технике, по радиоэлектронике, по судостроению, по авиационной технике, по оборонной технике, по газовой промышленности, по использованию атомной энергии, по координации научно-исследовательских работ, по делам изобретений и открытий, Геологический комитет и др.).

За 1957—1960 гг. в результате деятельности совнархозов ускорился процесс воспроизводства, повысились технико-экономические показатели в промышленности, совершенствовались специализация и кооперирование, повысилась эффективность капитального строительства. За четыре года объемы промышленного производства увеличились в полтора раза. Однако в последующие четыре года рост производства прекратился и начали выявляться недостатки этой системы. Основное направление реорганизации было определено правильно — децентрализация и демократизация управления хозяйством. Территориальная система управления позволяла сократить управленческий аппарат, расширяла возможности кооперирования, но она сдерживала развитие отраслевой специализации, имеющей большое значение для технического прогресса. Эта система управления имела и другие недостатки. Они заключались в следующем.

Во-первых, не было единого центра руководства каждой отраслью, так как совнархозам подчинялись лишь отдельные предприятия. Этот основной недостаток территориальной системы управления народным хозяйством выявился довольно скоро. Было необходимо создать звено, сочетающее преимущества отраслевого и территориального развития промышленности. Им стали *государственные производственные комитеты* при правительстве СССР, начавшие возникать еще в 1957 г. Во-вторых, руководство научно-исследовательскими и проектно-конструкторскими организациями оказалось оторванным от производства: совнархозам они не подчинялись, а государственные комитеты, а

¹ См.: ВВС СССР. 1963. № 11. Ст. 134, 136.

² См. там же. Ст. 132.

³ См. там же. Ст. 136.

ведении которых они находились, не имели прав внедрять свои разработки и ограничивались лишь рекомендациями. В-третьих, система совнархозов породила местничество. Это выразалось в том, что при распределении своей продукции любой совнархоз в первую очередь снабжал предприятия «своего» района, причем снабжал иногда с большим резервом. Межсовнархозовские и межреспубликанские поставки часто срывались. С другой стороны, если совнархоз испытывал дефицит в какой-либо продукции (а порой это происходило из-за срыва поставок), он стремился наладить производство этой продукции в своем районе, что могло обойтись дороже, но гарантировало выполнение планов в срок.

Все эти отрицательные стороны управления промышленностью по территориальному принципу, пытались устранить путем создания государственных производственных комитетов, являвшихся координирующими общесоюзными органами отраслевого характера. В 1957—1960 гг. они были созданы почти во всех наиболее важных отраслях промышленности. Но это была полумера. «Отраслевые комитеты, — говорил А.Н. Косыгин на Пленуме ЦК КПСС 1965 г., — не оказали решающего влияния на повышение технического уровня промышленного производства. Не имея достаточных прав, они фактически стали консультативными органами, оторванными от предприятий и от всего комплекса вопросов производства»¹.

Неудача с совнархозами вызвала принятие в середине 60-х годов ряда решений, осуждавших волюнтаризм и администрирование в руководстве народным хозяйством. Хозяйственная реформа 1965 г. была самой крупной за весь послевоенный период попыткой перестройки экономики в соответствии с требованиями времени. Но скованная в своем развитии идеей «бестоварного социализма» и принципами административно-командной системы управления, она не вышла за пределы сложившейся экономической структуры.

Сентябрьский Пленум ЦК КПСС 1965 г. подвел итоги развития промышленности за семь лет и наметил план перехода к отраслевому принципу руководства промышленностью. Во исполнение рекомендаций Пленума 2—3 октября 1965 г. были приняты законы об изменении системы органов управления промышленностью и внесены изменения в Конституцию. Упразднены ВСНХ СССР, СНХ СССР, республиканские СНХ и СНХ экономических административных районов². Были образованы 29 общесоюзных и союзно-республиканских министерств СССР. К концу 1975 г. насчитывалось 35 промышленных министерств.

¹ Косыгин А.Н. Избранные речи и статьи. М., 1974. С. 285.

² См.: ВВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

В топливной промышленности 2 октября 1965 г. были созданы четыре ведомства¹: Министерство угольной промышленности (союзно-республиканское), Министерство нефтедобывающей промышленности (союзно-республиканское) (с 3 июня 1970 г. — Министерство нефтяной промышленности), Министерство нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности (союзно-республиканское) и Министерство газовой промышленности (союзное). Причем последнее было создано путем преобразования Государственного производственного комитета по газовой промышленности в министерство.

В металлургической промышленности 2 октября 1965 г. были вновь созданы два ведомства²: Министерство черной металлургии и Министерство цветной металлургии, оба союзно-республиканские. В машиностроительной промышленности в 1957 г. существовали 13 министерств. В мае 1957 г. в связи с перестройкой управления промышленностью по территориальному принципу 9 министерств были ликвидированы — Министерство общего машиностроения, Министерство строительного и дорожного машиностроения, Министерство транспортного машиностроения, Министерство тяжелого машиностроения, Министерство автомобильной промышленности, Министерство сельскохозяйственного машиностроения, Министерство машиностроения, Министерство приборостроения и средств автоматизации, Министерство станкостроительной и инструментальной промышленности. Временно сохранялось в силу его специализация лишь Министерство среднего машиностроения, но и оно вскоре было преобразовано в Государственный комитет по среднему машиностроению³, а в марте 1965 г. — вновь в Министерство среднего машиностроения⁴.

Оборонные министерства — Министерство авиационной промышленности, Министерство оборонной промышленности и Министерство судостроительной промышленности — в декабре 1957 г. были упразднены, вместо них созданы три комитета — Государственный комитет СМ СССР по оборонной технике, Государственный комитет СМ СССР по авиационной технике, Государственный комитет СМ СССР по судостроению⁵. В марте 1963 г. эти три комитета перешли в ведение ВСНХ СССР⁶, а 2 марта 1965 г. были преобразованы в

¹ См.: ВВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

² См. там же.

³ См. там же. 1963. № 11. Ст. 136.

⁴ См. там же. 1965. № 10. Ст. 114.

⁵ См. там же. 1957. № 27. Ст. 631.

⁶ См. там же. 1963. № 11. Ст. 136.

союзные министерства — Министерство авиационной промышленности, Министерство оборонной промышленности, Министерство судостроительной промышленности¹. Кроме того, в марте 1965 г. было образовано Министерство общего машиностроения², и к октябрю 1965 г. в этой отрасли действовали уже пять министерств. По хозяйственной реформе 1965 г. в этой отрасли дополнительно были созданы 8 общесоюзных ведомств: Министерство тяжелого, энергетического и транспортного машиностроения, Министерство станкостроительной и инструментальной промышленности, Министерство тракторного и сельскохозяйственного машиностроения, Министерство автомобильной промышленности, Министерство химического и нефтяного машиностроения, Министерство приборостроения, средств автоматизации и систем управления, Министерство машиностроения для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов, Министерство строительного, дорожного и коммунального машиностроения³.

Особое место среди них занимало Министерство приборостроения, средств автоматизации и систем управления. Оно руководило производством приборов и средств автоматизации, систем управления, управляемых вычислительных машин, а кроме того, ювелирной промышленностью и производством товаров культурно-бытового назначения.

5 февраля 1968 г. было образовано общесоюзное Министерство машиностроения СССР⁴. Позднее были дополнительно созданы три общесоюзных министерства — Министерство медицинской промышленности (апрель 1967 г.)⁵, Министерство машиностроения для животноводства и кормопроизводства (октябрь 1973 г.)⁶, Министерство промышленности средств связи (март 1974 г.)⁷. В мае 1975 г. Министерство тяжелого, энергетического и транспортного машиностроения разделилось на два министерства — тяжелого и транспортного машиностроения и энергетического машиностроения (оба — общесоюзные)⁸.

В электрорадиотехнической промышленности в октябре 1965 г. Государственный производственный комитет по энергетике и электрификации был

¹ См.: ВВС СССР. 1965. № 10. Ст. 109, 110, 112.

² См. там же. Ст. 115.

³ См. там же. № 39. Ст. 558.

⁴ См. там же. 1968. № 6. Ст. 38.

⁵ См. там же. 1967. № 18. Ст. 234.

⁶ См. там же. 1973. № 42. Ст. 594.

⁷ См. там же. 1974. № 14. Ст. 224.

⁸ См. там же. 1975. № 23. Ст. 372.

преобразован в Министерство энергетики и электрификации (союзно-республиканское)¹, образовано Министерство электротехнической промышленности (общесоюзное).

В декабре 1957 г. были созданы Государственный комитет СМ СССР по радиоэлектронике и Государственный комитет СМ СССР по электронной технике (с 1963 г. находились в системе ВСНХ СССР). В марте 1965 г. комитеты были преобразованы в общесоюзные Министерство радиопромышленности и Министерство электронной промышленности².

В химической промышленности по хозяйственной реформе 1965 г. Государственный комитет химической промышленности при Госплане СССР был преобразован в союзно-республиканское Министерство химической промышленности³ (с 3 июня 1970 г. — общесоюзное). 5 ноября 1980 г. оно было разделено на два ведомства: Министерство по производству минеральных удобрений и Министерство химической промышленности (оба — общесоюзные)⁴.

В лесной промышленности в январе 1962 г. для координации деятельности совнархозов был создан Государственный комитет СМ СССР по лесной, целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей промышленности и лесному хозяйству. 2 октября 1965 г. в этой отрасли было создано союзно-республиканское Министерство лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности⁵. 11 июня 1968 г. оно разделилось на два ведомства: общесоюзное Министерство целлюлозно-бумажной промышленности и союзно-республиканское Министерство лесной и деревообрабатывающей промышленности⁶. 30 октября 1980 г. они объединились в Министерство лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности⁷.

В легкой и пищевой промышленности 2 октября 1965 г. были созданы три союзно-республиканских министерства: Министерство легкой промышленности, Министерство пищевой промышленности, Министерство мясной и молочной промышленности⁸. 19 декабря 1980 г. было образовано Министерство плодоовощного хозяйства (союзно-республиканское)⁹.

¹ См.: ВВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

² См. там же. № 10. Ст. 111, 113.

³ См. там же. № 19. Ст. 558.

⁴ См. там же. 1980. № 46. Ст. 968.

⁵ См. там же. 1965. № 39. Ст. 558.

⁶ См. там же. 1968. № 25. Ст. 205.

⁷ См. там же. 1980. № 45. Ст. 951.

⁸ См. там же. 1965. № 39. Ст. 558.

⁹ См. там же. 1980. № 52. Ст. 1126.

Осуществление реформы потребовало определить правовое положение министерств СССР. 10 июля 1967 г. Совмин СССР утвердил постановление «Общие положения о министерствах СССР»¹.

Положение содержало понятие министерства и его системы, определяло цель деятельности, задачи, ответственность и место министерств в системе государственного управления. Расширялись права министерств СССР в отношении одноименных министерств союзных республик. Министерство СССР отвечало за всю отрасль, в том числе и за положение дел на предприятиях, подведомственных республиканским министерствам. В связи с этим приказы и инструкции министерства СССР были обязательны для исполнения министерствами республик, кроме того, коллегия министерства СССР имела право обсуждать доклады министров республик.

Стержнем нового политического курса и хозяйственной реформы 1965 г. были идея долгосрочного и постепенного совершенствования социализма и курс на стабильность управленческих структур. В то же время реформа исходила из утопичной идеи, что в стране возможно осуществить коренные экономические преобразования, не затрагивая социальную и политическую системы общества, не перестраивая механизм партийного руководства.

Первые два года хозяйственной реформы дали значительный эффект, но реформа не пошла вглубь, не затронула основ хозяйственного механизма. Коснувшись в первую очередь предприятий (хотя и здесь она не сделала трудовые коллективы главной силой реформы), она не затронула верх «пирамиды» — министерства, централизованную систему управления, административно-командный аппарат. Реформа сдавала одну позицию за другой: ограничивались права предприятий, участились корректировки планов, усиливался диктат центра. Изменение политической ситуации в стране (XXIII съезд партии) существенно сузило возможности развития реформы, а затем она и вовсе была свернута².

На XXIV съезде КПСС (1971) отмечалось, что поставленная реформой задача — ввести хозрасчет во всех отраслях промышленности — не выполнена³, но дальнейшее совершенствование хозяйственного механизма вновь пошло по старому пути: усиление централизованного планового руководства и т.п. Попытки спасти реформу предпринимались еще дважды — в 1973 и в 1979 г.

В 1973 г. была проведена реорганизация «среднего звена» управления — создание вместо главных управлений министерств производственных и промышленных объединений. 2 марта 1973 г. ЦК КПСС

¹ См.: СП СССР. 1967. № 17. Ст. 116.

² Подробнее см.: Зубкова Е. Октябрь 1964 года. Поворот или переворот? // Коммунист. 1989. № 13.; *еже*. 1956, 1965: уроки незавершенных поворотов // Коммунист. 1988. № 10.

³ См.: Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971. С. 36—40, 55—56, 67—70, 135—136.

и СМ СССР приняли постановление «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью»¹, а затем были разработаны и опубликованы положения об объединениях².

В соответствии с этими решениями каждое министерство должно было разработать генеральную схему управления отраслью — план перестройки хозяйственного руководства на основе создания промышленных, производственных и научно-производственных объединений, перехода на двух- и трехзвенную структуру управления и устранения многоступенчатости в управлении, ликвидации главных управлений министерств.

Впервые за 45 лет изменился объект управления в экономике: с 1929 г. им являлась первичная производственная ячейка — фабрика, завод, научно-техническая организация; в 1973 г. в условиях научно-технической революции основным звеном управления стали производственные, научно-производственные объединения, а средним звеном — промышленные объединения.

Производственные объединения — основной объект управления народным хозяйством. Это единый производственный комплекс, который располагал ресурсами, необходимыми для обеспечения удовлетворения потребностей общества в определенных видах продукции или услуг. К 1980 г. в промышленности действовало около 4 тыс. производственных и научно-производственных объединений, они выпускали 46 % всей промышленной продукции, в их состав входило около 18 тыс. производств и предприятий³. Суть создания научно-производственных объединений в подчинении руководству научно-технической организации всего процесса «исследование — освоение — производство».

В постановлении ЦК КПСС и СМ СССР от 12 июля 1979 г. о совершенствовании хозяйственного механизма предусматривалось завершить в ближайшие два-три года формирование производственных объединений в качестве основного хозяйственного звена промышленности и перейти на новый показатель работы — нормативно-чистую продукцию. Но и эти попытки кончились неудачей.

К началу 80-х годов управленческий аппарат вырос до громадных размеров и практически стал диктовать свою волю в экономике и в политике. «Именно ведомства и другие управленческие структуры держали в руках исполнение принятых решений, своими действиями или бездействием определяли, чему быть, а чему нет. Советы, а во многом и партийные органы оказывались не в состоянии конт-

¹ См.: СП СССР. 1973. № 7. Ст. 31.

² См. там же. Ст. 32; 1974. № 8. Ст. 38.

³ См.: Правда. 1979. 3 июля; 1980. 12 мая.

ролировать напор ведомственных интересов»¹. Многочисленны факты, когда местные ведомственные интересы вступали в противоречие с общегосударственными. Хозрасчетные права и самостоятельность предприятий все более ущемлялись, экономические методы подменялись администрированием. Блокада и свертывание хозяйственной реформы 1965 г. были проявлением механизма торможения.

Следствием этого стала отрицательная динамика важнейших экономических показателей. Темпы роста национального дохода составляли в восьмой пятилетке 41 %, в девятой — 28, в десятой — 21, в одиннадцатой — 17 %, а рост производительности труда соответственно 87, 25 и 17 %². Народное хозяйство по-прежнему развивалось по экстенсивному пути. Каждое седьмое промышленное предприятие в 1987 г. было убыточным.

Управление сельским хозяйством и заготовками сельскохозяйственных продуктов. Конституция РСФСР 1936 г. не внесла существенных изменений в управление сельским хозяйством. Сохранялись оба сельскохозяйственных наркомата, лишь Наркомат зерновых и животноводческих совхозов из общесоюзного стал союзно-республиканским.

Наркомзем СССР руководил сельским хозяйством, в основном колхозами и МТС; *Наркомат зерновых и животноводческих совхозов СССР (НКЗиЖС)* непосредственно управлял совхозами союзного значения, а всеми остальными — через одноименные наркоматы в союзных республиках.

5 декабря 1939 г. было реорганизовано управление сельским хозяйством³. Во-первых, была перестроена внутренняя структура Наркомзема. Вместо отраслевого (специализированного) принципа построения был применен производственно-территориальный: созданы территориальные главки, в составе главков — производственно-территориальные сектора, которые оперативно управляли колхозами и МТС. В низовом звене были повсеместно учреждены райземотделы, управлявшие государственным земельным имуществом и лесами местного значения. Во-вторых, некоторые совхозы (семеноводческие, племенные, коневодческие, шелководческие) из ведения Наркомзема передавались согласно своему профилю Наркомату зерновых и животноводческих совхозов, Наркомату пищевой промышленности и Наркомату мясной и молочной промышленности. В-третьих, руководство лесами местного значения изымалось из ведения Наркомзема СССР и возлагалось на наркоматы земледелия союзных

¹ Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. 28 июня — 1 июля 1988 г. М., 1988. С. 36.

² См.: *Разуваява Н.И.* Экономическая политика КПСС в 60-е — первой половине 80-х годов: противоречия и трудности развития // Вопросы истории КПСС. 1988. № 9. С. 134.

³ См.: СП СССР. 1940. № 1. Ст. 4.

республик. В-четвертых, были ликвидированы земельные комиссии на местах, и все вопросы по разрешению земельных споров передавались в ведение исполкомов Советов. К 1939 г. Наркомзем СССР был одним из самых больших наркоматов. В его системе находилось 243 тыс. колхозов, 12 тыс. МТС и МТМ, 54 ремонтных завода, 1870 совхозов, 335 научно-исследовательских институтов и станций, 69 учебных институтов и 446 техникумов¹.

Перед войной была перестроена система органов по заготовкам сельскохозяйственных продуктов. Еще в 30-е годы были введены обязательные поставки колхозами зерна, мяса и других сельскохозяйственных продуктов. Их размеры исчислялись по твердым нормам в зависимости от плана посева, а по животноводству — от поголовья скота. Второй формой заготовок была натуральная оплата колхозами работ, выполнявшихся МТС. Это было важным дополнительным источником накопления продовольственных ресурсов. Третьим источником были натуральные поставки единоличников. Четвертой формой была контрактация — заранее заключаемые договоры между государственными заготовительными организациями и колхозами, а пятой — закупки государством продукции после выполнения колхозами обязательных поставок.

Непосредственно заготовкой сельскохозяйственных продуктов занимались хозяйственные наркоматы — легкой промышленности, пищевой промышленности, внешней торговли и др. Руководил ими созданный в 1932 г. *Комитет по заготовкам сельскохозяйственных продуктов при СНК СССР*², а с 1938 г. — *Наркомат заготовок СССР*³, который в отличие от комитета ведал не только заготовкой, но и хранением сельскохозяйственных продуктов. На наркомат возлагалось составление планов заготовок, норм обязательных поставок, цен, руководство сбором и регулированием сбыта сельскохозяйственных продуктов⁴. Перед войной наркомату были приданы новые функции — заготовка животноводческой продукции и взимание страховых платежей и натуральных поставок, которые ранее выполняли местные Советы⁵.

В период Великой Отечественной войны система органов управления сельским хозяйством принципиально не менялась. Наркоматы осуществляли эвакуацию техники и поголовья скота из прифронтовых районов, заготовку сельскохозяйственных продуктов в тыловых районах. Число трудоспособных мужчин на селе сократилось на 3 млн. чел., крайне остро ощущалась нехватка рабочей силы. В связи

¹ См.: XVIII съезд ВКП(б). Стеногр. отчет. М., 1939. С. 414—415.

² См.: СЗ СССР. 1932. № 10. Ст. 53.

³ См.: Первая сессия Верховного Совета Союза ССР первого созыва. Стеногр. отчет. М., 1938. С. 38.

⁴ См.: СЗ СССР. 1937. № 2. Ст. 2; № 5. Ст. 10; № 6. Ст. 15, 16, 18.

⁵ См. там же. 1938. № 4. Ст. 12.

с этим в 1942 г. обязательный минимум трудодней для колхозников был увеличен в полтора раза, впервые устанавливался минимум трудодней для подростков (от 12 до 16 лет) — не менее 50 трудодней в году. В 1942 г. в качестве чрезвычайной меры была введена мобилизация на сельскохозяйственные работы населения городов и поселков.

Ущерб, причиненный сельскому хозяйству в годы войны, был огромным: сократились посевные площади и урожай (в 1945 г. вся валовая продукция составила 60 % от довоенного уровня), резко упала производительность труда, сократилось на $\frac{1}{3}$ число трудоспособных колхозников, на оккупированной территории были разрушены 42 % колхозов, более 40 % МТС. Второй раз за свою менее чем 30-летнюю историю Советское государство вынуждено было восстанавливать народное хозяйство. Первый раз, после гражданской войны, восстановление сельского хозяйства заняло шесть лет, но материальный ущерб тогда был меньше. К тому же теперь надо было восстанавливать не мелкое единоличное, а коллективное хозяйство.

Система органов управления сельским хозяйством после войны по-прежнему строилась по территориально-производственному принципу и включала пять звеньев: предприятие (колхоз, совхоз) — районный земельный отдел — областное управление — наркомат (министерство) союзной республики — наркомат (министерство) СССР. Она неоднократно перестраивалась. Объективные причины этого состояли в ослаблении материально-технической базы сельского хозяйства, ухудшении агротехники, снижении урожайности, уменьшении поголовья скота и т.п., субъективные — в ошибках руководства. Принцип администрирования нанес сельскому хозяйству больший урон, чем любой другой отрасли народного хозяйства.

После войны система сельскохозяйственных наркоматов разрасталась. 11 ноября 1945 г. в целях обеспечения быстрого развития производства технических культур был создан союзно-республиканский *Наркомат технических культур СССР*², на который возлагалось руководство производством хлопка, каучуконосов, сахарной свеклы, льна, конопли, табака, чая, цитрусовых. Совхозы этого профиля из системы наркоматов текстильной промышленности, пищевой промышленности, зерновых и животноводческих совхозов были переданы в ведение вновь созданного наркомата. 26 марта 1946 г. было образовано союзно-республиканское *Министерство животноводства СССР*³. Ему передавались все животноводческие совхозы из НКЗиЖС СССР, а зерновые совхозы — Министерству земледелия СССР. НКЗиЖС СССР был упразднен.

¹ См.: СП СССР. 1942. № 4. Ст. 60.

² См.: ВВС СССР. 1945. № 78.

³ См. там же. 1946. № 12.

В связи с этим на местах началась организация самостоятельных краевых, областных, районных отделов земледелия, технических культур, животноводства, а МТС были поделены между тремя министерствами в зависимости от специализации колхозов. В результате сложилась система земельных органов, порождавшая параллелизм и путаницу в руководстве, аппарат которого увеличился примерно в два раза. Перестройка эта была осуществлена без достаточного учета особенностей колхозного производства, где порой просто невозможно отделить животноводство от полеводства, а зерновые колхозы — от колхозов по производству технических культур. В ЦК КПСС и СМ СССР с мест стали поступать просьбы о восстановлении прежней структуры сельскохозяйственных органов. 19 сентября 1946 г. ЦК КПСС и СМ СССР приняли постановление «О мерах по ликвидации нарушений Устава сельхозартели в колхозах»¹. Вопросами колхозного строительства наряду с министерствами стал заниматься специальный орган — *Совет по делам колхозов при СМ СССР*, образованный 19 сентября 1946 г.². Он следил за соблюдением Устава сельхозартели, правильным использованием неделимых фондов колхозов, содействовал укреплению дисциплины в колхозах³. В его состав входили представители передовых колхозов, министры, ответственные работники Госплана СССР (председатель — А.А. Андреев). На местах Совет имел своих представителей-контролеров, независимых от местных властей. Текущую работу выполнял Президиум Совета (11 членов). Совет обладал широкими правами: издавать правила и инструкции по регулированию колхозной жизни, давать обязательные для министерств и ведомств указания, разрабатывать и вносить проекты в правительство. Особо важные вопросы развития сельского хозяйства, требующие решений правительства, после их подготовки в Совете обсуждались в сельскохозяйственном отделе ЦК партии и Бюро СМ СССР по сельскому хозяйству и заготовкам (возглавлял Г.М. Маленков).

4 февраля 1947 г. из Министерства земледелия, Министерства животноводства и Министерства технических культур выделались все зерновые, животноводческие, овощные и другие совхозы. Для руководства ими было создано *Министерство совхозов СССР* (союзно-республиканское)⁴. После этого все три министерства — земледелия, животноводства, технических культур — объединились в единое

¹ См.: КПСС в резолюциях... 8-е изд. М., 1971. Т. 6. С. 175.

² См.: Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. М., 1958. Т. 3. С. 91—97.

³ См.: РГАЭ. Ф. 9476. Оп.1. Д.118. Л.25, 81, 140.

⁴ См.: ВВС СССР. 1947. № 6.

*Министерство сельского хозяйства*¹. Одновременно было создано союзно-республиканское *Министерство лесного хозяйства*².

Следующая реорганизация происходила в 1950 г. Для обеспечения развития хлопководства 5 апреля 1950 г. было создано союзно-республиканское *Министерство хлопководства*³. В его ведение из Министерства сельского хозяйства, Министерства совхозов и Министерства легкой промышленности перешли все организации, учреждения и совхозы, связанные с производством хлопка.

Характерными чертами руководства колхозами и совхозами в послевоенный период были централизм, увлечение административными методами, вмешательство партийных и советских органов в производственную деятельность колхозов и совхозов, острая нехватка специалистов не только в колхозах и совхозах, но и в министерствах. На 1 января 1950 г. среди председателей колхозов высшее и среднее специальное образование имели лишь 8,6 %, а 90,2 % — лишь начальное образование⁴.

Колхозы сдавали государству больше половины урожая по обязательным поставкам. Но закупочные цены оставались довоенными, тогда как цены на промышленную продукцию, необходимую для деревни, увеличились с 1928 г. в 20 раз. В результате получаемые колхозами денежные средства покрывали лишь незначительную часть издержек производства колхозов. Колхозник отработывал только такую норму трудодней, от которой не мог уклониться, а кормился главным образом за счет приусадебного участка. Эта политика имела губительные последствия не только для развития сельского хозяйства, но сказалась на всей ситуации в стране. Крестьяне начали покидать деревню (в 1959 г. численность городского и сельского населения сравнялась). Не принесло желаемых результатов и проведенное в 1949—1950 гг. укрупнение мелких колхозов. Большой урон нанесло сельскому хозяйству известное постановление от 20 октября 1948 г. «О плане полезащитных лесонасаждений, введения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах европейской части СССР»⁵. Грандиозный план предусматривал в кратчайшие сроки создать лесополосы на территории 80 тыс. колхозов, которые занимали 120 млн. га земли. Руководство и контроль за этой работой возлагались на вновь созданное *Главное*

¹ См.: ВВС СССР. 1947. № 6.

² См. там же. № 13.

³ См. там же. 1950. № 13.

⁴ См.: Денисов Ю. П. Кадры председателей колхозов в 1950—1968 гг. // История СССР. 1971. № 1.

⁵ См.: СП СССР. 1948. № 6. Ст. 80.

управление полезащитного лесоразведения при СМ СССР. Но средства и техника для этих работ «снимались» с колхозов и совхозов¹.

К 1953 г. резко обострилась диспропорция в развитии промышленности и сельского хозяйства. Если промышленность развивалась довольно быстрыми темпами (с 1940 по 1952 г. производство промышленной продукции возросло в 2,5 раза), то сельское хозяйство сильно отставало (валовая продукция сельского хозяйства за то же время выросла только на 10 %). Такое положение в сельском хозяйстве сдерживало рост индустрии.

Основные недостатки в руководстве сельским хозяйством заключались в чрезмерной централизации планирования и нарушении принципа материальной заинтересованности работников сельского хозяйства, низкие заготовительные и закупочные цены на сельскохозяйственную продукцию не стимулировали увеличение производства. Все это привело к тому, что в 1953 г. под зерновыми культурами были заняты такие же площади, как в 1913 г. В 1953 г. в стране насчитывалось более 30 тыс. экономически слабых колхозов.

В начале 1953 г. в систему органов управления сельским хозяйством были внесены существенные, но малоэффективные изменения. При общей реорганизации министерств в марте 1953 г.² для руководства сельским хозяйством было создано союзно-республиканское *Министерство сельского хозяйства и заготовок СССР*. В него слились пять министерств: заготовок, сельского хозяйства, совхозов, лесного хозяйства, хлопководства. Аналогичное слияние было осуществлено и в союзных республиках. Однако громоздкий аппарат министерства не в состоянии был оперативно руководить колхозами, совхозами, МТС, заготовительными органами. И уже в сентябре 1953 г. началось разукрупнение этого министерства³. Сначала было создано *Министерство совхозов СССР* (союзно-республиканское), затем в сентябре 1953 г. восстановлено *Министерство заготовок* (союзное), а Министерство сельского хозяйства и заготовок СССР переименовано в *Министерство сельского хозяйства СССР*.

Сентябрьский Пленум ЦК КПСС 1953 г. и февральско-мартовский Пленум 1954 г. внесли большие изменения в систему управления сельским хозяйством. На Министерство сельского хозяйства СССР были возложены планирование, материально-техническое снабжение и финансирование сельского хозяйства. Что касается вопросов оперативно-производственного руководства сельским хозяйством, то большинство из них передавалось республиканским и местным сельскохозяйственным органам.

¹ См.: Правда. 1948. 24 октября.

² См.: ВВС СССР. 1953. № 3.

³ См.: Сборник Законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938—1956). М., 1956. С. 89.

После войны несколько изменилась система заготовок. Февральский пленум ЦК партии 1947 г. ввел вместо единой нормы обязательных поставок зерна государству для всех колхозов одного района несколько норм по группам колхозов в зависимости от освоенности земель. Но на практике это привело к тому, что для передовых колхозов устанавливались значительно большие задания по обязательным поставкам, чем для отстающих, что снижало материальную заинтересованность колхозов. Сентябрьский Пленум ЦК партии 1953 г. отменил это положение и ввел единую в пределах одного административного района норму. Одновременно для стимулирования колхозного производства были повышены заготовительные и закупочные цены на многие сельскохозяйственные продукты.

В соответствии с решением январского Пленума ЦК КПСС 1955 г. заготовка сельскохозяйственных продуктов была возложена на МТС, а за Министерством заготовок оставлены руководство развитием элеваторной, мукомольно-крупяной промышленности, приемкой и хранением зерна и некоторых других продуктов. В связи с этим 30 мая 1956 г. оно было преобразовано в *Министерство хлебопродуктов СССР*¹.

На основании решений сентябрьского (1953 г.) Пленума ЦК КПСС и необычайно смелого для тех лет постановления ЦК КПСС и СМ СССР «Об изменении практики планирования сельского хозяйства»² была предпринята попытка перейти от жесткого курса управления сельским хозяйством к сочетанию централизованного планирования и хозяйственной самостоятельности колхозов и совхозов. Увеличивались капиталовложения в развитие сельского хозяйства, повышались заготовительные цены (на скот и птицу — в 5 раз, на молоко и масло — вдвое, на овощи — на 40 % и т.д.) и закупочные цены на продукцию, продававшуюся колхозами сверх обязательных поставок, снижались нормы обязательных поставок для личных подсобных хозяйств, сокращался денежный налог и т.п. В 1957 г. закупочные цены еще раз были повышены, с колхозов списана задолженность за прошлые годы. С весны 1957 г. передовые колхозы стали переходить на гарантированную денежную оплату труда.

С 1954 г. началось освоение целинных и залежных земель. Оно проводилось штурмом, без должной научной проработки и проектных изысканий, в методах освоения было много ошибочного, многие трудности создавались искусственно. Хотя все это ничуть не преуменьшает мужество, стойкость, подвиг целинников 50—60-х годов.

Отставание сельского хозяйства часто связывают с несовершенством его организационных форм, тогда как истинные причины ле-

¹ См.: ВВС СССР. 1956. № 12. Ст. 244.

² См.: КПСС в резолюциях... 9-е изд. Т. 8. С. 303—345, 492—498.

жат гораздо глубже — в сущности аграрной политики, которая проводилась на протяжении десятилетий. В основе своей она носила антикрестьянский характер, рассматривала деревню лишь как сырьевой прирост города. Аппарат же — всегда вторичен, он лишь проводник политики.

В конце 50-х годов в связи с расширением прав союзных республик в руководстве сельским хозяйством *Министерство сельского хозяйства СССР* передало часть оперативно-производственных функций одноименным министерствам республик, а вместе с ними и ряд совхозов, МТС, заводов сельскохозяйственного машиностроения и др. К 1960 г. МСХ СССР утратило и другие функции производственного характера: планирование производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов отошло к Госплану СССР; вопросы использования сельскохозяйственной техники — к Союзсельхозтехнике. В марте 1958 г. был принят Закон СССР «О дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации МТС»¹, на основании которого был осуществлен переход к продаже колхозам сельскохозяйственной техники и в феврале 1961 г. создан специальный орган — *Всесоюзное объединение СМ СССР по продаже сельскохозяйственной техники, запасных частей, минеральных удобрений и других материально-технических средств, организации ремонта и использования машин в колхозах и совхозах («Союзсельхозтехника»)*² (по постановлению Верховного Совета СССР 5 июля 1978 г. преобразовано в союзно-республиканский Государственный комитет СССР по производственно-техническому обеспечению сельского хозяйства)³.

К концу 1958 г. свыше 80 % колхозов купили технику, а остальным колхозам она была не по карману, но и их заставили ее выкупить. Колхозы еще должны были построить помещения для хранения этой техники, приобрести горюче-смазочные материалы (всего по стране на 1 млрд руб.), оплатить труд механизаторов, которые вдруг стали колхозниками. И для крепких колхозов это было нелегко, а слабые просто разорались. В результате реализация хорошей идеи привела лишь к громадной перекачке средств из колхозной кассы в государственную. Прежние МТС были реорганизованы в РТС и стали осуществлять ремонт колхозной техники, оказывать помощь в ее использовании, предоставлять на прокат отдельные специальные машины. «Союзсельхозтехника» имела около 3 тыс. отделений и около 4 тыс. ремонтных мастерских.

У Министерства сельского хозяйства СССР осталась одна основная функция — инспектирование, т.е. изучение техники и экономики производства сельского хозяйства, внедрение достижений

¹ См.: СП СССР. 1958. № 7. Ст. 62.

² См.: ВВС СССР. 1961. № 9. Ст. 88.

³ См.: СП СССР. 1978. № 16. Б/ст.

науки и передового опыта. Деятельность МСХ СССР, МСХ республик, областных и районных сельскохозяйственных органов сводилась преимущественно к административно-распорядительным функциям. Поэтому в феврале 1961 г. МСХ СССР было преобразовано в единый научный центр¹, а МСХ республик стали органами по непосредственному руководству производством сельскохозяйственных продуктов. Но вся эта реорганизация не затронула сферу производства, вопросы руководства совхозами и колхозами.

В марте 1962 г. состоялся Пленум ЦК КПСС, который предложил перестроить органы управления сельским хозяйством следующим образом. Предполагалось создать в центре *Комитет по сельскому хозяйству* (его председатель — заместитель председателя Совмина СССР, члены — министр сельского хозяйства СССР, председатели государственных комитетов), на местах — комитеты по сельскому хозяйству. Их главная функция — организация оперативной проверки исполнения директив партии и правительства по вопросам сельского хозяйства. МСХ СССР сохранялось как научный центр, а в союзных республиках создавались министерства производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов (их министры — первые заместители председателей правительств республик). Их местными органами становились областные, краевые, АО управления производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов. Соответственно упразднились местные управления сельского хозяйства исполкомов Советов. При этом управления производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов подчинялись министерствам производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов республик и областным комитетам по сельскому хозяйству.

Такая система просуществовала три года и практически не оставила следа. В период 1953—1964 гг., т.е. за 12 лет, состоялось 11 пленумов ЦК партии по вопросам развития сельского хозяйства, были приняты сотни тысяч постановлений и решений по вопросам сельскохозяйственного производства. А в самом сельском хозяйстве продолжалось резкое падение темпов производства.

Новая попытка разработать эффективную аграрную политику была предпринята в 1965 г. Мартовский Пленум ЦК КПСС 1965 г. признал, что если до 1959 г. происходил заметный подъем сельского хозяйства, то в последующий период оно, по существу, стало топтаться на месте.

После 1965 г. увеличились ассигнования на нужды села: за 1965—1985 гг. капиталовложения в сельское хозяйство составили 670,4 млрд. руб.², в два раза поднялись закупочные цены на сельхозпродукцию, продаваемую государству, укрепилась материально-техниче-

¹ См.: СП СССР. 1961. № 3. Ст. 17.

² См.: Тюрина А. Оскудение деревни: видеть истинные причины // Политическое образование. 1989. № 9. С. 78.

ская база хозяйств, возросла их энерговооруженность. Система управления сельским хозяйством была значительно упрощена, аппарат сокращен, ликвидированы лишние управленческие звенья. Министерства производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов республик были преобразованы в *министерства сельского хозяйства*. Территориальные производственные колхозно-совхозные управления упразднились, на местах восстанавливались областные и краевые управления сельского хозяйства исполкомов Советов. Колхозам и совхозам была предоставлена большая самостоятельность, совхозы переводились на полный хозяйственный расчет. Министерство сельского хозяйства СССР не только внедряло научные методы ведения сельского хозяйства, но и несло ответственность за состояние сельскохозяйственного производства в колхозах, т.е. непосредственно управляло сельским хозяйством.

Произошли существенные изменения и в деле заготовок сельскохозяйственных продуктов. В июне 1958 г. постановлением СМ СССР были отменены обязательные поставки и натуроплата за работы МТС, осуществлен переход к единой форме государственных заготовок в порядке закупок по единым ценам. Был перестроен и заготовительный аппарат: в ноябре 1958 г. Министерство хлебопродуктов СССР было упразднено¹, на его базе образован *Государственный комитет СМ СССР по хлебопродуктам*. В республиках заготовительный аппарат остался прежним.

К 1961 г. выяснилось, что свободная система купли-продажи продуктов не позволяет создавать гарантированные государственные ресурсы, а тем более увеличивать их. Планирование заготовок при этой системе крайне затруднялось. Выяснилось еще и то, что единого органа по руководству заготовками всех видов сельскохозяйственных продуктов в стране фактически нет. В связи с этим было принято решение перейти от свободной купли-продажи продуктов сельскохозяйственного производства к закупкам продуктов в порядке контрактации, т.е. договоров, заключаемых на 2—5 лет. Это своего рода заказ государства колхозам, позволявший лучше планировать заготовки сельскохозяйственных продуктов.

25 февраля 1961 г. был создан *Государственный комитет заготовок СМ СССР*², а в союзных республиках — министерства заготовок. На Государственный комитет возлагалось руководство заготовками всех видов сельскохозяйственных продуктов.

В 1965 г. в эту систему были внесены существенные дополнения: план закупок зерна спускался колхозам не на один год, как раньше, а на несколько лет (на пятилетку), цены на зерно повышались по зонам. Так как объем плановых закупок зерна не мог удовлетворить потребности страны, вводилась сверхплановая закупка основных зер-

¹ См.: ВВС СССР. 1958. № 34. Ст. 417.

² См. там же. 1961. № 10. Ст. 101.

новых культур в хозяйствах. При этом устанавливалась надбавка в 50 % к основной закупочной цене. Подобные меры были приняты и в отношении животноводства.

17 сентября 1969 г. на базе Государственного комитета было образовано союзно-республиканское *Министерство заготовок СССР*¹. В отличие от Государственного комитета, не располагавшего аппаратом на местах, министерство осуществляло свои функции через систему одноименных министерств в союзных республиках и государственных инспекций по качеству сельскохозяйственных продуктов (краевых, областных, районных). Министерство руководило заготовками сельскохозяйственного сырья и продуктов, проведением государственных закупок зерна, семян масличных культур и трав, сена, травяной муки, накоплением, размещением, хранением и централизованным использованием государственных хлебных ресурсов, а также мукомольной, крупяной, комбикормовой и элеваторной промышленности². Однако министерство было не единственным органом, осуществлявшим заготовку сельскохозяйственных продуктов. Так, заготовку технических культур (табак, сахарная свекла) вело Министерство пищевой промышленности, заготовку льна и конопли — Министерство легкой промышленности, кок-сагыза — Министерство химической промышленности, картофеля и овощей — Министерство пищевой промышленности, Министерство торговли, Центросоюз и т.п.

2 октября 1965 г. было образовано *Министерство мелиорации и одного хозяйства СССР* (союзно-республиканское)³ для руководства мелиорацией земель в стране, эксплуатации государственной оросительной, обводнительной и осушительной сети, регулирования пользования водами, организации охраны вод от загрязнения и истощения⁴.

Состоявшийся в ноябре 1969 г. III съезд колхозников для развития колхозной демократии, коллективного обсуждения наиболее важных вопросов постановил образовать выборные органы — советы колхозов (районные, областные, краевые, республиканские) и *Союзный Совет колхозов*. Союзный Совет колхозов — центральный выборный общественный орган колхозов. Он обобщал опыт работы колхозов и межколхозных предприятий; вырабатывал рекомендации по совершенствованию управления производством и распределения доходов; рассматривал в предварительном порядке ходатайства правительств союзных республик о преобразовании колхозов в сохозы; координировал деятельность Советов колхозов низового звена⁵.

¹ См.: ВВС СССР. 1969. № 39. Ст. 351.

² См.: СП СССР. 1970. № 21. Ст. 163.

³ См.: ВВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

⁴ См.: СП СССР. 1971. № 6. Ст. 49.

⁵ См.: Союзный Совет колхозов. Сб. постановлений (1969—1979 гг.). М., 1979. С. 8—

Один раз в пять лет созывал всесоюзное собрание представителей Советов колхозов союзных республик и по мере необходимости — всесоюзный съезд колхозников.

С каждым годом отставание сельского хозяйства приобретало хронический характер. Этот процесс пытались компенсировать: в одиннадцатой пятилетке доля инвестиций в сельское хозяйство достигла 27 %. В 1971—1985 гг. в сельское хозяйство было вложено 590 млрд. руб., а доля отрасли в национальном доходе в середине 80-х годов оставалась на уровне семидесятых¹. Одновременно в сельском хозяйстве шел рост аппарата управления: к 1988 г. он составлял 2,3 млн. чел. в колхозах и совхозах и 360 тыс. в аппарате Госагропрома (например, в Тульской области на 415 хозяйств приходилось 400 районных управлений и организаций²). Несмотря на неоднократные решения о расширении самостоятельности хозяйств, о стимулировании труда колхозников, на практике доминировали нажимные методы руководства сельским хозяйством.

24 мая 1982 г. ЦК КПСС и СМ СССР приняли постановление «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса»³. В нем говорилось, что сложившаяся к началу 80-х годов система управления сельскохозяйственным производством оказалась излишне громоздкой и разобщенной, не обеспечивала правильного сочетания отраслевого и территориального принципов управления, в ней ослаблено наиболее близкое к производству районное звено. Постановление предусматривало проведение целого комплекса мер, направленных на: а) повышение хозяйственной самостоятельности колхозов и совхозов; б) устранение ведомственной разобщенности; в) сокращение численности управленческого аппарата; г) укрепление районного звена сельскохозяйственных органов. Впервые агропромышленный комплекс был выделен как самостоятельный объект планирования, включивший в себя *районные агропромышленные объединения (РАПО), областные, краевые, республиканские (АССР) АПО, АПО союзных республик*. 25 ноября 1982 г. издано типовое положение о РАПО⁴.

Областные, краевые, республиканские (АССР) АПО создавались решением исполкома и Совмина АССР⁵. В союзных республиках агропромышленный комплекс возглавляла *Комиссия Президиума СМ СССР*, в состав которой входили заместитель председателя Совмина

¹ См.: Правда. 1990. 25 июля.

² См.: *Милосердов В.* АПК: проблемы старые и новые // Коммунист. 1989. № 4. С. 15.

³ См.: СП СССР. 1982. № 17. Ст. 89.

⁴ См. там же. 1983. № 1. Ст. 1.

⁵ См. там же. Ст. 2.

республики (председатель комиссии), министры тех ведомств, чьи предприятия вошли в АПК, и другие члены. На комиссию возлагалась координация деятельности министерств и ведомств, входивших в АПК республики.

12 июня 1982 г. Совмин СССР образовал *Комиссию Президиума СМ СССР по вопросам агропромышленного комплекса*¹. В ее состав вошли заместитель председателя СМ СССР (председатель комиссии), министры СССР сельского хозяйства, плодоовощного хозяйства, заготовок, пищевой промышленности, мясной и молочной промышленности, рыбного хозяйства и др., а также руководители некоторых государственных комитетов (Госплана, Госкомсельхозтехники, Госнаба и др.). Комиссия координировала их деятельность, контролировала выполнение решений партии и правительства, планов производства, заготовок продукции, поставок оборудования и т.п., предварительно рассматривала подготовленные Госпланом СССР проекты годовых и перспективных планов развития АПК.

Управление строительством. Централизованная система руководства строительством сложилась в нашей стране не сразу. Когда 9 мая 1918 г. в составе ВСНХ РСФСР был создан *Комитет государственных сооружений (Комгосор)*², на него возлагалась разработка плана государственного строительства и рассмотрение всех проектов, поступавших в ВСНХ и наркоматы. Таким образом, с самого начала был взят курс на централизацию планирования и технической политики. Вместе с тем большая роль отводилась и местной инициативе: при исполкомах Советов создавались губернские (областные) строительные отделы. Все строительство по срочности подразделялось на военно-срочное, ударное и пр. Для выполнения строительных работ создавались построечные управления: они имели права застройщиков, распоряжались самостоятельно всеми капвложениями. Поэтому выполняемый ими объем работ был отнесен к так называемому хозяйственному способу.

С началом восстановления народного хозяйства, с общим ростом строительных работ, сооружением крупных предприятий потребовалось создание мощных подрядных организаций — с техникой и постоянными, а не сезонными кадрами строителей. Стали возникать специализированные подрядные строительные и монтажные организации — Госпромстрой, Мосстрой, Текстильстрой и т.п. За первую пятилетку подрядные организации выполнили 36 % всего объема строительно-монтажных работ в народном хозяйстве, а численность рабочих в строительстве достигла 2,3 млн. чел., что составляло примерно 1/3 всех рабочих, занятых в промышленности. На вторую пятилетку был запланирован огромный объем капитальных работ — 133 млрд. руб., предстояло построить 4500

¹ См.: СП СССР. 1982. № 22. Ст. 158.

² См.: Правда. 1982. 12 июня.

³ См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. С. 57.

предприятий. Это потребовало создания новой системы организации строительства. Прежняя система, когда каждый наркомат строил свои объекты сам (хозспособ), приводила к нерациональному использованию техники, распылению строительных кадров, к созданию многочисленных ведомственных строительных организаций (трестов) и обслуживавших их снабженческих контор, а в конечном итоге — к удорожанию строительства.

В 1930 г. в Госплане СССР был образован строительный сектор, что способствовало в некоторой степени укреплению планового начала в строительстве. В том же году в ВСНХ СССР было создано Стройобъединение, куда вошли общесоюзные строительные тресты. Одновременно создавались стройобъединения и в других наркоматах. После упразднения ВСНХ СССР в 1932 г. в составе Наркомтяжпрома СССР был создан сначала строительный сектор, а 29 ноября 1932 г. — Главное управление строительной промышленности (Главстройпром). В системе Главстройпрома были образованы Институт экономики строительного производства и крупные специализированные строительные тресты — Водоканалстрой, Сантехстрой, Трансстрой, Теплобетон, Гидротехстрой и т.п. Кроме того, в системе наркоматов работали 255 трестов, выполнявших почти половину всего объема строительных работ. Правда, их техническое оснащение было на весьма низком уровне, в строительстве в значительной мере использовался труд заключенных.

Второй шаг по пути к централизации руководства строительством был предпринят в 1936 г. По постановлению ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 11 февраля 1936 г. «Об улучшении строительного дела и об удешевлении строительства»¹ хозяйственный способ был заменен подрядным. В то время ни в стране, ни за рубежом не было опыта централизованного руководства и управления строительством. В этом постановлении были заложены основы строительной индустрии как самостоятельной отрасли народного хозяйства, предусматривались меры по техническому оснащению строительных организаций, созданию постоянных кадров. Строительные работы стали вести специальные постоянно действующие строительные организации по подрядным договорам. Эти организации создавались в системе наркоматов, т.е. руководство строительством осталось децентрализованным в масштабах страны. Это вело к тому, что проектирование не типизировалось (каждый наркомат строил по своей проектной документации), отсутствовали стандартизация и типизация отдельных конструктивных элементов и строительных деталей, сохранялся разрыв в нормах и технических условиях строительства.

Следующим шагом стало создание в феврале 1938 г. *Комитета по делам строительства при СТО (затем при СНК) СССР*². За-

¹ См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 2. С. 570—585.

² См.: СП СССР. 1938. № 9. Ст. 57.

дачей его было ввести в строительстве единое нормирование, контроль за применением установленных норм, утверждение единых и типовых норм, технических условий, стандартов. Помимо этого комитет рассматривал проекты и сметы наиболее крупных сооружений и представлял заключения по ним правительству. Эту работу выполняло Бюро экспертизы проектов и смет комитета. Одновременно были утверждены Инструкция по составлению проектов и смет по промышленному строительству и Правила о подрядных договорах. Аппарат комитета был небольшой (до 200 чел.), но работал в тесном контакте с Академией архитектуры.

Создание комитета несколько улучшило положение в строительстве, так как появился орган, который координировал и направлял деятельность многочисленных ведомственных строительных организаций, но не устранило разрозненности руководства строительством по отдельным наркоматам. Проведенное в 1936—1939 гг. разукрупнение промышленных наркоматов привело к еще большему распылению строительной индустрии: в 1936 г. в трех наркоматах (тяжелой промышленности, машиностроения, легкой промышленности) насчитывалось 59 строительных трестов, после разделения в 1939 г. их стало 130.

29 мая 1939 г. был принят Закон СССР о создании союзного Наркомата по строительству¹, а комитет в связи с этим упразднен. В наркомате создавалась трехступенчатая структура руководства: СМУ — трест — наркомат. В отличие от комитета наркомат не только осуществлял общее руководство строительством, но и непосредственно занимался так называемым сверхлимитным (самые крупные объекты стоимостью более 1 млн. руб.) строительством.

В составе наркомата создавались территориальные главные управления (Главцентрострой, Главуралстрой, Главсибстрой, Главдальстрой и т.п.), специализированные главки (Главвоенстрой, Главгидроспецстрой, Главэлектромонтаж и т.п.) и функциональные отделы. Главкам подчинялись строительные, монтажные и специализированные тресты. Наркомату были переданы более 100 ведомственных строительных трестов. Все нижелимитное строительство осуществляли по-прежнему наркоматы через свои строительные организации, но под техническим руководством Наркомата по строительству. Кроме того, наркомат разрабатывал нормы, технические условия, стандарты и т.п.

В годы Великой Отечественной войны деятельность наркомата несколько изменилась. Он строил объекты военного назначения. Эту же работу вели и другие специально создаваемые организации — Главное управление военно-промышленного строительства при СНК СССР, Главное управление строительства предприятий машиностроения при СНК СССР, Главпромстрой НКВД СССР и др.

Решением ГКО 8 июля 1941 г. в системе наркомата были созданы ОСМЧ — особые строительно-монтажные части для выполнения срочных заданий по строительству предприятий оборонной промыш-

¹ См.: ВВС СССР. 1939. № 19.

ленности. Это были высококомобильные подразделения, которые в нужный момент перебрасывались с одной стройки на другую. Их личный состав был переведен на казарменное положение. Во все ОСМЧ направлялись партторги ЦК партии. Всего было создано 100 крупных ОСМЧ общей численностью 400 тыс. строителей¹. На положение ОСМЧ было переведено более 90 % строительных организаций наркомата. За годы войны наркоматом было заново построено в восточных районах страны 3500 крупных предприятий, восстановлено в освобожденных от оккупации районах 7500 предприятий.

В целях повышения качества архитектурных работ в сентябре 1943 г. был создан союзно-республиканский *Комитет по делам архитектуры при СНК СССР*². Особое значение это имело для РСФСР, где были полностью разрушены старейшие города — Калинин, Курск, Псков, Новгород, Смоленск, Орел, Севастополь, Сталинград и др. Компетенция комитета распространялась на все архитектурно-планировочные организации, в чьем бы ведении они ни находились. Он осуществлял архитектурно-строительный контроль за качеством застройки, утверждал проекты планировки и застройки городов, разрабатывал и утверждал типовые проекты и стандарты для массового гражданского и жилищного строительства, ведал охраной и реставрацией памятников архитектуры.

В послевоенные годы перед страной встали грандиозные задачи по восстановлению разрушенных городов. В этот период система организации управления строительством неоднократно перестраивалась. До 1957 г. эта перестройка шла по линии отраслевой специализации строительства.

В январе 1946 г. на базе Наркомата по строительству и других организаций (главным образом из ведения НКВД СССР) были созданы общесоюзные *Наркомат по строительству военных и военно-морских предприятий* и *Наркомат по строительству предприятий тяжелой индустрии* (на него возлагалось восстановление большинства металлургических предприятий центральных и южных районов страны), *Наркомат по строительству топливных предприятий*³. Последний в 1948 г. был ликвидирован, а его функции переданы Министерству угольной промышленности⁴. В марте 1949 г. Министерство по строительству военных и военно-морских предприятий было реорганизовано в *Министерство строительства предприятий машиностроения*⁵. В апреле 1949 г. было образовано *Министерство городского строительства*, в мае 1950 г. — *Государственный комитет СМ СССР по делам строительства* (Гос-

¹ См.: Дьяков Ю. Л. Подвиг строителей индустрии тыла, 1941—1945 гг. М., 1981. С. 7.

² См.: СП СССР. 1943. № 13. Ст. 231.

³ См.: ВВС СССР. 1946. № 2, 3.

⁴ См. там же. 1949. № 2.

⁵ См. там же. № 12.

строй). На него возлагались задачи обеспечения технического прогресса в строительстве и производстве стройматериалов. Образование Госстроя сделало излишним существование Министерства городского строительства, и в марте 1951 г. оно было упразднено¹.

Общая реорганизация министерств в марте 1953 г. привела к созданию единого общесоюзного строительного министерства — *Министерства строительства СССР*. В него объединялись Министерство строительства предприятий тяжелой индустрии и Министерство строительства предприятий машиностроения. Но уже в апреле 1954 г. это громоздкое министерство разделилось на два с более узкой специализацией: *Министерство строительства предприятий металлургической и химической промышленности (союзное)* и *Министерство строительства (союзно-республиканское)*².

Новые строительные министерства создавались и в дальнейшем, но не путем дробления уже существующих ведомств, а за счет выделения строительных организаций из промышленных министерств и создания на их базе новых строительных министерств.

В августе 1954 г. было создано³ союзно-республиканское *Министерство городского и сельского строительства* для проектирования и строительства в городах жилых зданий, школ, больниц, коммунальных предприятий, строительства МТС, совхозов, сельских электростанций, а на базе строительных организаций Министерства путей сообщения и Министерства морского и речного флота СССР — *Министерство транспортного строительства (союзное)*⁴. В ноябре 1954 г. на базе строительных организаций, переданных из Министерства электростанций СССР, образовано *Министерство строительства электростанций (союзное)*⁵. В январе 1955 г. на базе строительных организаций, переданных из ведения Министерства нефтяной промышленности СССР, создано *Министерство строительства предприятий нефтяной промышленности (союзное)*⁶. В апреле 1955 г. на базе строительных организаций, переданных из ведения Министерства угольной промышленности СССР, образовано *Министерство строительства предприятий угольной промышленности (союзное)*⁷. К 1957 г. в области строительства действовали уже семь строительных министерств.

В связи с принятием закона о реорганизации управления промышленностью и строительством в 1957 г. управление строительств-

¹ См.: ВВС СССР. 1951. № 8. Ст. 665.

² См. там же. 1954. № 9. Ст. 178.

³ См. там же. № 15. Ст. 327.

⁴ См. там же. Ст. 329.

⁵ См. там же. № 23. Ст. 448.

⁶ См. там же. 1955. № 2. Ст. 35.

⁷ См. там же. № 6. Ст. 136.

вом стало осуществляться через совнархозы, в связи с чем пять строительных министерств были ликвидированы¹: Министерство строительства предприятий нефтяной промышленности, Министерство строительства предприятий угольной промышленности, Министерство городского и сельского строительства, Министерство строительства предприятий металлургической и химической промышленности, Министерство строительства. В декабре 1958 г. было упразднено Министерство электростанций СССР и создано *Министерство строительства электростанций СССР* (союзное)², преобразованное в сентябре 1962 г. в *Министерство энергетики и электрификации СССР*. Министерство транспортного строительства и Госстрой СССР сохранялись. Все эти министерства имели 1462 подрядных треста и 8240 первичных подрядных организаций, не имевших достаточной технической базы. Создание совнархозов дало возможность вместо них формировать по территориальному признаку крупные строительные организации. К 1961 г. число подрядных трестов достигло 1314, а первичных — 9569, увеличился удельный вес специализированных трестов.

29 мая 1957 г. в РСФСР образовалось *Министерство строительства*. Ему передавались монтажные, специализированные, проектно-конструкторские и научно-исследовательские организации упраздненных министерств. И хотя оно являлось республиканским (РСФСР) министерством, но по согласованию с правительствами союзных республик действовало и на их территории. Кроме того, оно вело строительство в зарубежных странах (т.е. практически действовало как общесоюзный орган).

Совнархозы не ставили своей задачей совершенствование структуры строительных трестов, загружая их мелкими, часто ремонтными работами. При этом функции и заказчика, и подрядчика выполняли совнархозы, и договор стал формальностью. В 1962 г. капитальное строительство было изъято из ведения совнархозов и созданы самостоятельные строительные организации в республиках и экономических районах — главные территориальные строительные управления на правах совнархозов. Подчинялись они республиканским министерствам строительства. Совнархозы теперь стали только заказчиками. Ответственность за проведение технической политики в области капитального строительства возлагалась на Госстрой СССР. 24 ноября 1962 г. *Госстрой СССР* был реорганизован из общесоюзного в союзно-республиканский орган³. Он непосредственно руководил проектными и научно-исследовательскими строительными организациями, утверждал титульные списки. Дея-

¹ См.: ВВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275.

² См. там же. 1959. № 2. Ст. 37.

³ См. там же. 1962. № 48. Ст. 497.

тельность Госстроя несколько сдерживала местнические тенденции, способствовала концентрации капитальных вложений.

В 1963 г. Министерство транспортного строительства было преобразовано в *Государственный комитет по транспортному строительству*¹, дополнительно создавался *Государственный комитет по монтажным и специальным строительным работам СССР*. Одновременно ликвидировалось Министерство монтажных и специальных строительных работ РСФСР². 13 марта 1963 г. Госстрой СССР был подчинен ВСНХ³. Госстрой СССР стал непосредственно руководить проектными и научно-исследовательскими строительными организациями и государственными комитетами: по транспортному строительству, строительству Среднеазиатского экономического района, монтажным и специальным строительным работам, гражданскому строительству и архитектуре, по промышленности стройматериалов.

В 1965 г. в связи с ликвидацией ВСНХ СССР Госстрой СССР был преобразован в *Государственный комитет СМ СССР по делам строительства (союзно-республиканский)*⁴. Госстрой СССР не руководил непосредственно строительными организациями, в его обязанности входило проведение единой технической политики в строительстве и повышение его эффективности, разработка важнейших комплексных проблем и координация научно-исследовательских работ в строительстве, совершенствование технического и экономического нормирования, организация научно-технической информации в строительстве и архитектуре⁵.

2 октября 1965 г. Государственный комитет по транспортному строительству был преобразован в *Министерство транспортного строительства (общесоюзное)*⁶. Оно руководило строительством объектов железнодорожного, морского, речного транспорта, гражданской авиации, автомобильных дорог общегосударственного значения, тоннелей, метрополитенов, мостов либо непосредственно, либо через создаваемые им органы (строительно-монтажные, специализированные организации)⁷. Одновременно Госкомитет по монтажным и специальным строительным работам был реорганизован в *Министерство монтажных и специальных строительных работ (союзно-республиканское)*⁸. Оно руководило работами по монтажу

¹ См.: ВВС СССР. 1963. № 11. Ст. 136.

² См.: СП СССР. 1963. № 4. Ст. 51.

³ См.: ВВС СССР. 1963. № 8. Ст. 99; № 11. Ст. 135.

⁴ См. там же. 1965. № 39. Ст. 558.

⁵ См.: СП СССР. 1968. № 3. Ст. 14.

⁶ См.: ВВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

⁷ См.: СП СССР. 1972. № 3. Ст. 19.

⁸ См.: ВВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

технологического оборудования, систем автоматики и промсвязи, металлических и сложных железобетонных конструкций и т.п.¹

21 февраля 1967 г. были дополнительно созданы еще четыре строительных министерства² (все союзно-республиканские): *Министерство строительства предприятий тяжелой индустрии, Министерство промышленного строительства, Министерство сельского строительства и Министерство строительства*. Минтяжстрой СССР осуществлял строительство главным образом объектов черной и цветной металлургии, угольной промышленности и т.п.³ Минпромстрой СССР руководил строительством предприятий в основном химической и некоторых других отраслей промышленности⁴. Минсельстрой СССР осуществлял комплексное строительство производственных и культурно-бытовых объектов в совхозах и колхозах, руководил межколхозными строительными организациями, обеспечивал индустриализацию сельского строительства⁵. Минстрой СССР руководил строительством предприятий машиностроения, легкой и пищевой промышленности⁶.

20 сентября 1972 г. было создано общесоюзное *Министерство строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности* для руководства строительством предприятий по добыче нефти и газа, по переработке и хранению газового конденсата и газа⁷, 23 ноября 1979 г. — общесоюзное *Министерство строительства СССР в районах Дальнего Востока и Забайкалья*⁸.

Все эти министерства являлись специализированными строительными органами. Однако строительствител и целый ряд промышленных и иных министерств, каждое в своей отрасли. Так, Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР строило оросительные системы, водохранилища, гидроузлы и т.п., Министерство энергетики и электрификации СССР — электростанции. Подрядным способом строили межколхозные строительные организации, часть строительных работ выполнялась хозяйственным способом силами предприятий, колхозов, совхозов. Значительную часть строительных работ выполняли организации местных Советов, главным образом для предприятий торговли, жилищно-коммунального хозяйства: Главмосстрой, Главленинградстрой, Главкиевгорстрой,

¹ См.: СП СССР. 1970. № 3. Ст. 18.

² См.: ВВС СССР. 1967. № 8. Ст. 88.

³ См.: СП СССР. 1969. № 21. Ст. 124.

⁴ См. там же. № 22. Ст. 127.

⁵ См. там же. 1972. № 1. Ст. 2.

⁶ См. там же. 1969. № 24. Ст. 141.

⁷ См.: ВВС СССР. 1972. № 39. Ст. 349.

⁸ См.: СП СССР. 1973. № 17. Ст. 93.

⁹ См.: ВВС СССР. 1979. № 48. Ст. 807.

Главмособлсельстрой и т.п. Основным звеном оставались строительно-монтажные тресты с подведомственными СМУ, которые непосредственно осуществляли строительство.

В течение многих лет капитальное строительство обеспечивало динамичное наращивание экономического потенциала страны. Однако в 70-е годы произошло заметное снижение всех показателей в строительстве, сроки строительства значительно превышали нормативные (в 1980 г. они в среднем составляли по производственным объектам 9,3, а в 1985 г. — 9,5 лет¹), значительных размеров достигало незавершенное строительство (в 1965 г. «незавершенка» составляла 69 % объема капвложений, в 1987 г. — 80 %²).

Сложное положение в строительстве отчасти объяснялось сокращением инвестиций, но главная причина состояла в несбалансированности плана строительных работ с выделяемыми Госпланом СССР материально-техническими ресурсами. Например, в десятой пятилетке план работ Министерства строительства СССР утверждался с ежегодным приростом до 13 %, а снабжение оставалось на уровне 1975 г.

Управление транспортом и связью. В годы предвоенных пятилеток продолжалось развитие всех видов транспорта. Железнодорожный транспорт традиционно доминировал. В 1940 г. грузооборот железнодорожного транспорта составлял 420,7 млрд. т./км, речного — 36,1 млрд., морского — 24,9 млрд., автомобильного — 8,9 млрд., трубопроводного — 3,8 млрд., воздушного — 0,02 млрд. т/км. Доля железнодорожного транспорта в пассажирских перевозках составляла 92 %³.

Управление железнодорожным транспортом оставалось за общесоюзным *Наркоматом путей сообщения*. В предвоенные годы основное внимание было направлено на строительство новых дорог, главным образом в республиках Средней Азии и Закавказья. Руководство морским и речным транспортом находилось в ведении *Наркомата водного транспорта* (общесоюзного). Последний 9 апреля 1939 г. был разделен⁴ на два общесоюзных ведомства — *Наркомат морского флота* и *Наркомат речного флота*.

В ведении Наркомата речного флота находились 33 речных пароходства, 20 бассейновых управлений пути, инспекции судоходства и Речного регистра СССР, ряд крупных заводов. За годы предвоенных пятилеток речной флот пополнился судами нового типа, но техническая реконструкция его к началу войны не была завершена. Количество судов, их мощность и грузоподъемность в 1940 г. еще не

¹ См.: Баталин Ю. Капитальное строительство: проблемы и пути перестройки // Коммунист. 1988. № 9. С. 46.

² См. там же. С. 48.

³ См.: Транспорт Страны Советов. М., 1987. С. 27, 28.

⁴ См.: ВВС СССР. 1939. № 16.

достигли уровня 1913 г., а пропускная способность портов и пристаней отставала от провозной способности речного флота. Более быстрыми темпами развивался морской торговый флот.

Воздушным транспортом продолжало руководить *Главное управление гражданского воздушного флота при СНК СССР*.

Управление автомобильным транспортом сосредоточивалось в НКВД СССР, где было создано *Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (Цудортранс)*; в 1935 г. реорганизовано в *Главное управление шоссейных дорог (Гушосдор)* при НКВД СССР. Оно ведало строительством дорог общесоюзного и стратегического значения. Строительство, ремонт и содержание шоссейных и грунтовых дорог, не имевших общесоюзного значения, передавались главным дорожным управлениям при правительствах союзных республик, образованным в 1938 г. В годы третьей пятилетки автомобильный парк страны значительно вырос: в 1937 г. он насчитывал 600 тыс. автомобилей. Необходимо было наладить его рациональное использование. С этой целью 20 мая 1939 г. был принят закон об образовании в союзных республиках наркоматов автомобильного транспорта.

В годы Отечественной войны задачи органов управления транспортом усложнились: они обеспечивали бесперебойные перевозки военных грузов и грузов народного хозяйства. Основная тяжесть легла на железнодорожный транспорт. Для координации деятельности всех видов транспорта в феврале 1940 г. при ГКО был создан *Транспортный комитет* (председатель — И.В. Сталин). Для усиления дисциплины на железнодорожном транспорте 15 апреля 1943 г. указом Президиума Верховного Совета СССР все железные дороги СССР были переведены на военное положение¹. Рабочие и служащие объявлялись мобилизованными, устанавливалась их подсудность военным трибуналам. В мае 1943 г. такой же указ был принят в отношении морского и речного транспорта², а позднее — в отношении гражданского воздушного флота и Главсевморпути.

До 1941 г. железнодорожные войска состояли из отдельных полков и батальонов и Особого корпуса железнодорожных войск РККА НКО СССР. 3 января 1942 г. по постановлению ГКО «О восстановлении железных дорог» все железнодорожные войска, подчиненные НКО, передавались НКПС СССР³, предусматривалось увеличение их численности. На НКПС возлагалось руководство всеми восстановительными и заградительными работами, и в январе 1942 г. в его составе было создано Главное управление военно-восстановительных работ (ГУВВР), а в его составе — Управление железнодорожных войск со Штабом. На фронтах формировались УВВР и головные

¹ См.: ВВС СССР. 1943. № 15.

² См. там же. № 18.

³ См.: Военно-исторический журнал. 1985. № 9. С. 82.

базы. За годы войны они восстановили и построили 117,1 тыс. км путей, около 3 тыс. мостов, 10 тыс. км новых линий. Восстановительные работы велись с таким размахом, что к концу войны протяженность дорог составила 112,9 тыс. км (в 1940 г. — 106,1 тыс. км).

В годы войны заметную роль играл Гушосдор НКВД СССР. В предвоенные годы его деятельность была направлена на создание дорожно- и мостостроительных частей. Для технического руководства и материально-технического снабжения были созданы полевые органы Гушосдора — головные дорожные отделы и головные базы при штабах армий и при уполномоченных Гушосдора при штабах фронтов.

На ГУГВФ во время войны было возложено обеспечение армии военно-транспортной авиацией (до войны таких специальных частей не было). 23 июня 1941 г. СНК СССР принял решение о подчинении в оперативном отношении ГУГВФ Наркомату обороны и о формировании особых авиагрупп для снабжения армии. В ноябре 1942 г. на их базе были созданы отдельные полки ГВФ и три дивизии — транспортная, связи, перегонки самолетов с заводов. Они поддерживали связь с партизанами (в том числе в Югославии, Греции, Болгарии, Польше), выполняли перевозки грузов и пассажиров в тылу, восстанавливали аэропорты, бензохранилища и т.п.

Огромные потери в годы войны понес морской и речной транспорт. Было уничтожено более 4 тыс. судов, 14 тыс. портов и пристаней, 89 судостроительных и судоремонтных заводов; в портах Германии были захвачены вместе с экипажами находившиеся там к началу войны 29 торговых судов. Морской транспорт потерял почти половину довоенного тоннажа.

В послевоенный период система органов управления транспортом существенно не менялась. Лишь 3 ноября 1952 г. было создано *Министерство автомобильного транспорта СССР*.

Были восстановлены, реконструированы и построены в кратчайшие сроки крупные железнодорожные узлы; переход на более тяжелые рельсы позволил поднять нагрузки и увеличить скорость движения; дороги переводились на электротягу. К 1950 г. было завершено восстановление речного и автомобильного транспорта. В 1946 г. во всех районах, пострадавших во время войны, была восстановлена довоенная сеть воздушных линий и открыты новые, обновлялся самолетный парк. Быстрыми темпами развивался трубопроводный транспорт: нефте- и газопроводы, транспортировка сыпучих грузов (уголь, руда и т.п.).

Общая реорганизация министерств в марте 1953 г. изменила систему и компетенцию органов управления транспортом. Было ликвидировано Министерство автомобильного транспорта СССР¹. Его

¹ См.: ВВС СССР. 1953. № 3.

функции передавались Министерству путей сообщения СССР, которое отныне руководило не только железнодорожным, но и автомобильным транспортом. Министерство речного флота и Министерство морского флота объединились в Министерство морского и речного флота СССР¹. И только Главное управление гражданского воздушного флота сохранило свою самостоятельность.

Реорганизация не во всем себя оправдала. И уже в августе 1953 г. из Министерства путей сообщения выделилось самостоятельное ведомство — *Министерство автомобильного транспорта и шоссейных дорог*², одноименные ведомства создавались в союзных республиках. Затем из Министерства путей сообщения и Министерства морского и речного флота выделались все строительные организации и на их базе в августе 1954 г. было создано *Министерство транспортного строительства* (союзное)³. В августе 1954 г. Министерство морского и речного флота разделилось на два ведомства — *Министерство морского флота* и *Министерство речного флота*⁴.

В мае 1956 г. было ликвидировано Министерство автомобильного транспорта и шоссейных дорог СССР⁵, а его функции и подведомственные учреждения переданы одноименным министерствам союзных республик. Все руководство работой автомобильного транспорта и строительством шоссейных дорог республиканского и местного значения полностью отошло к ведению республиканских министерств автомобильного транспорта и шоссейных дорог. А для руководства строительством шоссейных дорог общесоюзного значения было образовано *Главное управление по строительству автомобильных дорог при СМ СССР (Главдорстрой)*. В 1956 г. было упразднено и общесоюзное Министерство речного флота СССР⁶. Так как большинство судоходных рек находится на территории РСФСР, в республике было создано *Министерство речного флота*, а в других союзных республиках по мере надобности создавались управления речного транспорта при Совминах.

Основным перевозчиком народно-хозяйственных грузов оставался железнодорожный транспорт, которым руководило старейшее общесоюзное *Министерство путей сообщения СССР*. В его компетенцию входило руководство всеми железными дорогами страны (кроме ве-

¹ См.: ВВС СССР. 1953. № 3.

² См. там же. № 12.

³ См. там же. 1954. № 15. Ст. 329.

⁴ См. там же. № 18. Ст. 366.

⁵ См. там же. 1956. № 12. Ст. 248.

⁶ См. там же. Ст. 249.

домственных узкоколейных), перевозками грузов народного хозяйства и пассажиров, а с 21 мая 1975 г. — работой метрополитенов¹. «Хозяйство» МПС СССР — сложная, многоотраслевая структура, включавшая (в 1988 г.) 145 тыс. км путей, 32 дороги, 170 отделений дорог, более 11 тыс. станций и разъездов, более 1 тыс. локомотивных и вагонных депо, тысячи дистанций пути, заводов и других обслуживающих предприятий, научно-исследовательские институты (4), вузы (15), техникумы и железнодорожные школы.

В июле 1978 г. Совмин СССР принял постановление о совершенствовании управления межотраслевым промышленным железнодорожным транспортом². Оно предусматривало постепенную передачу в ведение МПС СССР республиканских объединений промышленного железнодорожного транспорта («Промжелдортранс» Министерства автомобильного транспорта РСФСР, «Укрпромтранс» Министерства автомобильного транспорта УССР и т.п.) с входившими в их состав хозяйствами, что позволило улучшить управление железными дорогами, сократить транспортные издержки. В 70-е годы в ряде городов с населением более 1 млн. чел. был взят курс на строительство метрополитенов. Руководство этой работой возлагалось на МПС СССР.

Однако в последние десятилетия это многоотраслевое ведомство испытывало значительные трудности. При увеличении сети железных дорог за годы Советской власти в 2 раза рост перевозок увеличился в 50 раз, и железные дороги с трудом справлялись с предъявляемыми к ним высокими требованиями. Система местных органов этого ведомства значительно отличалась от других, например промышленных министерств. Она строго централизована: министерство — управление дороги — отделения дороги — линейные предприятия — депо, дистанции пути, участки. На основании утвержденного СМ СССР 23 февраля 1989 г. положения³ основной хозяйственной единицей является дорога, в состав которой входят отделения железной дороги, действующие на правах производственного объединения. Начальник железной дороги назначался и освобождался от должности Совмином СССР по представлению МПС СССР. Создание, реорганизация и ликвидация железных дорог производились по представлению МПС СССР Советом Министров СССР, изменение границ дорог и отделений железных дорог — министерством.

Морской транспорт находился в ведении общесоюзного *Министерства морского флота СССР*. Оно осуществляло руководство морским транспортом и надзор за торговым мореплаванием,

¹ См.: Известия. 1975. 4 июня. Ранее метрополитены находились в ведении соответствующих горисполкомов.

² См. там же. 1978. 25 июля.

³ См.: СП СССР. 1989. № 13. Ст. 45.

несло ответственность за состояние и развитие морского транспорта, безаварийную эксплуатацию флота. По грузообороту морской транспорт занимал второе место после железнодорожного транспорта, насчитывая свыше 1766 тыс. судов самых разных типов и классов общим дедевитом более 20 млн. т (1985 г.). По объему грузооборота морских портов СССР занимал третье место в мире (после США и Японии). Морской флот выполнял преимущественно внешнеторговые перевозки: на них приходилось 92—94 % грузооборота. Для комплексного решения производственных вопросов и обеспечения необходимой координации между пароходствами в системе министерства работали хозрасчетные объединения «Севзапфлот», «Южфлот», «Дальфлот». Они осуществляли непосредственное руководство пароходствами, министерство же решало коренные вопросы развития отрасли. Так, в состав ГХО «Севзапфлот» входили 6 пароходств (Балтийское, Северное, Мурманское, Латвийское, Литовское, Эстонское), береговые предприятия и собственно флот; в состав ГХО «Южфлот» — 7 пароходств (Черноморское, Новороссийское, Каспийское, Азовское, Грузинское, Среднеазиатское и Советское Дунайское); в состав ГХО «Дальфлот» — 4 пароходства (Дальневосточное, Сахалинское, Приморское, Камчатское) и Северовосточное управление.

Морское пароходство является комплексным органом хозяйственного управления, которому, кроме транспортного флота, подчинены и самостоятельные предприятия — порты, судоремонтные заводы, путевое хозяйство, экспедиционные отряды аварийно-спасательных, судоподъемных и подводно-технических работ (ЭО АСПТР). Технический надзор на морском транспорте осуществлял Морской регистр СССР.

Руководство речным и автомобильным транспортом с 1956 г. целиком находилось в ведении союзных республик.

Управление воздушным транспортом в 1964 г. подверглось реорганизации. 27 июля 1964 г. Главное управление гражданского воздушного флота было ликвидировано и на его базе создан общесоюзный центральный орган — *Министерство гражданской авиации СССР*¹. Его задачи — разработка новых направлений в развитии гражданской авиации, развитие воздушных сообщений, обеспечение перевозок пассажиров и грузов². Гражданская авиация относится к числу наиболее быстро развивающихся отраслей народного хозяйства. Важное место в деятельности Аэрофлота занимали международные воздушные сообщения. Совершенствовалась организационная структура Аэрофлота: в ряде районов (в

¹ См.: ВВС СССР. 1964. № 31. Ст. 373.

² См.: СП СССР. 1965. № 16. Ст. 127; 1969. № 8. Ст. 50; 1984. № 26. Ст. 137.

Прибалтике, Молдавии, Закавказье) имелись республиканские производственные объединения.

Особое место в МГА СССР занимала *Государственная комиссия по безопасности полетов гражданской авиации СССР (Госавианадзор СССР)* — общесоюзный орган¹, состоявший из представителей министерств гражданской авиации, авиационной промышленности, радиопромышленности, обороны, промышленности средств связи и др. На него был возложен контроль за соблюдением правил полетов, руководства движением, эксплуатации техники; разработка и утверждение порядка расследования авиационных происшествий с гражданскими самолетами СССР и иностранных государств. При Госавианадзоре СССР действовал *Государственный авиационный регистр гражданской авиации СССР (Госавиарегистр)*, на который возлагался надзор за соответствием судов, аэропортов, аэродромов, воздушных трасс нормам, определявшим их годность к эксплуатации².

11 мая 1983 г. был утвержден Воздушный кодекс СССР³, определявший порядок деятельности авиации в целях обеспечения безопасности полетов и охраны интересов государства. Он распространялся не только на собственно гражданскую, но и на всю авиацию СССР, в том числе и работавшую на строительстве, обслуживании экспедиций и т.п. Полеты иностранных воздушных судов в воздушном пространстве СССР разрешались в соответствии с условиями международных договоров и только по установленным трассам (перечень таких трасс и аэропортов, утвержденный Советом Министров СССР, публиковался в сборниках аэронавигационной информации).

Особым видом транспорта является трубопроводный транспорт. Известен он еще с древнейших времен, но интенсивное его развитие началось лишь после II мировой войны. Если в 1940 г. общая протяженность нефтепроводов составляла 4,1 тыс. км, то в 1950 г. — уже 8 тыс., а в конце восьмой пятилетки — 105 тыс. км. С середины 60-х годов развернулось широкое строительство нефте- и газопроводов, трубопроводов по транспортировке других продуктов: этиленопроводы, аммиакопроводы, рассолопроводы. Используются трубопроводы и для перемещения сыпучих грузов — угля, щебня и т.п. По специальному постановлению ЦК КПСС и СМ СССР от 28 октября 1982 г.⁴ трубопроводный транспорт вошел в единую транспортную систему, однако управление им, в отличие от других видов транспорта, было разобщено. Магистральные трубопроводы находятся

¹ См.: СП СССР. 1975. № 12. Ст. 72.

² См. там же. 1984. № 20. Ст. 108. К гражданским воздушным судам не относились суда МО, МВД, КГБ СССР и ДОСААФ.

³ См.: ВВС СССР. 1983. № 20. Ст. 303; 1987. № 40. Ст. 652.

⁴ См.: СП СССР. 1983. № 3. Ст. 7.

в ведении различных министерств (нефтяной промышленности, газовой промышленности, угольной промышленности, химической промышленности и т.п.).

Основным органом по руководству всеми видами связи в стране оставался *Наркомат связи СССР*. В его ведении находились магистральная проводная (связь столицы страны с административными центрами союзных и автономных республик, крупными городами и зарубежными странами), внутриобластная и внутрирайонная проводная связь. Перед войной вся сеть проводной связи состояла только из воздушных линий (магистральных кабельных линий связи вообще не было), располагавшихся вдоль дорог. Накануне войны были приняты меры для развития собственной системы связи Наркомата обороны СССР, в котором были созданы Управление связи Красной Армии и отдел связи оперативного управления Генштаба. Помимо электросвязи в ведении Наркомата связи СССР находились средства радиосвязи и радиовещания: к 1941 г. насчитывалось 1010 радиопередатчиков магистральной, межобластной и внутриобластной связи. Еще 5900 радиостанций находились в ведении других наркоматов и учреждений страны. Предполагалось, что во время войны НКС СССР передаст военному командованию необходимые средства для обеспечения связи со всеми вооруженными силами.

В первые же дни войны в составе Наркомата связи было создано Центральное управление полевой связи, при штабах фронтов — управления полевой связи, при штабах армий — инспектораты полевой связи. Они являлись связующим звеном между органами управления общегосударственной и военной связи. На местах наркомат развернул военно-оперативные узлы связи для обеспечения связи фронтов и армий. В начале войны многие специалисты общегосударственной связи использовались в войсках. По мере освобождения территорий они по решению Главного управления связи РККА (создано в августе 1941 г. вместо Управления связи НКО СССР) возвращались в систему НКС СССР.

В годы войны предприятия связи понесли весьма значительный урон, в денежном выражении составлявший 3 млрд. руб. В послевоенный период перед учреждениями связи стояла трудная задача — восстановление и дальнейшее развитие средств связи.

В связи с расширением прав союзных республик по руководству народным хозяйством в декабре 1954 г. общесоюзное Министерство связи было преобразовано в союзно-республиканское¹, а в республиках созданы одноименные министерства, которым передавались функции Министерства связи СССР по руководству всеми средствами связи на территории республики. В их ведение перешли радиовещание, радиофикация, телевидение, почтовая, телеграфная, телефонная связь (за исключением специальной, находившейся в

¹ См.: ВВС СССР. 1955. № 1. Ст. 1.

ведении некоторых ведомств, например связи Министерства морского флота и т.п.), т.е. средства связи общего пользования. Министерство связи СССР сохранило за собой оперативное руководство связью общесоюзного значения: магистральными телеграфно-телефонными линиями связи, особой радиослужбой, ведением переговоров с иностранными государствами об организации международной связи. Оно являлось центральным органом по руководству всеми видами связи — почтовой, телеграфной, телефонной и радиосвязью общего пользования, а также техническими средствами радиовещания, радиофикацией и распространением произведений печати¹. 18 апреля 1963 г. было ликвидировано Министерство связи РСФСР и все руководство связью на территории РСФСР было возложено на Министерство связи СССР. 13 июля 1979 г. Министерство связи РСФСР было восстановлено².

В производственном отношении система связи представляла собой многоотраслевое хозяйство, в котором каждая подотрасль (почта, телеграф, телефон, радио- и спутниковая связь) имела свои особенности. Управление отраслью строилось по производственно-территориальному признаку, оно было многозвенным и состояло из двух, трех, четырех, а иногда даже пяти звеньев. В систему входили: Министерство связи СССР, одноименные министерства союзных республик, подведомственные им производственно-технические управления связи областей, краев, автономных республик, телеграфы, почтамты, телецентры, радиоцентры, телефонные станции, организации «Союзпечати» и другие предприятия.

Управление внешнеэкономическими связями и внутренней торговлей. Конституция СССР 1936 г. определила, что внешняя торговля на основе государственной монополии относится к исключительному ведению Союза ССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления. Центральным органом руководства ею по-прежнему оставался *Наркомат внешней торговли СССР* (общесоюзный). Продолжали действовать и уполномоченные наркомата при правительствах союзных республик. Внешнеторговые операции (размещение заказов за границей и т.п.), как и раньше, осуществляли различные всесоюзные внешнеторговые объединения. Сохранились в прежнем виде и все таможенные органы наркомата и система его органов за границей (накануне войны торговые представительства действовали в 25 странах мира). За 1918—1938 гг. круг торговых партнеров СССР расширился с 9 до 41. В середине 30-х годов экономические возможности Советского Союза позволяли ему отвергать соглашения, содержавшие дискриминационные условия. В этот период изменилась структура

¹ См.: СП СССР. 1968. № 6. Ст. 32.

² См.: ВВС СССР. 1979. № 29. Ст. 709.

импорта: доля машин и оборудования по сравнению с первой пятилеткой стала меньше, увеличилась доля каучука, кофе, какао; расширилась торговля с восточными странами — Монголией, Ираном, Турцией, Афганистаном. К 1938 г. экспорт СССР по физическому объему превышал импорт в 13 раз. Постепенно ликвидировались концессии: к 1939 г. их осталось всего 10 (японские, датские и немецкие).

Большую роль в развитии внешнеторговых связей в эти годы играла *Всесоюзная торговая палата* — общественная организация, работавшая под общим наблюдением Наркомата внешней торговли СССР. Она содействовала проведению в СССР ярмарок и выставок зарубежных государств, выдавала патенты и реализовывала изобретения за границей и т.п.

В целом в довоенный период объем внешнеторговых операций СССР был относительно небольшим, среди экспортируемых товаров преобладали сырье и продовольствие, а импортируемых — машины и оборудование.

Война привела к резкому сокращению торговых связей. Деятельность наркомата за границей свертывалась, торгпредства отзывались. Торговые связи сохранились лишь с США. В 1942 г. в Вашингтоне был создан специальный орган — Советская правительственная закупочная комиссия для организации поставок по ленд-лизу.

После войны капиталистические страны установили объединенный контроль над экспортом товаров в СССР и в страны Восточной Европы, были введены списки так называемых стратегических товаров, вывоз которых полностью запрещался. «Холодная война» затормозила развитие советско-американского сотрудничества. В июне 1951 г. США заявили о прекращении действия торгового соглашения 1937 г.¹ Но несмотря на это, в послевоенные годы внешняя торговля СССР развивалась быстрыми темпами. Торговля велась уже не только с капиталистическими странами, но и с образовавшимися после войны странами народной демократии. Задачи МВТ СССР несколько изменились: появилась новая форма торговых отношений — поставки в страны социалистического лагеря комплексного оборудования. Дальнейшее развитие научно-технического сотрудничества было невозможно без единого органа руководства. 15 января 1955 г. было создано *Главное управление по делам экономических связей со странами народной демократии при СМ СССР*. Оно руководило экономическими связями лишь со странами народной демократии Юго-Восточной Европы. В связи с расширением экономической помощи странам Юго-Восточной Азии и Африки 1 июля 1957 г. Главное управление было реорганизовано в *Государственный*

¹ См.: Известия. 1951. 21 и 26 августа.

комитет СМ СССР по внешним экономическим связям (ГКЭС)¹. Комитет создавался как общесоюзный орган по руководству экономическими связями СССР и по подготовке проектов межправительственных соглашений по вопросам экономического сотрудничества. Практическую работу осуществляли подведомственные ему всесоюзные объединения («Техноэкспорт», «Проммашэкспорт», «Тяжпромэкспорт» и др.).

Руководство государственной внутренней торговлей сохранялось за Наркоматом внутренней торговли СССР (союзно-республиканским). В январе 1938 г. он был переименован в Наркомат торговли СССР. Наркомат торговли продолжал руководить государственной внутренней торговлей в союзных республиках через одноименные республиканские наркоматы. Непосредственно он управлял лишь ограниченным числом торговых организаций. Наркомат регулировал торговлю, осуществлявшуюся другими наркоматами и ведомствами.

В годы Великой Отечественной войны организация внутренней торговли существенно изменилась, соответственно перестроился и аппарат управления ею. Военная обстановка потребовала временно перейти к нормированному снабжению населения по карточкам. С июля 1941 г. была введена карточная система. Устанавливался строгий контроль за использованием всех ресурсов, что обеспечивало бесперебойное снабжение фронта и тыла продовольственными и промышленными товарами. Карточки на хлеб вводились повсеместно, на важнейшие продовольственные товары — в 43 городах. С января 1942 г. важнейшие виды промтоваров также распределялись по карточкам. В составе наркомата было организовано специальное Управление по нормированному снабжению, а при местных отделах торговли — контрольно-учетные бюро продовольственных и промтоварных карточек. Большая часть торговых предприятий была переведена на так называемые закрытые формы торговли с прикреплением потребителей к магазинам и столовым. Одним из важнейших мероприятий в области снабжения населения явилась организация отделов рабочего снабжения (ОРСов). Они создавались преимущественно при крупных промышленных предприятиях. С первых месяцев войны наркомат наладил в ряде городов коммерческую торговлю, которая оказала оздоровляющее влияние на товарооборот. Она явилась средством борьбы со спекуляцией на рынке и средством снабжения населения сверх установленных норм.

В июле 1941 г. совместным приказом наркомов обороны и торговли был создан Главвоенторг НКТ СССР, в задачи которого входила организация торговли, общественного питания, бытового обслуживания войсковых частей. Одновременно создавались фронто-

¹ Гм.: ВВС СССР. 1957. № 15. Ст. 338.

вые и армейские полевые военторги (на хозрасчете), автолавки и буфеты в частях. К концу войны в полевых военторгах работало около 30 тыс. работников торговли, общественного питания и бытового обслуживания¹.

После окончания войны перед органами торговли встали новые задачи: восстановление и расширение по сравнению с довоенным временем розничной сети государственной и кооперативной торговли. Предстояло наладить свободную торговлю, стабилизировать цены и товарооборот в стране. В решении этой задачи большое значение имело проведение денежной реформы и отмена карточной системы. В декабре 1947 г. были снижены коммерческие цены, ликвидирована множественность цен. Отмена карточек и одновременное проведение денежной реформы были вызваны необходимостью ликвидировать разрыв, образовавшийся между количеством денег, находившихся в обращении, и размерами товарной массы. Это позволило избежать преувеличенного спроса на товары, развития спекуляции. Почти все ОРСы отдельных наркоматов и других ведомств упразднились как выполнившие свою задачу.

В марте 1953 г. при общей реорганизации министерств Министерство торговли было объединено с Министерством внешней торговли в *Министерство внешней и внутренней торговли СССР*. 24 августа 1953 г. оба министерства были восстановлены².

В области внешней торговли центральным органом оставалось *Министерство внешней торговли СССР* (общесоюзное). Оно руководило всеми внешнеторговыми операциями и деятельностью непосредственно ему подчиненных организаций и учреждений внутри страны и за границей. Заграничными органами министерства являлись торгпредства. В их задачи входило содействие развитию торговли и других хозяйственных отношений. Торгпредство представляло интересы СССР за границей, контролируя все операции, давало разрешение на ввоз в СССР товаров, изучало рынок страны пребывания, информировало советские и иностранные организации о товарах, в отдельных случаях совершало торговые сделки. На торгпредства распространялись все виды иммунитета и неприкосновенности³.

Большое значение имела деятельность *Всесоюзной торговой палаты*, работавшей под общим руководством МВТ СССР. 10 марта 1972 г. она была переименована во *Всесоюзную торгово-промышленную палату*. Она занималась организацией ярмарок и выставок зарубежных государств в СССР. При ней действовала *Внешнеторговая арбитражная комиссия*, которая рассматривала споры, выте-

¹ В 1956 г. Главвоенторг был передан из системы МТ СССР в ведение Министерства обороны СССР.

² См.: бывш. ЦГАНХ СССР. Ф. 7523. Оп. 57. Д. 887. Л. 43—45.

³ См.: ВВС СССР. 1982. № 40. Ст. 769; 1989. № 9. Ст. 218.

кавшие из внешнеторговых контрактов советских организаций с предприятиями стран, не входивших в СЭВ¹; *Морская арбитражная комиссия*, которая разрешала споры, вытекавшие из договорных отношений в торговом мореплавании²; *Бюро диспетчеров* — официальных экспертов, производивших расчет убытков при аварии.

Оперативную деятельность в области внешней торговли осуществляли экспортные и импортные объединения. Одни из них только вели торговлю, другие — наряду с торговлей занимались и производством («Союзпушнина»), третьи — осуществляли транспортное обслуживание («Союзвнештранс»). По постановлению СМ СССР от 31 мая 1978 г. всесоюзные внешнеторговые объединения были реорганизованы во всесоюзные хозрасчетные внешнеторговые объединения³. Все ВХВО входили в систему МВТ СССР, каждое ВХВО представляло собой единый хозяйственный комплекс, в составе которого действовали специализированные фирмы и другие организации. Возглавляли ВХВО генеральный директор и правление, в которое входили представители МВТ и других министерств и ведомств на паритетных началах. В задачи ВХВО входило осуществление экспортно-импортных операций, изучение конъюнктуры рынка, разработка проектов планов и предложений по новым формам связей, реклама, устройство выставок и ярмарок, руководство деятельностью советских специалистов за границей.

Без существенных перемен продолжал работать *ГКЭС СССР* — общесоюзный орган по руководству экономическими связями СССР. Он осуществлял организацию поставок оборудования и материалов для строившихся при техническом содействии СССР объектов в социалистических и развивающихся странах, готовил национальные кадры для развивающихся стран, оказывал техническое содействие министерствам и ведомствам по строительству предприятий и сооружений. Практическая работа осуществлялась союзными объединениями, подведомственными ГКЭС («Техноэкспорт», «Проммашэкспорт» и др.). К 1980 г. при посредничестве ГКЭС СССР в зарубежных странах было построено более 2 тыс. предприятий и еще 1600 строились, было подготовлено 600 тыс. квалифицированных рабочих⁴. Сложившееся в отрасли положение привело к «монополизму» МВТ СССР, что явилось причиной колоссальных злоупотреблений.

В области внутренней торговли главным звеном оставалось Министерство торговли СССР (союзно-республиканское). До 1953 г. оно руководило главным образом розничной торговлей, с 1953 г. —

¹ См.: ВВС СССР. 1975. № 17. Ст. 269.

² См. там же. 1980. № 42. Ст. 868.

³ См.: СП СССР. 1978. № 13. Ст. 91.

⁴ См.: Внешняя торговля. 1980. № 3. С. 27—30.

розничной и всей оптовой торговлей, для чего из промышленных министерств ему были переданы сбытовые главные управления. Таким образом, впервые было достигнуто единство руководства оптовой и розничной торговлей. В связи с этим в составе министерства образовались новые главки для руководства оптовой торговлей, и министерство превратилось из регулирующего органа в орган прямого руководства всей торговлей. Роль республиканских министерств торговли была снижена, усилилась централизация руководства этой отраслью. Это порождало волокиту, отсутствие самостоятельности и инициативы местных организаций торговли, безответственность.

В 1954 г. были сокращены излишние звенья в аппарате; сеть специализированных магазинов передана из ведения главков оптовой торговли местным торгам; в ведение министерств торговли союзных республик и их местных органов были переданы 38 тыс. предприятий торговли; на местах было проведено укрупнение торговых баз и контор. Все это позволило в 1954—1956 гг. сократить численность административно-управленческого аппарата на 56,8 %.

В 1956 г. вся оставшаяся сеть розничной торговли и общественного питания была передана из ведения МТ СССР в ведение республиканских министерств и их местных органов. За общесоюзным министерством осталось только руководство оптовой торговлей, планирование товарооборота в стране, распределение товарных фондов по союзным республикам. В 1957 г. в связи с ликвидацией промышленных министерств оптовая торговля перешла в ведение министерств торговли союзных республик. 26 ноября 1958 г. МТ СССР было упразднено¹, его функции и подведомственные организации переданы министерствам торговли союзных республик (они сохранялись) и Госплану СССР. В больших масштабах розничная торговля велась и кооперацией, главным образом потребительской.

Однако дальнейший ход событий показал, что внутренняя торговля как отрасль государственного управления не может не регулироваться в общесоюзном масштабе. С ликвидацией МТ СССР основным регулирующим органом стал Госплан СССР. К нему отошли функции по планированию межреспубликанских поставок товаров народного потребления, экспорта и импорта этих товаров, утверждение цен. 7 декабря 1962 г. был создан и специальный орган в этой области — *Государственный комитет СМ СССР по торговле*². В соответствии с хозяйственной реформой 1965 г. 3 октября 1965 г. он был преобразован в союзно-республиканское *Министерство торговли СССР*³. Оно руководило розничной и оптовой тор-

¹ См.: ВВС СССР. 1958. № 34. Ст. 416.

² См. там же. 1962. № 49. Ст. 520.

³ См. там же. 1965. № 39. Ст. 558.

говлей, разрабатывало планы развития торговли и общественного питания, распределяло товарные фонды по союзным республикам¹.

Еще в 1977 г. в совместном постановлении ЦК КПСС и СМ СССР «О мерах по дальнейшему развитию торговли» была сформулирована задача по устранению многоступенчатости управления (министерствам по каждой группе товаров — а их сотни тысяч — приходилось иметь дело с 15 республиканскими оптовыми организациями). Фактически эта задача не была решена и в начале 90-х годов. Рост объема торговой деятельности ведет к увеличению числа работников торговли: в начале 80-х годов в торговле было занято около 10 млн. чел., из них 1,5 млн. — на погрузочно-разгрузочных и подсобных работах. В 1986 г. предусматривалось перейти в союзных республиках на двухзвенную систему управления розничной торговлей и общественным питанием и, главное, перевести управление торговлей с бюджетного финансирования на финансирование за счет отчислений от деятельности подчиненных предприятий и совершенствования отношений с промышленностью. Принятый тогда целый комплекс нормативных актов², определявших правовую основу работы торговли в условиях перестройки, до начала 90-х годов не воплотился на практике из-за саботажа управленческого аппарата.

Управление геологией и охраной природной среды. Геологическая служба и горный надзор, являясь отраслью государственного управления, относятся, как и некоторые другие отрасли (транспорт, связь, энергетическое хозяйство и др.), к отраслям инфраструктуры, т.е. обслуживающим промышленное и сельскохозяйственное производство.

23 марта 1939 г. на базе Главного геологического управления Наркомтяжпрома СССР был создан *Комитет по делам геологии при СНК СССР*³. Он руководил комплексными геолого-разведочными работами по всем видам полезных ископаемых, геофизическими, гидрогеологическими, инженерно-геологическими работами и исследованиями, производил геологическое картирование.

После окончания Великой Отечественной войны задачи восстановления промышленности требовали расширения поисков промышленных запасов сырья. 14 июня 1946 г. комитет был преобразован в *Министерство геологии СССР*⁴ (общесоюзное).

Для обеспечения контроля за правильной эксплуатацией месторождений полезных ископаемых 17 октября 1947 г. было образовано

¹ См.: СП СССР. 1968. № 14. Ст. 92.

² См. там же. 1986. № 20. Ст. 108; № 24. Ст. 139; № 25. Ст. 140.

³ См. там же. 1939. № 23. Ст. 139.

⁴ См.: ВВС СССР. 1946. № 21.

Главное управление государственного горного надзора при СМ СССР¹. В его задачи входило обеспечение охраны недр, выдача разрешений на разработку месторождений и контроль за их эксплуатацией. В ходе общей реорганизации министерств 15 марта 1953 г. Министерство геологии было упразднено², а его функции переданы тем отраслевым министерствам, в ведении которых находилась добывающая промышленность (министерствам металлургической промышленности, угольной промышленности, нефтяной промышленности, промышленности стройматериалов и др.). Однако 31 августа 1953 г. на базе геологических служб промышленных министерств и ликвидированного Главного управления государственного горного надзора при СМ СССР было создано общесоюзное (с 12 января 1956 г. — союзно-республиканское³) Министерство геологии и охраны недр СССР⁴. Оно руководило всеми геолого-разведочными работами, охраной недр, контролировало эксплуатацию месторождений.

1 июля 1954 г. на базе комиссии по запасам полезных ископаемых в составе Министерства геологии была образована Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при СМ СССР — общесоюзный орган. ГКЗ осуществляла проверку подсчетов и утверждение разведанных запасов полезных ископаемых, несла ответственность за обоснованность устанавливаемых для минерального сырья кондиций, осуществляла методическое руководство работой территориальных комиссий по запасам Министерства геологии⁵.

В 1954 г. была восстановлена служба горного надзора. 1 июля 1954 г. был создан Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при СМ СССР (в апреле 1958 г. ликвидирован, в январе 1966 г. восстановлен⁶). 13 марта 1963 г. Министерство геологии и охраны недр СССР было ликвидировано, его функции стал выполнять союзно-республиканский Государственный геологический комитет⁷. 2 октября 1965 г. последний был преобразован в союзно-республиканское Министерство геологии СССР⁸ (с 7 сентября 1987 г. — общесоюз-

¹ См.: СП СССР. 1947. № 9. Ст. 154.

² См.: ВВС СССР. 1953. № 3.

³ См. там же. 1956. № 3. Ст. 68.

⁴ См.: Сборник Законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938—1956). С. 81.

⁵ См.: СП СССР. 1965. № 22. Ст. 162; 1972. № 7. Ст. 36.

⁶ См. там же. 1966. № 2. Ст. 17.

⁷ См.: ВВС СССР. 1963. № 11. Ст. 136.

⁸ См. там же. 1965. № 39. Ст. 558.

ное¹). Его основные задачи — организация геологосъемочных, поисковых, разведочных, гидрогеологических работ, разработка правил пользования недрами, осуществление государственного контроля за ведением работ по геологическому изучению недр и за использованием и охраной подземных вод².

Образованный 15 января 1966 г. союзно-республиканский *Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при СМ СССР*³ (с 1981 г. — Государственный комитет СССР⁴) осуществлял горный надзор, контроль за соблюдением правил и норм по безопасному ведению работ, связанных с использованием недр, контроль за хранением, использованием и учетом взрывчатых материалов, применяемых в народном хозяйстве⁵. Госкомитет — союзно-республиканский орган. Подобные органы были созданы во всех союзных республиках, кроме РСФСР, на территории которой контроль осуществлял непосредственно Госкомитет СССР⁶.

Все возрастающее значение гидрометеорологической службы для развития народного хозяйства, расширение ее задач по всестороннему изучению и контролю состояния природной среды обусловили принятие Президиумом Верховного Совета СССР 30 марта 1978 г. указа о преобразовании Главного управления гидрометслужбы при СМ СССР в *Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды*⁷. Охрана природы и рациональное использование природных ресурсов в условиях быстрого развития промышленности, транспорта, сельского хозяйства являются в современных условиях одной из важнейших экономических и социальных задач. На комитет возлагалась ответственность за организацию и деятельность государственной системы наблюдения и контроля за состоянием природной среды — охрана земель, защита от загрязнения вод и воздушного бассейна, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов. В 1978 г. в составе комитета была создана Государственная инспекция по охране атмосферного воздуха от загрязнений⁸. В 80-е годы различные виды наблюдений вели 12 тыс. станций и постов гидрометеорологической сети, 16 тыс.

¹ См.: ВВС СССР. 1987. № 37. Ст. 601.

² См.: СП СССР. 1968. № 20; Ст. 144; 1978. № 21. Ст. 130; 1979. № 17. Ст. 114.

³ См. там же. 1962. № 2. Ст. 17.

⁴ См.: ВВС СССР. 1981. № 31. Ст. 935.

⁵ См.: СП СССР. 1968. № 4. Ст. 17; 1978. № 24. Ст. 150; ВВС СССР. 1978. № 45. Ст.

735.

⁶ См.: СП СССР. 1982. № 11. Ст. 64.

⁷ См.: ВВС СССР. 1978. № 14. Ст. 226.

⁸ См.: СП СССР. 1978. № 2. Ст. 6.

агрометеорологических постов в колхозах и совхозах изучали режим осадков, 26 судов экспедиционного гидрометеорологического флота проводили комплексные исследования в Мировом океане.

7 января 1988 г. было издано совместное постановление ЦК КПСС и СМ СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»¹, в соответствии с которым 16 января 1988 г. был создан *Государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприрода)*². Ему были частично переданы функции и соответствующие подразделения Госагропрома СССР, Госкомитета гидрометслужбы СССР, министерств геологии, рыбного хозяйства, лесной промышленности и др. Одновременно Госкомитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды был переименован в *Госкомитет СССР по гидрометеорологии*.

Органы управления финансами и кредитом. Центральным органом руководства финансовой, кредитной и денежной системой страны оставался *Наркомат финансов СССР* (союзно-республиканский). Структура наркомата сложилась к 1938 г. и более двадцати лет почти не менялась. Центральный аппарат наркомата включал три главных управления (государственного страхования, финансового контроля, трудовых сберегательных касс) и 12 управлений (доходов, кредита, валютное, налоговое, бюджетное и др.). В целях обеспечения действенного финансового контроля в октябре 1937 г. в составе Наркомфина СССР было создано контрольно-ревизионное управление³. На него возлагались проверка соблюдения республиканскими и местными органами, наркоматами и учреждениями СССР законов о бюджетных правах, контроль за исполнением бюджетов, за правильным и экономным использованием бюджетных средств, за соблюдением штатного расписания и т.п. Наряду с этим контрольно-ревизионное управление проверяло, как поставлен внутриведомственный финансовый контроль. Оно имело местные органы — главных контролеров-ревизоров в союзных республиках, старших контролеров-ревизоров в автономных республиках, краях, областях. Централизованный характер контрольно-ревизионной работы обуславливался необходимостью обеспечить объективный финансовый контроль. К осени 1939 г. в системе наркомата (помимо банков и сберкасс) работало 104 тыс. сотрудников финорганов.

В предвоенные годы повысилась роль *Госбанка СССР*. В связи с масштабом его операций и для усиления его роли в январе 1938 г. он был передан из ведения Наркомфина СССР в непосредственное

¹ См.: СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

² См.: ВВС СССР. 1988. № 3. Ст. 45.

³ См.: СЗ СССР. 1937. № 70. Ст. 329.

подчинение СНК СССР¹. Председатель правления Госбанка вошел в состав правительства. Госбанк, таким образом, обрел самостоятельность. На 1 января 1941 г. он имел около 4 тыс. учреждений, обслуживал 844 тыс. предприятий. НКФ СССР непосредственно руководил только бюджетно-финансовым, страховым и сберегательным делом и банками долгосрочного кредитования: Промбанком, Сельхозбанком, Цекомбанком и Торгбанком.

С началом Великой Отечественной войны перед Наркомфином была поставлена задача резко сократить расходы, не связанные с военным производством, выявить дополнительные ресурсы: доходы бюджета значительно упали из-за свертывания производства для гражданских нужд. Задача была решена за счет введения новых налогов (военный, на холостяков), выпуска в обращение облигаций государственных займов (за 1941—1945 гг. они дали 76 млрд. руб.), проведения денежно-вещевых лотерей, ограничения выплаты вкладов, прекращения выдачи ссуд под залог облигаций госзаймов, бронирования на вкладах компенсаций рабочим и служащим за неиспользованные в годы войны отпуска. По инициативе трудящихся возник Фонд обороны. Одновременно были повышены цены на товары не первой необходимости (водку, табак, парфюмерию). Все это дало результаты: в течение войны дефицит государственного бюджета был невелик, а в 1944 г. доходы уже на 4,7 млрд. руб. превышали расходы. Много хлопот доставила «валютная интервенция» фашистов: оккупанты, сохранив за советским рублем платежную силу, организовали скупку советской валюты, вывезли в Германию около 4 млн. советских денег (после войны они были обнаружены в Рейхсбанке, оприходованы и возвращены), забрасывали много фальшивых денег.

С окончанием войны были отменены или сокращены многие налоги, с 1947 г. по 1954 г. 7 раз проводилось снижение цен на товары. 14 декабря 1947 г. ЦК КПСС и СМ СССР было принято постановление «О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольственные и промышленные товары»: новые деньги обменивались в соотношении 10:1; обмен был осуществлен за неделю (16—22 декабря). Денежная реформа 1947 г. позволила приостановить инфляционные процессы. Этому способствовало и жестокое ограничение доходов основной массы населения, высокоэффективные капиталовложения в восстановление народного хозяйства, сокращение военных расходов. 28 февраля 1950 г. советский рубль был переведен на золотое обеспечение и его курс в отношении иностранных валют стал повышаться: теперь он исчислялся не на базе доллара (как это делалось с 1937 г.), а на золотой основе.

¹ См.: Стенографический отчет первой сессии Верховного Совета СССР первого созыва. С. 113, 199.

Без существенных изменений финансовые и кредитные учреждения действовали до 1946 г., когда Госбанк СССР снова перешел в подчинение Минфина СССР. Эта реорганизация не способствовала улучшению работы кредитных органов. В 1954 г. Госбанк СССР выделился из состава Министерства финансов СССР и стал подчиняться непосредственно правительству СССР, председатель Правления Госбанка СССР на правах министра вошел в состав правительства.

Во время обсуждения контрольных цифр развития народного хозяйства на 1959—1965 гг. было выдвинуто предложение для улучшения финансирования и контроля за строительством объединить отраслевые банки долгосрочного кредитования. В результате реорганизации 7 апреля 1959 г. были упразднены Сельхозбанк, Цескомбанк и коммунальные банки, а Промбанк преобразован во Всесоюзный банк финансирования капитальных вложений (Стройбанк СССР). Функции упраздненных банков распределялись между Госбанком СССР и Стройбанком СССР¹.

В Стройбанке СССР сосредоточивалось все финансирование и кредитование капитальных вложений жилищного, коммунального, промышленного и культурно-бытового строительства. Стройбанк СССР являлся крупным кредитным учреждением, обслуживавшим все подрядные организации в промышленности, на транспорте, в связи, в строительстве². В связи с огромными объемами капитального строительства возрастала роль и значение этого банка, производившего расчеты в капстроительстве и осуществлявшего контроль рублем за работой строительных министерств и ведомств, других организаций при помощи более чем 600 тыс. республиканских, обл-, гор-, райотделений³. В 50—70-е годы в связи с частыми реорганизациями всего государственного аппарата неоднократно менялась подведомственность Стройбанка СССР (в 1959—1961 гг. он находился в ведении Минфина СССР, в 1961—1963 — при СМ СССР, в 1963—1965 — при ВСНХ СССР, с 1965 г. — при СМ СССР и т.д.).

Госбанк СССР — один из крупнейших банков в мире выступал как единый эмиссионный банк, организующий и регулирующий денежное обращение, банк краткосрочного и долгосрочного кредитования и финансирования капвложений отдельных отраслей, кассовый и расчетный центр страны. Кроме того, он обслуживал колхозы и совхозы, кооперацию и индивидуальное жилищное строительство в сельской местности. В 60—80-х годах в системе Госбанка СССР было

¹ См.: ВВС СССР. 1959. № 14. Ст. 88; СП СССР. 1981. № 30. Ст. 176.

² См.: СП СССР. 1981. № 3. Ст. 12.

³ См. там же. 1964. № 19. Ст. 122; 1969. № 14. Ст. 76.

15 республиканских контор, 200 краевых, областных, городских контор, более 4 тыс. районных отделений, 75 тыс. сберегательных касс. Госбанк СССР проводил совместно с Внешторгбанком СССР международные расчеты, кредитование советской внешней торговли, выполнял операции с иностранной валютой, золотом, устанавливал курсы валют в рублях.

В денежно-кредитную систему входили также *Банк для внешней торговли (Внешторгбанк) СССР*² и сеть советских банков за границей — Московский народный банк в Лондоне с отделениями в Сингапуре и Бейруте, Оствестбанк во Франкфурте-на-Майне, Коммерческий банк в Париже, Русско-иранский банк в Тегеране и др. В 1980 г. деловые контакты осуществлялись с 1730 банковскими учреждениями 120 государств мира.

Органы управления планированием, статистикой, материально-техническим снабжением и ценами. Согласно Конституции СССР 1936 г., утверждение народно-хозяйственных планов СССР относилось к компетенции высших органов государственной власти и государственного управления СССР, а непосредственная разработка планов и контроль за их исполнением — к компетенции специальных органов. В качестве такого органа выступала *Государственная плановая комиссия (Госплан) при СНК СССР*. Госплан СССР, сохраняя права постоянной комиссии СНК СССР, разрабатывал и представлял правительству перспективные, годовые и квартальные планы, разрабатывал методологию планирования. При Госплане СССР — как подведомственный ему, но самостоятельный орган — действовало ЦУНХУ (с 1941 г. — ЦСУ) СССР.

Одной из самых болезненных проблем был вопрос о том, как сочетать отраслевое планирование (от союзного наркомата до завода), в основе которого лежало отраслевое построение всей экономики, и территориальное, которое нельзя было игнорировать в силу федеративного принципа построения государства. Поскольку местные плановые комиссии не являлись органами собственно Госплана СССР, а подчинялись исполкомам соответствующих Советов и госпланам союзных республик, то в конце 30-х годов в ряд экономических районов, в союзные республики были направлены уполномоченные Госплана СССР.

Небольшой (30—40 квалифицированных специалистов) аппарат уполномоченного выявлял резервы народного хозяйства на местах, контролировал выполнение планов, создание топливной базы и т.п. Материалы их работы использовались в отделах и секторах Госплана при подготовке различных документов, а часть — направлялась в

¹ Передачи в ведение Госбанка СССР 4 октября 1962 г. (см.: СП СССР. 1972. № 10. Ст. 50).

² См.: СП СССР. 1982. № 18. Ст. 95.

Экономсовет и другие хозяйственные советы СНК СССР. В составе Госплана СССР были образованы девять специальных отделов территориального планирования, что позволило соединить планирование территориальное и отраслевое. Для обеспечения Госплана необходимой информацией о новейших достижениях науки и техники в стране и за рубежом в 1939 г. был создан Институт технико-экономической информации (ИТЭИН) при Госплане СССР.

В годы Великой Отечественной войны система планирования народного хозяйства несколько изменилась. Поскольку основной задачей было укрепление оборонной мощи страны, мобилизация всех экономических ресурсов на нужды фронта, то составлялись не народно-хозяйственные, а военно-хозяйственные планы. Первый такой план на III квартал 1941 г. был разработан через неделю после начала войны, а в августе — на IV квартал 1941 г. и на 1942 г. Для всестороннего анализа положения дел в народном хозяйстве, выявления всех ресурсов и резервов органами статистики в сжатые сроки (7—15 дней) проводились срочные переписи материалов и оборудования. За время войны было проведено 105 таких переписей. В годы войны резко повысилась централизация планирования, оно стало более оперативным. Непосредственное руководство планированием осуществлял ГКО: он утверждал народно-хозяйственные планы, контролировал их выполнение, опираясь на систему плановых органов. Изменились адресаты планирования: если до войны Госплан планировал производство продукции по наркоматам и по союзным республикам, то теперь плановые задания адресовались непосредственно предприятиям. Плановые органы проводили работу и по маршрутизации перевозок металла, нефти, кокса и т.п. Удвоилось и количество централизованно распределяемых видов продукции.

С августа 1943 г. в Госплане СССР велась систематическая работа по составлению перспективных планов восстановления и развития хозяйства пострадавших от оккупации районов. Впоследствии эти работы слились с подготовкой проекта пятилетнего плана восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946—1950 гг.

К концу 1947 г. выявилась необходимость создания самостоятельных органов для осуществления планирования, материально-технического снабжения народного хозяйства и внедрения новой техники. 9 января 1948 г. были изданы три указа Президиума Верховного Совета СССР¹. По первому из них Государственная плановая комиссия преобразовывалась в *Государственный плановый комитет (Госплан) при СМ СССР* (во главе с Н.А. Вознесенским). За ним были оставлены лишь функции планирования народного хозяйства, учета и

¹ См.: ВВС СССР. 1950. № 15.

контроля за выполнением народно-хозяйственных планов. Согласно второму указу, был образован *Государственный комитет СМ СССР по материально-техническому снабжению народного хозяйства (Госснаб)* (во главе с Л.М. Кагановичем). На него возлагалась задача материально-технического снабжения народного хозяйства, в состав его были включены все снабженческие органы при СМ СССР (Главметаллоснаб, Главнефтеснаб и т.п.). По третьему указу был образован *Государственный комитет СССР по внедрению передовой техники в народное хозяйство (Гостехника)* (во главе с В.А. Малышевым). В его ведение перешли Комитет по изобретениям и открытиям при СМ СССР, Комитет стандартов и другие организации. В ходе этой перестройки ЦСУ было выделено из состава Госплана СССР и преобразовано в *Центральное статистическое управление при СМ СССР*. Аналогичные преобразования происходили и в союзных республиках.

В дальнейшем по мере усложнения задач руководства народным хозяйством плановые и снабженческие органы СССР неоднократно перестраивались. Вскоре после образования Гостехники СССР было признано, что борьба за технический прогресс является прямой обязанностью каждого министерства и ведомства, и в 1951 г. Гостехника была упразднена. Органы материально-технического снабжения народного хозяйства как самостоятельные учреждения просуществовали до 1953 г., когда при общей реорганизации министерств они были объединены с Госпланом СССР¹. Последний снова стал и планирующим органом, и органом материально-технического снабжения народного хозяйства. Однако в условиях многоотраслевого народного хозяйства и централизаций всех распределительных функций совмещение перспективного и текущего планирования и материально-технического снабжения не позволяло Госплану сосредоточить внимание на разработке крупных народно-хозяйственных проблем.

Общее направление перестройки планирования заключалось, во-первых, в усилении роли Госплана СССР, во-вторых, в разграничении перспективного и текущего планирования. Поэтому в мае 1955 г. Госплан был разделен² на *Государственную комиссию СМ СССР по перспективному планированию (Госплан СССР)* и *Государственную экономическую комиссию СМ СССР по текущему планированию народного хозяйства (Госэкономкомиссия СССР)*. К ведению Госплана была отнесена разработка только перспективных планов (10—15 лет), к ведению Госэкономкомиссии — разработка текущих планов (на основе пятилетних) и планов материально-

¹ См.: ВВС СССР. 1951. № 4.

² См. там же. 1953. № 3.

³ См. там же. 1955. № 8. Ст. 199.

технического снабжения. Как текущие, так и перспективные планы составлялись в отраслевом разрезе с учетом экономического районирования. Задачи Госплана и Госэкономкомиссии состояли в правильном распределении капитальных вложений по отраслям и экономическим административным районам, в обеспечении пропорционального развития всех отраслей народного хозяйства.

Реорганизация управления промышленностью и строительством в 1957 г. повлекла за собой и перестройку плановых органов. 10 мая 1957 г. Госплан был преобразован в единый орган перспективного и текущего планирования, Госэкономкомиссия упразднена¹. В первое время, чтобы не нарушить бесперебойное материально-техническое снабжение народного хозяйства в связи с ликвидацией промышленных министерств, на Госплан СССР возлагалось распределение материальных ресурсов в централизованном порядке: в его составе действовали 17 отраслевых главных управлений по сбыту продукции². 17 апреля 1958 г. они были реорганизованы в 10 главных управлений³ по межреспубликанским поставкам по отдельным видам продукции⁴ (планирование поставок по союзным республикам, на экспорт, в государственный резерв и т.п.). 28 февраля 1959 г. Госплан СССР разделился на два ведомства: перспективного планирования — *Государственный научно-экономический совет СМ СССР* и текущего планирования — *Государственный плановый комитет СМ СССР*⁴.

Эти же процессы протекали и в республиках. Но практика показала, что планирование народного хозяйства и координирование снабженческо-сбытовой деятельности совнархозов посильны не для всех республик. В особо затруднительном положении оказались такие республики, как РСФСР, УССР, КазССР, т.е. республики с сильно развитой многоотраслевой промышленностью.

24 ноября 1962 г. Государственный научно-экономический совет был упразднен, его функции переданы Госплану СССР⁵. Одновременно функции текущего планирования Госплан СССР передал вновь созданному *СНХ СССР*⁶. 13 марта 1963 г. Госплан СССР был преобразован в *Государственный плановый комитет СССР* и подчинен *ВСНХ СССР*⁷. Функции планирования он стал осуществлять через госпланы союзных республик и подчиненные ему непосредственно 15 отраслевых государственных комитетов: Госкомитет

¹ См.: ВВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275.

² См.: СП СССР. 1957. № 6. Ст. 65.

³ См. там же. 1958. № 8. Ст. 68.

⁴ См.: ВВС СССР. 1959. № 9. Ст. 70.

⁵ См. там же. 1962. № 48. Ст. 493.

⁶ См. там же. Ст. 495.

⁷ См. там же. 1963. № 11. Ст. 133.

химической промышленности (16.I.64—2.X.65), Госкомитет нефтедобывающей промышленности (16.I.64—2.X.65), Госкомитет нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности (16.I.64—2.X.65), Госкомитет по топливной промышленности (2.XII.61—11.I.63), Госкомитет по черной и цветной металлургии (11.I.63—2.X.65), Госкомитет по электротехнике (13.XII.63—2.X.65), Госкомитет по машиностроению (30.III.63—2.X.65), Госкомитет тяжелого, энергетического и транспортного машиностроения (30.III.63—2.X.65), Госкомитет автотракторного и сельскохозяйственного машиностроения (13.III.63—2.X.65), Госкомитет химического и нефтеперерабатывающего машиностроения (30.III.63—2.X.65), Госкомитет по приборостроению, средствам автоматизации и системам управления (30.III.63—2.X.65), Госкомитет по легкой промышленности (13.III.63—2.X.65), Госкомитет по пищевой промышленности (13.III.63—2.X.65), Госкомитет по лесной, целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей промышленности и лесному хозяйству (13.III.63—2.X.65), Госкомитет по профессионально-техническому образованию (11.III.63—9.X.65).

СНХ СССР свои функции по текущему планированию осуществлял через ВСНХ РСФСР и СНХ других союзных республик.

Таким образом, Госплан разрабатывал в основном перспективы развития отдельных отраслей промышленности, а совнархозовское планирование велось в территориальном разрезе. Сложилось такое положение, при котором планы, например, по новой технике, рассматривались и утверждались одними органами, планы производства — другими, а вопросы снабжения — третьими. Поэтому утвержденные планы часто менялись, что дезорганизовывало работу предприятий. Кроме того, было весьма трудно увязать текущий и перспективный планы. Предприятия заранее не знали перспектив развития своего производства.

Вопросы планирования обсуждались на сентябрьском Пленуме ЦК КПСС 1965 г. Пленум поставил перед Госпланом СССР следующую задачу: «и в управлении промышленностью и в народнохозяйственном плане поднять значение отрасли промышленного производства и обеспечить правильное сочетание планирования по отраслям с планированием по республикам и экономическим районам»¹. В развитие рекомендаций Пленума 2 октября 1965 г. Госплан был преобразован в Госплан СМ СССР на правах министерства, а СНХ СССР ликвидирован. Таким образом, Госплан вновь стал органом и перспективного, и текущего планирования². Но в законе оговаривалось, что все отраслевые планы по всем республикам (в том числе и по предприятиям, находящимся на территории этих республик, но подчиняющимся общесоюзным

¹ Правда. 1965. 28 сентября.

² См.: ВВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

министерствам) разрабатываются госпланами этих республик, т.е. Госплан корректировал планирование по отраслям и по республикам. 17 июня 1982 г. Совмин СССР утвердил новое положение о Государственном плановом комитете СССР¹, основными задачами которого являлись подготовка проектов государственных планов экономического и социального развития и контроль за их выполнением, координация деятельности министерств и ведомств в области планирования, методическое руководство в области планирования, внедрение и развитие автоматизированной системы плановых расчетов и т.п. Одновременно вернулись к довоенной идее создания в ряде экономических районов аппарата уполномоченных Госплана СССР. 29 сентября 1982 г. было утверждено положение об уполномоченном Госплана СССР по экономическому району СССР². Основной задачей уполномоченного являлась подготовка предложений по развитию территориально-производственного комплекса региона (Северный экономический район, Уральский экономический район и т.п.³). В условиях перестройки функции и компетенция Госплана СССР были уточнены в совместном постановлении ЦК КПСС и СМ СССР от 17 июля 1987 г.⁴

Большие изменения произошли в организации материально-технического снабжения. До середины 80-х годов в стране существовало практически две системы органов снабжения — межотраслевая и ведомственная. Первую возглавлял созданный 2 октября 1965 г. *Государственный комитет СМ СССР по материально-техническому снабжению (Госснаб)*⁵ (с 5 июля 1978 г. — Государственный комитет СССР), на долю которого приходилось 60 % распределяемых средств производства от общего товарооборота. Госснаб СССР являлся единым вневедомственным центральным органом всей системы материально-технического снабжения народного хозяйства страны. В 1969 г. было утверждено положение о Госнабе, где были определены его основные задачи: реализация планов материально-технического снабжения, организация сбыта готовой продукции, установление рациональных связей между поставщиками и потребителями, контроль за выполнением министерствами и ведомствами планов поставок продукции, выявление и реализация излишков продукции⁶.

В 1965 г. в связи с переходом к отраслевому принципу управления промышленностью восстанавливать ведомственную систему

¹ См.: СП СССР. 1982. № 20. Ст. 102.

² См. там же. № 28. Ст. 145; № 31. Ст. 158; 1984. № 30. Ст. 140.

³ См. там же.

⁴ См. там же. 1987. № 33. Ст. 115.

⁵ См. там же. 1965. № 19—20. Ст. 152.

⁶ См. там же. № 13. Ст. 69.

органов материально-технического снабжения было признано нецелесообразным, сохранялась только территориальная межотраслевая система. Ее основными звеньями были территориальные управления и главки по снабжению и сбыту. При этом в РСФСР территориальные управления (всего их было 31) непосредственно подчинялись Госснабу СССР, на территории УССР и КазССР — главснабам этих республик, в остальных республиках было создано по одному главснабу. Что касается снаббытовых главков в союзных и союзно-республиканских министерствах, то они выполняли только «бумажные» функции — определяли потребности и распределяли фонды между главками министерства, своих контор и баз не имели.

Союзные и республиканские органы Госснаба СССР имели в 1983 г. в разных районах страны около 4 тыс. хозрасчетных снабженческо-сбытовых организаций, которые обслуживали более 250 тыс. предприятий. Эта громоздкая, дорогостоящая и плохо работавшая система в условиях перестройки являлась тормозом ускорения развития народного хозяйства. Одно из перспективных направлений — развитие оптовой торговли средствами производства. Впервые об этом было сказано в решениях сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС. Однако за 25 лет наладить оптовую торговлю так и не удалось.

В июле 1965 г. для совершенствования системы цен и методов ценообразования при Госплане был образован *Государственный комитет цен*¹. В декабре 1969 г. он был преобразован в союзно-республиканский *Государственный комитет цен СМ СССР*² (с 27 июня 1989 г. — Государственный комитет СССР по ценам). Его задачи — обеспечение единства политики в вопросах цен во всех звеньях народного хозяйства, своевременное изменение цен в зависимости от условий производства, повышение роли цен в стимулировании производства.

Одним из важнейших рычагов государственного управления и планового руководства развитием народного хозяйства в СССР являлась централизованная система учета и статистики. Союзно-республиканским органом по учету и статистике, в отраслях народного хозяйства и централизованному руководству делом статистики в стране являлось *Центральное статистическое управление при СМ СССР (ЦСУ СССР)* (с 5 июля 1978 г. — Центральное статистическое управление СССР³). Его основные задачи — совершенствование единой научной методологии и организации статистики, анализ статистических материалов и представление правительству докладов

¹ См.: СП СССР. 1965. № 15. Ст. 118.

² См.: ВВС СССР. 1970. № 1. Ст. 1.

³ См.: СП СССР. 1978. № 16. Б/ст.

и предложений по актуальным вопросам развития народного хозяйства и культуры, сбор и обработка статистических данных, составление отчетного баланса народного хозяйства, межотраслевого баланса производства и распределения продукции, создание автоматизированной системы государственной статистики. 8 августа 1987 г. ЦСУ СССР было преобразовано в союзно-республиканский *Государственный комитет СССР по статистике*.

Глава 5

ОБЩЕФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО- КУЛЬТУРНЫМ СТРОИТЕЛЬСТВОМ

Органы управления в области регулирования трудовых отношений, зарплаты и социального обеспечения. На протяжении длительного времени в вопросах регулирования труда и заработной платы накопилось много неувязок — разницей в тарификации и нормировании труда, в оплате труда рабочих одной категории в разных отраслях и т.п. Со времени тарифной реформы 1932 г. тарифная система не менялась. В результате многое в ней устарело и требовало существенных поправок. Средняя заработная плата рабочих и служащих в промышленности, как отмечалось на XX съезде КПСС, увеличилась с 1940 по 1955 г. более чем в два раза, а тарифные ставки почти не менялись. Образовался разрыв между возросшей фактически заработной платой и тарифными ставками рабочих, и половина зарплаты складывалась за счет премий и других доплат. Это являлось одной из причин того, что в промышленности неудовлетворительно было поставлено нормирование труда.

В целях усиления государственного контроля за работой министерств и ведомств в области труда и заработной платы и для разработки проектов законов по этим вопросам указом Президиума Верховного Совета СССР 24 мая 1955 г. был образован *Государственный комитет СМ СССР по вопросам труда и заработной платы*¹. Положение о Государственном комитете определяло его главные задачи — инспектирование и контроль за работой министерств и ведомств в области труда и зарплаты, разработка проектов законов и постановлений по вопросам труда и зарплаты,

¹ См.: ВВС СССР. 1987. № 32. Ст. 515.

² См. там же. 1956. № 8. Ст. 196.

межотраслевое и межрайонное регулирование условий и оплаты труда.

Государственный комитет проверял ведомства, разрабатывал совместно с ВЦСПС и Минфином СССР тарифные пояса по заработной плате, координировал нормирование труда в отдельных отраслях и районах, утверждал межотраслевые нормы выработки и оплату труда для предприятий, разрабатывал мероприятия по борьбе с текучестью рабочей силы, проводил научно-исследовательскую работу в этой области. Ему были предоставлены большие права: издавать обязательные постановления, правила и инструкции; приостанавливать действие приказов министерств и ведомств, противоречащих законодательству; поручать министерствам и ведомствам, союзной и республиканским академиям наук проведение работ по вопросам труда и зарплаты.

За годы существования Госкомитета его функции значительно расширились. На первый план выдвинулись задачи разработки и внедрения мер по сокращению продолжительности рабочего дня, упорядочению зарплаты. За 1956—1961 гг. комитет ввел новые условия оплаты труда во всех производственных отраслях народного хозяйства, ликвидировал ведомственный разрыв в оплате труда работников одной категории.

Указом Президиума Верховного Совета СССР 17 августа 1976 г. Госкомитет был преобразован в *Государственный комитет СМ СССР по труду и социальным вопросам*¹ (с 5 июля 1978 г. — Государственный комитет СССР по труду и социальным вопросам). По новому положению² его основными задачами являлись: совершенствование форм заработной платы и систем премирования; обобщение практики прогрессивных форм материального поощрения; разработка мер по рациональному использованию трудовых ресурсов; координация работ министерств и ведомств в области организации, нормирования и оплаты труда; разработка мер по совершенствованию тарифной системы. Совместно с ВЦСПС он разрабатывал показатели отнесения предприятий и учреждений к группам по оплате труда, типовые перечни профессий рабочих, утверждал межотраслевые нормативы по труду, положения о режиме рабочего времени и времени отдыха работников отдельных отраслей народного хозяйства. Совместно с ВЦСПС и Министерством здравоохранения СССР Госкомтруд утверждал списки и перечни производств с вредными условиями труда. Кроме того, Госкомтруд СССР руководил деятельностью госкомитетов союзных республик по труду и координировал работу их министерств социального обеспечения (кроме финансовых и хозяйственных вопросов). Он разрабатывал предложения по дальнейшему

¹ См.: ВВС СССР. 1976. № 34. Ст. 487.

² См.: СП СССР. 1977. № 26. Ст. 170.

совершенствованию социального обеспечения и вносил их на рассмотрение правительства СССР.

Управление здравоохранением, физкультурой и спортом. До середины 30-х годов дело руководства охраной здоровья граждан было децентрализовано, наркоматы здравоохранения являлись республиканскими органами. Однако развитие научных исследований в медицине, расширение ее профилактического направления, целый ряд проводимых мероприятий в области санитарии (например, постановление ЦИК и СНК СССР от 23 августа 1931 г. «О санитарной охране границ»), а также присоединение к международным конвенциям и соглашениям (в частности, в 1925 г. к Парижской конвенции 1912 г.) требовали создания единого в масштабах страны ведомства, которое могло бы централизованно руководить здравоохранением. Первым таким органом стала созданная в августе 1935 г. *Всесоюзная государственная санитарная инспекция при СНК СССР* — общесоюзный орган, объединивший работу государственных инспекций республиканских наркомздравов. Создание инспекции стимулировало развертывание санитарной работы и улучшение санитарного обслуживания населения. Это положило основание важнейшей отрасли — санитарного контроля и надзора. Независимость этого контроля обеспечивалась правами ВГСИ как организационного, так и запретительного характера и вертикальным подчинением всех звеньев государственной санитарной инспекции вышестоящему санитарному инспектору. С 1939 г. повсеместно появлялись санитарно-эпидемиологические станции (СЭС). К 1941 г. в системе НКЗ СССР их было уже 1760. Кроме того, на ВГСИ был возложен контроль за оборотом в СССР опиума и других наркотических средств¹.

20 июня 1936 г. был создан объединенный (союзно-республиканский) *Наркомат здравоохранения СССР* и ВГСИ вошла в его состав². В Наркомздраве СССР сосредоточивались общее руководство развитием здравоохранения в СССР и непосредственное управление курортами, санаториями и противозидемическими учреждениями общесоюзного значения, предприятиями медицинской промышленности, санитарный надзор за предприятиями пищевой промышленности. Целый ряд организаций и учреждений передавался из ведения наркомздравов союзных республик, главным образом Наркомата здравоохранения РСФСР, в ведение общесоюзного наркомата. В непосредственное подчинение Наркомздрава СССР перешли наиболее крупные курорты, санатории, лечебницы спецназначения, заводы медицинской промышленности (оборудования, инструментов), почти все медицинские научно-исследовательские

¹ См.: СЗ СССР. 1935. № 41. Ст. 348.

² См. там же. 1936. № 26. Ст. 246.

³ См. там же. № 40. Ст. 337.

институты и учреждения санитарного надзора. Функции и права республиканских учреждений здравоохранения, и особенно РСФСР, были значительно сужены. Кроме того, с 1 января 1939 г. в ведение НКЗ СССР были переданы все учреждения и предприятия из системы Исполкома Союза Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца — санаторные и лечебные учреждения, промышленные предприятия и стройки. НКЗ СССР также ведал судебно-медицинской экспертизой¹, была учреждена должность главного судмедэксперта страны.

В предвоенные годы особое внимание уделялось сельской медицине. По постановлению СНК СССР от 23 апреля 1938 г. «Об укреплении сельского врачебного участка» все амбулатории и больницы в сельской местности переводились с сельского на районный бюджет.

Наркомат здравоохранения СССР, как и другие ведомства, в годы Отечественной войны перестроил свою работу. Вместе с военными организациями он обеспечивал медицинское обслуживание армии, развернул сеть госпиталей. 22 ноября 1941 г. ГКО возложил ответственность за медицинское обслуживание раненых на НКЗ СССР: все эвакогоспитали, сформированные в военное время, передавались в подчинение НКЗ СССР, а эвакопункты оставались в ведении Главного военно-санитарного управления армии. Медицинское обслуживание граждан в годы войны не прекратилось. В июле 1942 г. наркомат начал создавать медсанчасти на крупных предприятиях оборонного значения. В 1943 г. сеть горбольниц увеличилась по сравнению с довоенной на 15 %, молочных кухонь — на 27, женских и детских консультаций — на 7,6 %. Медицинская промышленность значительно повысила выпуск готовой продукции, особенно стрептоцида и сульфидина (на 150—200 %).

В годы Отечественной войны было разрушено и повреждено 40 тыс. больниц и других лечебных учреждений, которые в послевоенные годы необходимо было восстанавливать. После войны быстро росло число медицинских учреждений, особенно учебных заведений. К 1947 г. в СССР существовало 72 медицинских вуза (в 1913 г. — 13 медицинских факультетов), а количество обучавшейся молодежи достигло 116 тыс. (в 1913 г. — 8500). Еще в годы войны по постановлению СНК СССР 30 июня 1944 г. была создана *Академия медицинских наук СССР* — высшее научное учреждение в области медицины.

После войны Министерство здравоохранения управляло делом охраны здоровья трудящихся через одноименные министерства союзных республик и их местные органы — отделы здравоохранения исполкомов Советов. Непосредственно оно руководило наиболее

¹ См.: СП СССР. 1939. № 43. Ст. 232.

крупными и важными учреждениями здравоохранения — научно-исследовательскими институтами, курортами и санаториями¹. Минздрав СССР содействовал развитию научных исследований и осуществлял координацию и перспективное планирование в области медицины. В годы войны и первые послевоенные годы ряд министерств и ведомств организовал свои собственные медслужбы, которые организационно не подчинялись Минздраву СССР, но и для них решения министерства по вопросам лечения, профилактики и другим чисто медицинским вопросам являлись обязательными.

Особое место в деятельности Минздрава СССР занимал санитарный надзор. Он осуществлялся Государственной санитарной инспекцией МЗ СССР и ее органами на местах. Они контролировали соблюдение санитарно-гигиенических норм в проектировании, строительстве, реконструкции промышленных предприятий, курортов, городов и промышленных центров, контролировали соответствие санитарным нормам продуктов питания и промышленных изделий. Органы Государственной санитарной инспекции осуществляли и текущий санитарный надзор за состоянием всех действующих государственных и общественных организаций².

Несколько изменилась компетенция союзного Министерства здравоохранения в 60-е годы. Во-первых, с расширением прав союзных республик министерствам здравоохранения республик был передан из ведения Минздрава СССР целый ряд медицинских учреждений, научно-исследовательских институтов, учебных заведений. Во-вторых, курортное дело перешло в ведение профсоюзов: 10 марта 1960 г. было издано постановление СМ СССР «О передаче профсоюзам санаториев и домов отдыха»³, а 5 сентября 1973 г. утверждено положение о курортах⁴. На основании этих постановлений в ведение ВЦСПС передавались все курорты, санатории, дома отдыха (кроме туберкулезных). Всего профсоюзы получили 1500 санаторно-курортных учреждений со всем оборудованием и вспомогательными службами. Отныне ими руководил ВЦСПС и республиканские советы профсоюзов. Строительство новых санаториев и курортов пока осуществлялось силами государственных строительных организаций. Все туберкулезные санатории с 1960 г. перешли на государственный бюджет и управлялись министерствами здравоохранения СССР и союзных республик.

Для удовлетворения потребностей страны в медикаментах и медицинской технике на XXIII съезде партии намечалось увеличить темпы развития медицинской промышленности. В 1967 г. в этой

¹ См.: СП СССР. 1964. № 24. Ст. 142; 1968. № 14. Ст. 91; 1969. № 19. Ст. 158.

² См. там же. 1973. № 16. Ст. 86.

³ См. там же. 1960. № 8. Ст. 52.

⁴ См. там же. 1973. № 20. Ст. 112.

отрасли было создано *Министерство медицинской промышленности СССР*¹.

До конца 60-х годов советская система здравоохранения по праву считалась самой эффективной в мире. Основные ее принципы (государственность, плановость, бесплатность, общедоступность, профилактическая направленность), разработанные еще первым наркомом Н.А. Семашко, заимствовались и трансформировались применительно к национальным условиям почти всеми развитыми капиталистическими странами². Но советское здравоохранение не сумело своевременно отреагировать на изменения в структуре патологии населения, разработать стратегию дальнейшего развития, полагаясь лишь на рост финансирования отрасли. Однако доля затрат на здравоохранение и физкультуру в национальном доходе страны за последние 25 лет не возросла, составляя примерно 3—4 %³. Впрочем, увеличение ассигнований, как показывает практика, само по себе не даст большого эффекта.

В обеспечении охраны здоровья советских людей важная роль принадлежит физической культуре и спорту.

В июне 1936 г. Всесоюзный совет физкультуры при ЦИК СССР был упразднен, вместо него создан союзно-республиканский *Всесоюзный комитет по делам физкультуры и спорта при СНК СССР* как орган государственного руководства и контроля за работой по развитию физкультуры и спорта⁴.

В конце 50-х годов была предпринята попытка передать эту отрасль из ведения государственных органов общественным организациям. В январе 1959 г. Всесоюзный комитет по делам физкультуры и спорта был упразднен и создана общественная организация — *Союз спортивных обществ и организаций СССР*⁵. Союз действовал на основании устава, принятого на учредительной конференции 18 апреля 1959 г., и являлся добровольным объединением по массовому развитию физкультуры и спорта, вовлечению населения в занятия спортом и повышению мастерства спортсменов. Свои задачи он осуществлял через добровольные спортивные общества, находившиеся в его ведении (за исключением некоторых, например «Динамо»). Строился союз по территориальному признаку. Его высший орган — Всесоюзная конференция — созывался Центральным советом союза не реже одного раза в четыре

¹ См.: ВВС СССР. 1967. № 18. Ст. 234.

² См.: Кричагин В. Перед выбором // Коммунист. 1988. № 7. С. 55—57.

³ Для сравнения заметим, что доля затрат на здравоохранение в США увеличилась за тот же срок вдвое, а в Японии — более чем вдвое.

⁴ См.: СЗ СССР. 1936. № 35. Ст. 310.

⁵ См.: СП СССР. 1959. № 1. Ст. 1.

года. В период между конференциями деятельностью союза руководил Центральный совет и его Президиум.

Однако передача функций государства по руководству этой отраслью общественной организации, как показал опыт, была преждевременной. И в конце 1968 г. Союз спортивных обществ и организаций был ликвидирован, одновременно создан *Комитет по физической культуре и спорту при СМ СССР*¹. В январе 1969 г. была утверждена его структура в составе Главного управления физического воспитания населения и нескольких управлений: зимних видов спорта, водных видов спорта, прикладных видов спорта, спортивных игр и т.д. 11 апреля 1986 г. он был преобразован в *Государственный комитет СССР по физической культуре и спорту*.

Непосредственное участие в руководстве физкультурным движением принимают профсоюзы, в ведении которых к началу 80-х годов имелось 19 спортивных обществ, более 70 тыс. физкультурных коллективов, которые охватывали 13 млн. чел.

Управление начальным, средним и высшим образованием. Управление народным образованием приобрело законченные организационные формы к середине 30-х годов и до 60-х годов почти не менялось. Руководство начальной и средней школой, профессионально-техническим образованием и высшей школой сосредоточивалось в республиканских наркоматах просвещения, общесоюзного органа в этой области не было.

В 20—30-е годы существовала весьма пестрая система подготовки рабочих кадров, включавшая различные школы, курсы, из которых наиболее устойчивыми оказались школы фабрично-заводского ученичества (ФЗУ). В 1929 г. они перешли в ведение промышленных наркоматов и до 1933 г. наркомпросы республик осуществляли по отношению к ним лишь руководство учебной частью. Это позволяло приблизить обучение к производству, но одновременно вело к узкоотраслевому подходу в подготовке рабочих кадров. Количество школ ФЗУ и школ обучения без отрыва от производства (ФЗО) росло очень быстро, а добиться единства содержания обучения было невозможно, планирование подготовки кадров было крайне затруднено, общая потребность экономики в кадрах никем не изучалась и т.п. Подготовка кадров отставала от потребностей производства: в 1938/39 уч. году в ведении хозяйственных наркоматов было 1535 школ ФЗУ с 242 тыс. учащихся.

2 октября 1940 г. был издан указ Президиума Верховного Совета СССР «О государственных трудовых резервах»². Он предусматривал ежегодно выпускать 1 млн квалифицированных рабочих, для чего

¹ См.: СП СССР. 1968. № 20. Ст. 139; 1969. № 20. Ст. 116.

² См.: ВВС СССР. 1986. № 16. Ст. 266.

³ См. там же. 1940. № 37.

предлагалось учредить три типа учебных заведений: ремесленные училища (с двухгодичным сроком обучения), школы ФЗО (с шестимесячным сроком обучения) и железнодорожные училища (с двухгодичным сроком обучения) для подготовки рабочих массовых профессий. Для организации планомерной подготовки кадров рабочих 2 октября 1940 г. при СНК СССР было создано *Главное управление трудовых резервов (ГУТР)*¹ (союзно-республиканское). Одновременно в союзных республиках образовались управления трудовых резервов при правительствах республик. Главное управление составляло планы подготовки рабочих кадров по профессиям, разрабатывало и утверждало учебные планы и программы, издавало учебники и учебные пособия. Набор в ремесленные и железнодорожные училища и школы ФЗО, как и распределение, был плановый (в случае недобора разрешалось добирать до плана в порядке мобилизации).

В системе ГУТР учащиеся обучались по 300 специальностям, среди которых были и очень узкие. При пересмотре номенклатуры специальностей была сокращена в 4 раза. Уже в 1940/41 уч. году было около 4 тыс. учебных заведений, в которых обучался 1 млн чел. За 1941—1943 гг. в системе трудовых резервов было подготовлено 1 606 450 специалистов².

Подготовка специалистов высшей квалификации в вузах и техникумах еще в конце 20-х годов отошла в ведение хозяйственных наркоматов. В ведении наркомпросов республик остались только педагогические и художественные учебные заведения и программно-методическое руководство всеми вузами. Это имело определенное положительное значение. Однако наркоматы порой увеличивали число вузов, не учитывая возможностей учебно-материальной базы, что привело к возникновению в начале 30-х годов множества карликовых и параллельных вузов. 19 сентября 1932 г. ЦИК СССР принял постановление «Об учебных программах и режиме в высшей школе и техникумах»³, в котором рекомендовал упорядочить сеть вузов и номенклатуру специальностей. Число вузов к 1937 г. сократилось до 683 (за счет укрупнения)⁴, программно-методическое руководство было передано из наркомпросов вновь созданному в 1932 г. *Всесоюзному комитету по высшему техническому образованию при ЦИК СССР*⁵ во главе с Г.М. Кржижановским. Комитет координировал деятельность наркоматов по подготовке специалистов, контролировал качество подготовки, устанавливал номенклатуру специальностей, утверждал типовые учебные планы и программы.

¹ См.: ВВС СССР. 1940. № 37.

² См.: ГАРФ. Ф. 9507. Оп. 1. Д. 215. Л. 9.

³ См.: СЗ СССР. 1932. № 68. Ст. 409.

⁴ См.: Народное образование в СССР. 1917—1967. М., 1967. С. 275.

⁵ См.: СЗ СССР. 1932. № 68. Ст. 409.

Однако непосредственное руководство вузами оставалось за соответствующими наркоматами, в составе которых действовали главные управления учебных заведений. Уже к 1934 г. 75 % всех студентов вузов были выходцами из рабочих и крестьян. Это позволило изменить условия приема в вузы. В постановлении ЦИК и СНК СССР от 29 декабря 1935 г. отменялись ограничения, связанные с социальным происхождением поступающих или с ограничением прав их родителей¹.

Централизация руководства высшим образованием была завершена в 1936 г. (к этому времени вузы находились в ведении 34 наркоматов). По постановлению ЦИК и СНК СССР от 21 мая 1936 г. комитет был ликвидирован и создан *Всесоюзный комитет по делам высшей школы при СНК СССР (ВКВШ)*². При его председателе действовал Совет из представителей союзных и республиканских наркоматов и других учреждений, в ведении которых были вузы³. Накануне войны в непосредственном ведении ВКВШ находилось 19 вузов из 817, подчинявшихся 120 наркоматам. Они ежегодно выпускали 100—110 тыс. специалистов. На комитет возлагалось рассмотрение планов развития высшей школы в СССР, установление количества и типов учебных заведений, контингента учащихся, утверждение учебных планов и программ по общественным дисциплинам, присвоение ученых званий. При наркоматах, где имелись вузы, учреждались управления учебных заведений. До 1939 г. распределение выпускников осуществлялось не вузами, а соответствующим наркомом (и расходы по отправке выпускников оплачивались наркоматами). С передачей в 1939/40 уч. году ряда вузов и промакадемий в ведение ВКВШ на него возлагалось и распределение.

Директора вузов утверждались и смещались только ВКВШ по представлению соответствующих наркоматов, деканы утверждались начальником управления учебных заведений наркомата, и только заведующие кафедрами избирались по конкурсу и утверждались ВКВШ. Организационные и правовые основы деятельности самих вузов были в 1938 г. закреплены в Типовом уставе вуза⁴. В вузах национальных республик в обязательном порядке вводилось преподавание русского языка.

Таким образом, к 1940 г. народным образованием руководили три органа: детскими учреждениями и общеобразовательной школой — наркомпросы союзных республик, средним техническим образованием — Главное управление трудовых резервов, высшим образованием — Всесоюзный комитет по делам высшей школы. Однако

¹ См.: СЗ СССР. 1936. № 1. Ст. 2.

² См. там же. Ст. 6; № 27. Ст. 250.

³ См. там же. № 34. Ст. 308.

⁴ См.: СП СССР. 1938. № 41. Ст. 237.

следует сказать, что они не охватывали всей сети школ, вузов и техникумов в стране. Дело в том, что значительная часть учебных заведений оставалась в ведении наркоматов.

В годы войны крупнейшие вузы были эвакуированы, многие закрыты или объединены: сеть вузов в 1942/43 уч. году уменьшилась на 40 %, число студентов сократилось в 2,5 раза. Были введены новые учебные планы с ускоренным обучением (вместо 5 лет — 3,5, вместо 4 лет — 3 года), уменьшились летние и зимние каникулы, в вузах вводились новые дисциплины («Методика и организация политпросветработы в Красной Армии» — на истфаках, «Артиллерия», «Авиационные приборы» — для специальностей механика и математика, «Противохимическая оборона» — в химических институтах и во всех вузах — 20-часовой курс «Великая Отечественная война»). Резко сократился прием в аспирантуру. С 1 октября 1941 г. вводилось всеобщее военное обучение. Руководило этой работой Главное управление всеобщего военного обучения Наркомата обороны СССР, в составе ВКВШ СССР был создан отдел военной подготовки¹.

По постановлению СНК СССР от 2 июля 1943 г. на ВКВШ было возложено учебно-методическое руководство техникумами (промышленными, сельскохозяйственными, транспортными, связи, экономическими), для чего в его составе было создано Главное управление по руководству техникумами². В его задачи входило развитие сети техникумов, планирование приема (совместно с наркоматами), разработка номенклатуры специальностей, разработка и утверждение программ общеобразовательных и общетехнических дисциплин.

Ущерб, причиненный за годы войны высшей школе, был огромным: 334 вуза были совершенно уничтожены, в других пострадало оборудование, библиотеки, уникальные экспонаты вывезены в Германию. За 1946—1950 гг. было восстановлено и построено более 18 тыс. школ, успехи школьного строительства позволили в 1949—1950 гг. приступить к практическому осуществлению всеобщего 7-летнего обучения в городе и деревне. Сеть вузов по важнейшим отраслям была восстановлена уже в 1945/46 уч. году (кроме педагогических, экономических, правовых). После войны значительное количество вузов находилось в ведении наркоматов, ряд вузов вообще выпадал из сферы влияния ВКВШ. Это приводило к неравномерному распределению вузов по районам страны, параллелизму в их работе. Поэтому 10 апреля 1946 г. ВКВШ был упразднен и создано союзно-республиканское *Министерство высшего образования СССР*, в ведение которого перешли более 300 крупных вузов, в том числе

¹ См.: Сборник основных постановлений, приказов и инструкций по высшей школе. М., 1942. С. 60.

² См.: СП СССР. 1943. № 10. Ст. 169.

все университеты, технические, сельскохозяйственные, юридические, экономические вузы. В ведении соответствующих министерств остались вузы транспортные, педагогические, медицинские, архитектурные, художественные, физкультурные. На министерство возлагалось и руководство техникумами. 30 сентября 1946 г. Главное управление трудовых резервов было преобразовано в *Министерство трудовых резервов СССР*.

При общей реорганизации министерств в марте 1953 г. восемь ведомств, в том числе министерства высшего образования и трудовых резервов, были объединены в Министерство культуры СССР¹. Но попытка сосредоточить в одном органе руководство различными отраслями социально-культурного строительства оказалась явно неудачной. И через год из МК СССР выделился ряд самостоятельных ведомств. 9 марта 1954 г. для руководства высшим образованием в стране было создано общесоюзное *Министерство высшего образования СССР*. Уже в декабре 1954 г. оно было преобразовано в союзно-республиканское, а в 1959 г. переименовано в *Министерство высшего и среднего специального образования*².

В задачи МВиССО СССР входили изучение совместно с Госпланом СССР потребностей в специалистах средней и высшей квалификации, общее методическое руководство одноименными республиканскими министерствами в деле подбора руководящих и педагогических работников учебных заведений³, организация издания учебников, пособий и другой литературы. В непосредственном ведении Минвуза СССР находилось не многим более 30 вузов — наиболее крупные вузы Москвы и Ленинграда, три института на Украине, Университет дружбы народов им. П. Лумумбы и др. Руководство средними учебными заведениями министерство часто поручало целому ряду министерств и ведомств. Сами техникумы находились в ведении различных организаций.

В 1954 г. из Министерства культуры СССР выделилось еще одно самостоятельное ведомство — *Главное управление трудовых резервов при СМ СССР*.

Управление в области профессионально-технического образования существенно изменилось в связи с принятием 11 июля 1959 г. постановления ЦК КПСС и СМ СССР «Об улучшении руководства профессионально-техническим образованием в СССР»⁴. Профтехучилища полностью перешли в ведение союзных республик, при правительствах которых были созданы главные управления профессионально-технического образования. Центральным органом стал *Государственный комитет по профессионально-*

¹ См.: ВВС СССР. 1953. № 3.

² См. там же. 1954. № 5. Ст. 97; 1955. № 1. Ст. 3; 1959. № 25. Ст. 136.

³ См.: СП СССР. 1960. № 10. Ст. 71; 1968. № 10. Ст. 61.

⁴ См. там же. 1959. № 15. Ст. 98.

техническому образованию при СМ СССР¹ (с 5 июля 1978 г. — Госкомитет СССР по профессионально-техническому образованию). Госкомитет осуществлял методическую помощь республикам в организации учебного процесса, в планировании, подготовке и распределении специалистов, контроль за их использованием. Государственный комитет передал главным управлениям республик учебные заведения, организации трудовых резервов, конторы материально-технического снабжения, дома культуры и строительные организации. В мае 1960 г. из ведения Госкомитета СССР республикам были переданы школы фабрично-заводского ученичества, профтехшколы и учебные заведения различных ведомств. В задачи органов профессионально-технического образования входила организация и совершенствование учебного процесса, подготовка квалифицированных рабочих кадров в училищах и непосредственно на предприятиях, издание учебной литературы².

В апреле 1969 г. ЦК КПСС и СМ СССР рассмотрели вопрос о мерах по улучшению подготовки квалифицированных рабочих в учебных заведениях. Уровень подготовки таких рабочих отставал от требований производства. Было решено постепенно преобразовать профессионально-технические учебные заведения в профтехучилища и установить 3—4-летний срок обучения по наиболее сложным профессиям, требующим общего среднего образования. Для контроля за качеством подготовки квалифицированных рабочих Государственному комитету по профтехобразованию предоставлялось право инспектировать все учебные заведения независимо от их ведомственной подчиненности. В постановлении ЦК КПСС и СМ СССР от 23 июня 1972 г. «О дальнейшем совершенствовании системы профессионально-технического образования»³ предусматривалось расширить сеть училищ со сроком обучения 1—2 года.

В области руководства начальным и средним образованием в конце 50-х годов была предпринята реформа. Это была первая в мире попытка решить проблемы, порожденные массовым образованием во всех развитых странах. Реформа школы 1958 г. была вызвана противоречием между всеобщим стремлением к получению высшего образования и потребностями экономики в рабочей силе. В 1950 г. почти все желающие могли учиться в вузах, в 1958 г. только одна треть из них была принята по конкурсу в институты, остальные же должны были пойти на производство. Но в отличие от других стран не было создано соответствующего психологического климата для урегулирования возникшей ситуации. В 1958 г. было решено одним ударом разорубить этот узел.

¹ См.: ВВС СССР. 1959. № 30. Ст. 161.

² См.: СП СССР. 1969. № 16. Ст. 87.

³ См. там же. 1972. № 12. Ст. 67.

В основе реформы лежали два положения: а) ликвидация системы «трудовых резервов», их замена профтехучилищами, куда можно было поступить после 7-го класса; б) средняя школа получала «политехнический» профиль, предполагавший сочетание образования с трудовой деятельностью, в результате которой выпускник школы получал профессию. Закон СССР «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР»¹ устанавливал, что ведущим началом в школе должна стать тесная связь обучения с трудом, повышение общего и политехнического образования. На практике реформа была осуществлена лишь частично: ее проведение требовало значительных средств на оборудование для профессионального обучения, а их не было, предприятия оказались не готовы к неожиданной педагогической нагрузке. В результате ухудшалась общая культурная подготовка, но и достаточной профессиональной подготовки школа не давала.

3 августа 1966 г. был создан общесоюзный орган по руководству народным образованием — *Министерство просвещения СССР*. Министерство руководило общим средним образованием, дошкольным воспитанием и развитием педагогической науки в стране². Система просвещения представляла собой сложную организацию: в 120 тыс. дошкольных учреждений воспитывалось 13 млн. детей; 154 тыс. общеобразовательных школ с более чем 45 млн. учащихся и 3 млн. учителей и других педагогических работников образовали второе звено; свыше 600 пединституты и училища готовили кадры для средней школы³.

12 апреля 1984 г. Верховный Совет СССР принял постановление «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы»⁴. Средняя общеобразовательная школа стала одиннадцатилетней, обучение в школе начинается с шестилетнего возраста. Резко возросла роль профтехшколы в системе народного образования. Существовавшие типы ПТУ были реорганизованы в единый тип учебного заведения — среднее профтехучилище с соответствующими отделениями по профессиям и различными сроками обучения в зависимости от уровня образования поступающих.

Управление наукой и научными учреждениями. Важным элементом стратегии развития народного хозяйства является развитие науки как основного источника экономического и социального прогресса. Научно-технический прогресс — решающий фактор роста производительных сил общества. Основное содержание государственной политики в отношении науки состоит в осуществлении конк-

¹ См.: ВВС СССР. 1959. № 1.

² См. там же. 1966. № 32. Ст. 92.

³ См.: СП СССР. 1969. № 2. Ст. 13.

⁴ См.: Коммунист. 1978. № 19. С. 23.

⁵ См.: ВВС СССР. 1984. № 16. Ст. 237.

решения мер по решению трех комплексных проблем управления наукой: а) формирование стратегии науки в масштабе страны (выбор главных направлений); б) обеспечение роста научного потенциала страны (кадры, информация, материально-техническое снабжение); в) максимальное использование научных результатов на практике.

Однако в условиях административно-командного механизма управления не было найдено действенных рычагов проведения единой государственной политики в области науки. Формально моментом рождения системы государственного руководства научным потенциалом страны считается 1918 год, когда в системе ВСНХ был создан Научно-технический отдел (НТО). Проведение единой государственной научно-технической политики обеспечивалось за счет бюджетного финансирования исследований и прямого подчинения основного потенциала «промышленной» (прикладной) науки ВСНХ. К началу 30-х годов у ВСНХ СССР уже было 86 НИИ с 47 филиалами. После ликвидации ВСНХ руководство институтами прикладного профиля было децентрализовано и передано соответствующим отраслевым наркоматам. Так начала формироваться ведомственная организация отраслевой науки. Вместе с тем в экономической системе, где абсолютной доминантой хозяйствования оказалось производство, наука заняла подчиненное место. Это проявилось в официальном отнесении ее к непроизводственной сфере и низком («остаточном») приоритете при определении ресурсов. Все отношения между производством и наукой вплоть до начала 90-х годов регулировались в административно-командном порядке: а) ведомственная организация исследований и разработок; б) планирование и контроль по формальным показателям (по количеству статей, изобретений, отчетов и т.п.); в) натуральное (фондовое) распределение ресурсов; г) преобладание властных отношений в управлении; д) затратный принцип ценообразования на продукт НИОКР. Такая система не только порождает «ведомственный патриотизм», но и приводит к появлению «балластных» организаций, разделению научного потенциала страны на изолированные ведомственные группировки, замедленному развитию сферы обслуживания самой науки (сбор, хранение и анализ информации, прогнозирование и т.п.).

Фундаментальные теоретические исследования вела Академия наук СССР, ее институты и лаборатории, отраслевые академии. В 30-е годы был сделан ряд научных открытий, позволивших создать совершенно новые направления исследований. Развитию НИР способствовал рост числа научных учреждений, появление на базе лабораторий новых институтов — горного дела, металлургии, мерзлотоведения, теоретической геофизики и др. Только за 1937—1940 гг. были открыты 264 новых научных учреждения.

В период Великой Отечественной войны продолжалось, хотя и более медленными темпами, развитие сети научных учреждений. Пересмотрела свои планы АН СССР — широкое распространение получило создание комитетов и комиссий по отраслям или пробле-

мам. Были созданы комиссии по военно-морским вопросам (руководитель — А.Ф. Иоффе), по военно-санитарным вопросам (Л.А. Орбели), по геолого-географическому обслуживанию (А.Е. Ферсман), по мобилизации ресурсов Урала (В.Л. Комаров) и др. Осенью 1942 г. развернулись исследования по урановой проблеме; для решения вопросов, связанных с созданием атомного оружия, в 1945 г. был создан Научно-технический совет при СНК СССР¹ (под председательством Б.Л. Ванникова), в 1943 г. при ГКО создан Совет по радиолокации² и т.д. В 1944—1945 гг. были открыты новые академии — медицинских наук, педагогических наук, академии наук Азербайджанской, Армянской, Казахской и Узбекской республик.

Вместе с тем административно-командная система породила авторитарную систему управления наукой, ее огосударствление, бюрократизацию. Но самый большой вред нанес развитию науки монополизм. Пагубно сказались на развитии отечественной биологии сессия ВАСХНИЛ 1948 г., разгром физиологии и медицины на сессии АН СССР и Академии медицинских наук СССР летом 1950 г., разгром в 1952 г. экономической науки.

После окончания Великой Отечественной войны темпы развития науки резко ускорились, увеличились и государственные расходы на эти цели: сформировался стереотип «чем больше, тем лучше». Численность научных работников с 1955 по 1965 г. увеличилась в 3 раза, за 1955—1975 гг. — более чем в 5 раз, достигнув 1223,4 тыс. чел.³

Первые попытки создать общесоюзный орган по руководству наукой относятся еще к 20-м годам, когда недолгое время существовали *Особый временный комитет науки при СНК СССР* (1922—1924)⁴, *Комитет по заведованию учеными и учебными учреждениями при ЦИК СССР* (1926—1938)⁵. НТР, рост числа научных учреждений и количества научных работников, увеличение финансирования науки требовали усиления централизации и координации научно-исследовательских работ.

В области научно-технического прогресса долгое время не существовало специального центрального органа руководства. С целью осуществления планомерного руководства делом внедрения новой техники в народное хозяйство и в связи с плохой постановкой этой работы в министерствах и ведомствах 28 мая 1955 г. был образован

¹ См.: Головин А.Н. и В. Курчатов. 3-е изд. М., 1978. С. 70—71.

² См.: Лобанов М.М. Начало советской радиолокации. М., 1975. С. 257.

³ См.: Коммунист. 1988. № 11. С. 102.

⁴ Подробнее см.: *Макеева В.Н.* Первый опыт государственного руководства наукой // Вестник АН СССР. 1967. № 8.

⁵ См.: *Винокурова Н.Н.* К истории создания Ученого комитета ЦИК СССР // Советские архивы. 1983. № 1.

*Государственный комитет СМ СССР по новой технике (Гостехника)*¹. С его появлением значительно повысилась роль органов по изучению и внедрению в народное хозяйство достижений науки и техники. 10 мая 1957 г. комитет был преобразован в *Государственный научно-технический комитет СМ СССР (ГНТК)*², на который возлагались задачи изучения достижений отечественной и зарубежной науки и техники, издания научно-технической литературы, контроля за развитием и внедрением новой техники в народное хозяйство СССР. По характеру выполняемых функций Гостехника и ГНТК были схожи. Но в Гостехнике все вопросы решались узким кругом постоянных членов, а деятельность ГНТК строилась на основе привлечения к работе самих новаторов производства, изобретателей и рационализаторов, т.е. специалистов, хорошо знающих специфику той или иной отрасли. В отличие от Гостехники ГНТК создавался как союзно-республиканский орган: существовали республиканские ГНТК, опиравшиеся в своей деятельности на технические управления или отделы министерств, ведомств и предприятий.

Однако с течением времени все большее значение приобретали вопросы координации научных работ, проводимых по линии АН СССР и научно-исследовательских институтов, подчиненных различным союзным и республиканским ведомствам. ГНТК вопросами координации практически не занимался. Поэтому 8 апреля 1961 г. он был преобразован в общесоюзный *Государственный комитет СМ СССР по координации научно-исследовательских работ (ГК по КНИР)*³ (с 13 марта 1963 г. — Госкомитет по координации научно-исследовательских работ СССР⁴; с 25 января 1964 г. — союзно-республиканский⁵). Он выполнял функции ГНТК и, кроме того, объединял деятельность АН СССР и союзных республик, министерств и ведомств в области научно-исследовательских работ. В его задачи входило внедрение достижений науки в народное хозяйство, координирование международных связей министерств и ведомств, руководство делом научно-технической информации в стране.

В период 1957—1965 гг., когда отраслевые промышленные министерства были упразднены, руководство отраслевыми НИИ осуществляли ГНТК и Госплан СССР, часть НИИ находилась в ведении совнархозов. Отсутствие централизованного руководства затрудняло проведение единой технической политики, тормозило внедрение но-

¹ См.: ВВС СССР. 1955. № 9. Ст. 223.

² См. там же. 1957. № 11. Ст. 275.

³ См. там же. 1961. № 15. Ст. 166, 167.

⁴ См. там же. 1963. № 11. Ст. 136.

⁵ См. там же. 1964. № 5. Ст. 60.

вой техники. Поэтому ноябрьский (1962 г.) Пленум ЦК КПСС высказался за передачу ведущих научных, проектных, конструкторских институтов с их опытными и экспериментальными базами в ведение государственных комитетов по отраслям.

2 октября 1965 г. Госкомитет был преобразован в общесоюзный *Государственный комитет СМ СССР по науке и технике*¹ (с 5 июля 1978 г. — Госкомитет СССР по науке и технике). Реорганизация преследовала цель превратить Госкомитет из органа по координации научно-технических работ в орган по координации научно-технической политики. На него были возложены подготовка совместно с АН СССР предложений по основным направлениям развития науки и техники в стране; организация разработки межотраслевых научно-технических проблем; обеспечение научно-технической информацией; контроль за внедрением достижений науки и техники в народное хозяйство; осуществление связей с зарубежными странами по вопросам научно-технического сотрудничества. Кроме того, комитет руководил научно-технической пропагандой и информацией, деятельностью ВДНХ СССР. Он был наделен большими полномочиями: правом устанавливать дополнительные задания научным учреждениям, перераспределять средства, рассматривать спорные вопросы, давать министерствам указания о прекращении научно-исследовательских работ².

Если в 60-х годах, когда численность научных работников росла на 8—10 % в год, а затраты на развитие науки — еще более высокими темпами, существовала возможность расширять фронт исследований в важнейших областях науки, то к началу 80-х годов экономическая ситуация в стране изменилась: темпы прироста научных кадров упали, затраты снизились, не выполнялись планы строительства объектов науки, резко отстало развитие научного приборостроения и т.п.

После XXVII съезда КПСС был осуществлен ряд мероприятий по изменению положения дел в науке — переход на новую систему оплаты труда, преобразование ряда НИИ в НПО, перевод научных организаций на хозрасчет. Однако принципы организации науки — ведомственная подчиненность и командные методы управления — не менялись.

Высшим научным учреждением страны являлась *Академия наук СССР*. Ее задачи: развивать исследования по ведущим направлениям науки, осуществлять перспективные научные работы в определяющих областях, изучать и обобщать достижения мировой науки, обеспечивать научное и методическое руководство по естественным и гуманитарным наукам (кроме технических наук).

¹ См.: ВВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

² См.: СП СССР. 1966. № 21. Ст. 193.

В 1957 г. по решению правительства было создано *Сибирское отделение АН СССР* — крупный научный центр на востоке страны. Оно подчинялось президиуму АН СССР и Совмину РСФСР, финансировалось по бюджету РСФСР. В Подмоскowie созданы научные центры для разработки актуальных проблем физики, химии, биологии. В 1969 г. были образованы Уральский и Дальневосточный, а в 1983 г. — Ленинградский научные центры. По мере надобности АН СССР создавала в различных местах страны свои филиалы.

В апреле 1961 г. ЦК КПСС и СМ СССР приняли постановление «О мерах по улучшению координации научно-исследовательских работ в стране и деятельности Академии наук СССР»¹. Во исполнение этого постановления АН СССР передала в ведение государственных комитетов СССР, министерств и ведомств СССР и РСФСР свыше 30 академических научных учреждений. В 1952 г. в системе АН СССР был создан Институт научной информации (в 1955 г. переименован во Всесоюзный институт научной и технической информации — ВИНТИ), который подчиняется одновременно Госкомитету СССР по науке и технике и АН СССР. В 1969 г. был создан Институт научной информации и фундаментальная библиотека общественных наук АН СССР (ИНИБОН).

Помимо АН СССР и ее институтов в стране имелся ряд отраслевых академий, ведущих большую научно-исследовательскую работу по различным направлениям. Эти академии находились в ведении соответствующих государственных комитетов, министерств и ведомств: Академия строительства и архитектуры, Академия педагогических наук, Академия коммунального хозяйства, ВАСХНИЛ и др. Каждая из них располагала большой сетью научных учреждений. Например, в системе ВАСХНИЛ находилось 169 научных учреждений, Академии медицинских наук — 41.

В области науки плодотворно действуют и общественные организации — научные, научно-технические и научные медицинские общества. Это массовые организации, объединяющие научных работников и новаторов производства, инженеров и техников.

Особое место занимает подготовка научных кадров как одно из условий экономического, социального и культурного прогресса общества. Долгие годы дело подготовки и аттестации кадров науки находилось в ведении Наркомпроса РСФСР, затем — Министерства высшего и среднего специального образования СССР. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и СМ СССР от 18 октября 1974 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию аттестации научных и научно-педагогических кадров»² была создана новая межведомственная система во главе с *Высшей аттестационной комиссией при*

¹ См.: СП СССР. 1961. № 7. Ст. 50.

² См. там же. 1974. № 22. Ст. 131.

СМ СССР (ВАК) — общесоюзный государственный орган по присуждению ученых степеней и присвоению ученых званий. Основные задачи ВАК: руководство аттестацией кадров, создание специализированных советов для защиты диссертаций, утверждение их персонального состава, участие в планировании подготовки кадров, обеспечение единства требований ко всем соискателям по всем отраслям науки, контроль за выполнением этих требований¹.

Важную роль играл *Комитет по делам изобретений и открытий*, образованный в 1956 г. как общесоюзный орган при СМ СССР (впоследствии неоднократно переименовывался, ликвидирован 29 декабря 1987 г., когда при Госкомитете СССР по науке и технике был создан соответствующий госкомитет). Он осуществлял охрану государственных интересов в области открытий, контроль за внедрением изобретений в народное хозяйство, защищал авторские права, организовывал экспертизу материалов по изобретениям и выдачу авторских свидетельств, патентов и дипломов. Кроме того, на него была возложена регистрация промышленных образцов и товарных знаков².

До середины 80-х годов не существовало четкой государственной организации информации. Эту функцию выполняли частично Госкомитет по науке и технике, частично АН СССР, а с 1966 г. она вошла в компетенцию всех без исключения органов управления наукой и отраслевых министерств и ведомств³. Указом Президиума Верховного Совета СССР 21 марта 1986 г. был образован *Государственный комитет СССР по вычислительной технике и информатике*⁴ — общесоюзный орган, осуществлявший руководство развитием работ в этой области для обеспечения ускорения научно-технического прогресса. На него возлагалось проведение всех работ в этой области, включая работы, проводившиеся в рамках сотрудничества со странами—членами СЭВ. Он имел право контролировать выполнение всеми министерствами и ведомствами решений по вопросам разработки, производства и использования средств вычислительной техники, формировать и утверждать общесоюзные программы работ по важнейшим проблемам в области вычислительной техники и информатики и т.п.⁵

Управление культурой и искусством. Само понятие «управление культурой и искусством» на разных этапах развития Советского государства заметно менялось. Так, в первые послеоктябрьские годы

¹ См.: СП СССР. 1975. № 14. Ст. 81.

² См. там же. 1965. № 22. Ст. 162; ВВС СССР. 1973. № 34. Ст. 458 и др.

³ См.: СП СССР. 1976. № 23. Ст. 118.

⁴ См. там же. 1966. № 25. Ст. 220.

⁵ См.: ВВС СССР. 1986. № 13. Ст. 219.

⁶ См.: СП СССР. 1987. № 29. Ст. 101.

руководство культурой и искусством находилось в ведении наркомпросов республик и их органов на местах и вопрос о создании общесоюзного органа в этой области не ставился. Такое положение объяснялось и сравнительно небольшим количеством объектов управления в этой отрасли, и недостатком грамотных кадров, и необходимостью обеспечить политическое руководство этой сферой. На рубеже 20—30-х годов, когда происходило формирование и укрепление административно-командной системы управления, сложные социально-экономические и политические процессы в стране привели к негативным явлениям в самом искусстве и отразились на системе органов управления им. Жесткая централизация в области художественной культуры, командный стиль и приказные методы управления, нетерпимость к инакомыслию, неуважение к достоинству и личности художника были возможны лишь при наличии соответствующего аппарата управления. Примитивно-упрощенный, схематичный подход к творчеству был сформулирован Сталиным в 1929 г.: «Вернее всего было бы оперировать в художественной литературе понятиями классового порядка, или даже понятиями «советское», «антисоветское», «революционное», «антиреволюционное» и т.д.»

В основе этой политики лежало стремление канонизировать отдельные достижения культуры, ограничить искусство одним творческим стилем. Личные вкусы Сталина возводились в ранг политики и во многом определяли судьбы мастеров искусств. Однако к середине 30-х годов в этой концепции недоставало одного звена — специального общесоюзного органа управления: руководство культурой и искусством было рассредоточено по республиканским наркомпросам, трудно поддавалось команде и контролю. Эти обстоятельства привели к изъятию вопросов руководства искусством и культурой из компетенции наркоматов просвещения республик.

Для руководства искусством в союзном масштабе в январе 1936 г. при СНК СССР был создан *Всесоюзный комитет по делам искусств*¹. В его ведение перешли все учреждения искусства общесоюзного значения: театры, киноорганизации, музыкальные учреждения, учебные заведения, готовившие для них кадры, Академия архитектуры, гастрольные и концертно-эстрадные учреждения и др. Комитет стал центром, в котором сосредоточивались руководство и контроль за репертуаром, зрелищной рекламой, общее руководство развитием художественной самостоятельности, утверждение проектов памятников, подготовка и распределение кадров. К началу Великой Отечественной войны в стране работали 908 профессиональных театров, 28 тыс. киноустановок, 992 музея.

¹ Сталин И. В. Соч. Т. 11. С. 326—327.

² См.: СЗ СССР. 1936. № 5. Ст. 40.

Первоначально в ведении комитета находилось и все кинодело. Но уже в 1938 г. оно выделилось в самостоятельную отрасль. 23 марта 1938 г. был образован *Комитет по делам кинематографии при СНК СССР*¹. В его ведение отошли все киностудии, кинотеатры и предприятия кинофотопромышленности, а также руководство производством фильмов, производством киноаппаратуры, руководство кинопрокатом², строительство кинопредприятий, подготовка кадров для кинематографии. Он осуществлял общее руководство деятельностью управлений кинофикации при СНК союзных и автономных республик, краевых и областных исполкомах.

В середине 30-х годов выделилось в самостоятельную отрасль и все дело радиофикации и радиовещания. Еще в 1928 г. было упразднено Акционерное общество «Радиопередача», а в составе Наркомпочтеля СССР создано Радиоуправление. 31 января 1933 г. по постановлению СНК СССР на его базе был создан *Всесоюзный комитет по радиофикации и радиовещанию при СНК СССР (Радиокомитет)*³. На него возлагались планирование и организация радиовещания, оперативное руководство всеми вещательными органами в стране, в чем бы подчинении ни находились вещательные узлы (Наркомсвязи, профсоюзов, Советов, МТС, райцентров и т.п.), координация НИР в этой области. В 1935 г. Радиокомитет стал руководить и радиоловительским движением (Общество «Друзей радио» ликвидировано в 1933 г.). Накануне войны в стране было 7 млн. радиоприемных, 6 млн. трансляционных точек, 1 млн радиоприемников у населения. 1 февраля 1937 г. по всей стране была введена единая всесоюзная сетка вещания; велось иновещание на 13 языках.

25 июня 1941 г. по решению Политбюро ЦК партии и правительства СССР было создано *Советское бюро военно-политической пропаганды (Совинформбюро)*⁴. В годы войны оно осуществляло централизованное руководство всей информацией. Правительственные сообщения о событиях на фронтах готовили начальники разведывательного управления и оперативного управления Генштаба, после чего они передавались в Совинформбюро.

После окончания Великой Отечественной войны все ведомства в области культуры и искусства неоднократно и зачастую неэффективно реорганизовывались. В марте 1946 г. Кинокомитет был преобразован в союзно-республиканское *Министерство кинематографии СССР*⁵. В июле 1949 г. Радиокомитет разделился на два самостоятельных органа — *Комитет радиоинформации при СМ*

¹ См.: СЗ СССР. 1938. № 13. Ст. 81.

² См.: СП СССР. 1940. № 2. Ст. 26.

³ См.: Радиоежегодник. М., 1934. С. 21.

⁴ См.: Известия ЦК КПСС. 1990. № 6. С. 203—204.

⁵ См.: ВВС СССР. 1946. № 10.

СССР и Комитет радиовещания при СМ СССР. Первый из них ведал внутренним вещанием, ему подчинялись одноименные комитеты в союзных республиках (кроме РСФСР, где такового создано не было) и местные комитеты (всего 82), второй — занимался иновещанием.

В апреле 1949 г. было образовано *Главное управление полиграфической промышленности, издательств и книжной торговли (Главполиграфиздат) при СМ СССР* — союзно-республиканский орган по координации деятельности всех издательств. ОГИЗ ликвидировался. В связи с этим главку были переданы заводы полиграфического оборудования, шрифтолитейные, красок, большинство издательств, ВНИИ полиграфической промышленности и техники, все книжные склады, базы, магазины. Главное управление ведало материально-техническим снабжением всей полиграфической промышленности, организацией книжной торговли, ему поручалась разработка вопросов авторского права и гонорара.

Для руководства культурой и искусством в 40—50-е годы были характерны авторитарность, грубое вмешательство в творческую деятельность, некомпетентность и непрофессионализм в управлении, проработки, запреты, подмена качественных показателей количественными и т.п.

При общей реорганизации министерств почти все органы управления в области культуры были объединены: Министерство высшего образования, Министерство трудовых резервов, Министерство кинематографии, Комитет по делам искусств, Комитет радиосообщения, Комитет радиовещания, Совинформбюро и Главполиграфиздат в марте 1953 г. слились в союзно-республиканское *Министерство культуры СССР*¹. Но попытка сосредоточить в одном ведомстве руководство всей культурой оказалась неудачной. И уже в марте 1954 г. из ведения Министерства культуры выделился ряд отраслей. Однако министерство все еще оставалось очень громоздким, управлявшим многими отраслями культуры (театр, музыка, литература, кино, полиграфическое дело, книжная торговля, музеи, библиотеки, культурно-просветительные учреждения, радиовещание и т.п.). Дальнейшая реорганизация шла по пути сужения компетенции Министерства культуры СССР в связи с расширением прав союзных республик в руководстве народным хозяйством и культурным строительством. В ноябре 1954 г. из Министерства культуры СССР в ведение Министерства культуры РСФСР были переданы более 70 областных, краевых контор и отделений кинопроката, театры, музеи и другие культурно-просветительные учреждения, находившиеся на территории РСФСР. В июле 1956 г. Министерству культуры РСФСР отошли все функции по руководству кинопрокатом на территории

¹ См.: ВВС СССР. 1953. № 3.

РСФСР, театральные учебные заведения, киностудии, книжно-экс-педиционные базы и т.п.

В 1957 г. из ведения Министерства культуры СССР выделилось в самостоятельную отрасль руководство радиовещанием и теле-видением. 16 мая 1957 г. был образован *Государственный комитет по радиовещанию и телевидению СМ СССР*¹. Он являлся союзно-республиканским органом, в республиках (за исключением РСФСР) были созданы одноименные ведомства. Впоследствии этот орган неоднократно менял название и статус: с 18 апреля 1962 г. — Комитет СМ СССР², с 9 октября 1965 — Комитет при СМ СССР³, с 12 июня 1970 г. — Комитет СМ СССР⁴, с 5 июля 1978 г. — Госкомитет СССР⁵. В 1957 г. руководство радиовещанием на зарубежные страны было передано Госкомитету по культурным свя-зям с зарубежными странами при СМ СССР, куда оно вошло в качестве специального главка. Но спустя два года, в мае 1959 г., это главное управление было объединено с Гостелерадио СССР. 10 апреля 1958 г. Министерством связи СССР передало технические средства вещания (радиодома, студии, аппаратные и другие службы) Гостелерадио СССР.

В 1963 г. из Министерства культуры СССР выделились еще две самостоятельные отрасли. 23 марта 1963 г. был образован союзно-республиканский *Государственный комитет СМ СССР по кинема-тографии*⁶ (с 5 июля 1978 г. — Госкомитет СССР по кинематографии). В 60—80-е годы Госкомитет осуществлял руковод-ство кинематографией в стране и нес ответственность за ее развитие и идейно-художественный уровень кинопроизведений, за уровень кинообслуживания населения и технический уровень производства. Его основные задачи заключались в идейно-творческом и производ-ственно-экономическом руководстве киностудиями, органами кинофикации и кинопроката, в определении репертуарной политики, совершенствовании экономики и организации производства фильмов; в координации научно-исследовательской работы в области кинове-дения, экономики и техники кино; в координации международных связей, в осуществлении монополии торговли кинофильмами с за-рубежными странами через Всесоюзное объединение «Совэк-спортфильм»; в контроле за киносъемками, проводимыми на территории СССР зарубежными фирмами.

¹ См.: СП СССР. 1957. № 11. Ст. 113.

² См.: ВВС СССР. 1962. № 16. Ст. 165.

³ См. там же. 1965. № 41. Ст. 610.

⁴ См. там же. 1970. № 28. Ст. 251.

⁵ См. там же. 1978. № 28. Ст. 437.

⁶ См. там же. 1963. № 14. Ст. 163.

Госкомитет рассматривал и утверждал сценарии и тематические планы производства фильмов, определял тиражи и осуществлял массовую печать фильмокопий, устанавливал порядок проката фильмов на всей территории страны. Госкомитет совместно с Минфином СССР утверждал цены на билеты и оптовые цены на фильмокопии¹. Госкино СССР непосредственно руководил предприятиями: киностудиями, фабрикой «Рекламфильм», кинокопировальными фабриками, Госфильмофондом СССР. Кроме того, совместно с Союзом кинематографистов СССР издавал журналы («Искусство кино», «Советский экран» и др.), альманах «Киносценарии», рекламное обозрение «Спутник кинозрителя» и т.п. Материально-техническую базу кинематографии в 70—80-е годы составляли 40 киностудий, где ежегодно создавалось более 130 художественных, почти 100 телевизионных и около 1400 документальных, научно-популярных, учебных фильмов; 7 кинокопировальных фабрик; 158 кинопрокатных организаций; 155 тыс. киноустановок и т.п.

Одновременно с кинематографией выделилось из Министерства культуры СССР и издательское дело. 10 августа 1963 г. был образован *Государственный комитет СМ СССР по печати*² (с 9 октября 1965 г. — Комитет при СМ СССР³, с 1 августа 1972 г. — Госкомитет СМ СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли⁴, с 5 июля 1978 г. — Госкомитет СССР⁵, с 27 июня 1989 г. — Госкомитет СССР по печати⁶) — союзно-республиканский орган, созданный для повышения роли печати в идеологической работе. Госкомиздат СССР руководил издательским делом, полиграфической промышленностью и книжной торговлей в стране, контролировал в общегосударственном масштабе тематическую направленность и содержание всей печатной продукции. Он разрабатывал планы по выпуску книг, журналов, газет и т.п., рассматривал и утверждал планы выпуска литературы издательствами, непосредственно ему подчиненными, утверждал совместно с соответствующими организациями планы выпуска литературы издательствами независимо от их ведомственной подчиненности, рассматривал в целях координации планы изданий, утверждаемые президиумом АН СССР, получал контрольные экземпляры всех выпускаемых в стране печатных изданий, вел государственную регистрацию и статистику произведений печати и сам издавал журналы («В мире книг», «Полиграфия», «Детская литература») и газету «Квижное обозрение».

¹ См.: СП СССР. 1974. № 2. Ст. 11.

² См.: ВВС СССР. 1963. № 33. Ст. 360.

³ См. там же. 1965. № 41. Ст. 610.

⁴ См. там же. 1972. № 32. Ст. 277.

⁵ См. там же. 1978. № 28. Ст. 437.

⁶ См.: Известия. 1989. 6 июля.

Госкомиздат СССР руководил книжной торговлей, определял тиражи книг, комплектовал библиотеки через систему библиотечных коллекторов, утверждал номиналы (розничные цены) на книги, ноты, изобразительную и другую продукцию (включая продукцию, ввозимую из-за границы), оптовые цены на полиграфическую продукцию, краски, шрифты и т.п.¹

Огромное значение имела деятельность *Всесоюзной книжной палаты*, находившейся в ведении Госкомиздата СССР. ВКП — это организационный и методический центр государственной библиографии, централизованной каталогизации и статистики печати в СССР. С 1965 г. ВКП имеет статус научно-исследовательского учреждения: на нее возложены научно-исследовательские функции по разработке проблем книговедения и издательского дела. В 1967 г. в составе ВКП было образовано ЦВНТИ по печати.

Центральным информационным органом Советского государства являлось ТАСС. В январе 1972 г. ТАСС было преобразовано в союзно-республиканский орган — ТАСС при СМ СССР на правах государственного комитета. ТАСС являлось одним из 6 крупнейших мировых телеграфных агентств, его основная задача — распространение информации о событиях в мире и СССР.

К началу 60-х годов в ведении *Министерства культуры СССР* осталось руководство такими отраслями культуры, как театр, музыка, литература, изобразительное искусство, музеи, библиотеки, театральные учебные заведения, охрана памятников и др. Министерство культуры СССР осуществляло общее руководство всеми видами искусства и непосредственно руководило лишь наиболее крупными художественными учреждениями всесоюзного значения. Кроме того, оно наблюдало за деятельностью творческих общественных организаций — союзов писателей, художников, композиторов и т.п.² По постановлению СМ СССР от 23 марта 1979 г. на министерство возлагалось научно-методическое руководство культурно-просветительной работой и самодеятельным художественным творчеством в стране, оказание повседневной методической помощи всем клубным учреждениям и коллективам самодеятельности независимо от их ведомственной принадлежности³. Конкретная деятельность министерства состояла в том, что оно утверждало репертуарные планы театров и других зрелищных учреждений, приобретало художественные произведения для государственных галерей и музеев, обеспечивало охрану памятников истории и культуры, организовывало конкурсы на лучшие произведения всех видов искусств, координировало работу общественных организаций по развитию художественной самодеятельности.

¹ См.: СП СССР. 1973. № 23. Ст. 130.

² См. там же. 1969. № 22. Ст. 130.

³ См. там же. 1979. № 10. Ст. 62.

Министерство руководило государственными библиотеками, музеями, дворцами культуры (независимо от их ведомственной подчиненности), организовывало комплектование библиотек, руководило государственными цирками и аттракционами, в его ведение была передана фирма «Мелодия».

Еще в середине 50-х годов наметились две линии в вопросах управления культурой и искусством, два подхода к вопросу о характере возможных перемен. Позиция партийного руководства выглядела противоречивой и непоследовательной. Наиболее значительным событием явилось осуждение XX съездом КПСС (февраль 1956 г.) культа личности Сталина. Идейный потенциал XX съезда сказался на всей духовной атмосфере жизни страны, дав веру в возможность коренных перемен во всех сферах общественной жизни. Восстановление Ленинских премий за выдающиеся достижения в области науки и искусства, организация новых издательств, принятие постановления ЦК КПСС «Об исправлении ошибок в оценке опер «Великая дружба», «Богдан Хмельницкий» и «От всего сердца»¹ развили решения съезда. Но в интерпретации идей съезда передовая общественная мысль, представители творческой интеллигенции нередко шли дальше, чем те, кто стоял во главе партии и государства. Этот факт в тот период не мог быть правильно осознан большинством руководства во главе с Н.С. Хрущевым и в силу невысокого уровня политической культуры, и в силу кровной связи с той системой, которая его взрастила. Появление постановления ЦК КПСС «О преодолении культа личности и его последствий» (июнь 1956 г.) было вызвано тем, что критика культа личности вышла за рамки, в которых она задумывалась. Дискуссия вокруг произведений, опубликованных в 1956 г. в «Новом мире», критика в журнале «Коммунист» романа В. Дудинцева «Не хлебом единым», полемика вокруг альманаха «Литературная Москва» заставили Н.С. Хрущева еще раз разъяснить свое понимание смысла происходящих перемен и заодно указать меру критики культа личности. Выступая 13 мая 1957 г. на совещании писателей в ЦК КПСС и 19 мая на приеме писателей, художников и композиторов, он утверждал, что Сталин был «преданным марксистом-ленинцем», а литература и искусство вступили на «неправильный путь», способный увести в сторону от главной линии развития общества². Последующие события показали нежелание Хрущева вносить какие-либо коррективы в идеологические основы своей политики, в методы руководства творческими союзами, культурой в целом. Это привело к конфронтации с интеллигенцией, которая поддерживала его критику Сталина. Столкновения с группой художников в декабре 1962 г., встречи с представителями культуры, где он публично отрекся от большей части своей критики в адрес Сталина, показали, что

¹ См.: Справочник партийного работника. М., 1959. Вып. 2. С. 493—495.

² См.: Хрущев Н.С. Высокое призвание литературы и искусства. М., 1963. С. 35.

плenum по вопросам идеологии дальше откладывать нельзя. Он состоялся в июне 1963 г. и прошел под лозунгом «Никогда не было, нет и не может быть мирного сосуществования идеологий»¹. Пленум одобрил основные положения выступлений Н.С. Хрущева перед творческой интеллигенцией, а Московская писательская организация в соответствии с рекомендациями Н.С. Хрущева приняла нелепое решение о раскреплении писателей по предприятиям для приобщения к жизни². После «идеологических заморозков» 1963 г. родился «самиздат» — первый признак явления диссидентства.

Только значительно позже появилась возможность пересмотреть отношение к вопросам культуры и искусства.

Глава 6

ОБЩЕФЕДЕРАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОРГАНЫ

Управление обороной страны. К 1939 г. окончательно завершился переход от территориально-милиционной к кадровой системе комплектования армии. Это потребовало иного подхода к вопросам национального военного строительства. Весной 1938 г. были упразднены все национальные формирования и военные школы и повсеместно введен экстерриториальный принцип комплектования армии. В сентябре 1939 г. четвертая сессия Верховного Совета приняла Закон СССР «О всеобщей воинской обязанности», который увеличил сроки действительной службы. Ежегодно увеличивались ассигнования на нужды обороны. Численность Красной Армии к сентябрю 1939 г. превысила 2 млн. чел., а к 1 января 1941 г. — 4 млн., в том числе: сухопутные войска — 80,6 %, военно-воздушные силы — 8,6, военно-морской флот — 7,3, войска ПВО — 3,3 %³. Была значительно расширена сеть военных учебных заведений. Создавались новые академии и средние военно-учебные заведения. К 1941 г. действовали 19 академий, 10 военных факультетов при гражданских вузах, 7 военно-морских училищ, где

¹ Подробнее см.: КПСС в резолюциях... 9-е изд. М., 1986. Т. 10. С. 352.

² Подробнее см.: Луковцева Т. А. Поиск путей обновления общества и советская литература в 50—60-х годах // Вопросы истории КПСС. 1989. № 1.

³ См.: История второй мировой войны. 1939—1945 гг. М., 1974. Т. 2. С. 199; 50 лет Вооруженных Сил СССР. М., 1969. С. 234.

обучались 37 тыс. чел., значительно выросло количество средних учебных заведений — к лету 1941 г. их было 203, число слушателей в них составляло 238 тыс. чел.

Репрессия 1936—1939 гг. обострили кадровую проблему. Снижался общий уровень подготовки комсостава вооруженных сил: лишь 7 % высшего состава имели специальное высшее образование, а 37 % не имели даже среднего¹. К 1938 г. некомплект начальствующего состава в армии в связи с репрессиями составлял 34,4 %. В самый канун войны для укрепления командно-политических кадров четверть общего количества репрессированных была возвращена в армию (К.А. Мерецков, К.К. Рокоссовский, Л.Г. Петровский и др.), шел быстрый процесс выдвижения молодых командиров из числа выпускников академий и училищ (к началу 1940 г. 70 % командиров полков и свыше 70 % командиров дивизий занимали эти должности лишь около года²), щедро раздавались воинские звания, в том числе и самые высокие, широко практиковалось награждение орденами и медалями, улучшалось материальное положение командиров. Однако все это не смягчило удара, нанесенного армии репрессиями. На различных совещаниях в армии в канун войны отмечалось падение дисциплины, разболтанность, распространение пьянства (в декабре 1938 г. нарком обороны был вынужден издать приказ «О борьбе с пьянством в РККА»³). Репрессии причинили огромный вред и советской военной науке: прекратилось изучение военного опыта, труды военных теоретиков изымались из пользования и т.п. Не миновали они и управленческий аппарат. Была репрессирована значительная часть аппарата Наркомата обороны СССР, почти весь аппарат Генштаба, стратегической разведки, преподаватели военных академий. Частая смена начальников Генштаба (за год — с лета 1940 до лета 1941 г. — они четырежды менялись: Б.М. Шапошников, К.А. Мерецков, Г.К. Жуков, вновь Б.М. Шапошников) не позволяла вновь назначенным руководителям освоиться.

В значительной мере ответственность за то, что Красная Армия оказалась неподготовленной к отражению нападения врага, лежала и на самом НКО СССР. Наркомат и Генштаб не смогли предугадать первый удар немцев во всем его объеме, допустили ошибки в расположении войск Белорусского и Киевского военных округов. Заместители наркома (Г.П. Кулик, Л.З. Мехлис, Е.А. Шаденко) снимали с производства старые образцы вооружения, но подолгу не решались одобрить новые. Не удалось полностью реализовать до

¹ См.: Вопросы истории. 1988. № 4. С. 90; Лизичев А.Д. Путь перемен, время действий. М., 1989. С. 292; Вопросы истории КПСС. 1989. № 6. С. 23—24.

² См.: Великая Отечественная война Советского Союза. 1941—1945. Краткая история. М., 1965. С. 40.

³ См.: Сувениров О.Ф. Всеармейская трагедия // Военно-исторический журнал. 1989. № 3. С. 45.

войны программу перевооружения артиллерии, уровень технической оснащённости стрелковых дивизий оставался очень низким и т.п. Все это было расплатой за систему жесткой централизации управления и бездумного подчинения.

Единый *Наркомат обороны СССР* существовал до 1937 г. В 1937 г. в связи с ростом военно-морского флота и необходимостью усилить его брвую мощь был образован *Наркомат военно-морского флота СССР*¹. Новому наркомату передавалось руководство военно-морскими силами, изъятыми из ведения Наркомата обороны. В компетенции Наркомата обороны осталось развитие сухопутных и военно-воздушных сил Красной Армии и всех средств боевой техники.

По постановлению ЦИК и СНК СССР от 10 мая 1937 г. в армии были введены военные советы². Они создавались (в составе командующего и двух членов) в округах, флотах, армиях. На них возлагалось руководство оборонительным строительством и военным обучением. Одновременно в армии был введен институт военных комиссаров. Должность военного комиссара учреждалась во всех войсковых частях, начиная от полка и выше. Это в известной мере ограничивало права командира, но не отменяло единоначалия в армии. Комиссары подчинялись политуправлениям округов, флотов и армий, политотделам корпусов, бригад и дивизий и Главному политическому управлению РККА Наркомата обороны. Институт военных комиссаров был отменен в августе 1940 г. указом Президиума Верховного Совета «Об укреплении единоначалия в армии». Вместо военных комиссаров в армии вводилась должность заместителей командиров во политчасти, а Главное политуправление РККА было преобразовано в Главное управление политической пропаганды РККА. Восстановлен институт военных комиссаров был 16 июля 1941 г.

В марте 1938 г. при Наркомате обороны был создан Главный военный совет РККА для рассмотрения вопросов развития родов войск, военного законодательства (председатель — К.Е. Ворошилов)³. Такой же Главный военный совет был создан и при Наркомате военно-морского флота (председатель — П.А. Смирнов)⁴. В связи с созданием Ставки эти советы 23 июня 1941 г. были упразднены⁵. 27 апреля 1937 г. в целях координации всех мероприятий по вопросам обороны страны по постановлению ЦК

¹ См.: СЗ СССР. 1938. № 1. Ст. 1.

² См. там же. 1937. № 31. Ст. 126.

³ Членами ГВС были И.В. Сталин, Л.З. Мехлис, С.М. Буденный, Г.П. Кулик, Б.М. Шапошников, Е.А. Шаденко, К.А. Мерецков, И.Ф. Федыко и др.

⁴ В ГВС ВМФ вошли Д.М. Галлер, А.А. Жданов, П.С. Исаков, Н.Г. Кузнецов, Г.П. Левченко и др.

⁵ Восстановлены лишь в 1950 г.

ВКП(б) при СНК СССР был создан *Комитет Оборона СССР*, одновременно упраздняясь СТО СССР.

Все эти перестройки в органах управления обороной страны проводились в условиях ведения локальных боевых действий у озера Хасан (июль 1938 г.) и в районе Халкин-Гола (весна 1939 г.) против японских войск, на Карельском перешейке (осень 1939 г.), где 105 дней длилась война с Финляндией (28 ноября 1939 г. Советский Союз в одностороннем порядке денонсировал пакт о ненападении с Финляндией, и войска перешли границу). С большим трудом был достигнут компромисс и 12 марта 1940 г. подписан мирный договор. Эта война показала, что армия не готова к ведению современной войны. Всю вину за неудачи Сталин взвалил на наркома обороны К.Е. Ворошилова, которого 7 мая 1940 г. сменил на этом посту С.К. Тимошенко. В июне 1940 г. был назначен новый состав Главного военного совета РККА, изменился состав Комитета Оборона. И хотя СССР значительно укрепил свои северо-западные рубежи, но в ходе этой войны обнаружались слабые стороны Красной Армии, престиж государства упал, страна оказалась в международной изоляции (СССР был исключен из Лиги Наций).

Начало Великой Отечественной войны внесло существенные изменения в организацию военного управления. Для ведения боевых действий были созданы специальные органы полевого управления.

В период войны целый ряд высших партийных и государственных постов занимал Сталин. Он был одновременно Генеральным секретарем ЦК ВКП(б), Председателем СНК СССР (с 6 мая 1941 г.), Председателем ГКО, Верховным Главнокомандующим (с 8 августа 1941 г.), наркомом обороны СССР (с 19 июля 1941 г.), Председателем Транспортного комитета ГКО. 23 июня 1941 г. ЦК КПСС и СНК СССР приняли решение о создании коллективного органа стратегического руководства — *Ставки Главного командования Вооруженных Сил СССР*¹. В нее вошли нарком обороны С.К. Тимошенко, начальник Генштаба Г.К. Жуков, нарком военно-морского флота Н.Г. Кузнецов, И.В. Сталин, В.М. Молотов, К.Е. Ворошилов, С.М. Буденный. При Ставке был создан институт постоянных советников в составе Б.М. Шапошникова, К.А. Мерецкова, Н.Ф. Ватутина, Н.Н. Воронова, А.И. Микояна, Н.А. Вознесенского, А.А. Жданова и др.

Однако первые три недели войны показали, что необходимо изменить систему руководства действующей армией. Управлять фронтами непосредственно из Ставки было трудно, и 10 июля 1941 г. ГКО постановил образовать три *главных командования* во главе с главнокомандующими по направлениям: северо-западное (К.Е. Ворошилов), западное (С.К. Тимошенко), юго-западное (С.М. Буден-

¹ См.: Известия ЦК КПСС. 1990. № 6. С. 196—197.

ный)¹. Функции главкомов не были регламентированы. Но практика их деятельности свидетельствует, что их задачи заключались в организации отражения наступления противника в полосе подчиненных им фронтов, в информировании Ставки об обстановке на фронтах, о принятых решениях и замыслах по планированию и ведению операций. По мере стабилизации обстановки на фронтах и установления надежной связи Ставки с фронтами было решено отказаться от главных командований по направлениям как промежуточного звена стратегического руководства, и в августе—сентябре 1941 г. они были упразднены. Вместе с тем сохранялся институт представителей Ставки на фронтах².

Тем же постановлением Ставка Главного командования была преобразована в *Ставку Верховного командования*, а 8 августа — в *Ставку Верховного Главнокомандования* во главе с И.В. Сталиным. Причины этой перемены позднее объяснил Г.К. Жуков: «Сталин ежечасно вмешивался в ход событий, по несколько раз в день вызывал Главкома Тимошенко и меня в Кремль, страшно нервничал, бранился и всем этим дезорганизовал и без того недостаточно организованную работу»³. Поскольку все это могло катастрофически сказаться на судьбе страны, то, по предложению Г.К. Жукова, Сталин был и фактически, и юридически назначен Верховным Главнокомандующим (ВГК).

К компетенции Ставки относилось распределение людских и материальных резервов, утверждение планов военных кампаний и операций, назначение на должности высшего состава, руководство формированием новых соединений. Стратегические вопросы всегда решались в Ставке коллегиально, отдельные вопросы часто решал лично Верховный.

Одновременно шла реорганизация НКО СССР. По новому положению 10 августа 1941 г. Генштаб РККА был преобразован в *Генштаб Вооруженных Сил* и стал рабочим органом Ставки. Централизация военного управления достигалась тем, что Председатель ГКО одновременно являлся Верховным Главнокомандующим, наркомом обороны и Председателем Ставки. Органом высшего оперативного управления в течение всей войны являлся фронт.

Жесткая централизация в условиях войны диктовалась необходимостью сосредоточить все силы и ресурсы в едином центре. Но будучи замкнутой на узком круге лиц, она лишала всю систему управления гибкости, сковывала инициативу. В начале войны нередко были случаи, когда Ставка брала на себя функции командующих фронтами и даже армиями, принимала за них решения,

¹ См.: Известия ЦК КПСС. 1990. № 7. С. 208.

² См.: Жуков Г.К. Воспоминания и размышления. 7-е изд. М., 1986. Т. 2. С. 72.

³ Маршал Жуков, каким мы его помним. М., 1988.

требуя лишь слепого подчинения. Основной задачей Генштаба были сбор и анализ данных об обстановке на фронтах; подготовка выводов и предложений для Ставки; доведение до войск решений ВГК и контроль за их выполнением; подготовка стратегических резервов; организация военной информации в печати и по радио; позднее — поддержание контактов с командованием союзников по антигитлеровской коалиции. Кроме того, на него возлагались изучение и обобщение опыта войны¹.

С учетом полугодичного опыта ведения войны в организационную структуру управления были внесены изменения. С 11 июля 1941 г. при наркомате обороны действовала группа, с конца июля — Главное управление формирования и укомплектования войск Красной Армии (Главупраформ), которое занималось подготовкой резервов и маршевых пополнений для действующей армии. Были учреждены должности командующих родов войск (сухопутных, инженерных, военно-воздушных, войск ПВО и т.п.), из состава штабов выведены отделы, ведавшие устройством тыла, снабжением, военными сообщениями и др. Для руководства тылом 1 августа 1941 г. было образовано Главное управление тыла Красной Армии (начальник — генерал-лейтенант А.В. Хрулев) в составе Штаба начальника тыла и управлений; создавались управления тыла на фронтах и в армиях. На них возлагались обязанности по организации тыла, подвозу материальных средств, руководство транспортной, санитарной и ветеринарной службами. 19 августа 1941 г. была введена должность начальника тыла ВВС, в мае 1942 г. — начальника тыла ВМФ². С перенесением военных действий на территорию европейских государств службы тыла строили жилые дома в освобожденных районах, боролись с эпидемиями и оказывали медицинскую и иную помощь населению.

Важную роль в повышении боевой слаженности играли политорганы. 16 июля 1941 г. управления (отделы) политической пропаганды фронтов (армий) были преобразованы в политические управления (отделы). Общее руководство партийно-политической работой в армии осуществляли Главное политическое управление (ГПУ) РККА и Главное политическое управление ВМФ (оба — на правах военных отделов ЦК партии). В их задачи входило повседневное руководство деятельностью политорганов фронтов (армий) и военных округов, выработка рекомендаций для политорганов всех звеньев, укрепление парторганизаций, организация политучебы и т.п. К концу войны в

¹ Уже осенью 1942 г. был выпущен первый «Сборник материалов по изучению опыта войны», позднее издавались выпуски «Информационного бюллетеня».

² См.: Военно-исторический журнал. 1973. № 10. Ст. 39; 1975. № 5. С. 45—46; Советский тыл в Великой Отечественной войне. М., 1974. Кн. 1. С. 53.

армии действовало более 2 тыс. политорганов, около 78 тыс. первичных организаций¹.

В октябре 1941 г. в составе НКО СССР было создано Главное управление оборонительного строительства (ГУОС), на которое возлагались задачи строительства оборонительных рубежей от Баренцева моря до Черного².

Цели партизанской борьбы были сформулированы в директиве СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. и в постановлении ЦК партии от 18 июля 1941 г. «Об организации борьбы в тылу германских войск»³. Однако в первое время партизанские формирования были слабы, не имели прочных связей с центром, вопросами организации их деятельности занимались многие ведомства (партийные органы, органы НКВД, разведки, военные советы войск, политуправления армии и флота). Предложения о создании единого органа для руководства партизанской борьбой в тылу врага сначала не встретили поддержки у Сталина и Мехлиса⁴. И только 30 мая 1942 г. для объединения руководства партизанской борьбой в тылу врага в общесоюзном масштабе и координации действий партизанских отрядов с частями Красной Армии при Ставке был создан *Центральный штаб партизанского движения* (начальник — первый секретарь ЦК КП(б) Белоруссии П.К. Пономаренко) и республиканские (украинский, белорусский, литовский, латвийский, эстонский) штабы. В тылу врага сражалось в течение всей войны более 1 млн. партизан⁵. Штаб устанавливал связи с партизанскими формированиями, направлял и координировал их деятельность, распространял опыт партизанской борьбы, готовил кадры, снабжал партизан оружием, боеприпасами, медикаментами, а главное — организовывал их взаимодействие с войсками. Недолгое время (с 6 сентября по 19 ноября 1942 г.) действовал Главнокомандующий партизанским движением (К.Е. Ворошилов). При ЦШПД действовала Центральная радишкола. ЦШПД и республиканские штабы имели свои представительства при военных советах фронтов, что позволяло объединять их деятельность в отдельных операциях. 7 марта 1943 г. ЦШПД как якобы выполнивший свои задачи был упразднен. Но решение было явно ошибочным, и 17 апреля 1943 г.

¹ См.: Военно-исторический журнал. 1975. № 5. С. 54—55.

² См.: Инженерные войска Советской Армии. 1918—1945. М., 1985. С. 278.

³ См.: Известия ЦК КПСС. 1990. №7. С. 217—218.

⁴ См.: *Старинов И.Т.* Подрывники на коммуникациях агрессора // Вопросы истории. 1988. № 7. С. 106; *Болдин И.В.* Сорок пять дней в тылу врага // Военно-исторический журнал. 1962. № 4. С. 81.

⁵ См.: История СССР. М., 1973. Т. 10. С. 756.

он был восстановлен. Окончательно ликвидирован по постановлению ГКО 13 января 1944 г.

1 февраля 1944 г. Верховный Совет СССР принял закон, по которому союзные республики получили право организовывать свои войсковые формирования. В связи с этим Наркомат обороны СССР был преобразован из общесоюзного в союзно-республиканский¹, и союзные республики получили право создавать республиканские наркоматы обороны. Но практически ни одна республика их не создала.

С окончанием войны войсковые формирования фронтов, Ставка и все полевые органы были упразднены. В июне 1945 г. был принят закон о демобилизации личного состава Советской Армии², в результате чего миллионы людей вернулись к мирному труду. Последующими указами была произведена демобилизация второй и третьей очереди вооруженных сил. В результате численность вооруженных сил сократилась на 8,5 млн. чел. и составила к 1948 г. 2,8 млн. чел. 25 февраля 1946 г. Наркомат обороны СССР был преобразован в *Наркомат вооруженных сил*, а Наркомат военно-морского флота упразднен³. Теперь руководство всеми вооруженными силами сосредоточивалось в одном ведомстве.

Однако в феврале 1950 г. из Министерства вооруженных сил были вновь выделены военно-морские силы и образовано общесоюзное *Военно-морское министерство СССР*, а Министерство вооруженных сил переименовано в *Военное министерство СССР*⁴. Общее руководство ими осуществлял Высший военный совет при СМ СССР. В 1953 г. общая реорганизация министерств затронула и эту область: два самостоятельных ведомства объединились в *Министерство обороны СССР* (союзно-республиканское, с 1977 г. — общесоюзное)⁵.

Организация управления всеми вооруженными силами страны строго централизована. Центральным органом управления являлось Министерство обороны СССР (общесоюзное). МО СССР осуществляло свою компетенцию на всей территории СССР, а также в отношении советских войск, находившихся за рубежом, согласно международным договорам и соглашениям. На МО СССР возлагались руководство всеми Вооруженными Силами СССР, разработка планов строительства вооруженных сил, совершенствование организации войск, вооружения и боевой техники, обеспечение войск всеми видами снабжения, руководство боевой подготовкой, организация учета и призыва на военную службу и т.п. В состав его входили: Генеральный штаб Вооруженных Сил СССР — высший орган военного управления, осуществлявший руководство работой всех цент-

¹ См.: ВВС СССР. 1944. № 8.

² См. там же. 1945. № 36, 69.

³ См. там же. 1946. № 7.

⁴ См. там же. 1950. № 9.

⁵ См. там же. 1953. № 3.

ральных и местных военных органов, координацию деятельности главных штабов видов вооруженных сил; главные и центральные управления (кадров, финансовое, вузов, внешних сношений и др.); управления главнокомандующих видами вооруженных сил; органы управления тылом; органы управления строительством и расквартированием войск; Главная инспекция по контролю за подготовкой и боевой деятельностью войск; Главное политическое управление Советской Армии и Военно-Морского Флота СССР, работавшее на правах отдела ЦК КПСС¹.

В послевоенные годы вооруженные силы в своем развитии прошли три этапа: первый (1945—1953), когда совершенствовались обычные виды оружия на основе использования опыта Великой Отечественной войны; второй (1953—1959) был связан с созданием и внедрением ракетно-ядерного оружия и другой техники; третий (с 1960 г. до начала 90-х годов) характеризуется освоением и последующим развитием новых видов оружия, коренными изменениями во всех областях военного дела. Большое значение для укрепления вооруженных сил имел принятый в 1967 г. Закон СССР о всеобщей воинской обязанности², который определил порядок прохождения воинской службы, закрепил общую организацию и состав вооруженных сил.

Советская Армия делилась на виды вооруженных сил: Ракетные войска стратегического назначения (организационно оформлены в 1960 г.), составлявшие основную ударную силу армии; Сухопутные войска (1946 г.) в составе мотострелковых и танковых войск, артиллерии, ракетных войск оперативного-тактического назначения; Войска противовоздушной обороны (1948 г.) в составе зенитных ракетных войск, истребительной авиации и др.; Военно-Воздушные Силы (1946 г.), состоявшие из авиации истребительной, истребительно-бомбардировочной, разведывательной, санитарной, связи; Военно-Морской Флот включал подводные лодки, надводные корабли различных классов, авиацию ВМФ, морскую пехоту и т.п. (основную ударную силу флота составлял океанский ракетно-ядерный флот); Специальные войска (инженерные, химические, связи, автомобильные, дорожные, трубопроводные).

Указом Президиума Верховного Совета СССР 21 марта 1989 г. пограничные, внутренние и железнодорожные войска были выведены из состава Вооруженных Сил СССР³. Пограничные войска подчинялись КГБ СССР. Управление внутренними войсками осуществляло МВД СССР. Они охраняли особо важные объекты народного хозяйства, социалистическую собственность, личность и права гражд-

¹ См.: Основы советского военного законодательства. Уч. М., 1978. С. 52—53.

² См.: ВВС СССР. 1967. № 42. Ст. 552; 1980. № 52. Ст. 1121.

³ См. там же. 1989. № 12. Ст. 86.

дан, весь советский правопорядок от посягательства преступных элементов.

Материальное, техническое, медицинское обеспечение всех видов вооруженных сил возложено на Тыл вооруженных сил, обладавший высокомеханизированными базами материального обеспечения и складами, железнодорожными, дорожными, автомобильными и трубопроводными войсками, ремонтными, медицинскими, инженерно-аэродромными и другими частями и учреждениями.

В систему местных органов военного управления входили: 1) органы управления военных округов, групп войск, округов ПВО, флотов во главе с командующим войсками округа (флота), военным советом при нем и штабом округа (флота). Они имели экстерриториальное построение и подчинялись МО СССР; 2) военные комиссариаты, образовывавшиеся в соответствии с административно-территориальным делением страны, находились в двойном подчинении — на правах отделов местных Советов народных депутатов и органов МО СССР. Руководил их деятельностью Генштаб МО СССР и командующие войсками данного округа. В их функции входили военно-мобилизационная и учетно-призывная работа, подготовка молодежи к военной службе, подбор кандидатур в военные училища.

В связи с разрядкой международной напряженности в конце 80-х годов в СССР была разработана новая военная доктрина, основанная на принципе «оборонной достаточности». В соответствии с ней началось сокращение численности личного состава (на 1 января 1991 г. — до 3760 тыс. чел.), количества вооружений, бюджетных средств, конверсия оборонных предприятий, т.е. перевод мощностей, высвобождаемых от выпуска военной техники и вооружений, на изготовление продукции гражданского назначения. В 1989 г. эта доля составила 43 %.

Управление внешнеполитическими связями. Конституция 1936 г. не внесла принципиальных изменений в организацию и систему органов управления иностранными делами. Внешнюю политику СССР по-прежнему проводил союзный *Наркомат иностранных дел (НКВД) СССР*. Его аппарат не претерпел существенных изменений. Он состоял из территориальных (политических) отделов (1-й, 2-й, 3-й западные и 1-й, 2-й восточные отделы), функциональных отделов (правовой, протокольный, консульский, экономический, печати) и административных отделов¹. Лишь накануне войны изменилась система заграничных органов НКВД. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1941 г.² для советских дипломатических представителей были установлены три ранга, общепринятые в международных отношениях: чрезвычайный полномочный посол, чрезвычай-

¹ В конце 30-х годов в аппарате НКВД СССР было репрессировано 140 чел. — 7 заместителей наркома, 30 зав. отделами, 48 послов, 28 консулов и т.д. (см.: Известия. 1989. 29 декабря).

² См.: ВВС СССР. 1941. № 21.

чайный полномочный посланник, поверенный в делах СССР. В связи с этим дипломатические представительства СССР за границей получили новые наименования. Дипломатические представительства, возглавляемые послами, стали называться посольствами, а возглавляемые лицами других рангов — миссиями. Послы представляли за границей не только государство в целом, но и персонально его главу. Они имели право непосредственно вступать в контакт с руководством страны пребывания. Дипломатические представители других рангов этих полномочий не имели, они контактировали лишь с главой ведомства иностранных дел этого государства. Послы назначались и отзывались Президиумом Верховного Совета СССР и подчинялись МИД СССР. Кроме дипломатических представителей за границу направлялись консулы. Они назначались и отзывались министром иностранных дел и представляли свое государство не перед правительством страны пребывания, а перед местными властями. На них возлагались защита личных и имущественных интересов советских граждан, находящихся в районе данного консульского округа, учет советских граждан, визирование и выдача паспортов, запись актов гражданского состояния, наблюдение за выполнением обязательств по договорам. Международное право предоставляет дипломатическим представителям ряд привилегий — так называемый дипломатический иммунитет: личная неприкосновенность, неприкосновенность служебных и личных помещений и имущества, освобождение от налогов и повинностей, беспрепятственность сношений со своим правительством.

В канун Великой Отечественной войны СССР имел дипломатические отношения с 26 государствами (к концу войны — с 52). Дипломатические органы прилагали огромные усилия, направленные на предупреждение возникновения войны, создание системы коллективной безопасности в Европе.

С началом Великой Отечественной войны наркомат проводил огромную работу по подготовке и оформлению антигитлеровской коалиции. Начало ей было положено в июле 1941 г. заключением в Москве соглашения с Англией о совместных действиях в войне против Германии. В январе 1942 г. в Вашингтоне четырьмя великими державами (СССР, США, Англия, Китай) и 22 другими государствами была подписана Декларация объединенных наций. Большую работу проводил НКВД по подготовке Московской конференции министров иностранных дел (октябрь 1943 г.), Тегеранской конференции (декабрь 1943 г.), подготовке подписания отдельных договоров с Чехословакией, Югославией, Францией и др.

1 февраля 1944 г. НКВД СССР из общесоюзного был преобразован в союзно-республиканский наркомат, а в ряде союзных республик были созданы свои наркоматы иностранных дел. Каждая республика получила право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения,

¹ См.: ВВС СССР. 1944. № 8.

обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами. За НКВД СССР оставалось представительство СССР в международных сношениях, установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами. В связи с этим ликвидировался институт уполномоченных НКВД СССР при правительствах союзных республик.

Органы управления в области внешнеполитических связей с 40-х годов действовали без существенных изменений. Центральным органом являлось *Министерство иностранных дел СССР* (союзно-республиканское)¹. Оно работало под непосредственным руководством правительства СССР. К функциям МИД СССР относилось представительство Советского государства в отношениях с дипломатическими представителями иностранных государств. МИД СССР защищало внешнеполитические и экономические интересы СССР, его граждан, находившихся за границей; подготавливало договоры и соглашения с иностранными государствами и международными организациями, наблюдало за выполнением обязательств советской стороны по этим договорам; руководило дипломатическими и консульскими представительствами СССР за границей; проводило разработку и издание материалов архива и других документов в области внешней политики. Общее оперативное руководство деятельностью министерства осуществлял министр. Он участвовал в переговорах с иностранными делегациями, принимал иностранных дипломатических представителей в связи с вручением верительных грамот, присваивал ранги атташе, секретаря, советника, назначал для работы за границей поверенных в делах, советников, секретарей, атташе, удостоверял полномочия делегаций СССР, мандаты и другие документы представителей различных ведомств за границей, скреплял верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей СССР. Рабочий аппарат министерства состоял из территориальных (ведали отношениями с определенной группой стран — отдел США, пять европейских отделов, отдел Африки, отдел Латинской Америки и т.п.) и функциональных (протокольный, печати, договорно-правовой, международных организаций, консульское управление и т.д.) отделов дипломатического и недипломатического характера, административных отделов.

Республиканские министерства иностранных дел были призваны содействовать развитию и укреплению внешних связей между государствами. Они готовили для правительств своей республики предложения об участии республики в работе международных организаций и в обмене по линии научно-технического, экономиче-

¹ Юридической основой деятельности МИД СССР являлось положение о НКВД СССР от 12 ноября 1923 г. (см.: СУ РСФСР. 1923. № 107. Ст. 1033; СЗ СССР. 1925. № 34. Ст. 233; 1927. № 25. Ст. 266).

ского и культурного сотрудничества, ведали вопросами дипломатического протокола правительств своей республики.

В мае 1966 г. Президиум Верховного Совета СССР издал указ, которым вводилось в действие новое «Положение о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР»¹. Этот законодательный акт был призван упорядочить отношения советских организаций и учреждений с находящимися на территории СССР иностранными представительствами. Правовое положение иностранных представительств и их сотрудников определялось положением 1927 г., а с тех пор многое изменилось. Возросли мощь и авторитет Советского государства, расширились его международные связи. Положение 1966 г. содержало ряд новых норм, направленных на развитие отношений СССР с иностранными государствами. Во-первых, оно предоставляло иностранным представительствам и их сотрудникам более широкие привилегии, а поскольку привилегии эти взаимны, это означало, что для советских представительств в других странах должны быть созданы столь же благоприятные условия. Во-вторых, предоставлялись более широкие привилегии консульским работникам. В-третьих, создавались более благоприятные условия для деятельности международных организаций, имевших штаб-квартиры в СССР.

1 сентября 1976 г. вступил в действие новый Консульский устав СССР, утвержденный Президиумом Верховного Совета СССР 25 июня 1976 г.² Он заменил устав 1926 г., действовавший в течение 50 лет³. В нем определены задачи и организация консульских учреждений СССР: консульских отделов советских посольств, генеральных консульств, вице-консульств и консульских агентств. Их задачи — развитие дружественных отношений СССР с другими государствами, расширение экономических, торговых, научно-технических, культурных связей и туризма. В тех государствах, где нет дипломатических представительств СССР, консульские учреждения могли, с согласия государства пребывания, выполнять также и дипломатические функции. Консульские учреждения были обязаны защищать интересы советских граждан, регистрировать акты гражданского состояния и выполнять нотариальные действия, содействовать советским судам, самолетам и другим транспортным средствам и их экипажам.

В условиях перестройки началась демократизация дипломатической службы и внешнеполитического ведомства страны. В МИД СССР создали Центр изучения общественного мнения, отдел по союзным республикам.

¹ См.: ВВС СССР. 1966. № 22. Ст. 387.

² См. там же. 1976. № 27. Ст. 404.

³ Подробнее см.: *Миронов Н.В.* Правовое регулирование внешних сношений СССР. М., 1971.

Управление в области охраны государственной безопасности и общественного порядка. Конституция СССР 1936 г. закрепила существование созданного в 1934 г. *Наркомата внутренних дел СССР*. В союзных республиках создавались республиканские НКВД (кроме РСФСР, где эти функции выполнял общесоюзный наркомат), в автономных республиках, краях и областях — управления НКВД.

В середине 30-х годов в ведение НКВД СССР были переданы функции и учреждения целого ряда отраслей. В 1934 г. к НКВД СССР отошли все конвойные войска¹, охрана лесов местного (непромышленного) значения², все исправительно-трудовые учреждения (из ведения наркоматов юстиции республик)³. В 1935—1936 гг. в составе НКВД СССР образовались новые главные управления: государственной съемки и картографии⁴, шоссейных дорог (Гушосдор)⁵, Центральное управление мер и весов⁶. Позднее в ведение НКВД СССР перешли переселенческое и архивное дела. В 1939 г. ему были переданы из ведения Наркомздрава СССР медвытрезвители. Таким образом, был создан многоотраслевой орган административно-го надзора.

Аппарат НКВД СССР постоянно перестраивался⁷. В марте 1937 г. вместо экономического отдела ГУГБ в составе ГУРКМ был организован отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС), на который возлагалось «оперативное обслуживание» (т.е. контроль за деятельностью) аппаратов Наркомвноторга, Центросоюза, Наркомфина, заготовительных организаций и т.п. В сентябре 1938 г. при заместителе наркома была образована контрольно-инспекторская группа (с июня 1939 г. подчинялась непосредственно наркому). В 1938 г. было ликвидировано Главное управление мер и весов, но милиции вменялось в обязанность выявлять и разоблачать нарушителей правил торговли. В 1939 г. в аппарате наркомата и главков создавались политические отделы. В феврале 1939 г. Главное управление пограничных и внутренних войск разделилось на шесть самостоятельных главков: пограничных войск, конвойных войск, войск по охране железнодорожных сооружений, войск по охране важных промышленных предприятий,

¹ См.: СЗ СССР. 1934. № 18. Ст. 372.

² См. там же. № 49. Ст. 385.

³ См. там же. № 56. Ст. 421.

⁴ См. там же. 1935. № 62. Ст. 499.

⁵ См. там же. № 1936. № 14. Ст. 121.

⁶ См. там же. № 33. Ст. 304.

⁷ Например, неоднократно переименовывался ГУЛАГ (так главк назывался лишь в 1931—1934 гг.). С 1930 по 1960 г. он менял название 9 раз (см.: *Дугин А. Н.* Неизвестные документы о репрессиях 30—50-х годов // АКСУ. Проблемы и факты. Сб. ст. М., 1992. С. 69—87).

военного снабжения НКВД и Главное военно-строительное управление войск НКВД. В апреле 1941 г. в органах милиции образовались отделения по борьбе с бандитизмом, а вскоре в составе наркомата появилось Главное управление по борьбе с бандитизмом (ГУББ).

Органы внутренних дел активно участвовали в проведении репрессий конца 20-х — середины 30-х годов. Если репрессии конца 20-х годов были направлены против нэпманов, «кулаков», зажиточных слоев деревни, старой интеллигенции, то с середины 30-х годов они охватили и другие слои населения, а затем обрушились на партийный и советский аппарат, командный состав армии, широкий слой хозяйственных работников. Намереваясь направить острие репрессий против ядра партии и государства, Сталин решил коренным образом изменить и состав карательных органов. После ареста наркома Г.Г. Ягоды были арестованы и расстреляны его заместители и ближайшие помощники (В.А. Балицкий, М.И. Гай, З.Б. Кацнельсон, К.В. Паукер, Е.Г. Евдокимов, Т.Д. Дерibas), погибли многие чекисты (М.И. Лацис, А.Х. Артузов, Г.И. Благонравов, С. Стырне, В.Н. Манцев, И.М. Леплевский, Г.И. Бокий, Я.Х. Петерс, Я.К. Берзин и др.). С приходом в НКВД СССР Л.П. Берии начались аресты ближайших сподвижников Н.И. Ежова: были расстреляны все его заместители и помощники, начальники всех крупных тюрем и лагерей. В 1939—1941 гг. репрессии продолжались, хотя и не в таких масштабах, как в 1937—1938 гг. К началу войны в системе НКВД СССР находилось 528 лагерей и колоний (из них 50 детских).

В феврале 1941 г. НКВД СССР разделился на *Наркомат внутренних дел СССР* и *Наркомат государственной безопасности СССР* (оба — союзно-республиканские)¹. Для сосредоточения руководства охраной государственной безопасности и общественного порядка в едином органе в июле 1941 г. наркоматы снова объединились в *Наркомат внутренних дел СССР*². Когда военная обстановка изменилась, то он вновь разделился на НКВД СССР и НКГБ СССР (апрель 1943 г.)³.

Придавая большое значение обеспечению строжайшего порядка и дисциплины в тылу, ГКО в первые дни войны принял ряд постановлений, предусматривавших чрезвычайные меры по борьбе с провокаторами, шпионами и другими агентами врага, о борьбе с десантами противника и диверсантами в прифронтовой полосе, об ответственности за распространение слухов, об охране предприятий и учреждений⁴. Запрещался въезд в Москву всех граждан, не

¹ См.: ВВС СССР. 1941. № 7.

² См. там же. № 33.

³ См. там же. 1943. № 17.

⁴ См. там же. 1941. № 32.

прописанных в городе, вводился комендантский час, из города удалялись лица, признанные социально опасными по своей прошлой преступной деятельности. 21 февраля 1942 г. на основании постановления ГКО была проведена перерегистрация паспортов в режимных местностях, запретных зонах и приграничной полосе. Перестраивался и аппарат НКВД СССР. По решению ЦК ВКП(б), СНК СССР и ГКО 14 апреля 1943 г. органы военной контрразведки были выведены из подчинения НКВД СССР и переданы в состав наркоматов обороны и военно-морского флота. Управление особых отделов НКВД ликвидировалось, а в составе НКО СССР создавалось Главное управление контрразведки «СМЕРШ», в НК ВМФ СССР — Управление контрразведки «СМЕРШ»¹. Помимо борьбы с вражеской агентурой они вели контрразведывательную работу в партизанских формированиях, добывали и передавали армии ценную разведывательную информацию, действовали и за линией фронта. Только оперативными группами НКГБ БССР во вражеском тылу были выявлены 22 разведшколы и 6642 агента противника².

Учитывая необходимость охраны важнейших предприятий и учреждений и борьбы с вражеской агентурой, забрасывавшейся в действующую армию и ее тыл, СНК СССР на третий день войны принял постановления «Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов» и «О борьбе с парашютными десантами, диверсантами противника в прифронтовой полосе»³. Создавались специальные войска по охране тыла, а в составе НКВД СССР — Главное управление войск охраны тыла действующей армии. Для охраны лагерей военнопленных в НКВД СССР было образовано Главное управление по делам военнопленных и интернированных. На НКВД СССР возлагалась организация истребительных батальонов. Их задачей были борьба с агентурой противника в тылу советской армии, охрана особо важных промышленных объектов, железнодорожных сооружений, электростанций, несение патрульной службы. В конце июня 1941 г. были созданы штабы истребительных батальонов при НКВД СССР, союзных и автономных республик, УНКВД краев и областей. К концу июля 1941 г. в прифронтовой полосе было сформировано 1755 батальонов, объединивших более 300 тыс. чел.⁴. Они создавались из числа партийных и советских активистов, подготовленных в военном отношении, но не подлежавших призыву в действующую армию. Они помогали войскам и органам власти ликвидировать диверсантов, про-

¹ См.: Долгополов Ю.Б. Война без линии фронта. М., 1981. С. 117, 145.

² См.: История Великой Отечественной войны Советского Союза. М., 1965. Т. 6. С. 139.

³ См.: В дни суровых испытаний. Волгоград, 1966. С. 113; На защите Невской твердыни. Л., 1965. С. 25.

⁴ См.: Коммунист. 1972. № 13. С. 81.

веряли документы на контрольных пунктах, проводили облавы на уголовников, помогали эвакуировать население. Создавались они по армейскому образцу, и позднее 1350 ИБ общей численностью 250 тыс. чел. пополнили действующую армию. Всего в годы войны в состав ИБ входило 400 тыс. чел., кроме того, была сформирована Отдельная мотострелковая бригада особого назначения войск НКВД (ОМСБОН) — учебный центр для подготовки личного состава для действий в тылу врага¹.

В годы войны милиция поддерживала общественный порядок в городах, особенно в районах сосредоточения эвакуированных предприятий и населения. Большую работу проводила милиция по розыску эвакуированного населения. В составе Главного управления милиции и на местах были созданы специальные справочные адресные детские столы и Центральный адресный стол, который за годы войны возвратил родителям 19 211 потерявшихся детей и по запросам родственников установил местонахождение 2,7 млн. чел. В составе паспортного отдела ГУМ было создано Центральное справочное бюро.

В годы войны НКВД СССР вел большой объем военно-строительных работ. Для строительства оборонительных рубежей решением ГКО 22 августа 1941 г. на базе Управления оборонительного строительства НКО, Главспецгидростроя и других строительных организаций Наркомстроя СССР было сформировано Главное управление оборонительных работ (ГУОБР) НКВД СССР². Строительные работы велись силами военных строителей и мобилизованного местного населения (к осени 1941 г. было мобилизовано около 10 млн. чел.). В конце 1941 г. оборонное строительство было передано из НКВД в НКО СССР. Военно-промышленное строительство осуществлял Главпромстрой НКВД СССР — мощная строительная организация с собственной производственной базой, заводами, мастерскими и т.п. Позднее Главпромстрой МВД СССР строил объекты, связанные с созданием отечественного атомного оружия.

В 1940—1961 гг. НКВД СССР ведал местной противовоздушной обороной, в его составе существовало Главное управление МПВО. В годы войны формирования МПВО ликвидировали большое число пожаров, предотвратили тысячи аварий на предприятиях, обезвредили 430 тыс. авиабомб и 2,5 млн. снарядов и мин³.

¹ Комплектовалась из сотрудников НКВД, добровольцев-спортсменов, проживавших в СССР политэмигрантов. В ней формировались партизанские отряды Д.Н. Медведева, К.П. Орловского, С.А. Ваупшасова и др.

² См.: Шестопалов Н.Ф. Советские военные строители // Военно-исторический журнал. 1988. № 1. С. 14.

³ См.: Военно-исторический журнал. 1982. № 9. С. 92.

В годы войны репрессивный карательный механизм продолжал работать: выселялись на спецпоселения народы Северного Кавказа (чеченцы, ингуши, карачаевцы, балкарцы), Крыма, немцы Поволжья. В 1945—1949 гг. из Прибалтики выселялись литовцы, латыши, эстонцы. Всего на 1 января 1953 г. числилось 2 753 356 спецпоселенцев¹. Для «проверки» военнослужащих, находившихся в плену или окружении, были созданы спецлагеря НКВД. Эту проверку вели отделы контрразведки «СМЕРШ». Всего через спецлагеря прошло 354 592 чел. (в том числе 50 441 офицеров²).

После войны число функций наркомата несколько сократилось. В 1946 г. в ряде отраслей промышленности были созданы специализированные наркоматы по строительству, в связи с чем строительные организации и предприятия из НКВД СССР передавались новым наркоматам (министерствам).

В начале марта 1953 г. при общей реорганизации министерств МВД СССР и МГБ СССР объединились в Министерство внутренних дел СССР³. В июне 1953 г. был арестован Л.П. Берия (арест носил превентивный характер), а в июле состоялся Пленум ЦК партии, который рассмотрел вопрос о преступных действиях Берии и его группы в 30—50-х годах. Берия был снят с должности, исключен из партии, предан суду и в декабре расстрелян⁴. Началась перестройка работы органов государственной безопасности: было упразднено Особое совещание при министре внутренних дел, ликвидированы прокуратуры и трибуналы в войсках МВД, восстановлен нормальный порядок расследования и судебного рассмотрения дел⁵. Сменился весь состав руководства служб госбезопасности, аппарат МВД СССР сократился на 12 % и обновился. В результате деятельности Комиссии для расследования всех репрессий (начиная с 30-х годов) в 1954—1955 гг. было реабилитировано более 8 тыс. чел.⁶, амнистированы бывшие военнопленные.

13 марта 1954 г. из МВД СССР выделился *Комитет государственной безопасности при СМ СССР* (союзно-республиканский), одновременно образовались одноименные комитеты в союзных республиках⁷. Основными задачами КГБ являлись обеспечение государственной безопасности страны и охрана границ, производство

¹ См.: Аргументы и факты. 1989. № 39.

² См. там же. № 38.

³ См.: ВВС СССР. 1953. № 2.

⁴ См.: Правда. 1953. 24 декабря.

⁵ См.: Партийная жизнь. 1957. № 4. С. 68.

⁶ В процессе пересмотра дел необоснованно репрессированных в период 30—50-х годов за грубейшие нарушения законности 1342 бывших сотрудника НКВД—МГБ СССР были приговорены к различным мерам наказания, в том числе расстрелу. 2370 сотрудников наказаны в партийном и административном порядке: уволены, лишены пенсий, званий и т.п. (см.: Аргументы и факты. 1989. № 43).

⁷ См.: Сборник Законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938—1956), М., 1956. С. 95.

предварительного следствия по государственным преступлениям. В ведении МВД СССР оставалась только охрана общественного порядка (административный надзор, руководство милицией и пожарной охраной, ЗАГС, архивное дело и т.п.). В связи с мероприятиями по расширению прав союзных республик 13 января 1960 г. *МВД СССР* было ликвидировано¹. Большинство его функций (руководство милицией и пожарной охраной, ЗАГС и др.) отошло к МВД союзных республик, на которые возлагалось обеспечение охраны общественного порядка. 22 февраля 1962 г. они были переименованы в *министерства охраны общественного порядка*². Новое название подчеркивало, в каком направлении должна строиться их деятельность.

К борьбе против нарушителей правопорядка стала активно привлекаться общественность. Широкое развитие получили добровольные народные дружины по охране общественного порядка, товарищеские суды, комиссии по делам несовершеннолетних. Добровольные дружины — самостоятельные общественные организации трудящихся, не подчинявшиеся органам милиции, но работавшие вместе с ними. 2 марта 1959 г. ЦК КПСС и СМ СССР приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»³. В нем был обобщен опыт содействия общественности работе милиции, положено начало новому этапу массового участия трудящихся в борьбе с нарушителями порядка через ДНД. В 1974 г. было разработано и утверждено положение о ДНД и «Торжественное обещание» члена ДНД⁴.

Однако ликвидация МВД СССР не оправдала себя. Упразднение союзного органа управления охраной общественного порядка усложнило координацию работы республиканских органов по борьбе с преступностью, привело к разнобою в нормативном регулировании некоторых вопросов службы охраны порядка, затруднило обмен опытом, использование новейших достижений науки и техники и т.п.⁵ Поэтому в интересах обеспечения единого оперативного управления охраной порядка и борьбой с преступностью 26 июля 1966 г. было образовано союзно-республиканское *Министерство охраны общественного порядка СССР*⁶, переименованное 25 ноября 1968 г. в *Министерство внутренних дел СССР*⁷. В 1966 г. МООН РСФСР было ликвидировано, а его функции по охране порядка в республике возложены на МООН (МВД) СССР. Главными задачами МВД СССР

¹ См.: ВВС СССР. 1960. № 3. Ст. 25.

² См. там же. 1962. № 8. Ст. 83.

³ См.: СП СССР. 1959. № 4. Ст. 25.

⁴ См. там же. 1974. № 12. Ст. 67.

⁵ См.: Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973. С. 88.

⁶ См.: ВВС СССР. 1966. № 30. С. 594.

⁷ См. там же. 1968. № 48. С. 467.

являлись: а) обеспечение общественного порядка, своевременное предупреждение и пресечение преступлений, расследование их; б) исправление и перевоспитание осужденных в духе честного отношения к труду и неукоснительного исполнения законов; в) организация работы по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов и объектов народного хозяйства; г) обеспечение безопасности дорожного движения; д) широкое использование достижений науки и техники в работе по охране порядка и борьбе с преступностью.

Порученной ему отрасли МВД СССР управлял через одноименные министерства союзных республик и непосредственно через подведомственные ему органы, службы и учреждения (внутренние войска, учебные заведения, НИИ и др.). Органы внутренних дел состояли из подразделений милиции, исправительно-трудовых учреждений, пожарной охраны, следствия, штабных и других служб. Милиция подразделялась на два вида — территориальную и транспортную: первая обеспечивала охрану порядка в городах и других населенных пунктах и на автомобильных дорогах, их связывавших, вторая выполняла аналогичные задачи на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. В состав милицейской службы входили уголовный розыск, служба БХСС, административная (наружная) служба, ГАИ, подразделения ведомственной милиции (содержалась за счет средств тех ведомств, объекты которых она охраняла).

6 апреля 1963 г. органам внутренних дел было предоставлено право производить предварительное следствие¹, что способствовало повышению качества расследования уголовных дел. В аппарате МВД СССР был создан самостоятельный главк — Главное управление уголовного розыска. В 1966 г. в составе министерства было восстановлено Главное управление внутренних войск, внутренней и конвойной охраны, которое стало руководить внутренними войсками на территории всей страны.

На повышение уровня работы милиции были направлены постановления ЦК КПСС и СМ СССР от 19 ноября 1968 г. «О мерах по укреплению милиции² и другие многочисленные постановления, принятые в 60—70-е годы³.

¹ См.: ВВС СССР. 1963. № 16. Ст. 181.

² См.: Справочник партийного работника. М., 1969. С. 445—447.

³ См.: указы Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство» (ВВС СССР. 1966. № 30. Ст. 595); от 25 марта 1970 г. об ответственности за скупку и продажу валюты и вещей у иностранцев (ВВС. 1970. № 13. Ст. 108); от 8 июня 1973 г. об основных правах и обязанностях милиции (ВВС СССР. 1973. № 24. Ст. 309); постановления СМ СССР от 28 августа 1974 г. о паспортной системе (СП СССР. 1974. № 19. Ст. 109); от 23 июля 1975 г. о порядке учета и хранения охотничьих ружей (СП СССР. 1975. № 18. Ст. 110); указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июня 1976 г. об ответственности за нарушение правил использования огнестрельного оружия (ВВС СССР. 1976. № 26. Ст. 872) и др.

В самостоятельную линейную службу выделена в составе милиции Государственная автомобильная инспекция (ГАИ)¹. Она наделена правом контроля за деятельностью министерств, ведомств и транспортных хозяйств по обеспечению безопасности движения имеющегося у них транспорта. Основная задача ГАИ — установление строгого регламентированного перемещения автотранспорта и пешеходов по дорогам и улицам; количественный и качественный учет и надзор за техническим состоянием транспорта, присвоение квалификации водителям.

26 декабря 1977 г. Совмин СССР утвердил новое положение о государственном пожарном надзоре². Он осуществлялся Главным управлением пожарной охраны МВД СССР в тесном взаимодействии с добровольными пожарными дружинами и обществами. Органы пожарного надзора осуществляют контроль за соблюдением министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами правил и норм пожарной безопасности; разрабатывают и утверждают правила, рекомендации и нормы пожарной безопасности; участвуют в государственных комиссиях по присемке в эксплуатацию зданий, сооружений и предприятий; содействуют укреплению и развитию добровольных пожарных обществ; проводят дознание по делам о пожарах; ведут пропаганду по вопросам борьбы с пожарами. Предписания органов пожарного надзора являются обязательными для исполнения.

Вместе с тем в 70—80-е годы ослабился правопорядок, участились проявления произвола и беззакония. Институты власти не всегда обеспечивали осуществление единого режима законности, равенства всех граждан перед законом. Правоохранительные органы не только попали в зависимость от местных руководителей, но и сами оказались подвержены коррупции и разложению. Кроме того, часть работников правоохранительных органов вступила в связь с преступным миром. Взятничество, злоупотребления служебным положением проникли даже в высшее звено руководства МВД СССР. Не помогло в этом отношении и создание в 1983 г. в системе МВД политорганов, хотя в 1983—1985 гг. за нарушения законности и дисциплины и по служебному несоответствию из органов была уволена 161 тыс. сотрудников³. С каждым годом росла преступность. Только за 1973—1983 гг. общее число преступлений выросло вдвое⁴.

Центральным органом в области охраны государственной безопасности являлся союзно-республиканский *Комитет государственной безопасности при СМ СССР*. 5 июля 1978 г. он был преобразован

¹ См.: СП СССР. 1978. № 20. Ст. 124; 1989. № 27. Ст. 98.

² См. там же. 1978. № 2. Ст. 7; 1986. № 13. Ст. 85.

³ См.: Власов А. На страже правопорядка // Коммунист. 1988. № 5. С. 47.

⁴ См.: *его же*. Укреплять законность, правопорядок // Политическое образование. 1988. № 14. С. 18.

в Комитет государственной безопасности СССР¹. Его председатель входил в состав правительства СССР. Задачи КГБ заключались в охране государственной безопасности страны, борьбе со шпионажем, раскрытии и расследовании государственных преступлений, охране государственной границы, принятии мер по охране документов и сведений, составляющих государственную тайну. На КГБ возложено расследование дел об измене Родине, террористических актах, диверсиях, контрабанде, нарушениях правил о валютных операциях в особо крупных размерах. Кроме того, в его задачи входило обеспечение научно-технической защиты всех видов засекреченной связи в стране от радиоэлектронной разведки зарубежных спецслужб². Важное значение для обеспечения добрососедских отношений имеет режим государственной границы. На основании положения об охране государственной границы СССР от 5 августа 1960 г.³ и Закона СССР о государственной границе СССР 1982 г.⁴ охрана государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных водоемах возлагалась на пограничные войска, а в воздушном пространстве — на войска ПВО. Закон устанавливает основные права и обязанности пограничных войск и войск противовоздушной обороны.

В 60—80-е годы органы государственной безопасности имели огромное влияние, являлись органами поистине всеобъемлющего контроля, надзиравшими за деятельностью всего государственного аппарата, творческих союзов, церкви, вузов, милиции и даже армии. КГБ стал выполнять не свойственные ему функции, порой создавая на пустом месте громкие «процессы», ведя борьбу с интеллигенцией теми же средствами и методами, что и борьбу со шпионами, приравнивая, таким образом, советских граждан к действительным врагам Советского государства⁵.

Начавшаяся в 1985 г. перестройка потребовала от органов государственной безопасности принципиального обновления работы, критического осмысления прошлого опыта. В связи с этим КГБ СССР вместе с Прокуратурой СССР и Верховным судом СССР участвовал в реабилитации необоснованно репрессированных граждан. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 января 1989 г. «О дополнительных мерах по восстановлению справедливости в отношении жертв репрессий, имевших место в период 30—40-х и начала 50-х годов» все граждане (за исключением изменников Родины и карателей, нацистских преступников, участников бандитских формирований, фальсификаторов уголовных дел), привлекавшиеся к

¹ См.: ВВС СССР. 1978. № 28. Ст. 437.

² См.: Перестройка и работа чекистов // Правда. 1988. 2 сентября.

³ См.: ВВС СССР. 1960. № 34. Ст. 324.

⁴ См. там же. 1982. № 48. С. 892.

⁵ См.: Перестройка в КГБ // Известия. 1989. 26 октября.

уголовной ответственности внесудебными органами, были реабилитированы¹. Вместе с министерствами и ведомствами КГБ провело рассекречивание многих материалов, доступ к которым был в свое время по разным причинам ограничен. В 1989 г. в составе КГБ СССР было создано новое подразделение — Управление по защите советского конституционного строя, упразднено образованное в 1967 г. Пятое управление, в задачи которого входила борьба с идеологическими диверсиями. Вновь созданное управление призвано было противодействовать посягательствам зарубежных спецслужб на конституционные основы СССР, предупреждать и пресекать деятельность лиц, пытающихся насильственным путем свергнуть или изменить государственный строй СССР, участвовать в предотвращении массовых беспорядков, пресекать террористические и иные проявления насильственного характера, в том числе направленные на разжигание межнациональной розни, бороться с организованной преступностью².

Органы контроля. С середины 30-х годов по мере укрепления административно-командной системы в стране начала складываться разветвленная система самых разнообразных органов контроля. Она включала органы партийного и государственного контроля (включая ведомственный контроль и контроль Советов), органы контроля общественных организаций (профсоюзов, кооперации, комсомола и др.), надведомственный контроль в отдельных отраслях (в стан-дартизации, горный контроль и т.п.).

В 1934 г. XVII съезд партии по предложению Сталина утвердил решение Политбюро о ликвидации единого органа партийно-государственного контроля ЦКК—НК РКК СССР и о создании двух контрольных центров — Комиссии партийного контроля при ЦК партии и *Комиссии советского контроля при СНК СССР*. Был установлен следующий порядок ее формирования: кандидаты в члены комиссии выдвигались съездом партии и утверждались ЦИК и СНК СССР, председателем комиссии являлся один из заместителей председателя СНК СССР. Комиссия возглавила централизованную систему органов контроля. Ее низовыми звеньями были уполномоченные в союзных, автономных республиках, краях, областях, назначавшиеся комиссией и утверждавшиеся СНК СССР. Такая централизация обуславливалась высоким уровнем централизации управления во всех отраслях экономики и культуры и необходимостью облегчить проведение в жизнь решений союзного правительства. Трудящиеся были почти полностью отстранены от работы в комиссии, хотя в положении о ней и был пункт о привлечении широкого актива к

¹ См.: Известия ЦК КПСС. 1989. № 10. С. 82.

² См.: В коллегии КГБ СССР // Известия. 1989. 2 ноября.

ревизионной работе¹. Полномочия комиссии были уже, чем у ее предшественника — НК РКИ. Ее функции ограничивались проверкой исполнения важнейших решений правительства СССР. В феврале 1938 г. функции комиссии были несколько расширены: на нее возлагалось изучение организации и построения центральных и местных советских и хозяйственных органов². Но эта важная работа по совершенствованию государственного аппарата страны не занимала большого места в работе комиссии: она по-прежнему концентрировала свое внимание на проверке исполнения постановлений и распоряжений СНК СССР. Постепенно многие важные функции контроля передавались органам государственной безопасности и общественного порядка. Контроль в ленинском понимании оказался несовместим с административно-командной системой управления и культурой личности Сталина³.

6 сентября 1940 г. указом Президиума Верховного Совета СССР комиссия была упразднена и вместо нее создан *Наркомат государственного контроля СССР* (союзно-республиканский), одновременно образовывались НКГК в союзных республиках⁴. На НКГК СССР возлагался контроль за исполнением решений правительства, контроль за учетом и расходованием государственных средств (эта функция раньше принадлежала Наркомфину). Его деятельность распространялась не только на государственные (как деятельность комиссии), но и на общественные и военные учреждения. НКГК предоставлялись широкие права: требовать от всех учреждений отчетов, объяснений, сведений; сообщать руководителям ревизуемых учреждений об обнаруженных недостатках; налагать дисциплинарные взыскания (выговор, отстранение от должности) и производить денежные начеты; привлекать к судебной ответственности⁵.

Аппарат наркомата строился по производственно-отраслевому принципу, но роль главных управлений в нем выполняли главные контролеры. Аналогичные задачи и построение имели и НКГК союзных республик. Так был создан громоздкий контрольный аппарат. При создании этого наркомата был забыт важнейший принцип — вовлечение масс в работу органов контроля. В положении о наркомате это не предусматривалось.

Наркомат государственного контроля, как и наркоматы республик, совершенно не занимался совершенствованием государственного аппарата. Он превратился в бюрократический контрольный аппарат, который все свое внимание направлял на выявление зло-

¹ См.: СП СССР. 1939. № 44. Ст. 332.

² См. там же. 1938. № 7. Ст. 42.

³ См.: Правда. 1962. 20—22 ноября.

⁴ См.: ВВС СССР. 1940. № 31.

⁵ См.: СП СССР. 1940. № 28. Ст. 673.

употреблений в учреждениях и наказание виновных, а не на принятие мер по предупреждению этих явлений. В годы Великой Отечественной войны аппарат наркомата не претерпел изменений, а его функции расширились. Основное внимание уделялось проверке выполнения постановлений ГКО по обеспечению армии. Государственные контролеры находились непосредственно на военных заводах и следили за производством танков, самолетов и т.п., за распределением продовольственных товаров и соблюдением карточной системы.

Коренная реорганизация контрольных органов проводилась после XX съезда партии, положившего начало восстановлению ленинских принципов партийно-государственного контроля. Съезд констатировал, что наиболее слабым местом в организационной работе советских учреждений является проверка исполнения директив партии и правительства, что Министерство государственного контроля не справляется с этой задачей. В 1957 г. было реорганизовано управление промышленностью и строительством. 23 августа 1957 г. Министерство государственного контроля было упразднено и образована *Комиссия советского контроля при СМ СССР*¹. Такая же реорганизация была проведена и в союзных республиках. Функции и задачи комиссии были шире, чем министерства. На нее возлагались проверка фактического исполнения решений правительства по важнейшим вопросам народного хозяйства; изучение структуры и вопросов работы государственного аппарата; контроль за целесообразностью расходования денежных средств и материальных ценностей; борьба с ведомственными и местническими тенденциями; искоренение бюрократизма и волокиты в государственном аппарате. Комиссия привлекала к своей работе широкие слои общественности.

Эта перестройка положительно сказалась на работе контрольных органов. 13 июля 1961 г. комиссия была преобразована в союзно-республиканский орган — *Комиссию государственного контроля СМ СССР*². По решению ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС она была реорганизована в *Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и СМ СССР*³, что означало соединение контроля партийного и государственного, создание системы единого, постоянно действующего контроля с широким участием в нем народных масс.

Комитет являлся союзно-республиканским органом, образовывался в составе руководящих работников комитета и местных комитетов партгосконтроля, представителей профсоюзов, комсомола, печати, рабочих, интеллигенции. Создавались и республиканские комитеты

¹ См.: ВВС СССР. 1957. № 18. Ст. 474; СП СССР. 1957. № 10. Ст. 104.

² См.: СП СССР. 1961. № 12. Ст. 94; ВВС СССР. 1961. № 30. Ст. 321.

³ См.: ВВС СССР. 1962. № 48. Ст. 500, 503; СП СССР. 1962. № 20. Ст. 159.

партгосконтроля, краевые, областные и городские комитеты. На предприятиях, стройках, в совхозах и учреждениях действовали группы и посты содействия комитетам партгосконтроля, избравшиеся на два года. Комитет и местные органы, группы и посты содействия наделялись достаточно широкими правами: давать указания руководителям ведомств и организаций об устранении выявленных недостатков; заслушивать доклады руководителей организаций и предприятий; налагать взыскания на виновных, производить денежные начеты на должностных лиц (в размере причиненного ущерба, но не свыше трехмесячного оклада).

Декабрьский (1965 г.) Пленум ЦК КПСС положительно оценил деятельность этих органов, признав, что они проводят большую конкретную контрольную работу на предприятиях, в организациях и учреждениях страны. 6 декабря 1965 г. Пленум преобразовал комитет в *Комитет народного контроля при СМ СССР*¹, одновременно были преобразованы и комитеты в союзных республиках (кроме РСФСР, где функции народного контроля возлагались на Комитет СССР²). 19 апреля 1979 г. он был преобразован в Комитет народного контроля СССР³. 30 ноября 1979 г. был принят Закон СССР «О народном контроле в СССР»⁴. *Комитет народного контроля СССР* — союзно-республиканский орган, возглавлявший всю систему органов народного контроля. Он обеспечивал соблюдение действующего законодательства всеми органами народного контроля. Комитет образовывался Верховным Советом СССР сроком на 5 лет, его председатель входил в состав правительства СССР. Закон не включал Комитет народного контроля СССР в перечень подведомственных Совмину СССР комитетов. Вся структура и деятельность комитетов народного контроля строилась на общественных началах. Штатный аппарат комитетов был невелик, многие внештатные отделы, различные комиссии, бюро жалоб работали на общественных началах. В 1976 г. в 35 тыс. внештатных отделов на общественных началах работали 380 тыс. чел., в стране действовали 650 тыс. групп и примерно столько же постов, объединявших 9,5 млн. чел. Важным моментом в деятельности комитетов народного контроля было то, что они могли контролировать почти все государственные органы (за исключением правительства СССР и союзных республик, исполкомов местных Советов, подотчетных, согласно Конституции, непосредственно образующим их органам власти). Деятельность органов народного контроля не распространялась на работу судов и органов

¹ См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1968. Т. 5; ВВС СССР. 1965. № 49. Ст. 718.

² См.: ВВС СССР. 1966. № 16. Ст. 338.

³ См. там же. 1979. № 17. Ст. 280.

⁴ См. там же. № 49. Ст. 840.

прокуратуры, органов внутренних дел, юстиции, государственного арбитража, связанную с отправлением правосудия, прокурорского надзора, производством дознания и следствия и рассмотрением хозяйственных споров. Органы народного контроля следили за выполнением государственных планов, вели борьбу с нарушителями государственной дисциплины, способствовали совершенствованию работы государственного аппарата, выявляли резервы народного хозяйства и добивались их использования.

В 70—80-е годы государственный контроль превратился в громоздкую, плохо управляемую систему, развитие которой на протяжении десятилетий подчинялось интересам экономики, что вело к излишней специализации. Система стала неэффективной¹. Законом СССР 26 декабря 1990 г. КНК СССР был ликвидирован².

Контрольные функции выполняли и другие государственные органы, в том числе и специальный орган по управлению качеством продукции и стандартизации. В 1925 г. при СТО СССР был создан Комитет стандартов³, впоследствии неоднократно реорганизовывавшийся и менявший подведомственность. 9 октября 1970 г. Комитет стандартов, мер и измерительных приборов при СМ СССР был преобразован в Государственный комитет стандартов СМ СССР⁴ (с 1978 г. — Госкомитет СССР). С 27 июня 1989 г. он назывался *Государственный комитет СССР по управлению качеством продукции и стандартам*⁵. Это был общесоюзный орган руководства развитием стандартизации и метрологии в стране, разработки основ стандартизации, межотраслевой унификации промышленных изделий, обеспечения единства и достоверности всех измерений в стране и развития эталонной базы. Госкомитет осуществлял государственный надзор за внедрением и соблюдением стандартов и технических условий, утверждал государственные стандарты (кроме особо важных, утверждавшихся СМ СССР)⁶.

В 1986—1989 гг. при госкомитете были созданы органы вневедомственного контроля — Госприемка продукции в объединениях и предприятиях⁷, а в составе госкомитета — *Главное управление государственной приемки продукции*. Они работали на предприятиях, но подчинялись госкомитету и содержались по его смете⁸. За не-

¹ См.: Материалы Пленума ЦК КПСС. 25—26 июня 1987 г. М., 1987. С. 34.

² См.: ВСНДиВС СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

³ См.: СЗ СССР. 1925. № 71. Ст. 523.

⁴ См.: ВВС СССР. 1970. № 46. Ст. 489.

⁵ См.: Известия. 1989. 6 июля.

⁶ См.: СП СССР. 1973. № 21. Ст. 117.

⁷ См. там же. 1956. № 24. Ст. 139.

⁸ См. там же. 1986. № 25. Ст. 141.

сколько лет была создана система, включавшая 2700 госприемов общей численностью 53 тыс. чел.¹ За правильным и своевременным соблюдением стандартов наблюдала служба Госнадзора комитета, местные органы которой (в союзных республиках — управления, в автономных республиках, краях, областях — уполномоченные) имелись в 400 городах страны.

Контроль за безопасным ведением работ в промышленности также осуществлял специализированный орган. Еще в 20-х годах в системе ВСНХ было создано Центральное управление горного надзора. 17 октября 1947 г. образовалось *Главное управление государственного горного надзора при СМ СССР*². В августе 1953 г. оно вошло в состав Министерства геологии и охраны недр СССР, а 1 июля 1954 г. выделилось из него и реорганизовалось в Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при СМ СССР. 24 апреля 1958 г. был ликвидирован, его функции передавались Совминам республик. 15 января 1966 г. воссоздан. 27 июля 1981 г. комитет был преобразован в *Государственный комитет СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору*³. Гостехнадзор СССР — союзно-республиканский орган, одноименные комитеты были созданы в союзных республиках (кроме РСФСР). 27 июня 1989 г. он переименован в *Госкомитет СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике*⁴.

Глава 7

ОРГАНЫ ЮСТИЦИИ, СУД, ПРОКУРАТУРА

Формирование правового социалистического государства тесным образом связано с конкретной исторической обстановкой. В первые послеоктябрьские годы упорчение законности было процессом болезненным и трудным, но именно в тот период последовательно закладывались правовые устои Советского государства. В начале 20-х годов принимались первые кодексы законов, повышалась роль суда и адвокатуры, создавалась прокуратура, сужалась сфера государственного принуждения. С середины 20-х годов ситуация в стране

¹ См.: Известия 1989. 14 августа.

² См.: СЗ СССР. 1947. № 9. Ст. 154.

³ См.: ВВС СССР. 1981. № 31. Ст. 935.

⁴ См.: Известия. 1989. 6 июля.

стала меняться. И так как к этому времени в советской политической системе еще не оформились политические и правовые механизмы, которые обеспечивали бы верховенство закона и препятствовали бы установлению режима личной власти, стало возможным возникновение и упрочение административно-командных методов управления. Авторитарные методы руководства неизбежно связаны с ограничением демократии и грубыми нарушениями прав граждан. Пренебрежение правом неминуемо влечет за собой деформацию государственного строя. Это стало возможным не только из-за «правовой незащищенности» политической системы, но и в силу невысокой политической культуры всего общества, упрощенной трактовки социалистической идеологии, бюрократизации аппарата власти и т.п. Из «официальной» теории права того времени (ее создатель — А.Я. Вышинский) были полностью устранены такие понятия, как «защита чести и достоинства личности», «охрана прав и свобод граждан». Попирались важнейшие демократические ценности: независимость судей, презумпция невиновности, принцип состязательности сторон, гуманизм.

Советская судебная система была закреплена в Конституции 1936 г. и в основанном на ней Законе СССР «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик», принятом Верховным Советом СССР в августе 1936 г.

По Конституции 1936 г. была существенно изменена система органов судебного управления. До этого судебное управление находилось в ведении наркоматов юстиции союзных республик, а центрального органа в масштабе СССР не было. 20 июля 1936 г. ЦИК и СНК ССР приняли постановление об образовании союзно-республиканского *Наркомата юстиции СССР*¹. Создание НКЮ СССР означало централизацию судебного управления. Это был первый шаг на пути отделения судебных функций от функций судебного управления. Основная задача НКЮ СССР состояла в формировании судебных органов, контроле за их деятельностью, кодификации законодательных актов СССР, организации специальных судов, подготовке кадров, руководстве деятельностью адвокатуры и нотариата. При этом в отношении союзных республик НКЮ СССР осуществлял свою деятельность через НКЮ республик, а в отношении специальных судов — непосредственно.

Верховный суд СССР (учрежден в 1924 г.), возглавлявший всю советскую судебную систему, по Конституции 1936 г. сохранялся, но его положение в судебной системе существенно изменилось. По Конституции 1924 г. Верховный суд СССР был не только судебным органом, но и органом надзора за соблюдением Конституции: он давал заключения о соответствии постановлений правительства Конституции. Кроме того, он не мог сам отменять приговоры судов

¹ См.: СЗ СССР. 1936. № 40. Ст. 338.

республик, а лишь ставил вопрос о их пересмотре перед Президиумом ЦИК СССР. По Конституции 1936 г. Верховный суд СССР стал высшим судебным органом СССР, получил право отменять решения судов союзных республик, но при этом утратил функцию надзора за соблюдением Конституции.

Верховный суд СССР избирался Верховным Советом СССР сроком на 5 лет, он включал пять судебных коллегий — по уголовным делам, по гражданским делам, военную, железнодорожную, водно-транспортную.

В систему специальных судов Конституция 1936 г. не внесла изменений. Продолжали действовать три вида специальных общесоюзных судов — военные трибуналы, линейные суды железнодорожного транспорта и линейные суды водного транспорта. Они не входили в систему судов союзных республик, действовали как общесоюзные, избирались сроком на 5 лет.

Существовали два вида военных трибуналов: а) военные трибуналы округов, фронтов, флотов (они выступали в трех качествах: как суды первой инстанции, как кассационные органы, как надзорные органы); б) военные трибуналы армий, корпусов (они выступали только как суды первой инстанции).

В 1940 г. полномочия военных трибуналов несколько расширились: они стали рассматривать дела не только военнослужащих, но и гражданских лиц в том случае, если преступление затрагивало оборону страны. В связи с этим из Верховного суда СССР в состав Наркомата обороны СССР в 1940 г. было передано Управление военных трибуналов¹. Надзор за их деятельностью осуществляла Главная военная прокуратура НКЮ СССР, действовавшая на правах управления Прокуратуры СССР, и Главная прокуратура ВМФ.

В качестве низовой ячейки Конституция 1936 г. закрепила народные суды, занимавшие основное место во всей судебной системе. В принципы их организации Конституция не внесла изменений, а порядок выборов в них был изменен: если раньше судьи избирались Советами, а народные заседатели — всеми гражданами, то теперь и те, и другие стали избираться всеми трудящимися сроком на 3 года.

Вся система прокурорского надзора в СССР возглавлялась *Прокуратурой СССР* (создана в 1933 г.)². Но процесс централизации руководства всеми органами прокурорского надзора не был доведен до конца: прокуратуры союзных республик оставались в системе НКЮ республик, т.е. в двойном подчинении. По постановлению ЦИК и СНК СССР 20 июля 1936 г. все прокурорско-следственные

¹ См.: ВВС СССР. 1940. № 51.

² См.: СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239.

органы были выделены из НКЮ союзных республик и переданы в Прокуратуру СССР¹. Прокуроры союзных республик стали непосредственно подчиняться только Прокурору СССР.

Централизация прокуратуры была окончательно закреплена в Конституции 1936 г. В конституциях союзных республик было записано, что высший надзор за законностью на территории союзной республики осуществляет Прокурор СССР как непосредственно, так и через Прокурора республики. При этом Прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР сроком на 7 лет и только перед ним был ответствен. Прокурор СССР назначал прокуроров союзных и автономных республик, краев, областей и автономных областей сроком на 5 лет, а последние — прокуроров округов, районов, городов, утверждавшихся Прокурором СССР.

В составе Прокуратуры СССР были созданы: Главная военная прокуратура, Главная военная прокуратура железнодорожного транспорта, Главная военная прокуратура водного транспорта, отделы — общего надзора, уголовно-судебный, гражданско-судебный, следственный, по спецделам, по надзору за местами заключения, по жалобам и др.² Эта структура просуществовала почти без изменений до конца 50-х годов.

Великая Отечественная война поставила перед судебными органами новые задачи. В 1941—1943 гг. был принят ряд указов Президиума Верховного Совета СССР о военном положении, об ответственности за распространение слухов, утверждении положения о военных трибуналах, об ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий, ответственности за разглашение государственной тайны и др.³ В них ужесточались наказания за все преступления. Так, за невыполнение постановлений военных властей предусматривался штраф до 3 тыс. руб. или лишение свободы на срок до 6 месяцев, за распространение ложных слухов, «возбуждающих тревогу среди населения», — тюремное заключение на срок от 2 до 5 лет и т.п. Только за период с 6 июля по 1 ноября 1941 г. по этому указу военные трибуналы осудили 1423 чел.⁴, обвинения порой предъявлялись и тем, кто справедливо критиковал действия властей.

На основании указа от 22 июня 1941 г. о военных трибуналах несколько менялся порядок их организации, расширялась их компетенция. Они стали рассматривать дела о преступлениях не только в армии и на фронте, но и в тылу (о самовольных уходах с военных

¹ См.: СЗ СССР. 1936. № 40. Ст. 338.

² См. там же. № 59. Ст. 450.

³ См.: ВВС СССР. 1941. № 32; Сборник документов по истории советской военной юстиции. М., 1951. С. 361—364; Советское государство и право. 1975. № 5. С. 33.

⁴ См.: Правда. 1989. 13 октября.

предприятий, об уклонении от военного обучения, о распространении ложных слухов и т.п.). Кроме того, выборность судей военных трибуналов была заменена их назначением. Военные трибуналы по условиям деятельности подразделялись на две группы — трибуналы местностей, объявленных на военном положении и районов военных действий и трибуналы тыловых районов. Они рассматривали дела об особо опасных преступлениях, о хищениях социалистической собственности, о грабежах, бандитизме, об уклонении от исполнения всеобщей воинской обязанности, о сопротивлении представителям власти и т.п.

В местностях, объявленных на военном положении, военные трибуналы рассматривали все дела о преступлениях против обороны, общественного порядка и государственной безопасности. Отдельные территории объявлялись на осадном положении, и в этом случае (например, в Москве с 25 октября 1941 г. до августа 1942 г.) вместо народных судов действовали военные трибуналы. Военные трибуналы действовали в армии, во флоте, в войсках НКВД, железнодорожных войсках и т.п. Судебное управление всеми военными трибуналами осуществлял НКЮ СССР через свои специальные управления — главные управления военных трибуналов вооруженных сил СССР и военных трибуналов железнодорожного и водного транспорта, управление трибуналов войск НКВД¹.

После войны многие правовые акты военного времени были отменены и изменилась работа судебных органов и органов юстиции.

После XX съезда партии сложилась благоприятная ситуация для перестройки всей системы органов юстиции, суда и прокурорского надзора, хотя первые шаги в этом направлении были предприняты еще в 1953 г. Тогда были упразднены военные трибуналы и прокуратуры в войсках МВД СССР; ликвидированы органы внесудебной репрессии; отменен упрощенный порядок рассмотрения дел о государственных преступлениях, началась реабилитация невинно осужденных граждан, обвиненных как враги народа по политическим преступлениям; 24 мая 1955 г. было принято положение о прокурорском надзоре в СССР². Отвыные органы предварительного следствия, в том числе и органы госбезопасности, были поставлены под строгий надзор. В составе Прокуратуры СССР действовал специальный отдел по надзору за ведением следствия в органах госбезопасности. 12 февраля 1957 г. были упразднены транспортные суды и транспортные прокуратуры³. В феврале 1957 г. было принято новое положение о Верховном суде СССР⁴.

¹ См.: Советское государство и право. 1975. № 5. С. 40—41.

² См.: ВВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

³ См. там же. 1957. № 4. Ст. 86; 1960. № 10. Ст. 65.

⁴ См. там же. 1957. № 4. Ст. 84.

Однако более широкие меры по укреплению законности, охране прав и свобод граждан не были проведены в жизнь. И прежде всего потому, что политическая структура общества осталась прежней, демократизация общественной жизни не получила развития. В идеологической сфере укоренилось положение о безусловном примате государства над правом. Последнее рассматривалось лишь как простой инструмент государственной власти, а «создателем» законов стал аппарат. В обществе распространилось неуважение к закону. Даже государство, издавшее закон, само же его и нарушало. Приведем лишь два примера. В 1950 г. был грубо нарушен фундаментальный принцип права — более строгий закон не имеет обратной силы¹. По «ленинградскому делу» в августе 1949 г. были арестованы председатель Совмина РСФСР М.П. Родионов и ряд партийных деятелей. В то время смертная казнь в СССР была отменена. Но спустя полгода после их ареста, ее вновь ввели для изменников Родины и шпионов и применили к осужденным. Через десять лет подобная практика вновь имела место с той лишь разницей, что осужденные были лишены жизни за преступление общеуголовного характера (валютные операции). В обществе нарастали застойные явления, которые в 70—80-х годах привели страну к кризису. В этих условиях ведомственное «правотворчество» фактически подмяло под себя закон. Юридическая наука продемонстрировала неспособность оказать действенное сопротивление авторитарному, догматическому мышлению и практике.

В мае 1956 г. было ликвидировано Министерство юстиции СССР². Его функции по руководству работой судебных учреждений стали осуществлять министерства юстиции союзных республик, а часть функций перешла к образованной тогда же *Юридической комиссии при СМ СССР* (кодификация законодательства, систематизация законодательства, разработка нормативных актов и т.п.). Вслед за этим, в 1957—1960 гг., во всех союзных республиках были упразднены министерства юстиции (в РСФСР и УССР упразднены в 1963 г.). Функции министерств юстиции выполняли Верховные суды союзных республик и юридические комиссии при их правительствах³. В 1957 г. к ведению союзных республик были отнесены и законодательство об устройстве судов, и принятие гражданского, уголовного и процессуального кодексов⁴. В связи с ликвидацией министерств юстиции союзных республик облсуды стали выступать

¹ Этот принцип был закреплен в действовавших тогда Основах уголовного судопроизводства 1924 г.

² См.: ВВС СССР. 1956. № 12. Ст. 250.

³ См.: СП РСФСР. 1963. № 19. Ст. 132.

⁴ См.: ВВС СССР. 1957. № 4. Ст. 84.

в трех качествах: как суды первой инстанции, как кассационные органы, они же руководили низовыми (районными, городскими) судами, финансировали и контролировали их деятельность.

30 июля 1970 г. по постановлению ЦК КПСС и СМ СССР «О мерах по улучшению работы судебных и прокурорских органов»¹ было восстановлено союзно-республиканское *Министерство юстиции СССР*. Это было не простое воссоздание ранее упраздненного органа, а качественно новый этап в развитии советской юстиции. Органы юстиции формировались в целях повышения уровня государственного руководства учреждениями юстиции и улучшения правовой деятельности в народном хозяйстве. На МЮ СССР возлагалось организационное руководство судами, содействие совершенствованию их деятельности. Важнейшей функцией министерства являлись систематизация и подготовка предложений по кодификации законодательства, методическое руководство и координация работы государственных учреждений и общественных организаций по пропаганде правовых знаний и разъяснению законодательства. Кроме того, на министерство возлагались функции по руководству адвокатурой, нотариатом, органами ЗАГС, подготовкой кадров судебных, следственных органов и учреждений юстиции². В соответствии с этим в составе министерства были созданы управление общих судов, управление военных трибуналов, управление систематизации законодательства и подготовки законопроектов, управление правовой работы в народном хозяйстве, отдел по вопросам правовой пропаганды и правового воспитания граждан, отдел нотариата и загов, отдел адвокатуры, отдел судебно-экспертных учреждений и др.

Высшим судебным органом СССР оставался *Верховный суд СССР*, на который возлагался надзор за судебной деятельностью судов СССР. 12 февраля 1957 г. было принято положение о Верховном суде СССР³, которое значительно расширяло права судебных органов союзных республик. До 1957 г. Верховный суд СССР был наделен правом востребовать любое дело из любого суда, даже когда оно еще не рассматривалось Верховным судом республики. Новое положение предусматривало, что все дела должны окончательно решаться в Верховном суде союзной республики, а Верховный суд СССР может пересматривать решение суда республики, только если оно противоречит общесоюзному законодательству или интересам другой республики. Были изменены принципы деятельности низовых судов: система участковых судов, существовавшая ранее, упраздняясь и создавались районные и городские суды. Количество судов, особенно в городах, сократилось. Срок полномочий народных судов

¹ См.: ВВС СССР. 1970. № 36. Ст. 361.

² См.: СП СССР. 1972. № 6. Ст. 32.

³ См.: ВВС СССР. 1957. № 4. Ст. 84.

увеличился с 3 до 5 лет, народные заседатели избирались сроком на 2 года. Количество судей и заседателей для каждого народного суда устанавливалось исполкомом соответствующего Совета.

30 ноября 1979 г. был принят новый Закон СССР «О Верховном суде СССР»¹. Закон устанавливал, что Верховный суд СССР выступает в качестве суда первой инстанции, рассматривает дела в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Он разрешает в пределах своих полномочий вопросы, вытекающие из международных договоров СССР. Верховный суд СССР избирается Верховным Советом СССР сроком на 5 лет в составе председателя, его заместителей, членов и народных заседателей. Кроме того, в его состав входят председатели Верховных судов союзных республик. Верховный суд СССР действует в составе Пленума, трех коллегий — по гражданским делам, по уголовным делам, военной. Пленум рассматривает в порядке надзора дела по протестам Председателя Верховного суда СССР и Генерального прокурора СССР, рассматривает материалы обобщения судебной практики и судебной статистики, утверждает составы судебных коллегий, секретаря Пленума, научно-консультативный совет, заслушивает отчеты председателей судебных коллегий, доклады председателей Верховных судов союзных республик.

Судебные коллегии утверждаются Пленумом из числа членов Верховного суда СССР. Они рассматривают как первая инстанция дела исключительной важности, в порядке надзора — протесты на решения Верховных судов союзных республик, разрешают споры между судами союзных республик о месте рассмотрения дел. Военная коллегия рассматривает как суд первой инстанции дела исключительной важности, подсудные военным трибуналам, выступает как кассационный суд по их приговорам и рассматривает в порядке надзора протесты на их решения. Военные трибуналы создаются в округах, армиях, воинских соединениях, гарнизонах, флотах, в группах войск. Им подсудны все дела о преступлениях военнослужащих (гражданские дела они рассматривают лишь в местных, где в силу исключительных обстоятельств не действуют общие суды)².

Народный суд является низовым и основным звеном советской судебной системы, так как именно он рассматривает как первая инстанция большинство гражданских и уголовных дел. Кроме того, народные суды ведут и большую воспитательно-разъяснительную работу среди населения. При народных судах состоят судебные исполнители, назначаемые председателем народного суда. Они исполняют решения суда, приговоры.

¹ См.: ВВС СССР. 1979. № 49. С. 842.

² См. там же. 1959. № 1; 1980. № 27. Ст. 546.

Для проведения работы по изучению и обобщению судебной практики, анализу судебной статистики и для выполнения других функций в составе аппарата Верховного суда СССР образуются отделы и другие структурные подразделения. Структура и штатная численность Верховного суда СССР утверждается Президиумом Верховного Совета СССР по представлению Председателя Верховного суда¹.

Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов осуществляла *Прокуратура СССР*. 30 ноября 1979 г. был принят Закон СССР «О Прокуратуре СССР»². Деятельность Прокуратуры была направлена на всемерное укрепление социалистической законности и правопорядка и охрану общественного строя СССР. Прокуратура осуществляла надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями и гражданами, органами дознания и предварительного следствия, надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, в местах содержания задержанных. Органы прокуратуры по закону осуществляли свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР. На практике это положение нередко нарушалось, но законом не предусматривались какие-либо меры наказания за вмешательство в дела прокурора, за попытку повлиять на его решение.

Система органов прокуратуры состояла из Прокуратуры СССР, прокуратур союзных, автономных республик, краев, областей, городов, автономных областей и округов, районных, городских прокуратур. Могут быть созданы и иные прокуратуры (так, в 1989 г. была создана Аральская межрайонная природоохранная прокуратура³ как орган надзора за соблюдением природоохранного законодательства в районе Аральского моря). Генеральный прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР сроком на 5 лет. В 1989 г. была установлена новая структура Прокуратуры СССР⁴: одно Главное управление по надзору за следствием и дознанием (в составе управления по надзору за следствием и дознанием в органах внутренних дел и следственной части) и 14 управлений. Кроме того, в составе Прокуратуры СССР созданы несколько отделов (по надзору за рассмотрением гражданских дел в судах, по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях, систематизации и пропаганды советского законодательства и др.) и Главная военная прокуратура⁵.

¹ См.: ВВС СССР. 1989. № 19. Ст. 150.

² См. там же. 1979. № 49. Ст. 843.

³ См.: Правда. 1989. 16 марта.

⁴ См.: ВВС СССР. 1989. № 6. Ст. 42.

⁵ См. там же. 1980. № 23. Ст. 438.

Генеральный прокурор СССР имел также помощников по особым поручениям. Главная военная прокуратура возглавлялась Главным военным прокурором (назначался Президиумом Верховного Совета по представлению Генерального прокурора СССР); военные прокуроры видов вооруженных сил, военных округов, округов ПВО, групп войск и флотов назначались Генеральным прокурором СССР. Следователи прокуратуры производят предварительное следствие по делам, отнесенным законом к их компетенции. Работникам органов прокуратуры присваиваются в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы классные чины.

При Прокуратуре СССР состояли Всесоюзный институт проблем укрепления законности и правопорядка, Научно-методический совет, Институт повышения квалификации с филиалами и другие учреждения¹.

Обеспечением защиты прав и интересов предприятий, учреждений и организаций при разрешении хозяйственных споров занимаются органы государственного арбитража. В СССР действовали *Государственный арбитраж СССР при СМ СССР* (с 12 февраля 1987 г. — *Государственный арбитраж СССР*²), государственные арбитражи союзных и автономных республик при правительствах республик, государственные арбитражи краев, областей при исполкомах Советов народных депутатов³. В задачи этих органов входило разрешение хозяйственных споров, содействие улучшению договорной и претензионной работы в народном хозяйстве, предупреждение нарушений законности в хозяйственной деятельности предприятий, разработка предложений и мер, направленных на совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности. Госарбитраж разрешал споры между государственными, кооперативными (кроме колхозов, межколхозных и государственно-колхозных предприятий и объединений) и другими общественными предприятиями, учреждениями и организациями, возникающие при заключении, изменении, расторжении и исполнении хозяйственных договоров.

Важное место в механизме социалистической демократии занимала *адвокатура*, представляя собой общественную организацию, призванную оказывать юридическую помощь гражданам и организациям. В соответствии с Законом СССР «Об адвокатуре СССР» от 30 ноября 1979 г.⁴ она содействовала охране прав и законных интересов граждан и организаций, осуществлению правосудия, воспитанию граждан в духе соблюдения дисциплины труда, уважения к правам, чести и достоинству других лиц, к правилам

¹ См.: ВВС СССР. 1980. № 23. Ст. 438.

² См.: СП СССР. 1987. № 15. Ст. 59.

³ См.: ВВС СССР. 1979. № 49. Ст. 844.

⁴ См. там же. Ст. 846.

социалистического общежития. Все, что входит в содержание адвокатской профессии (выступления в судах, дача правовых советов, составление различного рода правовых документов, пропаганда права), является не чем иным, как различными формами защиты прав и интересов граждан и организаций.

Коллегии адвокатов являются добровольными объединениями лиц, занимающихся адвокатской деятельностью. Коллегия адвокатов образуется по заявлению группы учредителей. Высшим органом коллегии является общее собрание (конференция) членов коллегии адвокатов, исполнительным органом — президиум. Общее руководство коллегиями адвокатов изменилось после 1962 г., когда Верховные Советы союзных республик стали издавать законы, регулирующие деятельность коллегий адвокатов. После упразднения в 1963 г. министерств юстиции юридические комиссии при правительствах республик стали ревизовать работу коллегий адвокатов, заслушивать отчеты о их деятельности. Позднее юридические комиссии ряда республик присвоили себе и административные права в отношении коллегий, что было явно необоснованно. После восстановления в 1970 г. министерств юстиции общее руководство коллегиями адвокатов было возложено на них. МЮ СССР контролировало соблюдение коллегиями адвокатов законодательства, регулировавшего деятельность адвокатуры, устанавливало порядок оплаты юридической помощи и оплаты труда адвокатов. Для организации работы адвокатов по оказанию юридической помощи в городах и других населенных пунктах создаются юридические консультации. К началу 80-х годов в стране работали 157 коллегий адвокатов, в которых состояли 19 тыс. адвокатов.

Адвокатские функции выполняла также *Иностранная юридическая коллегия (Инюрколлегия)* — централизованное межтерриториальное объединение адвокатов, специализирующееся на оказании юридической помощи советским и иностранным гражданам и организациям, а также лицам без гражданства¹. Инюрколлегия как общественная организация осуществляла обязанности по охране прав граждан в пределах СССР и за границей. Она вела наследственные, пенсионные, бракоразводные дела, дела о взыскании алиментов, об истребовании страховых вознаграждений и вкладов, о возмещении ущерба, дела, вытекающие из договоров о морских, железнодорожных и воздушных перевозках, внешнеэкономических сделках и др.

Большое значение имеет деятельность *нотариальных органов*. Нотариатом называют систему государственных органов (нотариальных контор), в обязанности которых входит удостоверение бесспорных прав и фактов, имеющих юридическое значение. Организация

¹ Существует с 1937 г., ее предшественником было Акционерное общество «Кредит-бюро», существовавшее в 20-х годах.

и деятельность нотариата определялась Законом СССР от 19 июля 1973 г. «О государственном нотариате»¹ и положениями о государственном нотариате союзных республик. Выполнение нотариальных действий возложено на государственные нотариальные конторы. В населенных пунктах, где нет нотариальных контор, некоторые нотариальные действия совершали исполнительные органы местных Советов. Выполнение нотариальных действий за границей возлагалось на консульские учреждения СССР. Нотариальные действия совершаются по вопросам охраны имущества, права наследования, сделок, удостоверения завещаний, доверенностей и т.п.

В 70—80-е годы пренебрежение к закону со стороны бюрократии обернулось правовым нигилизмом населения, что повлекло за собой ухудшение трудовой дисциплины, рост преступности, падение нравственных устоев. Одновременно усилилось «теневое» распределение и «теневое» регулирование. Все это создало условия для различного рода злоупотреблений, произвола и привело к отчуждению государства от граждан.

¹ См.: ВВС СССР. 1973. № 30. Ст. 393.

РАЗДЕЛ V

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ СССР В УСЛОВИЯХ ПЕРЕСТРОЙКИ 1985—1991 гг.

К концу 70-х годов глубокий застой во всех областях общественной жизни, осознаваемый разными слоями населения, привел общество к мысли о настойчивой необходимости экономических и социально-политических преобразований. Возможность широко обсудить эти вопросы представилась в связи с опубликованием проекта новой Конституции СССР 1977 г. Создатели проекта не могли даже предположить, какой шквал критических замечаний обрушится на конституцию «развитого социализма» и содержащийся в докладе Л.И. Брежнева на майском (1977 г.) Пленуме ЦК КПСС призыв к созданию «материально-технической базы коммунизма»¹. В условиях спада темпов развития экономики, моральной деградации и коррупции части партийного руководства, включая самого генсека, эти призывы противоречили здравому смыслу. Всего за время обсуждения в газеты и Конституционную комиссию поступило около 400 тыс. предложений². В письмах трудящихся остро критиковалась политическая система общества, избирательная система, место и роль Советов как органов власти и т.п. Кризисные явления в партии порождали недоверие к КПСС, неверие в способность партии покончить с негативными явлениями в обществе, высказывались предложения о переходе к многопартийной системе. Однако и руководство страны, и Конституционная комиссия, и бюрократический аппарат остались равнодушными к мнению народа. Шанс не был использован.

¹ См.: Брежнев Л.И. О Конституции СССР. М., 1977. С. 11.

² Подробнее см.: Злоказов Г.И. Конституция СССР 1977 г.: «несвоевременные» мысли современников // Вопросы истории КПСС. 1990. № 10.

Конституция СССР 1977 г. не изменила принципиальных основ государственной жизни. «В условиях окостеневшей политической системы»¹ новая Конституция не могла предохранить общество от застойных явлений. Более того, после ее принятия усилилась централизация государственно-управленческих функций в руках партийных органов. Роль государственных органов управления гипертрофировалась, а роль Советов прижималась. И только на основе решений апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС началось обновление общественно-политических структур, развитие демократии. В ходе перестройки советского общества развернулось демократическое законотворчество, были созданы новые политические общественные организации, шел процесс обновления всех сфер жизни, накапливался новый опыт государственного и партийного строительства.

Высшие органы государственной власти и управления. 1 декабря 1988 г. были приняты два закона — «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР»², 14 марта 1990 г. — Закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР»³. На основании этих законов устанавливалась следующая структура органов государственной власти: Президент СССР — Съезд народных депутатов СССР — Верховный Совет СССР — Совет Федерации — Комитет конституционного надзора.

Президент СССР — глава государства. На этот пост мог быть избран гражданин СССР не моложе 35 и не старше 65 лет. Он избирался гражданами СССР сроком на пять лет (не более двух сроков). Президент СССР мог быть смещен со своего поста только Съездом народных депутатов СССР (большинством в две трети голосов) и по заключению Комитета конституционного надзора СССР⁴. По предложению кандидата в Президенты СССР и вместе с ним избирался вице-президент СССР, который выполнял по поручению Президента отдельные его функции, замещал Президента в случае его отсутствия и невозможности осуществления им своих обязанностей⁵.

Президент должен был обеспечивать взаимодействие органов власти и управления, ежегодно делать доклад Съезду народных депутатов СССР о положении страны. Он представлял Верховному

¹ См.: Коммунист. 1988. № 16. С. 49.

² См.: ВВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727, 729.

³ См.: ВСНДиВС СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

⁴ См. также: Закон СССР от 14 мая 1990 г. «О защите чести и достоинства Президента СССР» и постановление Верховного Совета СССР от 21 мая об охране Президента (ВСНДиВС СССР. 1990. № 22. Ст. 391, 392, 393).

⁵ См.: ВСНДиВС СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

Совету СССР, а затем Съезду народных депутатов СССР на утверждение и освобождение от должности кандидатуры председателя правительства СССР, Верховного суда, Генерального прокурора и председателя Высшего арбитражного суда СССР, персональный состав Комитета конституционного надзора СССР. Президент одновременно являлся Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами СССР: назначал и смещал военное командование, присваивал воинские звания, назначал судей военных трибуналов. Он вел переговоры, подписывал международные договоры, принимал верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей, назначал и отзывал дипломатических представителей в иностранных государствах и при ООН, присваивал дипломатические ранги. Президент СССР имел право объявить мобилизацию, состояние войны, военное или чрезвычайное положение в отдельных местностях страны (последнее — при обязательном рассмотрении этого вопроса в Верховном Совете соответствующей республики), ввести временное президентское правление. Президент СССР возглавлял *Совет безопасности СССР*, на который возлагалась выработка рекомендаций по поддержанию обороны страны, государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка¹. Члены Совета безопасности СССР назначались Президентом с учетом мнения Совета Федерации и по согласованию с Верховным Советом СССР².

Для выработки мер по реализации основных направлений внутренней и внешней политики и обеспечению безопасности страны при Президенте СССР в марте 1990 г. был создан *Президентский Совет*. Его члены назначались Президентом³, а глава правительства СССР входил в него по должности. Однако в ноябре 1990 г. Совет был упразднен в виду его неработоспособности.

Президент СССР возглавлял *Совет Федерации*⁴, в который входили вице-президент СССР и президенты (высшие должностные лица) республик. Решения Совета Федерации принимались большинством — не менее двух третей голосов и оформлялись указами Президента СССР. В заседаниях Совета Федерации мог участвовать Председатель Верховного Совета СССР. Совет Федерации рассматривал вопросы соблюдения Союзного договора, разрабатывал

¹ См.: ВСНДиВС СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

² О персональном составе Совета безопасности см.: ВСНДиВС СССР. 1991. № 11. Ст. 299.

³ В состав Президентского Совета вошли: Э.А. Шеварнадзе, Ю.Д. Маслюков, В.А. Крючков, Д.Т. Язов, Ч.Т. Айтматов, С.С. Шаталин, В.Г. Распутин, А.Н. Яковлев, В.А. Ярин, А.Э. Каулс, Ю.А. Осипьян, Е.М. Примаков, В.И. Болдин, В.В. Бакатин, Г.И. Ревенко, Н.Н. Губенко, В.А. Медведев.

⁴ См.: ВСНДиВС СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

меры по проведению в жизнь национальной политики Советского государства, дает рекомендации Совету Национальностей Верховного Совета СССР по разрешению межнациональных споров и конфликтов.

Законодательные полномочия полностью сосредоточивались в руках высшего представительного органа — *Съезда народных депутатов СССР* и избиравшегося им из своего состава Верховного Совета СССР. Съезд народных депутатов был правомочен рассматривать любой вопрос, отнесенный к ведению Союза ССР. К исключительному ведению Съезда относились: а) принятие Конституции СССР и внесение в нее изменений; б) принятие решений по вопросам национально-государственного устройства; в) установление государственной границы СССР, утверждение изменений границ между союзными республиками; г) определение основных направлений внутренней и внешней политики; д) утверждение перспективных государственных планов; е) избрание Верховного Совета СССР, Председателя и Первого заместителя Председателя Верховного Совета СССР.

Съезд народных депутатов СССР состоял из 2250 депутатов, из них 750 депутатов — от территориальных и 750 — от национально-территориальных избирательных округов (по норме: 32 депутата от каждой союзной республики, 11 депутатов от каждой автономной республики, 5 депутатов от каждого автономного округа), еще 750 — от общесоюзных общественных организаций. Съезды должны были собираться один раз в год. Высочередной съезд мог быть созван: 1) по инициативе Верховного Совета СССР; 2) по предложению одной из его палат; 3) по предложению Президиума Верховного Совета СССР; 4) по предложению Председателя Верховного Совета СССР; 5) по требованию не менее $\frac{1}{5}$ народных депутатов; 6) по инициативе союзной республики в лице ее высшего органа власти.

На I Съезде народных депутатов были избраны Председатель Верховного Совета СССР (25 мая 1989 г.), его Первый заместитель (29 мая), Председатель Совета Министров СССР (8 июня). Съезд заслушал доклады М.С. Горбачева «Об основных направлениях внутренней и внешней политики» и Н.И. Рыжкова «О программе предстоящей деятельности Правительства СССР». Съезд создал Конституционную комиссию, Комиссию по подготовке проекта закона о Комитете конституционного надзора¹ и принял «Послание Съезда народных депутатов СССР народам мира».

23 декабря 1989 г. был издан Закон СССР о *Комитете конституционного надзора СССР*², 26 апреля 1990 г. избран его состав. Комитет был призван наблюдать за тем, чтобы законы СССР, постановления Совмина СССР, конституции и законы союз-

¹ См.: Известия. 1989. 11 июня.

² См.: ВСНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст. 572, 574, 575.

³ См. там же. 1990. № 18. Ст. 314.

ных республик не противоречили Конституции СССР и законам СССР. Комитет не был вправе отменять противоречащие Конституции и действующим законам акты. Для устранения допущенного нарушения он должен был направить органу, издавшему такой акт, свое заключение, что автоматически приостанавливало исполнение акта. Состав комитета утверждался съездом по представлению Президента сроком на 10 лет. В комитет входили представитель, заместитель председателя и 25 членов, в том числе по одному от каждой союзной республики. Лица, избранные в состав комитета, не могли одновременно входить в состав органов, акты которых были поднадзорны комитету: они были независимы и подчинялись только Конституции СССР.

Все расходы, связанные с выборами высших органов государственной власти, принимало на себя государство. На выборах в марте 1989 г. Центральной избирательной комиссии было выделено из госбюджета более 156 млн. руб.¹

Верховный Совет СССР — постоянно действовавший законодательный и распорядительный орган государственной власти СССР. Он избирался сроком на пять лет Съездом народных депутатов СССР тайным голосованием из числа народных депутатов СССР. Верховный Совет подотчетен съезду. Он состоял из двух палат — Совета Союза и Совета Национальностей. Съезд ежегодно обновлял $\frac{1}{5}$ членов каждой палаты.

В Конституции СССР не указана конкретная численность каждой палаты и Верховного Совета СССР в целом, но в ней определена норма представительства от каждого национального образования в Совете Национальностей: 11 депутатов от каждой союзной республики (11x15), 4 депутата от каждой автономной республики (4x20), 2 депутата от каждой автономной области (2x8) и 1 депутат от каждого автономного округа (1x10), т.е. 271 чел. А так как палаты должны быть равны по численности, то и в Совет Союза избирался 271 депутат от территориальных округов (всего 542). Вместе с тем закон не оговаривал, каким образом депутаты от общественных организаций избирались в палаты Верховного Совета, поэтому сами народные депутаты условились, что депутаты от общественных организаций в количественном отношении представляли примерно одну треть каждой палаты соответственно их доли в высшем депутатском корпусе страны. Право решать, кого из депутатов (независимо, от каких общественных организаций они были избраны) выдвинуть в определенную палату, принадлежало каждой республике. И только депутаты от Москвы выдвинули в Совет Союза своих представителей отдельно от РСФСР. Это было сделано с согласия всего депутатского корпуса: в Москве сосредоточены огромные профессиональные силы и их доля в общем числе избирателей

¹ См.: Правда. 1989. 29 декабря.

значительно выше, чем в других регионах. К тому же большая часть депутатов, избранных от общественных организаций, жили и работали в Москве. Но депутаты — члены Совета Союза от Москвы избирались исходя из общего числа депутатов, полагавшихся по квоте РСФСР.

Среди депутатов Верховного Совета СССР (1989 г.) было 165 работников промышленности, строительства, транспорта и связи, 98 тружеников сельского хозяйства, 151 ученый, журналист, представитель творческих профессий, 87 партийных и советских работников. В Верховном Совете было 442 мужчины и 100 женщин¹.

Верховный Совет работал сессионно, очередные сессии длились 3—4 месяца. Внеочередные сессии созывались: 1) Председателем Верховного Совета по его инициативе или по предложению Президента; 2) по инициативе союзной республики в лице ее высшего органа власти; 3) по требованию не менее $\frac{1}{3}$ состава одной из палат Верховного Совета СССР.

Компетенция Верховного Совета СССР была довольно широка. Он назначал выборы народных депутатов, по предложению Президента образовывал и упразднял правительство, министерства и другие центральные органы, утверждал премьер-министра, избирал Верховный суд СССР, Высший арбитражный суд СССР, назначал Генерального прокурора СССР и председателя Контрольной палаты СССР. Он регулярно заслушивал отчеты образуемых или избираемых им органов, устанавливал основы законодательства СССР, законодательно регулировал отношения собственности, организовывал управление всеми отраслями государственной жизни, налогообложение и т.п. Верховный Совет СССР определял основы правового статуса общественных организаций. Он ратифицировал и денонсировал международные договоры, в период между съездами народных депутатов СССР принимал решение о проведении референдума СССР. Он имел право отменять акты Кабинета Министров СССР в случае несоответствия их Конституции СССР. Верховный Совет СССР руководил деятельностью Контрольной палаты СССР, периодически заслушивал ее отчеты о результатах контроля за поступлением и расходованием средств союзного бюджета и использованием общесоюзной собственности².

Обе палаты Верховного Совета СССР создавали в качестве постоянно действовавших рабочих органов *постоянные комиссии*. Они избирались из числа всех народных депутатов для ведения законотворческой работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов к очередной сессии, а также для содействия проведению в

¹ См.: Правда. 1989. 6 октября.

² См.: ВСНДиВСССР. 1991. № 1. Ст. 3.

жизнь принятых съездом и Верховным Советом решений и контроля за деятельностью государственного аппарата.

В Совете Союза образовывались: Плановая и бюджетно-финансовая комиссия, Комиссия по вопросам развития промышленности, энергетики, техники и технологии, Комиссия по вопросам транспорта, связи и информатики, Комиссия по вопросам труда, цен и социальной политики, Комиссия по вопросам депутатской этики и др.¹ В Совете Национальностей создавались: Комиссия по вопросам межнациональных отношений, Комиссия по вопросам социального и экономического развития союзных и автономных республик, автономных областей и округов, Комиссия по товарам народного потребления, торговле, коммунально-бытовым и другим услугам населению, Комиссия по вопросам развития культуры, языка, национальных и интернациональных традиций, охраны исторического наследия и др. Половину членов каждой комиссии составляли члены соответствующей палаты, половину — другие народные депутаты. Численность каждой комиссии 40—45 депутатов, их состав ежегодно обновлялись на $\frac{1}{5}$.

Помимо этого Верховный Совет СССР формировал постоянные (могли создаваться и разовые) комитеты. Они создавались на паритетных началах палатами Верховного Совета СССР в тех же целях, что и постоянные комиссии. Как и комиссии, они формировались на 50 % из членов Верховного Совета и на 50 % — из народных депутатов, не входящих в его состав. Ст. 122 Конституции устанавливала ежегодную 20 %-ную ротацию комитетов.

Всего в комитетах и постоянных комиссиях работали примерно 800 чел.: 400 членов Верховного Совета и 400 народных депутатов, не являющихся его членами.

Первая сессия Верховного Совета приняла постановление о создании 14 комитетов (20 марта 1991 г. их состав был пересмотрен), в которых могут создаваться подкомитеты для обстоятельного изучения отдельных вопросов².

Закон предусматривал должность *Председателя Верховного Совета СССР*. Он избирался съездом тайным голосованием на 5 лет и мог быть досрочно смещен. Председатель был подотчетен Верховному Совету СССР и ответствен перед съездом, он не имел права вето в отношении актов съезда и Верховного Совета. Он осуществлял общее руководство подготовкой вопросов для рассмотрения на съезде и в Верховном Совете СССР.

¹ О внесении изменений в состав комиссий см.: ВСНДиВС СССР. 1990. № 26. Ст. 505, 506.

² См.: ВСНДиВС СССР. 1989. № 1. Ст. 3.

В связи с введением в марте 1990 г. института президентства изменилась вся структура законодательных и исполнительных органов. Если Съезд народных депутатов и Верховный Совет СССР — это власть законодательная, то Президент, Совет Федерации и Правительство — власть исполнительная. 20 марта 1991 г. был принят закон, на основании которого высшим исполнительно-распорядительным органом СССР, правительством страны стал *Кабинет Министров СССР*. Он был правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Союза ССР, поскольку они не входили в компетенцию Съезда народных депутатов, Верховного Совета и Совета Федерации СССР. Кабинет Министров СССР подчинялся Президенту СССР, его постановления и распоряжения могли быть отменены только Верховным Советом СССР и Президентом СССР. Кабинет формировался Президентом СССР с учетом мнения Совета Федерации и по согласованию с Верховным Советом СССР. Кандидатура на пост премьер-министра представлялась Президентом СССР и утверждалась Верховным Советом СССР. В состав кабинета входили премьер-министр, его заместители, министры СССР. В его работе могли участвовать главы правительств республик с правом решающего голоса¹.

Кабинет Министров СССР представлял на рассмотрение Верховного Совета СССР программу предстоящей деятельности (в случае ее отклонения мог быть поставлен вопрос об отставке кабинета). Верховный Совет СССР мог выразить недоверие Кабинету Министров СССР, что также влекло его отставку (постановление по этому вопросу принималось большинством голосов — не менее двух третей общего числа членов Верховного Совета СССР). Вместе с тем Кабинет Министров СССР имел право заявить Президенту СССР о своей отставке.

Основные полномочия Кабинета Министров СССР состояли в следующем: он обеспечивал проведение единой финансовой, кредитной, денежной политики, составление и исполнение союзного бюджета, осуществление общесоюзных экономических программ, управление единой топливно-энергетической и транспортной системами страны.

Кабинет Министров СССР действовал в пределах срока полномочий Президента СССР и слагал свои полномочия перед вновь избранным Президентом СССР. При Кабинете Министров СССР состояли постоянные представительства правительств республик. Заседания Кабинета Министров проводились по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Для текущего руководства народным хозяйством и решения других вопросов государственного уп-

¹ О персональном составе Кабинета Министров СССР см.: ВСНДиВС СССР. 1991. № 10. Ст. 255; № 11. Ст. 298.

правления действовал Президиум Кабинета Министров СССР в составе премьер-министра, его заместителей и управляющего делами, который возглавлял рабочий аппарат Кабинета Министров СССР.

Чрезвычайные органы. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 января 1989 г.¹ в связи с межнациональным конфликтом в Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской ССР был создан *Комитет особого управления НКАО* под председательством А.И. Вольского. В НКАО вводилась особая форма управления: полномочия Совета народных депутатов временно приостанавливались, вплоть до проведения новых выборов вся полнота власти передавалась Комитету особого управления. Комитет непосредственно подчинялся Верховному Совету СССР. Основной задачей комитета являлось предотвращение дальнейшего обострения межнациональных отношений в этом регионе, стабилизация обстановки. Комитет был наделен широкими полномочиями. Он руководил всеми предприятиями области независимо от их ведомственной подчиненности, учреждениями просвещения и культуры, обладал правом приостанавливать деятельность местных Советов НКАО и любых общественных организаций, если она противоречила Конституции и законодательству СССР, организовывать новые выборы в местные Советы. В состав комитета вошли 8 чел., в том числе секретарь ВЦСПС, представители министерств СССР, партийных и советских органов НКАО².

Несмотря на принятые меры, обстановка в НКАО ухудшалась: активизировалась деятельность различных националистических и сепаратистских объединений, провоцировались массовые беспорядки и забастовки, проводились обстрелы населенных пунктов, захват заложников. В связи с этим 15 января 1990 г. Верховный Совет СССР объявил чрезвычайное положение на территории НКАО, в прилегающих к ней районах Азербайджанской и Армянской ССР и в пограничной зоне вдоль государственной границы на территории Азербайджанской ССР³. 16 января 1990 г. Президиум Верховного Совета СССР образовал *Союзную контрольно-наблюдательную комиссию по НКАО*⁴.

2 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории СССР»⁵, а 3 ап-

¹ См.: ВВС СССР. 1989. № 3. Ст. 14.

² См. там же. Ст. 18.

³ См.: ВСНД и ВС СССР. 1990. № 3. Ст. 40.

⁴ См. там же. № 4. Ст. 44.

⁵ См. там же. № 15. Ст. 247.

реля — Закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения»¹. Чрезвычайное положение являлось временной мерой. Оно объявлялось в случае стихийных бедствий, крупных аварий, катастроф, эпидемий, эпизоотий, а также массовых беспорядков Верховным Советом соответствующей республики, Верховным Советом СССР (большинством голосов — не менее двух третей общего числа его членов) или Президентом СССР (с согласия Верховного Совета СССР). Закон подробно регламентировал меры, которые могли применять органы государственной власти и управления (особый режим въезда и выезда, изъятие оружия, введение карантина и т.п.), и административные взыскания за их нарушение. В случаях, когда органы государственной власти и управления не справлялись со своими функциями, в местностях, где объявлено чрезвычайное положение, Президент СССР мог временно ввести президентское правление (при соблюдении территориальной целостности союзных республики). При этом полномочия органов власти и управления приостанавливались, а осуществление их функций возлагалось на создаваемый Президентом СССР орган (или должностное лицо). По постановлению Кабинета Министров СССР от 13 апреля 1991 г. на базе Госкомиссии по чрезвычайным ситуациям при правительстве СССР была создана *Государственная комиссия СССР по чрезвычайным ситуациям*².

Местные органы государственной власти. Первым практическим шагом на пути к реформе политической системы советского общества, в частности избирательной системы, стал проведенный в 1987 г. в ходе выборов в местные Советы эксперимент. Он охватил 5 % районов страны, где выборы проводились, в отличие от прежнего порядка, по многомандатным избирательным округам: в бюллетени для голосования было внесено свыше 120 тыс. кандидатов, тогда как избрать надо было 94 тыс. депутатов. Эксперимент подтвердил возможность и необходимость перехода к состязательности кандидатов на выборах в Советы любого ранга.

1 декабря 1988 г. сессия Верховного Совета СССР приняла законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР»³. Впервые после 1936 г. в практике советского строительства устанавливались единые сроки полномочий высших и местных органов власти. Единая для всех Советов пятилетняя легислатура должна была способствовать их деятельности как целостной системы. Увеличилась продолжительность избирательной кампании: очередные выборы должны

¹ См. там же. Ст. 250.

² См.: Правительственный вестник. 1991. № 17. С. 5.

³ См.: ВВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727, 729.

были назначаться не за два, а не позднее чем за четыре месяца до истечения срока полномочий соответствующих органов власти. Вводился институт председателей Советов всех уровней и создавались президиумы в местных Советах (за исключением городов районного подчинения, поселковых и сельских Советов). Председатели и президиумы Советов организовывали всю работу Советов — и сессионную, и межсессионную: исполкомы и их аппарат эту функцию утратили, что должно было исключить подмену Советов аппаратом.

Существенно расширилась система конституционных гарантий подконтрольности Советам всех других государственных органов и должностных лиц: было установлено, что лица, входившие в состав исполкомов, руководители ведомств, управлений исполкомов, судьи, арбитры и т.п. не могли быть депутатами Совета, которым они назначались (или выбирались). Этот принцип распространялся и на значительное число руководящих работников партийных органов. Кроме того, вводилось правило, что должностные лица, избираемые или назначаемые Советами, не могут занимать свои посты более двух сроков подряд. Эта «антизастойная» мера должна была гарантировать необходимую ротацию кадров.

Демократизировался этап выдвижения кандидатов в депутаты: право выдвигать кандидатов имели трудовые коллективы вне зависимости от количества работников; впервые такое право предоставлялось избирателям по месту жительства. Кроме того, законом о выборах предусматривалось образование территориальных избирательных округов, исходя из определенной численности избирателей, а не жителей вообще, как это было раньше. Норма избирателей для территориального округа устанавливалась соответствующим Советом. Все это позволяло радикально обновить избирательную систему.

Следующим шагом по демократизации Советов стало принятие 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹. Закон определял местные Советы народных депутатов как «основное звено в системе местного самоуправления». Новым моментом в регламентации полномочий Советов являлось определение их экономической базы и введение понятия «коммунальная собственность». В законе было закреплено, что экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, вода, леса и т.п.), коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов. Коммунальной собственностью могли являться предприятия (объединения),

¹ См.: ВСНД в СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

организации, учреждения, объекты производственной и социальной структуры, расположенные на территории данного Совета. Хозяйственные отношения с предприятиями, находившимися в коммунальной собственности, строились на налоговой и договорной основе. При этом местным Советам было предоставлено право самим устанавливать ставки налогов с прибыли предприятий, относившихся к коммунальной собственности, вводить местные налоги, сборы, пошлины. По-новому определялась финансовая основа местного самоуправления: она состояла из бюджетных и внебюджетных средств местных Советов. Советы самостоятельно разрабатывали и утверждали бюджет, в который отныне полностью зачислялись доходы: подоходный налог с граждан, налог с производственных кооперативов, арендная плата за землю, налог на фонд оплаты труда колхозников, земельный налог, налог на прибыль, плата за природные ресурсы, местные налоги и сборы и т.п. Местные Советы получили право формировать и валютные фонды.

Местным Советам было предоставлено право вступать во внешнеэкономические связи, участвовать в них на принципах валютной самокупаемости: заключать договоры с зарубежными партнерами на реализацию и приобретение продукции, создавать совместные предприятия, организовывать приграничную и прибрежную торговлю и т.п. Все это создавало реальные возможности для Советов удовлетворять социально-экономические потребности населения, обеспечивать охрану окружающей среды.

Центральные органы отраслевого управления. Концепция перестройки была выдвинута на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС и конкретизирована на XXVII съезде партии. Суть ее состояла в том, чтобы обеспечить переход от административно-командных методов руководства на всех уровнях к экономическим, а в области экономики — переход к рынку. 13 июня 1990 г. Верховный Совет СССР принял постановление «О концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР»¹.

С конца 80-х годов в существующую систему промышленных министерств вносились следующие изменения.

В оборонной промышленности сохранялись все три общесоюзных министерства: *Министерство оборонной промышленности, Министерство авиационной промышленности, Министерство судостроительной промышленности СССР.*

В машиностроительной промышленности 20 июля 1987 г. были ликвидированы Министерство тяжелого и транспортного машиностроения и Министерство энергетического машиностроения СССР и на их базе создано обще-

¹ См.: ВСНДиВ СССР. 1990. № 25. Ст. 464.

союзное Министерство тяжелого энергетического и транспортного машиностроения СССР¹. 27 июля 1989 г. оно было преобразовано в *Министерство тяжелого машиностроения СССР*, а 13 апреля 1991 г. ликвидировано. 20 июля 1987 г. были упразднены Министерство тракторного и сельскохозяйственного машиностроения СССР и Министерство машиностроения для животноводства и кормопроизводства СССР и на их базе создано общесоюзное Министерство сельскохозяйственного и тракторного машиностроения СССР², 2 декабря 1988 г. оно ликвидировано. Одновременно ликвидировалось Министерство автомобильной промышленности СССР и на базе двух министерств было создано общесоюзное *Министерство автомобильного и сельскохозяйственного машиностроения СССР*³. 24 февраля 1988 г. было ликвидировано Министерство машиностроения для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов СССР⁴, а 27 июня 1989 г. — Министерство машиностроения СССР, Министерство среднего машиностроения СССР и Министерство химического и нефтяного машиностроения СССР. Сохранилось лишь общесоюзное *Министерство общего машиностроения СССР*.

В области станкостроения и приборостроения 27 июня 1989 г. были ликвидированы Министерство промышленности средств связи СССР, Министерство приборостроения, средств автоматизации и систем управления СССР, Министерство электротехнической промышленности СССР. На базе двух последних было создано общесоюзное *Министерство электротехнической промышленности и приборостроения СССР*. До 13 апреля 1991 г. действовало общесоюзное *Министерство станкостроительной и инструментальной промышленности СССР*.

В металлургической промышленности 27 июня 1989 г. на базе министерств черной и цветной металлургии было создано общесоюзное *Министерство металлургии СССР*.

В топливной промышленности союзно-республиканское *Министерство угольной промышленности СССР* 7 сентября 1987 г. было преобразовано в общесоюзное⁵. 3 июня 1970 г. союзно-республиканское Министерство нефтедобывающей промышленности СССР было преобразовано в общесоюзное

¹ См.: ВВС СССР. 1987. № 29. Ст. 460.

² См. там же. Ст. 459.

³ См. там же. 1988. № 49. Ст. 735.

⁴ См. там же. № 9. Ст. 134.

⁵ См. там же. 1987. № 37. Ст. 601.

Министерство нефтяной промышленности СССР¹. 27 июня 1979 г. это министерство и образованное в 1965 г. Министерство газовой промышленности СССР были ликвидированы и на их базе создано общесоюзное *Министерство нефтяной и газовой промышленности СССР*.

В химической промышленности союзно-республиканское Министерство химической промышленности СССР 3 июня 1970 г. было преобразовано в общесоюзное². 5 ноября 1980 г. оно было разделено на два самостоятельных ведомства — МХП СССР и общесоюзное Министерство по производству минеральных удобрений СССР³. 16 октября 1987 г. союзно-республиканское Министерство нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности было преобразовано в общесоюзное⁴, а 27 июня 1989 г. все три министерства ликвидированы и на их базе создано общесоюзное *Министерство химической и нефтеперерабатывающей промышленности СССР*.

В радио- и электронной промышленности были сохранены созданные в 1965 г. общесоюзные *Министерство радиопромышленности СССР* и *Министерство электронной промышленности СССР*. В области энергетики и электрификации так же было сохранено созданное в 1965 г. *Министерство энергетики и электрификации СССР* (союзно-республиканское). Кроме того, на базе Госкомитета по использованию атомной энергии при СМ СССР (образован в 1965 г.) 21 июля 1986 г. было создано общесоюзное Министерство атомной энергетики СССР⁵, которое 27 июня 1989 г. преобразовано в *Министерство атомной энергетики и промышленности СССР*.

В лесной промышленности образованное в 1965 г. Министерство лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР 11 июня 1968 г. было разделено на два ведомства — союзно-республиканское Министерство лесной и деревообрабатывающей промышленности и союзное Министерство целлюлозно-бумажной промышленности СССР⁶. 30 сентября 1980 г. они снова объединились в единое союзно-республиканское министерство⁷. 16 марта 1988 г. оно было преобразо-

¹ См.: ВВС СССР. 1970. № 23. Ст. 193.

² См. там же. Ст. 194.

³ См. там же. 1980. № 46. Ст. 968.

⁴ См. там же. 1987. № 42. Ст. 706.

⁵ См. там же. 1986. № 47. Ст. 967.

⁶ См. там же. 1968. № 25. Ст. 205.

⁷ См. там же. 1980. № 45. Ст. 951.

вано в союзно-республиканское *Министерство лесной промышленности СССР*¹, а 13 апреля 1991 г. упразднено. Кроме того, был создан союзно-республиканский Госкомитет СССР по лесному хозяйству (с 27 июня 1989 г. — Госкомитет СССР по лесу).

В легкой и пищевой промышленности произошли существенные перемены. 22 ноября 1985 г. в связи с созданием Госагропрома СССР три министерства — пищевой промышленности СССР, мясной и молочной промышленности СССР и плодоовощного хозяйства (выделилось в 1980 г. из Министерства пищевой промышленности СССР) — были ликвидированы². 27 июня 1989 г. ликвидировано Министерство легкой промышленности СССР, а вместо него 11 августа 1989 г. при Госплане СССР был создан Государственный комитет по легкой промышленности³; 13 апреля 1991 г. преобразован в *Комитет легкой промышленности СССР (Гослегпром) при Кабинете Министров СССР*.

21 ноября 1985 г. общесоюзное Министерство медицинской промышленности СССР было преобразовано в Министерство медицинской и микробиологической промышленности СССР⁴ (с 27 июня 1989 г. — *Министерство медицинской промышленности СССР*). Ликвидировано 13 апреля 1991 г.

27 июня 1989 г. было ликвидировано *Министерство промышленности строительных материалов СССР*.

В связи с обсуждением в союзном и республиканских парламентах вопроса о пределах компетенции «центра» и «мест» 1 апреля 1991 г. был принят Закон СССР «О перечне министерств и других центральных органов государственного управления»⁵. Составленный на его основании список центральных общесоюзных органов управления включал 37 министерств и 10 госкомитетов. В области управления промышленностью, транспортом и другими отраслями народного хозяйства действовали 24 министерства: Министерство авиационной промышленности, Министерство автомобильного и сельскохозяйственного машиностроения, Министерство атомной энергетики и промышленности, Министерство геологии, Министерство гражданской авиации, Министерство металлургии, Министерство

¹ См. ВВС СССР. 1988. № 12. Ст. 184.

² См. там же. 1985. № 48. Ст. 938.

³ См.: СП СССР. 1989. № 28. Ст. 114.

⁴ См.: ВВС СССР. 1985. № 48. Ст. 937.

⁵ См.: Известия. 1991. 9 апреля.

морского флота, Министерство нефтяной и газовой промышленности, Министерство оборонной промышленности, Министерство общего машиностроения, Министерство материальных ресурсов, Министерство природопользования и охраны окружающей среды, Министерство путей сообщения, Министерство радиопромышленности, Министерство связи, Министерство судостроительной промышленности, Министерство торговли, Министерство угольной промышленности, Министерство финансов, Министерство экономики и прогнозирования, Министерство электронной промышленности, Министерство электротехнической промышленности и приборостроения, Министерство энергетики и электрификации, Министерство химической и нефтеперерабатывающей промышленности. Кроме того, в систему центральных органов управления народным хозяйством вошли три госкомитета — по лесу, по машиностроению, по химии и биотехнологиям.

Реализация валютной политики осуществлялась союзно-республиканским Валютным комитетом. Для координации с республиками мэр по переходу к рыночной экономике был создан Государственный совет по экономической реформе, возглавлявшийся непосредственно Премьер-министром СССР. Новый состав союзных органов был рассчитан на переходный период. По мере формирования государственных корпораций, концернов, акционерных объединений и других чисто рыночных структур он должен был уточняться и изменяться.

В области руководства сельским хозяйством по постановлению ЦК КПСС и СМ СССР 14 ноября 1985 г. был образован союзно-республиканский *Государственный агропромышленный комитет (Госагропром) СССР*¹. Создавался единый агропромышленный комплекс страны, куда входили наряду с Госагропромом министерства: хлебопродуктов, рыбного хозяйства, мелиорации и водного хозяйства СССР, Госкомитет СССР по лесному хозяйству и Центросоюз. Шесть ведомств были ликвидированы: министерства сельского хозяйства СССР, плодовоовощного хозяйства СССР, мясной и молочной промышленности СССР, пищевой промышленности СССР, сельского строительства СССР и Госкомитет СССР по производственно-техническому обеспечению сельского хозяйства. Одновременно Министерство заготовок СССР преобразовывалось в *Министерство хлебопродуктов СССР*. 18 марта 1986 г. были утверждены Поло-

¹ См.: ВВС СССР. 1985. № 48. Ст. 938.

жение о Госагропроме СССР¹ и типовое положение о госагропромах автономных республик, краев областей, районов².

Однако Продовольственная программа 1982 г. и меры по ее осуществлению радикальных результатов не дали. По меткому выражению одного публициста, Госагропром лишил общество последних иллюзий, что сельским хозяйством можно управлять дистанционно, как луноходом. На конец 1986 г. в стране было 26,3 тыс. колхозов (12,6 млн. колхозников), 22,9 тыс. совхозов (12 млн. работников), 7,6 тыс. межхозяйственных предприятий и организаций. 6 тыс. колхозов были убыточными. Основы законодательства СССР об аренде открыли новую страницу в развитии агропромышленного комплекса, но огромная задолженность колхозов и совхозов (в 1989 г. она составляла 73 млрд. руб.³) тормозила развитие арендных отношений. Минфин СССР и Агропромбанк СССР разработали условия и порядок списания задолженности по ссудам банков. Непременным условием являлось заключение хозяйствами арендных договоров не менее чем на 5 лет.

В апреле 1989 г. указом Президиума Верховного Совета СССР «Об изменениях в системе органов управления агропромышленным комплексом страны»⁴ Госагропром СССР был упразднен, но одноименные органы в союзных республиках сохранились. Часть функций Госагропрома была возложена на создавшуюся одновременно *Государственную комиссию СМ СССР по продовольствию и закупкам*⁵ (ликвидирована 13 апреля 1991 г.), а остальные — на Госплан, Госснаб, Госкомцен, Госкомтруд СССР и Министерство внешних экономических связей СССР. На местах было рекомендовано образовывать союзы и ассоциации агропромышленных формирований.

В марте—апреле 1991 г. государственные органы по производству и заготовке сельскохозяйственных продуктов были восстановлены. 1 апреля 1991 г. образованы общесоюзное *Министерство сельского хозяйства и продовольствия* и *Государственный комитет по закупкам продовольственных ресурсов*.

Вслед за Госагропромом СССР в августе 1989 г. было ликвидировано Министерство хлебопродуктов СССР. В этой отрасли сохранилось лишь два крупных ведомства: союзно-республиканское

¹ См.: СП СССР. 1986. № 14. Ст. 87.

² См. там же. № 15. Ст. 88, 89.

³ См.: Правительственный вестник. 1989. № 25.

⁴ См.: ВВС СССР. 1989. № 15. Ст. 107.

⁵ См.: СП СССР. 1989. № 19—20. Ст. 60.

Министерство рыбного хозяйства СССР (с 28 октября 1988 г. общесоюзное¹) и *Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР*, преобразованное в общесоюзное *Министерство водохозяйственного строительства СССР*². В свое время на последнее ведомство возлагались определенные надежды: перед ним стояла задача способствовать увеличению количества плодородных земель и повышению урожайности. Однако на практике деятельность этого министерства, отчитывавшегося не урожаями, а кубометрами вырытой земли, привела в ряде районов к экологической катастрофе. В 1971—1985 гг. в гидромелиорацию было вложено 79,1 млрд. руб., на следующую пятилетку выделено 73,4 млрд. руб., до 2005 г. министерство запросило у правительства еще 230 млрд. руб. А результатом его деятельности стали 4 млн. га официально списанных земель, еще 9 млн. требуют реконструкции, а 30 млн. га утратили свое плодородие. По закону от 1 апреля 1991 г. это министерство подлежало ликвидации. Затратная, антиэкологическая политика нуждалась в пересмотре. Определенные надежды связывались с принятыми 28 февраля 1990 г. «*Основами законодательства СССР и союзных республик о земле*»³.

14 августа 1986 г. ЦК КПСС и СМ СССР приняли два постановления о совершенствовании хозяйственного механизма в строительстве⁴, на основе которых была проведена перестройка в этой области. Прежде всего изменилась оценка деятельности строительно-монтажных организаций — стали учитываться результаты выполнения договорных обязательств по вводу в действие объектов и сооружений. В строительстве началось применение арендного подряда, кооперативных форм организации труда. Произошли изменения и в системе строительных министерств: их «районировали». На базе Министерства строительства СССР создано общесоюзное *Министерство строительства в северных и западных районах СССР*, на базе Министерства промышленного строительства СССР — общесоюзное *Министерство строительства в южных районах СССР*, на базе Министерства строительства предприятий тяжелой индустрии СССР — *Министерство строительства в районах Урала и Западной Сибири СССР*. Министерство строительства СССР в районах Дальнего Востока и Забайкалья переименовано

¹ См.: ВВС СССР. 1988. № 44. Ст. 682.

² См.: Известия. 1989. 6 июля.

³ См.: ВСНДиВС СССР. 1990. № 10. Ст. 129.

⁴ См.: СП СССР. 1986. № 30. Ст. 160, 161.

в общесоюзное *Министерство строительства в восточных районах СССР*¹. Проведенная реорганизация не только не упростила, но в ряде случаев даже усложнила структуру управления в строительстве. 27 июня 1989 г. четыре «районированных» министерства были упразднены². До 1 апреля 1991 г. сохранились три министерства — транспортного строительства, монтажных и специальных строительных работ (с 1 апреля 1991 г. — Министерство специального строительства и монтажных работ) и строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности.

19 августа 1986 г. Госкомитет СССР по делам строительства был преобразован в союзно-республиканский *Государственный строительный комитет СССР*³ (с 1 апреля 1991 г. — Государственный комитет СССР по строительству и инвестициям) — постоянный орган по руководству строительным комплексом. Его главными задачами являлись: руководство и контроль за деятельностью союзных и союзно-республиканских строительных министерств СССР, координация деятельности госстроев союзных и автономных республик, совершенствование технического нормирования и стандартизации в строительстве. Ему были предоставлены широкие права, в том числе и по созданию, ликвидации и изменению подчиненности проектных и научных учреждений в министерствах и ведомствах строительного комплекса (за исключением организаций Москвы и Ленинграда и системы Госагропрома СССР)⁴. 2 ноября 1989 г. в составе Госстроя СССР был создан Государственный строительный совет⁵ для рассмотрения вопросов совершенствования инвестиционного процесса и управления отраслью. В его состав вошли руководители ряда ведомств (Госплана СССР, строительных министерств, банков), заместители председателей правительств республик, председатели правлений ассоциации «Союзстройматериалы» и объединения «Строймаш» (образованы вместо ликвидированного Министерства промышленности стройматериалов), руководители некоторых концернов.

Образованный 19 августа 1986 г. Госгражданстрой⁶ при Госстрое СССР отвечал за градостроительную политику в стране в целом, осуществлял надзор за сохранением при реконструкции городов их исторического облика, за проведением реставрации зданий, имеющих архитектурную ценность. По постановлению ЦК КПСС и СМ СССР

¹ См.: ВВС СССР. 1986. № 35. Ст. 730.

² См.: ВСНД и ВС СССР. 1989. № 5. Ст. 127.

³ См.: ВВС СССР. 1986. № 35. Ст. 730.

⁴ См.: СП СССР. 1987. № 3. Ст. 15.

⁵ См. там же. 1989. № 36. Ст. 168.

⁶ См.: ВВС СССР. 1986. № 35. Ст. 730; СП СССР. 1987. № 3. Ст. 15.

от 19 сентября 1987 г. Госгражданстрой был преобразован в *Государственный комитет по архитектуре и градостроительству при Госстрое СССР (Госкомархитектура)*¹, а 13 апреля 1991 г. — в Комитет архитектуры и градостроительства СССР (Госархитектура) при Кабинете Министров СССР. Тем самым создавалась единая система органов управления. В нее входили Госархитектура СССР, главные управления архитектуры и градостроительства при госстроях союзных республик, одноименные управления в составе госстроев автономных республик, главные управления (в городах с населением более 500 тыс. чел.), управления (от 100 до 500 тыс. чел.) и отделы (от 50 до 100 тыс. чел.) исполкомов Советов во главе с главными архитекторами городов. Были значительно расширены их права. При Госархитектуре СССР создан Государственный архитектурный совет для определения главных направлений развития градостроительства и архитектуры, рассмотрения и оценки архитектурных решений крупных сооружений. При этом решения, принимавшиеся комитетом в пределах его компетенции, являлись обязательными для исполнения всеми министерствами, ведомствами, исполкомами Советов, предприятиями и учреждениями.

Перестройка в области внешней торговли началась в 1986 г. Первым ее шагом явилось создание 19 августа 1986 г. *Государственной внешнеэкономической комиссии СМ СССР*². В ее состав вошли представители всех центральных экономических органов и ведомств, непосредственно отвечавших за те или иные аспекты внешнеэкономической деятельности, что позволяло ей принимать решения, обязательные не только для министерств, но и поставщиков и потребителей экспортно-импортных товаров и услуг. ГВК была наделена большими правами и выполняла контрольно-координационные функции. 13 апреля 1991 г. ГВК была упразднена³. Более чем 20 министерствам и 70 крупнейшим объединениям и предприятиям было предоставлено право с 1 января 1987 г. непосредственно осуществлять экспортно-импортные операции, в том числе и в капстранах. Министерства и ведомства вели эти операции через создаваемые при них хозрасчетные внешнеторговые организации, а объединения и предприятия — через организуемые в их структуре фирмы. Для этих целей МВТ СССР и ГКЭС СССР передали им соответствующую товарную номенклатуру и штаты работников.

После значительного сокращения аппарата указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 января 1988 г. МВТ СССР и ГКЭС СССР были ликвидированы и образовано новое, в большей степени

¹ См.: СП СССР. 1987. № 45. Ст. 149.

² См. там же. 1986. № 33. Ст. 172.

³ См.: Правительственный вестник. 1991. № 17.

ориентированное на решение современных задач общесоюзное *Министерство внешнеэкономических связей СССР*¹ (с 1 апреля 1991 г. — внешних экономических связей). В систему МВЭС СССР входили уполномоченные министерства при Совминах союзных республик и в отдельных регионах, всесоюзные внешнеэкономические объединения. МВЭС СССР организовывал всю внешнеэкономическую деятельность, регистрировал предприятия, кооперативы и иные организации, осуществлявшие экспортно-импортные операции, вносил в Кабинет Министров СССР предложения о приостановлении этих операций в случаях, когда имели место недобросовестная конкуренция или нанесение ущерба интересам государства, контролировал состояние экспортных грузов на выходных пограничных пунктах, руководил деятельностью торговых представительств СССР и аппаратом торговых советников посольств СССР за границей и т.п.²

17 июля 1987 г. было принято совместное постановление ЦК КПСС и СМ СССР «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики»³, согласно которому в кредитную систему СССР входили: Госбанк СССР, Банк внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Промстройбанк, Агропромбанк, Жилсоцбанк, Сбербанк СССР. Основным эмиссионным банком и расчетным центром СССР оставался Госбанк СССР. Он организовывал денежное обращение в стране, производил расчеты в народном хозяйстве и был подведомствен непосредственно Совмину СССР⁴ (с 11 декабря 1990 г. — Верховному Совету СССР⁵). Ему принадлежало монопольное право выпуска в обращение билетов Госбанка и металлической монеты. Постановлением СМ СССР от 31 марта 1989 г. все специализированные банки были переведены на полный хозрасчет и самофинансирование⁶.

В целях формирования общесоюзного валютного рынка по постановлению СМ СССР от 4 августа 1990 г. был образован *Центр проведения межбанковских валютных операций (Общесоюзная валютная биржа)*⁷. Это акционерное общество, учредителями которого стали Госбанк СССР, республиканские банки, специальные и коммерческие банки (Агропромбанк, Внешэкономбанк, Сбербанк СССР,

¹ См.: ВВС СССР. 1988. № 3. Ст. 43.

² См.: СП СССР. 1989. № 14. Ст. 45.

³ См. там же. 1987. № 37. Ст. 121.

⁴ См. там же. 1988. № 32. Ст. 91.

⁵ См.: ВСНДиВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1154.

⁶ См.: СП СССР. 1989. № 21. Ст. 64.

⁷ См. там же. 1990. № 19. Ст. 99.

банк «Аэрофлот», Кузбассоцбанк, Республиканский агропромышленный банк «Украина», «Токобанк» и др.).

Острая ситуация, сложившаяся к началу 90-х годов в финансах и денежном обращении, во многом обусловлена диспропорциями в развитии экономики в конце 70-х — начале 80-х годов.

С 1990 г. введено преимущественное кредитное финансирование капложений в строительство вместо безвозвратного бюджетного. Начался процесс преобразования специализированных банков в коммерческие. Указом Президента СССР от 29 июля 1990 г. на период до заключения нового Союзного договора был создан Совет Госбанка СССР в составе председателя Правления Госбанка СССР и руководителей госбанков союзных республик для совместного управления банковской системой и выработки общей кредитно-денежной политики¹.

В связи с переходом к рыночным отношениям 24 января 1990 г. СМ СССР принял постановление «О Государственной налоговой службе»². В составе Минфина СССР была образована *Главная государственная налоговая инспекция* для контроля за соблюдением законодательства о налогах. Такие же инспекции на началах строгой централизации были созданы в министерствах финансов республик, краях, областях, районах, городах. Их права и обязанности определялись Законом СССР от 21 мая 1990 г.³ Кроме того, 13 апреля 1991 г. были созданы Государственная инспекция СССР по ценным бумагам и Государственный страховой надзор СССР (оба при Кабинете Министров СССР)⁴.

17 июля 1987 г. было принято постановление ЦК КПСС и СМ СССР о перестройке деятельности органов материально-технического снабжения⁵ на началах перехода к оптовой торговле средствами производства в сочетании с централизованным распределением материальных ресурсов. Переход предполагалось осуществить в течение 4—5 лет. При этом имелось в виду, что номенклатура важнейших видов продукции определяется Госпланом СССР и доводится до предприятий в форме госзаказа на те виды ресурсов, которые распределяются в централизованном порядке. Однако в течение трех лет с момента выхода этого постановления превалировал именно госзаказ, а оптовая торговля так и не была организована. Важным

¹ См.: Правда. 1990. 30 июля.

² См.: СП СССР. 1990. № 5. Ст. 28.

³ См.: ВСНДиВС СССР. 1990. № 22. Ст. 394; СП СССР. 1990. № 18. Ст. 94.

⁴ См.: Правительственный вестник. 1991. № 17.

⁵ См.: СП СССР. 1987. № 35. Ст. 118.

звеном рынка является сеть товарных бирж (зональных центров оптовой торговли), сервисных центров по поставке продукции, торговые хозрасчетные фирмы, которым надлежит оказывать информационные и оптово-посреднические услуги. Были открыты первые товарные и товарно-сырьевые биржи для заключения договоров на 1991 г. Деятельность бирж разрушает монополию государства на централизованное распределение фондов и лимитов¹. Законом от 1 апреля 1991 г. вместо Госснаба СССР предусматривалось создание общесоюзного *Министерства материальных ресурсов*.

В области социально-культурного строительства процесс перестройки протекал гораздо медленнее, чем в народном хозяйстве. Функции общесоюзных органов состояли в разработке и принятии общесоюзного законодательства по социальному обеспечению, а конкретную оперативную работу по исполнению законов выполняли специальные органы (министерства социального обеспечения) союзных республик. До 1964 г. лишь одна категория граждан — колхозники — не была включена в систему государственного социального обеспечения. В 30—50-е годы в колхозах создавались фонды помощи старикам, больным, инвалидам, для содержания детей-сирот и т.п. Такая система не предусматривала единого порядка соцобеспечения, а его размер зависел от возможностей конкретного колхоза. Принятый 15 июля 1964 г. Закон СССР о пенсиях и пособиях членам колхозов создал единую систему пенсионного обеспечения колхозников, распространяющуюся на всех членов колхозов.

В последующие годы были приняты новые законодательные акты об улучшении социального обеспечения населения. К их числу относятся прежде всего постановление ЦК КПСС, СМ СССР и ВЦСПС от 14 мая 1985 г. о мерах по улучшению материального благосостояния малообеспеченных пенсионеров и престарелых граждан², указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 мая 1985 г. об улучшении пенсионного обеспечения рабочих, служащих, колхозников³, постановление СМ СССР от 9 января 1986 г. о повышении размеров пособий на детей военнослужащих срочной службы⁴, постановления ЦК КПСС, СМ СССР и ВЦСПС от 27 марта 1986 г. об улучшении условий жизни инвалидов с детства⁵ и от 16 апреля 1987 г. об улучшении организации протезно-ортопедической помощи

¹ В конце 20-х годов в стране была закрыта последняя товарная биржа, а было их более 100.

² См.: СП СССР. 1985. № 17. Ст. 80.

³ См. там же. Ст. 81.

⁴ См. там же. 1986. № 6. Ст. 37.

⁵ См. там же. № 18. Ст. 93.

населению¹ и др. 15 мая 1990 г. был принят Закон СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР»², осуществление которого требовало до 41 млрд. руб., 15 августа 1990 г. — постановлением СМ СССР об образовании Пенсионного фонда СССР³ — центрального органа государственного управления финансами пенсионного обеспечения. В Правление фонда входили руководители республиканских органов социального обеспечения, отделений фонда, министерств финансов, труда и социальных вопросов, ВЦСПС, Госбанка СССР.

В области руководства народным образованием и высшей и средней школой указом Президиума Верховного Совета СССР от 5 марта 1988 г. три ведомства — Министерство просвещения СССР, Госкомитет СССР по профтехобразованию и Министерство высшего и среднего специального образования — были ликвидированы⁴. Вместо них образован союзно-республиканский *Госкомитет СССР по народному образованию*, задачей которого было проведение единой государственной политики в области образования и воспитания, повышение уровня работы всех учебных заведений.

В связи с перестройкой всех политических структур начался процесс совершенствования всей системы правоохранительных органов: обновление руководящего звена, устранение централизации в назначении кадров, техническое перевооружение всех служб. Были созданы комиссии по соблюдению законности при центральном и местных аппаратах. Разрабатывались меры по совершенствованию деятельности ИТУ. Для усиления борьбы с преступностью в составе управлений внутренних дел с 1987 г. создавались отряды милиции особого назначения (ОМОН). Их основное назначение — охрана общественного порядка во время массовых мероприятий (митингов и т.п.).

Помимо правоохранительных органов функции контроля осуществляли и другие специальные органы. 7 января 1988 г. по постановлению ЦК КПСС и СМ СССР был образован союзно-республиканский *Государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприрода)*⁵ на базе подразделений, передаваемых из ведения Госагропрома СССР, Госкомитета по науке и технике СССР, Госкомитета по лесному хозяйству СССР, министерств мелиорации и водного хозяйства, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности, рыбного хозяйства, геологии СССР и Госкомитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды СССР. По требованию общественности в составе

¹ См. СП СССР. 1987. № 37. Ст. 107.

² См.: ВСНДиВС СССР. 1990. № 23. Ст. 416.

³ См.: СП СССР. 1990. № 23. Ст. 109.

⁴ См.: ВВС СССР. 1988. № 10. Ст. 154.

⁵ См.: СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

Госкомприроды СССР в 1989 г. была создана Главная государственная экологическая экспертиза - вневедомственный орган, призванный осуществлять проверку проектов хозяйственной деятельности и нормативно-технической документации с точки зрения их экологической безопасности. 1 апреля 1991 г. на базе Госкомитета было создано *Министерство природопользования и охраны окружающей среды*.

Важную роль в осуществлении монополии внешней торговли играло *Главное управление государственного таможенного контроля при СМ СССР* с системой своих органов на местах. Оно было образовано в 1986 г., когда таможенный контроль был выведен из ведомственного подчинения Министерству внешней торговли СССР. Его деятельность регулировалась Таможенным кодексом СССР¹, ГУГТК СССР являлось общесоюзным органом и осуществляло свою деятельность под руководством ГВК СМ СССР, несло ответственность за соблюдение таможенных правил и эффективное применение таможенного тарифа. Оно обеспечивало руководство таможенным делом в целях охраны государственных интересов СССР, соблюдение порядка перемещения через границу товаров, имущества, транспортных средств, советской и иностранной валюты и других ценностей. В его задачи входила борьба с контрабандой, нарушениями таможенных правил. В систему ГУГТК СССР входили таможенные управления (таможни, посты, таможенные уполномоченные), подведомственные организации. 26 марта 1991 г. указом Президента СССР был утвержден новый Таможенный кодекс СССР и образован *Таможенный комитет СССР*². На местах созданы региональные таможенные управления и таможни, которые все вместе составляли единую систему.

Помимо специальных контроль осуществляли и ведомственные органы - Министерство финансов (финансовый контроль и контроль за качеством ведомственной контрольно-ревизионной работы), Госкомстат СССР (проверка отчетности в центре и на местах, борьба с приписками и очковитирательством), Министерство материальных ресурсов (контроль за использованием материальных ресурсов), другие министерства и ведомства.

* * *

В ночь с 18 на 19 августа 1991 г. была предпринята попытка государственного переворота: в стране вводилось чрезвычайное положение

¹ См.: ВВС СССР. 1964. № 20. Ст.242; № 21. Ст.357.

² См.: Известия. 1991. 18 апреля.

ние, полномочия Президента СССР узурпировал Вице-президент Г.И. Янаев, в нарушение закона о режиме чрезвычайного положения¹ для управления страной создавался *Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП)*² в составе 8 чел.³ Однако не поддержанный демократическими слоями народа путч провалился, 21-22 августа заговорщики были арестованы. Вместе с тем эти события сорвали назначенное на 20 августа подписание нового Союзного договора. На повестку дня встал вопрос о новом государственном устройстве многонационального образования, которое семьдесят лет называлось "Союз Советских Социалистических Республик". 1 сентября 1991 г. руководители 10 республик⁴ выразили готовность подписать договор о союзе суверенных государств⁵. Президенты СССР и РСФСР издали указы о приостановлении (23-25 августа) и о прекращении (6 ноября 1991 г.) деятельности КПСС и КП РСФСР⁶ и об имуществе КПСС⁷, а 14 сентября Госсовет СССР принял решение об упразднении большинства министерств и ведомств СССР⁸.

14 ноября 1991 г. в Новоогарево участники заседания Госсовета СССР согласовали текст нового (последнего) варианта Союзного договора, предусматривавшего формой государственного устройства Союза Суверенных Государств конфедерацию. Вместе с тем 8 декабря 1991 г. руководители трех республик - РСФСР, Украины и Белоруси, тайно собравшиеся в Беловежской пуще, заявили, что СССР "как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование", деятельность органов СССР прекращается⁹. Были подписаны заявления глав государств о создании Содружества Независимых Государств (СНГ), соглашения и заявления о координации экономической политики и др. Объявлялось, что соглашение о создании СНГ открыто для присоединения всех членов бывшего СССР. К сфере совместной деятельности стороны отнесли: координацию внешней политики, обеспечение стратегической стабильно-

¹ См. стр.361-362 настоящего издания

² Известия. 1991. 19 августа.

³ В ГКЧП СССР входили: О.Д.Бакланов, В.А.Крючков, В.С.Павлов, Б.К.Путо, В.А.Стародубцев, А.И.Тизяков, Д.Т.Язов, Г.И.Янаев.

⁴ РСФСР, Украина, Беларусь, Казахстан, Азербайджан, Кыргызстан, Таджикистан, Армения, Туркменистан, Узбекистан.

⁵ Известия. 1991. 2 сентября.

⁶ См.: ВСНДиВС СССР. 1991. № 35. Ст.1024; ВСНДиВС РСФСР. 1991. № 35. Ст.1149.

⁷ См.: ВСНДиВС СССР. 1991. № 35. Ст.1024; ВСНДиВС РСФСР. 1991. № 35. Ст.1164; № 45. Ст.1536.

⁸ ВСНДиВС СССР. 1991. № 50, Ст.1421.

⁹ Известия. 1991. 9 декабря.

сти и безопасности, формирование общего экономического пространства, таможенную и миграционную политику, системы транспорта и связи, охрану окружающей среды¹.

Официальным местом пребывания координационных органов СНГ был избран г. Минск.

Все государственные учреждения Союза ССР были ликвидированы в три приема: большинство министерств и ведомств СССР были упразднены постановлением Госсовета СССР 14 и 26 ноября 1991 г., для других официальной датой ликвидации стало 8 декабря 1991 г. Многие государственные учреждения фактически не прекратили деятельности и после 8 декабря, они существовали еще полгода до издания специальных указов Президента РСФСР об их переходе в полном составе под юрисдикцию Российской Федерации.

21 декабря 1991 г. в г. Алма-Ате была подписана Декларация и протокол о создании СНГ в составе 11 республик бывшего Союза²: Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Республики Молдова, Российской Федерации (РСФСР), Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан, Украины³.

Для решения вопросов, связанных с координацией деятельности государств Содружества в сфере общих интересов, в последующие полгода были созданы:

21 декабря 1991 г. *Совет глав государств* СНГ как высший орган (должен собираться не реже двух раз в год) и *Совет глав правительств* (должен собираться не реже одного раза в три месяца)⁴. 30 декабря было утверждено Временное соглашение о СГГ и СГП⁵.

Через год 22 января 1993 г. на совещании в Минске был утвержден Устав СНГ, который подписали главы семи государств СНГ из десяти (кроме Молдовы, Туркменистана, Украины).

За год существования в рамках СНГ подписано более 200 правовых актов и соглашений, создано около 20 межгосударственных комитетов, комиссий, советов.

¹ Документ подписали: за Республику Беларусь - С.Шушкевич и В.Кебич, за РСФСР - Б.Ельцин и Г.Бурбулис, за Украину - Л.Кравчук и В.Фокин (Известия. 1991. 9 декабря).

² Известия. 1991. 23 декабря.

³ После принятия этих документов Президент СССР М.С. Горбачев 25 декабря подписал свой последний указ о сложении полномочий в связи с уходом в отставку (ВСНД и ВС СССР. 1991. № 52. Ст.6/ст.).

⁴ Известия. 1991. 23 декабря; 1992. 2 января.

⁵ Российская газета. 1992. 1 января.

30 декабря 1991 г. было подписано соглашение о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства и создан *Межгосударственный совет по космосу*¹.

8 февраля 1992 г. образована *Межгосударственная комиссия по закупкам* продовольствия, сырья, материалов и средств защиты растений; одновременно создан *Электроэнергетический совет* (ЭС) с Исполкомом в качестве рабочего органа, *Межгосударственный экологический совет* с Межгосударственным экологическим фондом при нем и *Межгосударственный совет по гидрометеорологии*².

14 февраля 1992 г. были подписаны соглашения о статусе стратегических сил и сил общего назначения на переходный период, о формировании единого оборонного бюджета и порядке финансирования Вооруженных Сил СНГ, на основании которых были образованы *Главное Командование Вооруженных Сил государств СНГ*, *Совет министров обороны*³; одновременно был образован *Таможенный совет СНГ*⁴.

25 февраля 1992 г. в Киеве на встрече представителей 14 государств был образован *Межгосударственный совет по наблюдению за обслуживанием внешней задолженности и использованию активов СССР*, которому стал подчиняться бывший Внешэкономбанк СССР в качестве межгосударственного банка⁵.

Позднее были подписаны соглашения о статусе пограничных войск СНГ, создании коллективных сил по поддержанию мира в зонах конфликтов; на встрече руководителей консульских служб стран СНГ парафированы соглашения о консульском режиме (взаимном признании виз и безвизовом передвижении граждан внутри СНГ). В октябре были подписаны соглашения о сближении хозяйственного законодательства, взаимном признании прав и регулировании отношений собственности, решен вопрос о создании *Межгосударственного банка*, контролирующего эмиссию и кредитную политику. В октябре на заседании Совета министров обороны СНГ была принята "Концепция внешней безопасности", а в январе 1993 г. создан *Комитет по ядерной политике*.

22 января 1993 г. на 9-й встрече десяти стран СНГ было подписано соглашение о регулировании межгосударственного рынка цен-

¹ Российская газета. 1992. 1 января.

² Там же. 10 февраля.

³ Российская газета. 1992. 19 февраля, 21 февраля, 25 марта.

⁴ Известия. 1992. 11 апреля.

⁵ Там же. 26 февраля.

ных бумег, "Декларация о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод". В марте 1993 г. был создан *Координационный консультативный комитет (ККК)*, в котором на постоянной основе работают заместители глав правительств стран-участников СНГ, соглашения о совместной борьбе с организованной преступностью и другие документы¹. 29 июля 1992 г. была образована *Межгосударственная телерадиокомпания (МТРКР)*, в марте 1993 г. создан Координационный совет МТРК.

Все это свидетельствует о том, что СНГ - это не "форма бракоразводного процесса", а создание новой системы межгосударственных отношений между народами, поиски путей интеграции нового типа, новой структуры, путей преодоления националистической идеологии. В качестве ближайших задач, которые Содружеству придется решать достаточно долго, можно выделить три основных: раздел "наследства СССР" (в том числе армии, вооружения, долгов), регулирование конфликтов экономического характера, налаживание и координация экономических реформ и сохранения хозяйственных связей.

Несмотря на многочисленные преграды на этом пути (глубокий экономический кризис, политическая нестабильность, расхождение в темпах реформ, национализм, острый дефицит политической культуры правящих верхов во всех странах СНГ и т.п.) странам Содружества необходимо выработать собственную концепцию СНГ, где были бы определены долгосрочные цели и "программа минимум", стратегия развития и принципы отношений, механизмы принятия решений и договорная дисциплина. В противном случае альтернативой новой системе интеграции может быть только коллективное самоубийство народов.

¹ Подробнее о названиях и других соглашениях СНГ: Содружество: Информационный вестник Совета глав государств и правительств СНГ.- Минск: Рабочая группа СНГ и СНГ. 1992. Вып. 1, 2, 3. (Издание продолжающееся)

² В нее вошли 9 государств: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Узбекистан.

Автомобильного и сельскохозяйственного машиностроения (1988-1991)

Пугин Н.А. (2.12.88-26.11.91)

Автомобильного, тракторного и сельскохозяйственного машиностроения (1954-1955)

Акопов С.А. (19.04.54-23.07.55)

Автомобильного транспорта (1952-1953)

Куршев А.Н. (3.11.52-15.03.53)

Автомобильного транспорта и шоссейных дорог (1953-1956)

Лихачев И.А. (26.08.53-31.05.56)

Автомобильной и тракторной промышленности (1947-1953)

Акопов С.А. (23.08.47-18.04.50)

Хламов Г.С. (18.04.50-15.03.53)

Автомобильной промышленности (1946-1947; 1955-1957; 1965-1988)

Акопов С.А. (17.02.46-23.08.47)

Строкин Н.И. (23.07.55-10.05.57)

Тарасов А.М. (2.10.65-27.06.75)

Поляков В.Н. (17.07.75-18.10.86)

Пугин Н.А. (24.10.86-2.12.88)

Атомной энергетики (1986-1989)

Луконин Н.Ф. (21.07.86-4.07.89)

Атомной энергетики и промышленности (1989-1991)

Коновалов В.Ф. (17.07.89-8.12.91)

Военных (1939-1946)

Сергеев И.П. (11.01.39-3.03.41)

Горемыкин П.Н. (3.03.41-16.02.42)

Ванников Б.Л. (16.02.42-7.01.46)

Бумажной и деревообрабатывающей промышленности (1951-1953; 1954-1957)

Воронов И.Е. (16.02.51-15.03.53)

Вараксин Ф.Д. (19.04.54-10.09.57)

Вкусовой промышленности (1946-1949)

Пронин Н.И. (15.07.46-20.01.49)

Внешней и внутренней торговли (1925-1930; 15.03.53-24.08.53)

Цюрупа А.Д. (18.11.25-16.01.26)

Каменев Л.Б. (16.01.26-17.08.26)

Микоян А.И. (14.08.26-22.11.30; 15.03.53-24.08.53)

Внешней торговли (1920-1925; 1930-1953; 1953-1988)

Красин Л.Б. (11.06.20-18.11.25)

Розенгольц А.П. (22.11.30-14.06.37)

Чвялев Е.Д. (19.01.38-23.04.39)

Микоян А.И. (.04.39-4.03.49)

Меньшиков М.А. (4.03.49-6.11.51)

Кумыкин П.Н. (6.11.51-15.03.53)

Кабанов И.Г. (24.08.53-26.08.58)

Патоличев Н.С. (25.08.58-18.10.85)

Аристов Б.И. (18.10.85-15.01.88)

Внешних экономических связей (1988-1991)

Катушев К.Ф. (15.01.88-8.12.91)

Внутренней торговли (1924-1925; 1934-1938)

Лежава А.М. (9.05.24-17.12.24)

Шейнман А.Л. (17.12.24-18.11.25)

Вейцер И.Я. (29.07.34-17.09.37)

Смирнов М.П. (17.10.37-15.01.38)

Внутренних дел (1934-1960; 1966-1991; в 1966-1968 - Министерство охраны общественного порядка)

Ягода Г.Г. (10.07.34-26.09.36)

Ежов Н.И. (26.09.36-25.11.38)

Берия Л.П. (25.11.38-29.12.45)

Круглов С.Н. (29.12.45-15.03.53)

Берия Л.П. (15. 3.53-26.06.53)

Круглов С.Н. (26.06.53-31.01.56)

Дудоров Н.П. (31.01.56-13.01.60)

Щелоков Н.А. (17.09.66-17.12.82)

Федорчук В.В. (17.12.82-24.01.86)

Власов А.В. (24.01.86-10.10.88)

Бакатин В.В. (20.10.88-1.12.90)

Пуго Б.К. (1.12.90-21.08.91)

Водного транспорта (1931-1939)

Янсон Н.М. (30.01.31-13.03.34)

Пахомов Н.И. (13.03.34-8.04.38)

Ежов Н.И. (8.04.38-9.04.39)

Военно-морского флота (1937-1946; в 1950-1953 - Военно-морское министерство СССР)

Орлов В.М. (27.01.37-10.07.37)

Викторов М.В. (15.08.37-30.12.37)

Смирнов П.А. (30.12.37-30.06.38)

Фриновский М.П. (08.09.38-06.04.39)

Кузнецов Н.Г. (28.04.39-25.02.46)

Юмашев И.С. (25.02.50-20.07.51)

Кузнецов Н.Г. (20.07.51-15.03.53)

Вооружения (1939-1953)

Ванников Б.Л. (11.01.39-9.06.41)

Устинов Д.Ф. (9.06.41-15.03.53)

Высшего и среднего специального образования (1959-1988)

Елютин В.П. (22.06.59-16.07.85)

Ягодин Г.А. (16.07.85-5.03.88)

Высшего образования (1946-1953; 1954-1959)

Кафтанов С.В. (10.04.46-9.02.51)

Столетов В.Н. (9.02.51-15.03.53)

Елютин В.П. (9.03.54-22.06.59)

Высший совет народного хозяйства СССР (1923-1932)

Рыков А.И. (6.07.23-2.02.24)

Дзержинский Ф.Э. (2.02.24-20.07.26)

Куйбышев В.В. (10.08.26-10.11.30)

Орджоникидзе Г.К. (10.11.30-5.01.32)

Газовой промышленности (1965-1989)

Кортунов А.К. (2.10.65-20.09.72)

Оруджев С.А. (20.11.72-20.04.81)

Динков В.А. (8.05.81-27.06.89)

Геологии (1946-1953; 1965-1991)

Малышев И.И. (14.06.46-11.04.49)

Захаров П.А. (11.04.49-15.03.53)

Сидоренко А.В. (2.10.65-29.12.75)

Козловский Е.А. (29.12.75-?)

Габриэлянц Г.А. (17.07.89-8.12.91)

Геологии и охраны недр (1953-1963)

Антропов П.Я. (31.08.53-24.02.62)

Сидоренко А.В. (24.02.62-13.03.63)

Городского и сельского строительства (1954-1957)

Козыля И.К. (4.08.54-10.05.57)

Городского строительства (1949-1951)

Соколов К.М. (1.06.49-31.12.49)

Попов Г.М. (31.12.49-14.03.51)

Государственного контроля (1940-1957)

Мехлис Л.З. (6.09.40-27.10.50)

Меркулов В.Н. (27.10.50-16.12.53)

Жаворонков В.Г. (17.12.53-21.11.56)

Молотов В.М. (21.11.56-29.06.57)

Государственной безопасности (3.02.41-20.07.41; 1943-1953)

Меркулов В.Н. (3.02.41-20.07.41; 14.04.43-4.05.46)

Абакумов В.С. (4.05.46-9.08.51)

Игнатьев С.Д. (9.08.51-5.03.53)

Государственных продовольственных и материальных резервов (1948-1951)

Фомин Д.И. (23.07.48-26.04.51)

Гражданской авиации (1964-1991)

Логинов Е.Ф. (25.08.64-19.05.70)

Бугаев Б.П. (19.05.70-4.05.87)

Волков А.Н. (4.05.87-29.03.90)

Панюков Б.Е. (18.04.90-26.11.91)

Животноводства (1946-1947)

Козлов А.И. (26.03.46-4.02.47)

Заготовок (1938-1953; 1953-1956; 1969-1985)

Попов М.В. (19.01.38-5.05.38)

Скрынников С.Е. (5.05.38-24.05.39)

Донской В.А. (28.03.40-5.07.41)

Субботин К.П. (5.07.41-2.09.44)

- Двинский Б.А. (2.09.44-27.10.50)
Пономаренко П.К. (27.11.50-12.12.52)
Игнатов Н.Г. (12.12.52-15.03.53)
Корниец Л.Р. (21.11.53-30.05.56)
Нуриев З.Н. (17.09.69-3.04.73)
Золотухин Г.С. (13.04.73-22.11.85)

Здравоохранения (1936-1991)

- Каминский Г.Н. (20.07.36-2.08.37)
Болдырев М.Ф. (2.08.37-?)
Митерев Г.А. (8.09.39-17.02.47)
Смирнов Е.И. (17.02.47-9.12.52)
Третьяков А.Ф. (27.01.53-1.03.54)
Ковригина М.Д. (27.04.54-12.01.59)
Курашов С.В. (12.01.59-8.09.65)
Петровский Б.В. (8.09.65-9.12.80)
Буренков С.П. (19.12.80-26.12.86)
Чазов Е.И. (17.02.87-29.03.90)
Денисов И.Н. (18.04.90-26.11.91)

Земледелия (1929-1947)

- Яковлев Я.А. (8.12.29-10.04.34)
Чернов М.А. (10.04.34-29.10.37)
Эйхе Р.И. (29.10.37-апр. 1938)
Бенедиктов И.А. (15.11.38-11.12.43)
Андреев А.А. (11.12.43-19.03.46)
Бенедиктов И.А. (19.03.46-4.02.47)

Зерновых и животноводческих совхозов (1932-1946)

- Юркин Т.А. (1.10.32-4.04.34)
Калманович М.И. (4.04.34-11.04.37)
Деляченко Н.Н. (11.04.37-22.07.37)
Юркин Т.А. (22.07.37-21.11.38)
Лобанов П.П. (10.12.38-26.03.46)

Иностранных дел (1923-1991)

- Чичерин Г.В. (6.07.23-21.07.30)
Литвинов М.М. (1.07.30-3.05.39)
Молотов В.М. (3.05.39-4.03.49)
Вышинский А.Я. (4.03.49-15.03.53)
Молотов В.М. (15.03.53-1.06.56)
Шепилов Д.Т. (1.06.56-15.02.57)
Громыко А.А. (15.02.57-2.07.85)
Шеварнадзе Э.А. (2.07.85-15.01.91)
Бессмертных А.А. (15.01.91-23.08.91)
Панкин Б.Д. (28.08.91-8.12.91)

Информации и печати (1991)

- Ненашев М.Ф. (13.07.91-26.11.91)

Кинематографии (1946-1953)

- Большаков И.Г. (20.03.46-15.03.53)

Культуры (1953-1991)

- Пономаренко П.К. (15.03.53-9.03.54)
Александров Г.Ф. (9.03.54-10.03.55)
Михайлов Н.А. (21.03.55-4.05.60)
Фурцева Е.А. (4.05.60-24.10.74)
Демичев П.Н. (14.11.74-18.06.86)
Захаров В.Г. (15.08.86-21.11.89)
Губенко Н.Н. (21.11.89-20.08.91; 7.09.91-8.12.91)

Легкой и пищевой промышленности (15.03.53-24.08.53)

- Косыгин А.Н. (15.03.53-24.08.53)

Легкой промышленности (1932-1953; 1955-1957; 1965-1989)

- Любимов И.Е. (5.01.32-7.09.37)
Шестаков В.И. (7.09.37-25.12.38)
Лукин С.Г. (2.01.39-4.06.47)

Чесноков Н.Е. (4.06.47-28.02.48)
Косыгин А.Н. (28.12.48-15.03.53)
Миротворцев Н.Н. (22.09.55-31.05.56)
Рыжов Н.С. (31.05.56-23.02.57)
Тарасов Н.Н. (2.10.65-5.07.85)
Клюев В.Г. (5.07.85-14.04. 89)

Лесного хозяйства (1947-1953)

Мотовилов Г.П. (4.04.47-20.11.48)
Бовин А.И. (20.11.48-15.03.53)

Лесной и бумажной промышленности (1948-1951; 1953-1954)

Орлов Г.М. (29.07.48-16.02.51; 15.05.53-19.04.54)

Лесной и деревообрабатывающей промышленности (1968-1980)

Тимофеев Н.В. (3.07.68-30.10.80)

Лесной промышленности (1932-1948; 1951-1953; 1954-1957; 1988-1991)

Лобов С.С. (5.01.32-1.10.36)
Иванов В.И. (1.10.36-31.10.37)
Рыжов М.И. (29.12.37-29.10.38)
Анцелович Н.М. (29.10.38-27.04.40)
Сергеев Ф.В. (27.04.40-08.11.41)
Салтыков М.И. (19.08.42-12.03.47)
Орлов Г.М. (12.03.47-29.07.48; 16.02.51-15.03.53; 19.04.54-10.05.57)
Бусыгин М.И. (28.03.88-3.08.89)
Мельников В.И. (3.08.89-13.04.91)

Лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности (1965-1968; 1980-1988)

Тимофеев Н.В. (2.10.65-3.07.68)
Шалаев С.А. (30.10.80-11.03.82)
Бусыгин М.И. (31.03.82-16.03.88)

Материальных резервов (1946-1948)

Данченко М.В. (4.05.46-23.07.48)

Материальных ресурсов (1991-1991)

Анисимов С.В. (13.07.91-26.11.91)

Машиностроения (1937-1939; 1953-1954; 1956-1957; 1968-1989)

Межлаук В.И. (27.08.37-17.10.37)

Брускин А.Д. (17.09.37-16.07.38)

Львов В.К. (16.07.38-временный и.о.; 7.08.38-5.02.39)

Сабуров М.З. (15.03.53-29.06.53)

Акопов С.А. (29.06.53-19.04.54)

Смеляков Н.Н. (21.01.56-10.05.57)

Бахирев В.В. (5.02.68-5.06.87)

Белоусов Б.М. (5.06.87-17.07.89)

Машиностроения для животноводства и кормопроизводства (1973-1987)

Беляк К.Н. (11.10.73-14.01.86)

Хитрун Л.И. (14.01.86-18.07.87)

Машиностроения для легкой и пищевой промышленности (1965-1988)

Доснин В.Н. (2.10.65-23.02.77)

Пудков И.И. (28.03.77-18.05.84)

Васильев Л.Б. (18.05.84-24.02.88)

Машиностроения и приборостроения (1946-1953; 1954-1956)

Паршин П.И. (17.02.46-15.03.53; 19.04.54-21.01.56)

Медицинской и микробиологической промышленности (1985-1989)

Быков В.А. (29.11.85-27.06.89)

Медицинской промышленности (1946-1948; 1967-1985; 1989-1991)

- Третьяков А.Ф. (14.06.46-1.03.48)
Гусенков П.В. (25.04.67-26.01.75)
Мельниченко А.К. (22.05.75-29.11.85)
Быков В.А. (17.07.89-13.04.91)

*Мелиорации и водного хозяйства (1965-1989; 1989-1990 - Министерство
водохозяйственного строительства)*

- Алексеевский Е.Е. (2.10.65-3.01.79)
Васильев Н.Ф. (13.04.79-25.03.89)

Металлургии (1989-1991)

- Колпаков С.В. (17.07.89-10.04.91)
Сосковец О.Н. (10.04.91-26.11.91)

Металлургической промышленности (1948-1950; 1953-1954)

- Тевосян И.Ф. (29.07.48-13.06.49)
Кузьмин А.Н. (13.06.49-28.12.50)
Тевосян И.Ф. (15.03.53-2.02.54)

Минометного вооружения (1941-1946)

- Паршин П.И. (26.11.41-17.02.46)

*Монтажных и специальных строительных работ (1965-1991); Мини-
стерство специального строительства и монтажных работ (1991)*

- Якубовский Ф.Б. (2.10.65-27.03.75)
Бакин Б.В. (22.05.75-?)
Михальченко А.И. (17.07.89-26.11.91)

Морского и речного флота (1953-1954)

- Шашков З.А. (15.03.53-25.08.54)

Морского флота (1939-1953; 1954-1991)

- Дукельский С.С. (9.04.39-8.02.42)
Ширшов П.П. (8.02.42-30.03.48)
Афанасьев А.А. (30.03.48-23.10.48)
Новиков Н.В. (23.10.48-15.03.54)
Бакаев В.Г. (28.08.54-14.01.70)
Гуженко Т.Б. (14.01.70-27.09.86)
Вольмер Ю.М. (24.10.86-26.11.91)

Мясной и молочной промышленности (1939-1953; 1965-1985)

- Смирнов П.В. (19.01.39-22.08.46)
Кузьминых И.А. (22.08.46-15.03.53)
Антонов С.Ф. (2.10.65-11.01.84)
Сизенко В.М. (11.01.84-22.11.85)

Нефтедобывающей промышленности (1965-1970)

- Шашин В.Д. (2.10.65-3.06.70)

Нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности (1965-1989)

- Федоров В.С. (2.10.65-18.10.85)
Лемаев Н.В. (18.10.85-27.06.89)

Нефтяной и газовой промышленности (1989-1991)

- Филимонов Л.И. (3.08.89-22.06.91)
Чурилов Л.Д. (22.06.91-26.11.91)

Нефтяной промышленности (1939-1946; 1948-1957; 1970-1989)

- Каганович Л.М. (12.10.39-3.07.40)
Седин И.К. (3.07.40-30.11.44)
Байбаков Н.А. (30.11.44-4.03.46; 28.12.48-25.05.55)
Евсessenко М.А. (25.05.55-10.05.57)
Шашин В.Д. (3.06.70-22.03.77)
Мальцев Н.А. (5.04.77-12.02.85)

Динков В.А. (12.02.85-27.06.89)

Нефтяной промышленности восточных районов (1946-1948)

Евсеенко М.А. (4.03.46-28.12.48)

Нефтяной промышленности южных и западных районов (1946-1948)

Байбаков Н.А. (4.03.46-28.12.48)

Оборонной промышленности (1936-1939; 1953-1957; 1965-1991)

Рухимович М.Л. (8.12.36-15.10.37)

Каганович М.М. (15.10.37-11.01.39)

Устинов Д.Ф. (15.03.53-14.12.57)

Зверев С.А. (2.03.65-17.12.78)

Финогенов П.В. (19.01.79-?)

Белоусов Б.М. (17.07.89-8.12.91)

Обороны (в 1923-1934 - Наркомат по военным и морским делам; в 1934-1946 - Наркомат обороны; в 1946-1950 - Наркомат вооруженных сил; в 1950-1953 - Военное министерство; 1953-1991 - Министерство обороны)

Троцкий Л.Д. (6.07.23-26.01.25)

Фрунзе М.В. (26.01.25-31.10.25)

Ворошилов К.Е. (6.11.25-7.05.40)

Тимошенко С.К. (7.05.40-19.07.41)

Сталин И.В. (19.07.41-3.03.47)

Булганин Н.А. (3.03.47-24.03.49)

Василевский А.М. (24.03.49-15.03.53)

Булганин Н.А. (15.03.53-9.02.55)

Жуков Г.К. (9.02.55-26.10.57)

Малиновский Р.Я. (26.10.57-31.03.67)

Гречко А.А. (12.04.67-26.04.76)

Устинов Д.Ф. (29.04.76-20.12.84)

Соколов С.Л. (22.12.84-30.05.87)

Язов Д.Т. (30.05.87-22.08.91)

Моисеев М.А. (22-23.08.91)

Шапошников Е.И. (23.08.91-8.12.91)

Общего машиностроения (1939-1941; 1955-1957; 1965-1991)

- Паршин П.И. (5.02.39-26.11.41)
Горемыкин П.Н. (2.04.55-10.05.57)
Афанасьев С.А. (2.03.65-8.04.83)
Бакланов О.Д. (8.04.83-25.03.88)
Догужиев В.Х. (25.03.88-17.07.89)
Шишкин О.Н. (17.07.89-26.11.91)

Охраны общественного порядка (1966-1968)

- Щелоков Н.А. (17.09.66-25.11.68)

Пищевой промышленности (1934-1953; 1965-1985)

- Микоян А.И. (29.07.34-22.06.37)
Гишинский А.Л. (22.06.37-7.08.38)
Кабанов И.Г. (7.08.38-19.01.39)
Зотов В.П. (19.01.39-5.08.49)
Павлов Д.В. (7.08.49-26.04.51)
Сиволап И.К. (26.04.51-15.03.53)
Зотов В.П. (2.10.65-15.01.70)
Леин В.П. (15.01.70-22.11.85)

Плодоовощного хозяйства (1980-1985)

- Козлов Н.Т. (19.12.80-22.11.85)

По производству минеральных удобрений (1980-1989)

- Петрищев А.Г. (5.11.80-6.06.86)
Ольшанский Н.М. (6.09.86-27.06.89)

По строительству (1939-1946)

- Гинзбург С.З. (16.06.39-19.01.46)

По строительству военных и военно-морских предприятий (1946-1949)

Гинзбург С.З. (19.01.46-14.06.47)

Дыгай Н.А. (14.06.47-9.03.49)

По строительству предприятий тяжелой индустрии (1946-1953)

Юдин П.А. (19.01.46-29.05.50)

Райзер Д.Я. (29.05.50-15.03.53)

По строительству топливных предприятий (1946-1948)

Задемидко А.Н. (28.01.46-28.12.48)

Почт и телеграфов (1923-1932)

Смирнов И.Н. (6.07.23-6.10.27)

Любович А.М. (и.о. 12.11.27-16.01.28)

Антипов Н.К. (16.01.28-30.03.31)

Рыков А.И. (30.03.31-17.01.32)

Приборостроения и средств автоматизации (1956-1957)

Лесечко М.А. (21.01.56-10.05.57)

Приборостроения, средств автоматизации и систем управления (1965-1989)

Руднев К.Н. (2.10.65-13.08.80)

Шкабардня М.С. (10.09.80-5.06.89)

Природопользования и охраны окружающей среды (1991)

Воронцов Н.Н. (1.03.91-26.11.91)

Продовольственных резервов (1946-1948)

Фомин Д.И. (4.05.46-23.08.48)

Продовольствия (1923-1924)

Брюханов Н.П. (6.07.23-9.05.24)

Промышленного строительства (1967-1986)

Токарев А.М. (21.02.67-15.02.84)

Соловьев Ю.Ф. (2.03.84-15.07.85)

Щепетильников А.Н. (15.07.85-19.08.86)

Промышленности мясных и молочных продуктов (1954-1957)

Антонов С.Ф. (17.04.54-10.05.57)

Промышленности продовольственных товаров (1953-1957)

Зотов В.П. (24.08.53-10.05.57)

Промышленности средств связи (1946-1953; 1974-1989)

Зубович И.Г. (28.06.46-30.05.47)

Алексеенко Г.В. (30.05.47-15.03.53)

Первышин Э.К. (11.04.74-27.06.89)

Промышленности строительных материалов (1939-1957; 1965-1989)

Соснин Л.А. (24.01.39-?)

Каганович Л.М. (19.03.46-6.03.47)

Гинзбург С.З. (11.03.47-29.05.50)

Юдин П.А. (29.05.50-27.04.54)

Каганович Л.М. (3.09.56-10.05.57)

Гришманов И.А. (2.10.65-4.01.79)

Яшин А.И. (24.01.79-15.07.85)

Военушкин С.Ф. (15.07.85-27.06.89)

Промышленности товаров широкого потребления (1953-1955)

Косыгин А.Н. (24.08.53-23.02.54)

Рыжов Н.С. (23.02.54-22.09.55)

Просвещения (1966-1988)

Прокофьев М.А. (24.12.66-20.12.84)

Щербаков С.Г. (20.12.84-5.03.88)

Путей сообщения (1923-1991)

Дзержинский Ф.Э. (6.07.23-2.02.24)

Рудзутак Я.Э. (2.02.24-11.06.30)

Рухимович М.Л. (11.06.30-2.10.31)

Андреев А.А. (2.10.31-28.02.35)

Каганович Л.М. (28.02.35-22.08.37)

Бакулин А.В. (22.08.37-5.04.38)

Каганович Л.М. (5.04.38-25.03.42)

Хрулев А.В. (25.03.42-26.02.43)

Каганович Л.М. (26.02.43-20.12.44)

Ковалев И.В. (20.12.44-5.06.48)

Бещев Б.П. (5.06.48-14.01.77)

Павловский И.Г. (14.01.77-29.11.82)

Конарев Н.С. (29.11.82-8.05.91)

Матюхин Л.И. (8.05.91-26.11.91)

Рабоче-крестьянской инспекции (1923-1934)

Куйбышев В.В. (6.07.23-13.08.26)

Орджоникидзе Г.К. (5.11.26-10.11.30)

Андреев А.А. (22.12.30-9.10.31)

Рудзутак Я.Э. (9.10.31- .02.34)

Радиопромышленности (1965-1991)

Калмыков В.Д. (2.03.65-22.03.74)

Плешаков П.С. (8.04.74-11.09.87)

Шимко В.И. (14.11.87-26.11.91)

Радиотехнической промышленности (1954-1957)

Калмыков В.Д. (27.04.54-14.12.57)

Резиновой промышленности (1941-1948)

Митрохин Т.Б. (28.03.41-7.07.48)

Речного флота (1939-1953; 1954-1956)

Шашков З.А. (9.04.39-15.03.53; 25.08.54-31.05.56)

Рыбного хозяйства (1965-1991)

Ишков А.А. (2.10.65-6.02.79)

Каменцев В.М. (14.02.79-5.07.89)

Котляр Н.И. (17.07.89-26.11.91)

Рыбной промышленности (1939-1946; 1948-1953; 1954-1957)

Жемчужина П.С. (19.01.39-21.11.39)

Ишков А.А. (3.07.40-8.05.46; 28.12.48-6.02.50)

Русаков К.В. (6.02.50-20.05.52)

Павлов Д.В. (20.05.52-15.03.53)

Ишков А.А. (6.04.54-10.05.57)

Рыбной промышленности восточных районов (1946-1948)

Захаров А.С. (8.05.46-28.12.48)

Рыбной промышленности западных районов (1946-1948)

Ишков А.А. (8.05.46-28.12.48)

Связи (1932-1991)

Рыков А.И. (17.01.32-26.09.36)

Ягода Г.Г. (1.12.36-3.04.37)

Халепский И.А. (5.04.37-16.08.37)

Берман М.Д. (16.08.37-24.12.38)

Ярцев В.В. (12.38.- 05.39)

Пересыпкин И.Т. (10.05.39-20.07.44)

Сергейчук К.Я. (20.07.44-30.03.48)

Псурцев Н.Д. (30.03.48-3.09.75)

Талызин Н.В. (3.09.75-24.10.80)
Шамшин В.А. (24.10.80-?)
Первышин Э.К. (17.07.89-2.03.91)
Кудрявцев Г.Г. (2.03.91-26.11.91)

Сельского строительства (1967-1985)

Хитров С.Д. (21.02.67-8.12.82)
Даниленко В.Д. (8.12.82-22.11.85)

Сельского хозяйства (1947-1953; 1953-1985)

Бенедиктов И.А. (4.02.47-15.03.53; 25.11.53-2.03.55)
Мацкевич В.В. (14.10.55-29.12.60)
Ольшанский М.А. (29.12.60-25.04.62)
Пысин К.Г. (25.04.62-8.03.63)
Воловченко И.П. (8.03.63-17.02.65)
Мацкевич В.В. (17.02.65-2.02.73)
Полянский Д.С. (2.02.73-16.03.76)
Месяц В.К. (16.03.76-18.11.85)

Сельского хозяйства и заготовок (15.03.53-25.11.53)

Козлов А.И. (16.03.53-1.09.53)
Бенедиктов И.А. (1.09.53-25.11.53)

Сельского хозяйства и продовольствия (1991)

Черноиванов В.И. (2.03.91-26.11.91)

Сельскохозяйственного машиностроения (1946-1953)

Ванников Б.Л. (7.01.46-26.06.46)
Горемыкин П.Н. (26.06.46-14.03.51)
Попов Г.М. (14.03.51-31.12.51)
Степанов С.А. (31.12.51-15.03.53)

Снабжения (1930-1934)

Микоян А.И. (22.11.30-7.08.34)

Совхозов (1947-1953; 1953-1957)

- Скворцов Н.А. (4.02.47-15.03.53)
Козлов А.И. (1.09.53-2.03.55)
Бенедиктов И.А. (2.03.55-30.05.57)

Среднего машиностроения (1939-1946; 1953-1963; 1965-1989)

- Лихачев И.А. (5.02.39-2.10.40)
Мальшев В.А. (2.10.40-11.09.41)
Акопов С.А. (11.09.41-17.02.46)
Мальшев В.А. (29.06.53-28.02.55)
Завенягин А.П. (28.02.55-30.04.57)
Первухин М.Г. (30.04.57-24.07.57)
Славский Е.П. (24.07.57-19.03.63; 2.03.65-21.11.86)
Рябев Л.Д. (21.11.86-27.06.89)

Станкостроения (1941-1953)

- Ефремов А.И. (5.06.41-8.03.49)
Костоусов А.И. (8.03.49-15.03.53)

*Станкостроительной и инструментальной промышленности (1954-1957;
1965-1991)*

- Костоусов А.И. (19.04.54-27.04.54)
Новоселов Е.С. (27.04.54-?)
Костоусов А.И. (2.10.65-19.12.80)
Силаев И.С. (19.12.80-20.02.81)
Бальмонт Б.В. (20.02.81-14.07.86)
Паничев Н.А. (14.07.86-1991)

*Строительного, дорожного и коммунального машиностроения (1965-
1989)*

- Новоселов Е.С. (2.10.65-19.12.80)
Чудин В.И. (19.12.80-2.08.85)
Варначев Е.А. (2.08.85- 06.89)

Строительного и дорожного машиностроения (1946-1953; 1954-1957)

- Соколов К.М. (17.02.46-1.06.49)
Фомин С.Я. (1.06.49-15.03.53)
Новоселов Е.С. (19.04.54-10.05.54)

Строительства (1953-1957; 1967-1986)

- Дыгай Н.А. (15.03.53-10.05.57)
Караваев Г.А. (21.02.67-24.01.86)
Решетиллов В.И. (24.01.86-19.08.86)

Строительства в восточных районах (1986-1989)

- Бабенко А.А. (19.08.86-1.03.89)

Строительства в районах Дальнего Востока и Забайкалья (1979-1986)

- Башилов С.В. (18.12.79-29.07.83)
Бабенко А.А. (9.09.83-19.08.86)

Строительства в районах Урала и Западной Сибири (1986-1989)

- Башилов С.В. (2.09.86-5.04.89)

Строительства в северных и западных районах (1986-1989)

- Решетиллов В.И. (19.08.86-27.06.89)

Строительства в южных районах (1986-1989)

- Щепетильников А.Н. (2.09.86-27.06.89)

Строительства предприятий машиностроения (1949-1953)

- Дыгай Н.А. (9.03.49-15.03.53)

Строительства предприятий металлургической и химической промышленности (1954-1957)

Райзер Д.Я. (19.04.54-10.05.57)

Строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности (1972-1991)

Кортунов А.К. (20.09.72-18.11.73)

Щербина Б.Е. (11.12.73-13.01.84)

Чирсков В.Г. (21.02.84-1.04.91)

Строительство предприятий нефтяной промышленности (1955-1957)

Евсеенко М.А. (29.01.55-25.05.55)

Кортунов А.К. (25.05.55-10.05.57)

Строительства предприятий тяжелой индустрии (1967-1986)

Голдин Н.В. (21.02.67-30.01.86)

Башилов С.В. (30.01.86-2.09.86)

Строительства предприятий угольной промышленности (1955-1957)

Мельников Л.Г. (6.04.55-10.05.57)

Строительства среднеазиатского экономического района (1963-1963)

Гущин В.М. (13.02.63-13.03.63)

Строительства электростанции (1954-1957; 1958-1962)

Логинов Ф.Г. (22.11.54-10.05.57)

Новиков И.Т. (31.12.58-11.10.62)

Судостроительной промышленности (1939-1953; 1954-1957; 1965-1991)

Тевосян И.Ф. (11.01.39-17.05.40)

Носенко И.И. (17.05.40-19.03.46)

Горегляд А.А. (19.03.46-10.01.50)

Мальшев В.А. (10.01.50-31.10.52)
Носенко И.И. (31.10.52-15.03.53; 19.04.54-2.08.56)
Редькин А.М. (15.09.56-14.12.57)
Бутома Б.Е. (2.03.65-11.07.76)
Егоров М.В. (19.07.65-8.01.84)
Белоусов И.С. (9.01.84-12.02.88)
Коксанов И.В. (12.02.88-26.11.91)

Танковой промышленности (1941-1945)

Мальшев В.А. (11.09.41-14.07.42)
Зальцман И.М. (14.07.42-28.06.43)
Мальшев В.А. (28.06.43-14.10.45)

Текстильной промышленности (1939-1948; 1955-1956)

Косыгин А.Н. (2.01.39-17.04.40)
Акимов И.Н. (17.04.40-23.05.45)
Седин И.К. (23.05.45-28.12.48)
Рыжов Н.С. (22.09.55-31.05.56)

Технических культур (1945-1947)

Скворцов Н.А. (11.11.45-4.02.47)

Топливной промышленности (24.01.39-12.10.39)

Каганович Л.М. (24.01.39-31.05.39)
Первухин М.Г. (31.05.39-12.10.39)

Торговли (1938-1953; 1953-1958; 1965-1991)

Смирнов М.П. (15.01.38-16.06.38)
Любимов А.В. (2.01.39-1.03.48)
Жаворонков В.Г. (1.03.48-15.03.53)
Микоян А.И. (24.08.53-22.01.55)
Павлов Д.В. (22.01.55-26.11.58)
Струев А.И. (2.10.65-21.01.83)
Вашенко Г.И. (21.01.83-26.12.86)
Терех К.З. (26.12.86-1.03.91; 21.03.91-26.11.91)

*Тракторного и сельскохозяйственного машиностроения (1955-1957;
1965-1987)*

Хламов Г.С. (23.07.55-10.05.57)
Синицын И.Ф. (2.10.65-10.10.80)
Ежевский А.А. (10.10.80-20.07.87)

Транспортного и тяжелого машиностроения (1953-1954)

Малышев В.А. (15.03.53-29.06.53)
Носенко И.И. (29.06.53-19.04.54)

Транспортного машиностроения (1945-1953; 1954-1957)

Малышев В.А. (14.10.45-29.12.47)
Носенко И.И. (29.12.47-10.01.50)
Максарев Ю.Е. (10.01.50-15.03.53)
Степанов С.А. (19.04.54-6.04.57)

Транспортного строительства (1954-1963; 1965-1991)

Кожевников Е.Ф. (4.03.54-13.03.63; 2.10.65-5.03.75)
Соснов И.Д. (5.03.75-7.05.85)
Брежнев В.А. (7.05.85-26.11.91)

Труда (1923-1933)

Шмидт В.В. (6.07.23-29.11.28)
Угланов Н.А. (29.11.28-3.08.30)
Цихон А.М. (3.08.30-10.09.33)

Труда и социальных вопросов (1991)

Паульман В.Ф. (26.03.91-26.11.91)

Трудовых резервов (1946-1953)

Пронин В.П. (15.05.46-15.03.53)

Тяжелого транспортного машиностроения (1975-1987)

Жигалин В.Ф. (28.05.75-8.04.83)
Афанасьев С.А. (8.04.83-18.07.87)

Тяжелого машиностроения (1939-1953; 1954-1957; 1989-1991)

Мальшев В.А. (5.02.39-17.04.40)
Ефремов А.И. (17.04.40-5.06.41)
Казаков Н.С. (6.06.41-15.03.53; 19.04.54-18.07.55)
Петухов К.Д. (18.07.55-10.05.57)
Величко В.М. (17.07.89-1.04.91)

Тяжелого энергетического и транспортного машиностроения (1965-1975; 1987-1989)

Жигалин В.Ф. (2.10.56-28.05.75)
Величко В.М. (20.07.87-27.06.89)

Тяжелой промышленности (1932-1939)

Орджоникидзе Г.К. (9.01.32-18.02.37)
Межлаук В.И. (25.02.37-22.08.37)
Каганович Л.М. (22.08.37-24.01.39)

Угольной промышленности (1939-1946; 1948-1957; 1965-1991)

Вахрушев В.В. (12.10.39-19.01.46)
Засядько А.Ф. (28.12.48-2.03.55)
Задемидко А.Н. (2.03.55-.05.57)
Братченко Б.Ф. (2.10.65-13.12.85)
Щадов М.И. (13.12.85-26.11.91)

Угольной промышленности восточных районов (1946-1948)

Вахрушев В.В. (19.01.46-17.01.47)
Оника Д.Г. (17.01.47-28.12.48)

Угольной промышленности западных районов (1946-1948)

Оника Д.Г. (19.01.46-17.01.47)

Засядько А.Ф. (17.01.47-28.12.48)

Финансов (1923-1991)

Сокольников Г.Я. (6.07.23-16.01.26)

Брюханов Н.П. (и.о. 16.01.26-29.01.26; 29.01.26-18.10.30)

Гринько Г.Ф. (18.10.30-16.08.37)

Чубарь В.Я. (16.08.37-19.01.38)

Зверев А.Г. (19.01.38-16.02.48)

Косыгин А.Н. (16.02.48-28.12.48)

Зверев А.Г. (28.12.48-16.05.60)

Гарбузов В.Ф. (16.05.60-12.11.85)

Гостев Б.И. (13.12.85-17.07.89)

Павлов В.С. (17.07.89-14.01.91)

Орлов В.Е. (7.03.91-26.11.91)

Химического и нефтяного машиностроения (1965-1989)

Брехов К.И. (2.10.65-10.01.86)

Лукьяненко В.М. (10.01.86-27.06.89)

Химической и нефтеперерабатывающей промышленности (1989-1991)

Лемзев Н.В. (17.07.89-9.10.90)

Хаджиев С.Н. (9.04.91-26.11.91)

Химической промышленности (1939-1958; 1965-1989)

Денисов М.Ф. (24.01.39-26.02.42)

Первухин М.Г. (26.02.42-17.01.50)

Тихомиров С.М. (17.01.50-7.06.58)

Костандов Л.А. (2.10.65-4.11.80)

Листов В.В. (5.11.80-15.08.86)

Беспалов Ю.А. (15.08.86-27.06.89)

Хлебопродуктов (1956-1958; 1985-1989)

Корниец Л.Р. (30.05.56-26.11.58)

Золотухин Г.С. (22.11.85-6.04.87)

Будыка А.Д. (6.04.87-08.89)

Хлопководства (1950-1953)

Юсупов У.Ю. (5.04.50-15.03.53)

Цветной металлургии (1939-1948; 1950-1953; 1954-1957; 1965-1989)

Самохвалов А.И. (24.01.39-9.07.40)

Ломако П.Ф. (9.07.40-29.07.48; 28.12.50-15.03.53; 8.02.54-10.05.57;
2.10.65-31.10.86)

Дурасов В.А. (31.10.86-27.06.89)

Целлюлозно-бумажной промышленности (1968-1980)

Галаншин К.И. (3.07.68-30.10.80)

Целлюлозной и бумажной промышленности (1940-1948)

Чеботарев Н.Н. (27.04.40-24.05.44)

Орлов Г.М. (24.05.44-12.03.47)

Комаров С.М. (14.04.47-28.11.47)

Грачев Л.П. (29.11.47-29.07.48)

Черной металлургии (1939-1948; 1950-1953; 1954-1957; 1965-1989)

Меркулов Ф.А. (24.01.39-17.05.40)

Тевосян И.Ф. (17.05.40-29.07.48; 28.12.50-15.03.53)

Кузьмин А.Н. (8.02.54-15.11.54)

Шереметьев А.Г. (15.11.54-10.05.57)

Казанец И.П. (2.10.65-5.07.85)

Колпаков С.В. (5.07.85-27.06.89)

Экономики и прогнозирования (1991)

Щербаков В.И. (16.05.91-26.11.91)

Электропромышленности (1940-1953)

Богатырев В.В. (17.04.40-21.08.41)

Кабанов И.Г. (22.08.41-2.04.51)

Ефремов Д.В. (2.04.51-15.03.53)

Электронной промышленности (1965-1991)

Шокин А.И. (2.03.65-15.11.85)

Колесников В.Г. (18.11.85-26.11.91)

Электростанций (1940-1953; 1954-1958)

Летков А.И. (17.04.40-16.01.42)

Жимерин Д.Г. (20.01.42-15.03.53)

Павленко А.С. (17.04.54-9.02.55)

Маленков Г.М. (9.02.55-20.06.57)

Павленко А.С. (29.06.57-31.12.58)

Электростанций и электропромышленности (1939-1940; 1953-1954)

Первухин М.Г. (24.01.39-17.04.40; 15.03.53-17.04.54)

Электротехнической промышленности (1954-1957; 1965-1989)

Скиданенко И.Т. (17.04.54-10.05.57)

Антонов А.К. (2.10.65-19.12.80)

Майорец А.И. (19.12.80-7.05.85)

Вороновский Г.П. (7.05.85-18.07.86)

Анфимов О.Г. (18.07.86-6.07.89)

Электротехнической промышленности и приборостроения (1989-1991)

Анфимов О.Г. (17.07.89-26.11.91)

Энергетики и электрификации (1962-1963; 1965-1991)

Новиков И.Т. (11.10.62-24.11.62)

Непорожний П.С. (24.11.62-13.03.63; 2.10.65-22.03.85)

Майорец А.И. (22.03.85-17.07.89)

Семенов Ю.К. (17.07.89-8.12.91)

Энергетического машиностроения (1975-1987)

Кротов В.В. (28.05.75-9.12.83)

Величко В.М. (9.12.83-20.07.87)

Юстиции (1936-1956; 1970-1991)

Крыленко Н.В. (20.07.36-19.01.38)

Рычков Н.М. (19.01.38-29.01.48)

Горшенин К.П. (29.01.48-30.05.56)

Теребилов В.И. (1.09.70-12.04.84)

Кравцов Б.В. (12.04.84-17.07.89)

Яковлев В.Ф. (17.07.89-11.12.90)

Лушиков С.Г. (11.12.90-26.11.91)

Государственные комитеты, комиссии
и другие ведомства СССР

*Всесоюзный комитет по высшей школе при СНК СССР
(1932-1946)*

Кржижановский Г.М. (2.12.32-21.05.36)

Межлаук И.И. (21.05.36-11.12.37)

Кафтанов С.В. (11.12.37-10.04.46)

Государственный агропромышленный комитет СССР (1985-1989)

Мураховский В.С. (1.11.85-10.04.89)

Государственный плановый комитет СССР (1923-1991)

Кржижановский Г.М. (02.23-11.12.23)

Цюрупа А.Д. (11.12.23-18.11.25)

Кржижановский Г.М. (20.11.25-10.11.30)

Куйбышев В.В. (10.11.30-25.04.34)

Межлаук В.И. (25.04.34-25.02.37)

Смирнов Г.И. (25.02.37-17.09.37)

Межлаук В.И. (17.10.37-27.11.37)
Вознесенский Н.А. (27.11.37-10.03.41)
Сабуров М.З. (10.03.41-8.02.42)
Вознесенский Н.А. (8.02.42-5.03.49)
Сабуров М.З. (5.03.49-5.03.53)
Косаяченко Г.П. (5.03.53-29.06.53)
Сабуров М.З. (29.06.53-25.05.55)
Байбаков Н.К. (25.05.55-3.05.57)
Кузьмин И.И. (3.05.57-20.03.59)
Косыгин А.Н. (20.03.59-4.05.60)
Новиков В.Н. (4.05.60-17.07.62)
Дымшиц В.Э. (17.07.62-24.11.62)
Ломако П.Ф. (24.11.62-2.10.65)
Байбаков Н.К. (2.10.65-14.10.85)
Талызин Н.В. (14.10.85-5.02.88)
Маслюков Ю.Д. (5.02.88-14.01.91)

*Государственный комитет СССР по внешним экономическим связям
(1957-1988)*

Первухин М.Г. (24.07.57-20.02.58)
Скачков С.А. (20.02.58-27.05.83)
Рябов Я.П. (27.05.83-27.09.84)
Сергейчик М.А. (2.11.84-22.11.85)
Катушев К.Ф. (22.11.85-15.01.88)

*Государственный комитет СССР по делам издательств, полиграфии и
книжной торговли (1972-1989)*

Стукалин Б.И. (1.08.72-6.12.82)
Пастухов Б.Н. (6.12.82-24.02.86)
Ненашев М.Ф. (24.02.86-16.05.89)

*Государственный комитет СССР по делам строительства (1950-1986;
1986-1991 - Государственный строительный комитет СССР)*

Соколов К.М. (9.05.50-30.03.55)
Кучеренко В.А. (30.03.55-25.01.61)
Гришманов И.А. (26.01.61-24.11.62)
Новиков И.Т. (24.11.62-20.07.83)

Башилов С.В. (29.07.83-30.01.86)

Баталин Ю.П. (19.08.86-12.07.89)

Серов В.М. (17.07.89-1.04.91)

Государственный комитет СССР по закупкам продовольственных ресурсов (1991)

Тимошишин М.Л. (1991-26.11.91)

Государственный комитет по кинематографии (1963-1991; с 1991 - Комитет по кинематографии СССР)

Романов А.В. (23.03.63-?)

Ермаш Ф.Т. (21.08.72-26.12.86)

Камшалов А.И. (26.12.86-13.04.91)

Государственный комитет по лесу (1991)

Исаев А.С. (7.05.91-26.11.91)

Государственный комитет по материально-техническому снабжению (1965-1991)

Дымшиц В.Э. (2.10.65-25.06.76)

Мартынов Н.В. (25.06.76-15.11.85)

Воронин Л.А. (15.11.85-28.06.89)

Мостовой П.И. (17.07.89-1.04.91)

Государственный комитет по материально-техническому снабжению народного хозяйства (1948-1953)

Каганович Л.М. (9.01.48-18.10.52)

Кабанов И.Г. (18.10.52-15.03.53)

Государственный комитет по машиностроению (1991)

Строганов Г.Б. (10.04.91-26.11.91)

Государственный комитет по народному образованию (1988-1991)

Ягодин Г.А. (11.03.88-8.12.91)

Государственный комитет по науке и технике (1965-1991; 1991 - Государственный комитет по науке и технике)

Кириллин В.А. (2.10.65-22.01.80)

Марчук Г.И. (28.01.80-28.10.86)

Толстых Б.Л. (6.02.87- 07.89)

Лаверов Н.П. (17.07.89-26.11.91)

Государственный комитет по печати (1963-1972; 1989-1991)

Романов П.К. (10.08.63-12.10.65)

Михайлов Н.А. (12.10.65-31.03.70)

Стукалин Б.И. (30.06.70-1.08.72)

Ефимов Н.И. (17.07.89-9.10.90)

Ненашев М.Ф. (14.11.90-1.04.91)

Государственный комитет по профессионально-техническому образованию (1959-1988)

Зеленко Г.И. (27.07.59-20.07.64)

Булгаков А.А. (20.07.64-1.07.83)

Петровичев Н.А. (1.07.83-13.01.86)

Думачев А.П. (13.01.86-5.03.88)

Государственный комитет по строительству и инвестициям (1991)

Серов В.М. (11.06.91-26.11.91)

Государственный комитет по телевидению и радиовещанию (1957-1991)

Кифтанов С.В. (16.05.57-25.01.61)

Харламов М.А. (25.01.62-30.10.64)

Месяцев Н.Н. (30.10.64-7.04.70)

Лапин С.Г. (24.04.70-16.12.85)

Аксенов А.Н. (16.12.85-16.05.89)

Ненашев М.Ф. (16.05.89-14.11.90)

Кравченко Л.П. (14.11.90-8.02.91)

Государственный комитет по труду и социальным вопросам (1955-1991)

Каганович Л.М. (24.05.55-6.06.56)

Волков А.П. (6.06.56-?)

Ломоносов В.Г. (17.08.76-11.04.83)

Баталин Ю.П. (11.04.83-20.12.85)

Гладкий И.И. (10.01.86-12.07.89)

Щербаков В.И. (17.07.89-1.03.91)

Государственный комитет по химии и биотехнологиям (1991)

Гусев В.К. (11.06.91-26.11.91)

Государственный комитет по ценам (1965-1991)

Ситнин В.К. (25.08.65-21.08.75)

Глушков Н.Т. (21.08.75-18.08.86)

Павлов В.С. (18.08.86-3.07.89)

Сенчагов В.К. (27.07.89-13.04.91)

Комитет государственной безопасности СССР (1954-1991)

Серов И.А. (27.04.54-8.12.58)

Шелепин А.Н. (25.12.58-13.11.61)

Семичастный В.С. (13.11.61-18.05.67)

Андропов Ю.В. (18.05.67-26.05.82)

Федорчук В.В. (26.05.82-17.12.82)

Чебриков В.М. (17.12.82-1.10.88)

Крючков В.А. (1.10.88-22.08.91)

Бакатин В.В. (23.08.91-4.11.91)

Комитет по делам архитектуры (1943-1949)

Мордвинов А.Г. (29.11.43-21.04.47)

Симонов Г.А. (21.04.47-30.07.49)

Комитет по делам искусств (1936-1953)

Керженцев П.М. (17.01.36-?)
Назаров А.И. (19.01.38-10.12.39)
Храпченко М.Б. (10.12.39-26.01.48)
Лебедев П.И. (26.01.48-24.04.51)
Беспалов Н.Н. (24.04.51-15.03.53)

Комитет по делам кинематографии при СНК СССР (1938-1946)

Шумяцкий Б.З. (? - ?)
Дукельский С.С. (1938-1939)
Большаков И.Г. (4.06.39-20.03.46)

Комитет народного контроля (1957-1990)

Енютин Г.В. (18.12.57-24.11.62)
Шелепин А.Н. (23.11.62-9.12.65)
Кованов П.В. (9.12.65-22.07.70)
Воронов Г.И. (? -7.05.73)
Школьников А.М. (7.05.73-27.02.87)
Манякин С.И. (27.02.87-7.06.89)
Колбин Г.В. (7.06.89-26.12.90)

Комиссия советского контроля (1934-1940)

Куйбышев В.В. (9.02.34-26.01.35)
Антипов Н.К. (27.04.35-1937)
Косиор С.В. (19.01.38-7.05.39)
Землячка Р.С. (7.05.39-6.09.40)

Высший совет народного хозяйства (1963-1965)

Устинов Д.Ф. (13.03.63-25.03.65)
Новиков В.Н. (23.03.65-2.10.65)

Совет народного хозяйства (1962-1965)

Дымшиц В.Э. (24.11.62-13.07.63)
Каламкаров В.А. (13.07.63-2.10.65)

Совет по делам колхозов (1946-1953)

Андреев А.А. (19.09.46-15.03.53)

Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) (1923-1934)

Дзержинский Ф.Э. (15.11.23-20.07.26)

Менжинский В.Р. (30.08.26-10.05.34)

Центральное статистическое управление (1923-1930; 1948-1991)

Попов П.И. (17.07.23-5.01.26)

Пашковский (временный и.о. 5.01.26-5.02.26)

Оболенский В.В. (5.02.26-2.03.28)

Милютин В.П. (2.03.28-23.01.30)

Старовский В.Н. (10.08.48-6.08.75)

Володарский Л.М. (6.08.75-2.12.85)

Королев М.А. (2.12.85-17.08.89)

Кириченко В.Н. (17.07.89-26.11.91)

Главное архивное управление при СМ СССР (1960-1991)

Белов Г.И. (2.03.60-23.05.72)

Долгих Ф.И. (23.05.72-17.11.83)

Ваганов Ф.М. (17.11.83- 10.91)

Главное управление кино-фото-промышленности при СНК СССР (1933-1936)

Шумяцкий Б.З. (13.03.33-?)

Главное управление по охране памятников архитектуры при СМ СССР (1943-1946)

Ратия Ш.Е.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	3
Раздел I. Советское государство и его учреждения.....	7
Раздел II. Советские государственные учреждения в 1917-1922 гг.....	29
<i>Глава 1. Высшие органы государственной власти и управления РСФСР.....</i>	<i>41</i>
<i>Глава 2. Местные органы государственной власти РСФСР.....</i>	<i>49</i>
<i>Глава 3. Центральные органы управления народным хозяйством РСФСР.....</i>	<i>58</i>
<i>Глава 4. Центральные органы управления социально-культурным строительством РСФСР.....</i>	<i>78</i>
<i>Глава 5. Центральные административно-политические органы РСФСР.....</i>	<i>87</i>
<i>Глава 6. Органы юстиции, суд, прокуратура РСФСР.....</i>	<i>104</i>
Раздел III. Государственные учреждения СССР в 1923-1936 гг.....	109
<i>Глава 1. Образование СССР. Развитие СССР как союзного государства.....</i>	<i>109</i>
<i>Глава 2. Высшие органы государственной власти и управления СССР.....</i>	<i>117</i>
<i>Глава 3. Местные органы государственной власти.....</i>	<i>123</i>
<i>Глава 4. Общефедеральные органы управления народным хозяйством.....</i>	<i>130</i>
<i>Глава 5. Общефедеральные органы управления социально-культурным строительством.....</i>	<i>158</i>
<i>Глава 6. Общефедеральные административно-политические органы.....</i>	<i>170</i>
<i>Глава 7. Органы юстиции, суд, прокуратура.....</i>	<i>184</i>
Раздел IV. Государственные учреждения СССР в 30-80-е годы.....	191
<i>Глава 1. Государственный аппарат в 30-80-е годы.....</i>	<i>191</i>
<i>Глава 2. Высшие органы государственной власти и управления СССР.....</i>	<i>204</i>
<i>Глава 3. Местные органы государственной власти.....</i>	<i>213</i>
<i>Глава 4. Общефедеральные органы управления народным хозяйством.....</i>	<i>222</i>
<i>Глава 5. Общефедеральные органы управления социально-культурным строительством.....</i>	<i>288</i>
<i>Глава 6. Общефедеральные административно-политические органы.....</i>	<i>314</i>
<i>Глава 7. Органы юстиции, суд, прокуратура.....</i>	<i>241</i>
Раздел V. Государственные учреждения СССР в условиях перестройки 1985-1991 гг.....	353
Приложение.....	382
Краткий перечень органов власти и управления СССР и их руководителей (1922—1991).....	382

Учебное издание

Коржихина Татьяна Петровна

СОВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ЕГО УЧРЕЖДЕНИЯ:
ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г.

Рукопись подготовлена к печати *А.С. Сениным*
Редактор *Н.А. Полторацкая*
Оформление *В.С. Лаврентьевой*
Технический редактор *С.Ю. Лапина*
Корректор *Л.А. Исаева*. Оператор *Л.А. Базанова*

ЛР № 020219, выд. 25.09.91. Подписано в печать 26.07.94.
Гарнитура Таймс. Компьютерный набор. Усл.-печ.л. 24.50. Усл.кр.отт. 24.50.
Уч.-изд. л. 25,47 Тираж 2000 (2-й завод) Заказ 3724

Российский государственный гуманитарный университет
125267 г. Москва, Миусская пл., 6.

Отпечатано с готовых диапозитивов в Московской типографии № 2 РАН
121099, Москва, Шубинский пер., 6

Т. П. КОРЖИНА

СОВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО
И ЕГО УЧРЕЖДЕНИЯ