

УДК 342 (470.51)

*В.Ю. Войтович***ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИИ
(НА МАТЕРИАЛАХ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

В статье приведен аналитический обзор правовых источников СССР, РСФСР, УАО, относящихся к 1921–1931 гг., по становлению и формированию местных органов власти. Они дают вполне достоверное систематическое представление о формировании политической и общественной деятельности Советов на местах. На основе анализа нормативных актов Российской Федерации и Удмуртской Республики, монографических работ учёных-юристов и обобщения практики представительных и исполнительных органов местного самоуправления выявлены теоретические и практические проблемы организации местного самоуправления в Удмуртии, решение которых имеет важное значение для совершенствования деятельности органов местного самоуправления как в исследуемом регионе, так и в других регионах России.

Ключевые слова: местное самоуправление, разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией, субъектами РФ и муниципалитетами, съезд Советов, ВЦИК, исполком, крестком.

Проблемы теории местного самоуправления, его правового регулирования и организации уже многие десятилетия являются предметом научного осмысления и широких общественных дискуссий, что обусловлено муниципальной реформой, проводимой в Российской Федерации.

Многие теоретико-методологические положения о местном самоуправлении в России были сформулированы в XIX в. и до сих пор могут составлять основу современных взглядов на его роль в управлении государственными и общественными процессами, что связано с рядом обстоятельств: меняющимися политическими установками, сменой теоретических взглядов, осмыслением собственного и зарубежного опыта. В связи с этим фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ. Это обусловлено, во-первых, научно-теоретическим значением для комплексной разработки развития местного самоуправления как в Российской Федерации, так и в Удмуртской Республике, во-вторых, важно для изучения процессов укрепления отношений между федерацией, её субъектами и муниципалитетами.

Многонациональный состав субъектов Российской Федерации с его историко-национальной самобытностью придаёт становлению и развитию местного самоуправления в отдельном субъекте особую ценность.

В настоящее время происходит поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией, субъектами РФ и муниципалитетами, приведения региональных нормативно-правовых актов в соответствие с Федеральным законом РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими нормативно-правовыми актами.

В истолковании правовой природы местного самоуправления наукой достигнуты определенные успехи. Учёные-юристы уделяли серьёзное внимание изучению проблем организации власти на местах. Благодаря их трудам разработаны различные аспекты функционирования местного самоуправления.

В работах отечественных дореволюционных учёных А.В. Васильчикова, Л.А. Велихова, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, М.И. Лазаревского, М.И. Свешникова, Б.Н. Чичерина обобщен опыт функционирования муниципальной власти на основе реформ, проведённых в России в XIX в.

В 20–30-е гг. XX в. вышеуказанные проблемы в условиях советской власти не получили должного исследования. Во многом это обусловлено марксистско-ленинской теорией, в которой самоуправление рассматривалось на уровне понятий «нация», «класс», «народ» в отрыве от властных отношений и превращалось в способ социальной организации государственной власти, что закреплялось в законодательных актах Союза ССР, РСФСР.

Лишь в начале 50–60-х гг. XX в. началась активизация исследований проблем местного самоуправления. В трудах В.А. Пертца, С.А. Авакьяна, К.Ф. Шеремета, А.И. Лукьянова местные Советы рассматривались и как органы местного самоуправления. Благодаря этому в 70-е гг. XX в. появляются работы, сравнивающие отечественное и зарубежное муниципальное управление (Г.В. Барабашев, Н.С. Тимофеев).

В центре внимания большинства работ, изданных в 80–90-е гг. XX в., оказались, главным образом, вопросы организационно-процессуального характера, связанные с формированием органов местного самоуправления (А.Е. Когут, Р.Р. Сиддиков), определением характера местного самоуправления (М.А. Краснов, Ф.М. Бородин). Тем не менее многогранность проблем местного самоуправления в Российской Федерации обуславливает значимость дополнительных теоретических исследований данного института и в настоящее время.

С совершенствованием административно-территориальной системы и развитием национальной государственности изменялась и система местных органов. IX Всероссийский съезд Советов (декабрь 1921 г.) наметил ряд новых мер по дальнейшему организационному укреплению местных Советов¹. Съезд постановил созыв очередных съездов Советов областей, губерний, уездов и волостей, а также перевыборы сельских и городских Советов производить один раз в год. 26 января 1922 г. ВЦИК утвердил положения о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа², об уездных съездах Советов и их исполнительных комитетах³, о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах⁴ и о сельских Советах⁵.

В Положениях были закреплены успехи, достигнутые в организационном укреплении Советов, расширении права Советов и их исполкомов по руководству хозяйственным и культурным строительством; уточнены и разграничены права съездов Советов, исполкомов и их президиумов; увеличен количественный состав исполкомов, что укрепляло коллегиальность в их работе; определены порядок их образования и структура; установлен более четкий порядок подотчетности и подчиненности исполкомов нижестоящих Советов вышестоящим, а также определены права и обязанности членов исполкомов Советов. Были приняты меры и по урегулированию взаимоотношений между центральными и местными органами по устранению излишней централизации, тормозящей развитие местной инициативы⁶. Решением VIII Всероссийского съезда Советов местным исполкомам предоставлялось право ходатайствовать об отмене распоряжений Народного комиссариата или вышестоящего исполкома и его отдела, если они найдут почему-либо невыполнимыми эти распоряжения⁷.

Согласно Положению сельский Совет был высшим органом власти. Он имел президиум в составе председателя, его товарища и секретаря. Сельский Совет как местный орган власти проводил в жизнь распоряжения советской власти, организовывал охрану революционного порядка и прав граждан; наблюдал за соблюдением закона о землевладении, рассматривал ходатайства о наделении отдельных граждан земельными участками, разрешал земельные споры; принимал меры к подъему сельского хозяйства; организации и развитию сельскохозяйственной кооперации, коммун и артелей; возглавлял дела народного образования, здравоохранения и социального обеспечения; вел учет военнообязанных, наблюдал за прохождением всеобщего, военных сборов и т.п. Сельский Совет и его президиум проводили учет населения, рабочей силы, разрешали хозяйственные, продовольственные и другие вопросы в случаях, не терпящих отлагательств, имели право арестовывать лиц, скрывающихся от суда и совершивших убийство, грабеж, поджог и другие опасные преступления. За злоупотребление, бездействие, превышение власти и за грубое обращение с населением члены Совета подлежали ответственности по всей строгости революционных законов. Из общественных средств оплачивался только труд секретаря, а остальные члены Совета работали на общественных началах.

Высшим органом советской власти в волости был волостной съезд Советов, созываемый не реже двух раз в год. Съезд заслушивал доклады волостного исполнительного комитета, утверждал сметы волости и избирал волостной исполком, рассматривал и другие организационные вопросы. Волостной исполнительный комитет между съездами Советов представлял собой высший орган советской власти в волости и был ответственен перед волостными съездами Советов и вышестоящими органами власти. Волостной исполком не имел никаких отделов, весь его рабочий аппарат состоял из президиума в составе трех человек: председателя исполкома, его заместителя и секретаря. Председатель

¹ См.: Смольяков В.Г. Вопросы государственного строительства в решениях IX Всероссийского съезда Советов. М., 1962.

² Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. Ижевск: Удмуртия, 2003. С. 114.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Войтович В.Ю. Указ. соч. С. 115.

⁷ Съезды Советов... М., 1959. Т. 1. С. 115.

организовывал выполнение решений волостного съезда Советов, исполкома, постановлений и распоряжений вышестоящих органов власти и отвечал за работу волостного исполкома⁸. Заместитель вел всю инструкторскую, ревизионную работу в волости, контролировал работу сельских Советов, а третий член президиума вел работу секретариата волостного исполкома. Президиум организовывал всю деятельность Советов через членов исполкома, опираясь на самих трудящихся.

В обязанности волостного исполкома входили организация и объединение трудящихся вокруг Советов; руководство, объединение и контроль за деятельностью Советов волости; проведение в жизнь распоряжений вышестоящих органов Советской власти; охрана революционного порядка, принятие мер, направленных на поднятие экономического благосостояния волости; создание культурно-просветительных учреждений, организация народного образования, здравоохранения; утверждение сметы сельских Советов, наблюдение за правильным налогообложением; учет и организация мобилизации военнообязанных граждан и др. Волостной исполком содержался на местные средства⁹.

Таким образом, первые Положения о сельских и волостных Советах, разработанные правительством Советской республики, относились к числу тех правовых актов, в которых юридически были оформлены конкретные результаты национального строительства как в России, так и в Удмуртии. Положения о местных Советах отражали тот исторический этап национального строительства в УАО, который был связан с окончательным переходом от системы назначаемых ревкомом к системе Советов, выбираемых трудящимися, отражали развитие демократических начал. Они определяли структуру и компетенцию местных органов советской власти, устанавливали порядок подчиненности и отчетности нижестоящих Советов и их органов вышестоящим, исполнительным органам Советов – самим Советам, узаконивали принцип коллегиальности в работе Советов.

Работа Советов на местах, проводимая в связи с успешным восстановлением народного хозяйства, не всегда находила применение в их деятельности. Так, в ряде волостей Удмуртской автономной области, как и других регионах России, исполкомы были слабо связаны с населением, нерегулярно отчитывались перед избирателями, являлись малоавторитетными. Перевыборы Советов проводились иногда формально и нередко с нарушением установленных сроков. На XIII съезде РКП (б) (май 1924 г.) отмечалось, что на местах к выборам в Советы часто «относятся механически, совершенно не используя выборы как средства связаться с населением, укрепить влияние партии и Советской власти»¹⁰. Некоторые Советы продолжали применять методы голого администрирования по отношению к середняку, слабо вовлекали в свою работу актив из рабочих и крестьян¹¹.

Не была до конца изжита практика подмены Советов исполкомами. Комиссии и секции некоторых Советов существовали только на бумаге и представляли собой неработающие учреждения¹². Все это отрицательно сказывалось на активности трудящихся. В 1924 г. в выборах сельских Советов в Удмуртии участвовало 38 % городского населения и 30 % сельского¹³ (по стране 31% избирателей¹⁴), имевших право голоса.

Таким образом, различные нарушения социалистической демократии, незаконное лишение отдельных лиц избирательных прав, допущенные в ряде регионов России, в том числе и в Удмуртии, подрывали авторитет Советов. Выборы 1924 г. обнаружили реальную опасность использования середняка классово враждебными элементами.

Коммунистическая партия поставила задачу оживить деятельность Советов¹⁵. Для проведения этой политики в деревнях к тому времени сложились реальные возможности: во-первых, прочное установление советского строя и общая политическая обстановка; во-вторых, экономическое укрепление

⁸ Войтович В.Ю. Развитие национальной государственности удмуртского народа. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Академия управления МВД РФ. М., 2004. С. 23.

⁹ Там же. С. 23.

¹⁰ Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. Ижевск: Удмуртия, 2003. С. 116-117.

¹¹ Ф.Р.-195. ОП. 1. Д. 1. № 127.

¹² Там же.

¹³ Очерки истории Удмуртской АССР. Ижевск, 1962. Т. 2. С. 124.

¹⁴ Советское государство и право в период строительства социализма. С. 236.

¹⁵ Резолюция октябрьского Пленума ЦК РКП (б) 1924 г. «Об очередных задачах работы в деревне» // КПСС в резолюциях и решениях... Ч. II. С. 102; Об осуществлении политики оживления Советов в нашей стране подробнее см. :Леняшкин А.И. Советы – власть трудящихся. М., 1966. С.278-318; Советское государство и право в период строительства социализма. С. 236-238.

крестьянства, вызвавшее процесс его расслоения. Как подчеркивалось на XIII съезде РКП (б) и октябрьском (1924 г.) Пленуме ЦК РКП (б), росла политическая активность всей крестьянской массы и особенно маломощных крестьян¹⁶. Важное значение в перестройке работы Советов применительно к новым задачам хозяйственного и культурного строительства имел III съезд Советов Союза ССР (май 1925 г.). В решении съезда «По вопросам советского строительства» отмечалось, что Советы могут выполнить свои задачи «лишь при условии вовлечения самих трудящихся в советское строительство, при условии развития самостоятельности рабочих и крестьян, работников и крестьянок»¹⁷. Съезд предложил обеспечить широкое участие трудящихся в выборах, повысить их политическую активность, превратить Советы в действительно коллективно работающие органы. Съезд поручил ЦИК Союза ССР ввести во все выборные советские органы представителей национальных меньшинств.

Решения партии и правительства стали программой деятельности для советских органов УАО. Местные Советы начали регулярнее проводить отчеты перед избирателями, привлекать их к обсуждению вопросов общегосударственного и местного значения. Для оживления деятельности Советов были созданы комиссии при исполкомах и секции при сельсоветах, в которых представители трудящихся активно проявляли свою творческую инициативу в решении вопросов хозяйственного и культурного строительства. С улучшением работы Советов возросла политическая активность трудящихся. Об этом свидетельствуют итоги выборов в Советы Удмуртской АО 1925 г., в которых приняло участие 65 % населения городов и 48 % сельского населения¹⁸. Улучшился качественный состав Советов. Так, среди депутатов сельских Советов общее количество членов партии увеличилось на 12 %; среди избранных 6 486 человек 97,2 % составили крестьяне, 0,8 % – рабочие-батраки; 1,5 % – служащие; 0,5 % представители интеллигенции, в том числе 58 % удмуртов, 37,1 % русских и 3,2 % прочих¹⁹. После перевыборов Советов прошли перевыборы крестьянских комитетов. В результате их состав обновился на три четверти. Представители беднейшего крестьянства в кресткомах составили 62 %. Количество кресткомов возросло с 559 до 997, а число их членов соответственно с 17 969 до 117 180 человек.

Таким образом, улучшение качественного состава Советов и кресткомов способствовало дальнейшему сближению крестьянства Удмуртии с советской властью, рабочим классом, вовлечению крестьян в активное участие в общественную и политическую жизнь.

Правовой статус сельских и волостных Советов УАО определялся Конституцией РСФСР 1925 г., новым Положением «О Сельских Советах», принятом 16 октября 1924 г. ВЦИК XI созыва, постановлением III съезда Советов Союза ССР и другими законодательными актами²⁰.

По новому положению сельские Советы избирались из расчета один депутат на 100 человек населения, но в общем не менее трех и не более 50 депутатов. Селения, имеющие менее 300 жителей, самостоятельного сельского Совета не образовывали и участвовали в выборах сельских Советов соседнего села²¹. Сельские Советы избирались сроком на один год, во главе их стояли председатели, избираемые сельскими Советами из состава депутатов. В заседании Советов принимали участие (с правом совещательного голоса) представители местных профессиональных и общественных организаций, уполномоченные селений, не имеющих своих представителей в сельском Совете, представители делегатских женских собраний и сельской интеллигенции.

Сельский Совет обязан был созывать общие собрания граждан, разъяснять законы и распоряжения центральных и местных органов, образовывать среди местного населения, в необходимых случаях, комиссии из числа местных жителей для контроля за осуществлением решений партии и правительства. На сельские Советы возлагались важные задачи в области управления и охраны революционного порядка, земельного дела, хозяйства, торговли и благоустройства территории сельского Совета, в финансово-налоговой области, в области труда, культурно-просветительной, здравоохранения и социального обеспечения.

¹⁶ Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. Ижевск: Удмуртии, 2003. С. 117.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же. С. 118.

¹⁹ Отчет областного исполнительного комитета Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов ВАО за 1924–1925 год. Ижевск, 1926. С. 15.

²⁰ Положение о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах // СУ РСФСР. 1924. № 82. Ст. 827; Положение о сельских Советах // СУ РСФСР. 1924. Ст. 287.

²¹ СУ РСФСР. 1927. № 44. Ст. 284, 294.

Для выполнения поставленных перед Советами задач в хозяйственной и социально-культурной областях им была предоставлена соответствующая финансово-материальная база. Согласно п. «а» ст. 9 «Положения о сельских Советах» на них возлагалось составление приходно-расходных смет сельского Совета, которые являлись составной частью волостного бюджета.

Таким образом, сельские Советы Удмуртии, как и все сельские Советы страны, наделялись широкими правами, и их деятельность была направлена на поднятие сельского хозяйства, проведение мероприятий социально-культурного строительства и вовлечение трудового крестьянства в управление государством.

Руководство сельскими Советами осуществляли волостные советы в России, в том числе и в УАО. Как и прежде, высшим органом власти на территории волости являлся волостной съезд Советов, а в период между ними – волостной исполнительный комитет. Волостной съезд Советов избирался из расчета один депутат на 300 человек населения, но не свыше 150 депутатов на волость. Очередные волостные съезды Советов созывались волостным исполнительным комитетом по предложению уездного исполнительного комитета, а также по требованию Советов, объединяющих не менее одной трети населения волости. Время созывов очередных и чрезвычайных съездов Советов устанавливалось уездным исполнительным комитетом.

Волостные съезды Советов рассматривали и разрешали все вопросы, касающиеся управления и хозяйства данной волости, рассматривали и утверждали отчеты о деятельности подведомственных органов власти, а также отчеты о деятельности «государственных и общественных учреждений и предприятий, находящихся на территории волости и подотчетных уездным и вышестоящим органам власти»²², что повышало авторитет волостных съездов Советов как представительных органов, осуществляющих в соответствии с законом в пределах своей территории государственную власть.

Волостной исполнительный комитет (ВИК) избирался сроком на один год, в его состав обычно входило 5 членов, причем облизполком, в зависимости от территории и населения волости, мог увеличить число членов ВИК до десяти человек. Заседания волостных исполкомов должны были созываться не реже одного раза в два-три месяца. С целью усиления связи волостных исполнительных комитетов с населением устанавливался обязательный созыв расширенных (сессионных) заседаний волостных исполкомов с непременно участии на них не только председателей сельских, поселковых и городских Советов, но и представителей профсоюзных организаций фабрик и заводов, а также представителей волостного крестьянского общества взаимопомощи. Волостной исполнительный комитет имел широкие полномочия в финансово-налоговой области, сельском хозяйстве, промышленности, торговле и кооперации, а также обязан был заниматься благоустройством, улучшением культурно-просветительной работы, здравоохранения и социального обеспечения. Он обладал правом юридического лица, имел право издавать так называемые обязательные постановления в пределах своей компетенции и налагать административные взыскания за нарушение этих постановлений. В условиях быстрого развития промышленности особенно важное значение имело оживление деятельности городских Советов. Необходимо было сделать их полноправными хозяевами города. В этих целях в соответствии с решениями Всесоюзного совещания по вопросам советского строительства (декабрь 1924 г.)²³ и III Всероссийского съезда Советов в РСФСР было разработано Положение о городских Советах и введено в действие решением ВЦИК от 7 декабря 1925 г.²⁴

Согласно этому Положению городские Советы образовывались во всех городах и рабочих поселках с численным составом депутатов, зависящим от количества избирателей города. В городах с населением свыше 50 тыс. жителей могли образовываться районные Советы. Расширились права Советов по руководству коммунальным хозяйством, социально-культурным строительством, контролю за революционной законностью и охраной общественного порядка. В ведение Советов передавались объекты коммунального хозяйства, учебные, социально-культурные учреждения и больницы. Городские Советы получили право издавать обязательные постановления по вопросам охраны общественного порядка, рассматривать и принимать городской бюджет и утверждать отчет об его исполнении, а также устанавливать и собирать в соответствии с законом налоги и другие платежи.

²² Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. Ижевск: Удмуртия, 2003. С. 119.

²³ Совещание по вопросам советского строительства при Президиуме ЦИК СССР. М.;Л., 1925. С. 3-4.

²⁴ СУ РСФСР. 1925. № 91. Ст. 661.

С целью повышения роли городских Советов в разрешении важнейших задач развернувшегося социалистического переустройства страны и улучшения организационно-массовой работы среди населения Президиум ЦИК СССР 8 февраля 1928 г. принял «Основные положения организации в Союзе ССР городских Советов»²⁵. Были расширены права Советов по руководству хозяйственно-культурным строительством, за ними были закреплены все предприятия, земли, строения, входившие в пределы городской черты и имевшие городское значение.

Волостные городские съезды Советов и их исполкомы в УАО стали принимать более активное участие в руководстве хозяйственно-культурной жизнью города и деревни. Руководство местным хозяйством на подведомственной им территории, привлечение трудящихся к своей работе и забота об их нуждах, ликвидация экономической и культурной отсталости народа России, в том числе и удмуртского, были главной задачей сельских, волостных и городских Советов. Например, в 1926 и 1927 гг. в Удмуртии, как и по всей стране, прошли перевыборы Советов. В результате агитационно-массовой работы, проводимой под руководством Советов, они прошли более организованно. IX съезд Советов УАО (март 1929 г.) отметил, что итоги прошлых перевыборов Советов показали рост активности рабочих и крестьян в важнейшей политической кампании. В сельской местности в 1926 г. явилось на голосование 47 %, а в 1927 г. – 48,9 % всех избирателей. по городам в 1927 г. явка составила 51,6 %.

Важным итогом избирательной кампании явилось значительное увеличение числа избирательниц. На выборах 1927 г. приняло участие 71 344 женщины. Необходимо отметить также, что одним из важных результатов избирательной кампании 1927 г. был рост количества избранных депутатов-удмуртов. Так, в сельские Советы были избраны 57,3 % удмуртов, а в исполкомы – 58,5 %, исполкомы – 56,8 %²⁶. Организационно-массовая работа Советов УАО в рассматриваемый период велась в основном через секции, которые являлись для председателя сельского Совета основным «приводным ремнем». «В них все вопросы прорабатываются, – отмечал М.И. Калинин, – в них выковывается актив, и через эти секции председатель сельсовета может влиять на всю основную массу деревни». Поэтому «если председатель хочет руководить правильно, – ценно для него создавать вокруг сельсовета широкий актив»²⁷.

Порядок организации, задачи и формы деятельности секций Советов РСФСР определялись Положением о городских Советах (1925 г.) и Положением о постоянных комиссиях (секциях) при районных и волостных исполнительных комитетах и сельских Советах, утвержденным ВЦИК и СНК 21 марта 1927 г.²⁸ Работой секций Советы и исполкомы руководили через бюро секции, избранное на общем собрании ее членов. Каждый член исполкома и депутат сельского Совета был обязан участвовать в работе одной из секций. В работу секций широко вовлекался актив из рабочих и крестьян, из женщин – работниц и крестьянок. Так, в УАО в секции сельских Советов в 1927 г. было привлечено 1 840 человек, из них крестьян – 1 597, служащих – 231, в том числе удмуртов 1 184 (64,3 %), русских 597 (32,4 %), прочих 59 (3,3 %)²⁹.

В 1927 г. в секции волисполкомов было привлечено 681 человек, в том числе рабочих – 15, крестьян – 345, служащих – 321, из них удмуртов – 287 (42,2 %), русских – 370 (54,3 %), прочих – 24 (3,5 %) человека³⁰. К работе секций привлекались женщины: в 1928 г. их в секциях было 326³¹.

Члены секций контролировали деятельность отдельных предприятий и учреждений. Особенно активно работали такие секции, как коммунальная, торгово-кооперативная, народного образования, здравоохранения³².

Оживлению деятельности Советов способствовали, во-первых, достижение конкретных успехов в улучшении деятельности Советов Удмуртской АО; во-вторых, удмуртский народ в исторически короткий срок сумел преодолеть политическую, культурную, экономическую отсталость и добился решающего перелома на пути революционного перехода от патриархально-феодального уклада жизни к социализму; в-третьих, удмуртский народ достиг равенства со всеми братскими народами по уровню политического, юридического, организационного построения местных органов в автономной области.

²⁵ Войтович В.Ю. Государственное строительство в Удмуртии: основные вехи. Ижевск: Удмуртия, 2006. С. 122.

²⁶ ЦГАУР. Ф. Р-195. Оп. 1. Д. 711; Очерки истории Удмуртской АССР. С. 138-139.

²⁷ Калинин М.И. Избранные произведения. М., 1962. Т. 3. С. 75.

²⁸ СУ РСФСР. 1927. № 39. Ст. 250.

²⁹ ЦГАУР. Ф. Р-195. Оп. 1. Д. 347. Л. 96.

³⁰ Там же. Л. 117.

³¹ Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. Ижевск: Удмуртия, 2003. С. 122.

³² Там же. С. 122.

В условиях развернувшейся коллективизации потребовалась перестройка работы Советов и их исполкомов. В соответствии с решением Совещания при ЦК ВКП (б), состоявшегося 13 января 1930 г., Президиум ЦИК СССР через несколько дней созвал Всесоюзное совещание для обсуждения вопроса о задачах Советов на данном этапе. Решения этого совещания легли в основу Постановления Президиума ЦИК СССР от 25 января 1930 г. «О новых задачах Советов в связи с широко развернувшейся коллективизацией в деревне»³³. В соответствии с этим Постановлением Президиум ЦИК СССР 3 февраля 1930 г. принял Основные положения об организации сельских Советов в Союзе ССР³⁴. Они были направлены на повышение роли сельских Советов в руководстве коллективизацией в сельском хозяйстве. 9 августа 1930 г. Президиум ЦИК СССР определил для всех республик типовую структуру райисполкома³⁵, а 22 августа сделал ряд практических указаний по повышению качества руководства работой районных органов власти со стороны вышестоящих органов. Они заключались, во-первых, в укреплении связи вышестоящих органов с нижестоящими; во-вторых, в усилении контроля за работой нижестоящих органов; в-третьих, в оказании им деловой помощи³⁶. 13 октября 1930 г. Президиум ЦИК СССР принял Основные положения о районных съездах Советов и райисполкомах, которыми устанавливались общие основы их организации.

VI съезд Советов СССР (март 1931 г.) отметил, что огромные задачи социалистического строительства требуют перестройки всей работы Советов и советского аппарата, поворота их лицом к производству и колхозному строительству³⁷, поэтому, а также в связи с широко развернувшейся коллективизацией в 1930 г. был выдвинут лозунг «Советы – лицом к колхозному движению».

Завершение в 1930–1932 гг. административно-территориального районирования внутри Удмуртской автономной области стало важной вехой в развитии государственности удмуртского народа. Местные органы советской власти УАО на основе районных и сельских Советов перешли в единую организационную систему Советов РФ. Их правовое положение определялось Положением о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах³⁸, Положением о сельских Советах РСФСР, изданным 1 января 1931 г. Президиумом ВЦИК³⁹. В Положениях о сельских и районных Советах подчеркивалось расширение бюджетных прав сельских Советов и то, что они являются организаторами и руководителями колхозного строительства.

Перестройка местных органов власти УАО позволила мобилизовать широкие слои населения на выполнение текущих задач: развитие промышленных предприятий, укрепление колхозного движения. Предвыборная кампания 1931 г. прошла под знаком выросшей активности избирателей, как в городе, так и в деревне. Так, участие избирателей в выборах, по сравнению с предвыборной кампанией 1929 г., возросло: по Ижевску с 74,6 до 86,9 %, в том числе по организованному населению с 87,2 до 90,3 %, по неорганизованному – с 52,1 до 76,7 %⁴⁰; в сельской местности: с 63,5 до 69,3 %, в том числе удмуртов – с 63,6 до 67,7 %, женщин – с 51,1 до 57,7 %⁴¹. В результате перевыборов состав сельских Советов был обновлен на 68 %, их президиумы на 57,4 %, состав председателей сельсовета – на 66,6 %⁴².

Значительно улучшился социальный состав сельских Советов, что подтверждают следующие данные⁴³.

Социальный состав сельских Советов, %

	1929 г.	1931 г.
Рабочие и батраки	0,6	4,6
Бедняки	29,7	36,4
Женщины	10,1	13
Удмурты	58,9	58,8

³³ СЗ СССР. 1930. № 7. Ст. 85.

³⁴ СЗ СССР. № 16. Ст. 172.

³⁵ СЗ СССР. № 42. Ст. 433, 434.

³⁶ СЗ СССР. Ст. 436.

³⁷ Съезды Советов Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1939. С. 182.

³⁸ СУ РСФСР. 1931. № 11. Ст. 143.

³⁹ СУ РСФСР. Ст. 142.

⁴⁰ ЦГАУР. Ф. Р.-195. Оп. 1. Д. 614. Л. 168.

⁴¹ Отчет областного исполнительного комитета УАО за период от X съезда Советов по 1 сентября 1931 г. Ижевск, 1931. С. 2.

⁴² Там же.

⁴³ ЦГАУР. Ф. Р.-195. Оп. 1. Д. 614. Л. 169.

Если в составе городских Советов в 1929 г. удмурты составляли лишь 5 %, то в 1931 г. – 23 %, в районных Советах, соответственно, 54 и 62 %⁴⁴.

Таким образом, создание Советов сыграло важную роль в деле приближения их к трудящимся, способствовало укреплению союза рабочего класса и крестьянства, вовлечению их в активное советское строительство, положило начало ликвидации экономической, политической и культурной отсталости удмуртского народа. Советы проделали определенную работу по укреплению советской власти, хозяйственного и административного аппарата, привлечению трудящихся Удмуртии к управлению государством, поднятию политической активности, классового и национального самосознания удмуртских рабочих и крестьян.

Поступила в редакцию 22.12.15

V. Yu. Wojtowicz

**FORMATION OF LOCAL AUTHORITIES IN RUSSIA
(ON THE MATERIALS OF THE UDMURT REPUBLIC)**

The article provides an analytical overview of the legal sources of the USSR, RSFSR, UAO, belonging to 1921-1931 years, on the establishment and development of local authorities. They make quite a significant systematic understanding of the formation of political and social activities of the local Soviets. Based on the analysis of normative acts of the Russian Federation and the Republic of Udmurtia, monographic works of legal scientists, and generalizing the practice of representative and executive bodies of local self-government, the author reveals theoretical and practical problems of organization of local government in Udmurtia, the solution of which is essential for improving the activity of local self-government both in the test region and in other regions of Russia.

Keywords: local government, delineation of powers between the Federation, the subjects of the Russian Federation and municipalities; the Congress of Soviets, the Central Executive Committee, Executive Committee, krestkom.

Войтович Валерий Юрьевич,
кандидат исторических наук, доктор юридических наук,
профессор
ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Wojtowicz V. Yu.,
Candidate of History, Doctor of Law, Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034

⁴⁴ УГУАР. Ф. Р-195. Оп.1. Д. 614. Л.169.