

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Рубашкина Владимира Владимировича на тему «Формирование системы государственного управления на территории Калининградской области: 1946 – 1950-е гг.», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; (Калининград, 2018. – 187 с.)

Диссертационное исследование В.В. Рубашкина посвящено теме, которая имеет несомненную научную и практическую актуальность. Она отражает процесс государственно-правового развития в период, который в истории государства и права России называется «послевоенным», «восстановительным» и характеризуется некой промежуточностью между периодом Великой Отечественной войны и периодом, который начинается в середине 1950-х гг. Очевидны особенности государства и права военного времени. Демократизация общественных отношений, в том числе в сфере государственного управления и правовых институтов, характеризует период, получивший название «оттепели». Поэтому предметное изучение отдельных тем, отражающих состояние послевоенного государства и права, трансформацию их отдельных элементов крайне важно для получения полноценного научного знания обо всех периодах развития государства и права России.

Проведенное исследование также связано с проблемами территориального развития государства, административного устройства, организации и функционирования государственного аппарата, разрешение которых имеет практическое значение для любого государства на всех этапах его эволюции.

Территориальные рамки исследования позволяют понять и оценить локальный опыт включения отдельной территории в единое государственно-правовое пространство. Благодаря проведенному В.В. Рубашкиным

исследованию представляется возможность сопоставления данного опыта с иными практиками интеграции, имеющимися как в российской, так и зарубежной истории. Следует учитывать, что исследование проведено на материалах территории, присоединение которой к СССР стало уникальным случаем, достойным тщательного юридического анализа, что также подтверждает актуальность и ценность содержания диссертации В.В. Рубашкина.

При написании диссертации автор в целом придерживался хронологического принципа, что вполне обосновано в работе историко-правовой тематики.

Составление периодизации формирования системы советского государственного управления на территории Кенигсбергской (в последующем Калининградской) области автор считает своим важным научным достижением, идентифицирует его как научную новизну и выносит на защиту. Последовательность, логичность предложенной периодизации, а также выбор критерия выделения отдельных этапов, в качестве которого используется смена организационно-правовых форм, не вызывает возражений.

Обоснованными, аргументированными, обладающими признаками научной достоверности являются и другие положения, выносимые на защиту. В целом они раскрывают и подтверждают процесс смены временного военного управления советским государственным управлением: первоначально представленным только исполнительными органами, а затем - всей совокупностью конституционных органов власти и управления.

В первой главе диссертации «Теоретические и историко-правовые основы исследования процесса формирования системы советских органов государственного управления на территории Калининградской области», определяются теоретические и методологические основы предпринятого исследования.

Автор определяет основные дефиниции, среди которых ключевой является понятие «государственное управление». В.В. Рубашкину удается избежать излишней модернизации и осовременивания данного термина, что достигается путем привлечения широкого круга работ, опубликованных как в современный, так и в советский период. Кроме того, автор понимает различие подходов, отраженных, с одной стороны, в сочинениях по теории государства и права, с другой стороны, в сочинениях по административному праву. Советское государственное управление являлось юридической категорией, легитимированной конституционными нормами, что также было учтено автором. В итоге В.В. Рубашкин посчитал необходимым и возможным рассматривать государственное управление в узком смысле и сосредоточиться на системе советских исполнительно-распорядительных органов. Прямо указывается, что законодательные органы, органы суда и прокуратуры не входят в предмет исследования (с. 18-22), что можно объяснить существенной спецификой их формирования и полномочий, подтверждаемых и положениями Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г.

Автор достаточно подробно описывает систему государственного управления в СССР в исследуемый период, выделяет ее особенности, анализирует принципы построения, порядок формирования и компетенцию отдельных центральных органов. В.В. Рубашкин правильно пишет, что по своей структуре система государственного управления в СССР в исследуемый период была пятиуровневой, что важно для понимания последовательности и процесса создания отдельных уровней советского управления на территории Кенигсбергской (в последующем Калининградской) области.

Верными представляются рассуждения автора о сращивании в советских условиях партийного и государственного аппарата, особой роли Коммунистической партии в механизме политической власти, хотя тема

и формат диссертационного исследования не дают возможности для предметного исследования этих важных и интересных сюжетов.

Подробно, с привлечением широкого круга источников рассмотрены правовые основы присоединения территории Кёнигсбергской области к СССР. Описаны основные этапы данного процесса, начиная с Тегеранской конференции и заканчивая подписанием 12 сентября 1990 года Договора об окончательном урегулировании в отношении Германии. В.В. Рубашкин делает самостоятельные умозаключения относительно юридических последствий договоров и соглашений, которые обеспечивали законность нахождения Калининградской области в составе СССР.

Отмечается, что создание полноценной системы государственного управления и ее нормальное функционирование на территории вновь образованной области «не могло произойти мгновенно» (с.41). Очевидно, что формирование и становление этой системы происходило в несколько этапов, научной реконструкции которых в диссертации уделено большое внимание. В.В. Рубашкин считает, что хотя историками ранее и рассматривался процесс становления советских государственных органов на территории нынешней Калининградской области, но он «не был периодизирован с использованием юридических критериев» (с.42).

В основу периодизации автор положил критерий, характеризующий организационно-правовую форму реализации функций государственного управления. Изменение этой формы позволяет отграничивать один этап от другого, и в итоге выделить три относительно самостоятельных этапа исследуемого процесса. Автор считает, что выработанная им периодизация иллюстрирует сложность формирования и функционирования системы государственного управления, отражает ее особенности на каждом этапе становления.

Во второй главе диссертации «Становление системы государственного управления в период временного военного и гражданского управления на территории Кёнигсбергской (Калининградской) области» диссертант

исследует переход от временных военных органов управления к временным гражданским органам.

Первыми институциональными структурами, которые создавались на освобождаемой территории, были органы военного управления. Их полномочия, несмотря на чрезвычайные условия, определялись законом «О военном положении». В.В. Рубашкин верно отмечает, что система военных комендатур начала формироваться ещё в 1944 году и постоянно видоизменялась по мере продвижения советских войск по территории Восточной Пруссии. Всесторонне рассмотрена их деятельность как органов временного военного управления Кёнигсбергской областью.

Научный интерес вызывают данные архивных источников, которыми оперирует соискатель, рассуждая о порядке функционирования, задачах и структуре Временного управления по гражданским делам при военной комендатуре Кёнигсберга (с. 56-72). В научный оборот введена Временная инструкция по организации Временного управления по гражданским делам, которая была разработана в кратчайшие сроки и способствовала налаживанию и организации работы нового органа государственного управления.

Следуя логике выработанной периодизации, В.В. Рубашкин переходит далее к анализу системы временных гражданских органов государственного управления на территории Кёнигсбергской (Калининградской) области. Автор убедительно доказывает, что новая организационно-правовая форма управления областью сложилась на базе существовавших ранее временных управлений по гражданским делам при военных комендатурах, однако новые учреждения по своей природе уже были не военными. Заслуживает доверия основанный на архивных материалах вывод о том, что деятельность временных органов государственного управления в Кёнигсбергской (Калининградской) области постоянно направлялась и контролировалась партийными структурами (с. 78-82).

В третьей главе диссертации «Развитие системы государственного управления в Калининградской области на этапе формирования конституционных органов советской власти» рассматриваются мероприятия по созданию местных Советов, а также полномочия и деятельность новых конституционных органов на протяжении достаточно длительного периода с 1946 по 1950-е гг.

Автор подчеркнул особенность начального этапа перехода к советской модели управления, которая заключалась в «обратной» последовательности: сначала образование исполнительных комитетов, а затем, через полгода, проведение выборов в Советы. На практике это порождало парадоксальные явления, о чем говорится в диссертации: например, исполкомом были назначены члены сельских Советов без образования самих Советов (с.91). Рассуждая о правомерности таких действий, автор обращается к теоретическим вопросам понимания и реализации принципа разделения властей в условиях советского государства. Необходимо отметить, что этот вопрос остается дискуссионным в современной историко-правовой науке, а обращение к нему свидетельствует о научной эрудиции автора. Аналогичное значение имеет и другой вопрос, который также широко обсуждается специалистами и затрагивается в диссертации: о наличии у местных Советов признаков органов самоуправления.

Структура, функции, штаты, особенности деятельности исполнительных комитетов на территории Калининградской области исследованы весьма подробно и добросовестно. Особо отмечена их роль в подготовке и проведении первых выборов в местные Советы.

С использованием архивных материалов проанализированы результаты состоявшихся выборов. Даны количественные и качественные характеристики избранного депутатского корпуса. Представлен срез относительно пола, возраста, рода занятий и других характеристик. Однако

сравнить насколько типичны или отличны данные показатели относительно общероссийских или общесоюзных не удается.

Полномочия местных Советов В.В. Рубашкин старается установить, не только апеллируя к законодательным нормам, которые такие полномочия, безусловно, предоставляли, но и определяя уровень их оперативной самостоятельности. Доказано, что, несмотря на общую сверхцентрализацию советской системы государственного управления, специфика положения Калининградской области как новоприобретенной диктовала необходимость решения именно местными органами разнообразных задач по восстановлению и развитию объектов промышленности, инфраструктуры, социальной и культурной сферы.

Отдельное внимание в диссертации уделено изучению отраслевой системы государственного управления, проецированной на местный уровень. Анализируется количество, компетенция и деятельность отделов и управлений исполкомов местных Советов депутатов трудящихся различных уровней. Автор приходит к обоснованному выводу, что в рассматриваемый период нормативно-правовое регулирование отделов и управлений исполкомов было недостаточно четким, отсутствовали специальные законы, регламентирующие их организацию и полномочия. Требовалось либо серьезно актуализировать акты, регламентировавшие данные отношения, либо принять новые.

Таким образом, научные положения и выводы, содержащиеся в диссертации В.В. Рубашкина, обладают научной новизной и отвечают критериям достоверности научного исследования. Автор внёс существенный личный вклад в изучение формирования системы государственного управления на территории Калининградской области в 1946-1950-е гг.

Однако как любое научное исследование, работа В.В. Рубашкина вызывает замечания и возражения.

1. Во второй главе (с. 73) приведено положение директивы И.В. Сталина от 20 апреля 1945 года, согласно которому командование 1-м

Белорусским и 1-м Украинским фронтами указывалось «создавать немецкие администрации, а в городах ставить бургомистров-немцев». Там же соискатель утверждает, что создание местных органов государственного управления из числа лояльного немецкого населения или восстановление ранее функционировавших немецких администраций не предусматривалось. Комментарии к данным тезисам отсутствуют, причины быстрой смены политики не пояснены.

2. Автор справедливо отмечает, что формирование системы советского государственного управления в Калининградской области началось с создания исполнительных комитетов, выборы в Советы были проведены существенно позже. Указаны некоторые конкретные причины такой ситуации (с.12 автореферата). Однако практика конструирования, в первую очередь, не выборных органов типична для переходных периодов, подтверждается примерами из истории государства и права России XX в., что снижает уровень уникальности в трактовке данного сюжета диссертантом. Кроме того, указанная автором причина, что временные гражданские управления не обладали соответствующей компетенцией для проведения выборов, так как в отличие от исполнительных комитетов не были конституционными органами, не объясняет, почему исполнительные органы были учреждены раньше, чем Советы. Представляется, что для получения более широкого контекста при аргументации данного положения, было бы целесообразно проследить последовательность и механизм восстановления органов советской власти после освобождения оккупированных территорий.

3. При рассмотрении вопроса о нормотворческих полномочиях местных Советов, автор демонстрирует хорошую осведомленность о законах, которые устанавливали данные полномочия. Однако не указывает, что многие сложности, с которыми сталкивались местные Советы в нормотворческой деятельности были обусловлены именно состоянием законодательства. Большинство значимых законодательных актов,

регулирующих отношения в данной сфере были приняты в начале 1930-х гг., но Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г. по-новому решали многие вопросы, относящиеся к местному уровню управления. Так, исходя из содержания диссертации, остается неясным, могли ли местные Советы в исследуемый период принимать обязательные постановления и налагать за их неисполнение административные взыскания? Имелись ли такие примеры в Калининградской области? С какой целью анализируется в диссертации Положение от 30 марта 1931 г. «Об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»?

4. Изучение процесса формирования системы государственного управления на территории Калининградской области в обозначенный период получило бы дополнительную аргументацию, если бы были приведены некоторые обобщенные фактические и количественные показатели (об административно-территориальном делении области; об общем количестве местных Советов, избранных 21 декабря 1947 г. и их разграничении по отдельным уровням, о численности депутатов), которые упомянуты в диссертации на с.113. Отдельные данные можно было привести и в отношении партийных комитетов, поскольку автор неоднократно обращается к вопросу о взаимодействии партийного и государственного аппарата. Систематизированные сведения целесообразно было представить в виде таблиц и поместить их в приложении к диссертации.

Тем не менее, высказанные замечания носят скорее рекомендательный характер и не влияют на общую высокую положительную оценку работы.

Основные положения автореферата совпадают с содержанием диссертации. Наиболее важные выводы, сделанные автором в процессе исследования, отражены в 12 публикациях,

Таким образом, представленная диссертация на тему «Формирование системы государственного управления на территории Калининградской

области: 1946 – 1950-е гг.» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук абзацем 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. от 01.10.2018 № 1168), является единолично выполненным, самостоятельным и завершенным научным исследованием, а её автор – Рубашкин Владимир Владимирович заслуживает присуждения искомой учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

27.02.19г.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук,

профессор кафедры теории и истории государства

и права ФГБОУ ВО

«Омский государственный университет

им. Ф.М. Достоевского»

Т. Ф. Ящук



Ящук Татьяна Федоровна доктор юридических наук (специальность 12.00.01 - теория и история права и государства; история учений о праве и государстве), профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»
Почтовый адрес: 644065, Омская обл., г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1, 7 корпус ОмГУ, каб. 317

Официальный сайт в сети «Интернет»: <http://www.omlaw.ru/>

Email: jf-omsu@mail.ru

Телефон: 8(3812) 63-16-16