

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»

На правах рукописи

Рубашкин Владимир Владимирович

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ:
1946 – 1950-е ГГ.**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Финогентова Ольга Евгеньевна

Калининград - 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОВЕТСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ.....	18
§1. Теоретико-правовые особенности системы советского государственного управления в послевоенный период.....	18
§2. Правовые основы присоединения территории Кёнигсбергской области к СССР.....	34
§3. Этапы формирования и развития системы советского государственного управления на территории Кёнигсбергской (Калининградской) области.....	41
ГЛАВА 2. СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД ВРЕМЕННОГО ВОЕННОГО И ГРАЖДАНСКОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ КЁНИГСБЕРГСКОЙ (КАЛИНИНГРАДСКОЙ) ОБЛАСТИ.....	52
§1. Организационно-правовые основы формирования системы временного военного управления на территории Кёнигсбергской области.....	52
§2. Становление системы органов временного гражданского управления в Кёнигсбергской (Калининградской) области.....	76
ГЛАВА 3. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ НА ЭТАПЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ.....	84
§1. Образование и правовые основы деятельности исполнительно-распорядительных органов местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области с 1946 по 1947 гг.....	84
§2. Создание системы местных Советов депутатов трудящихся на территории Калининградской области.....	111
§3. Развитие системы советского государственного управления в Калининградской области с 1947 по 1950-е гг.....	139
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	160
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	170

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Первое десятилетие после окончания Великой Отечественной войны в истории государства и права России – крайне важный этап, в ходе которого разрешались сложнейшие задачи государственного строительства, становления и развития уникальной советской правовой системы. Историческое развитие института государственного управления в СССР в исследуемый период представляет собой особый интерес как этап в развитии отечественного государства. Опыт Калининградской области следует рассматривать как неотъемлемую часть истории отечественного государства и права, позволяющую составить более полное и точное представление о сущности советской модели государственного управления на местах, её основных чертах, закреплённых в законодательстве исследуемого периода. В современной историко-правовой науке имеется потребность в беспристрастной оценке советского опыта государственного строительства, а также в глубоком юридическом анализе соответствующих правовых норм и институтов. Изучение процесса создания системы органов государственного управления на территории Калининградской области в послевоенные годы позволяет лучше понять сущность и особенности советского государства и права в целом.

Однако содержание деятельности местных советских органов государственного управления, в частности, в послевоенные годы недостаточно изучено. Между тем, исторический опыт даёт возможность не только расширить знания о прошлом нашего государства, но и полнее понять закономерности различных современных процессов в государственно-правовой сфере. Более того, зачастую проблемы в современной системе властеотношений созвучны тем вопросам, что ранее уже стояли перед советскими органами государственного управления.

Актуальность диссертационного исследования обусловлена необходимостью глубокого изучения генезиса и преемственности системы государственного управления как в масштабе Калининградской области, так и на общегосударственном уровне в целом.

Особый научный интерес представляет формирование в Калининградской области в 1947 году сначала исполнительных комитетов и только потом - местных Советов депутатов трудящихся. До настоящего времени этому вопросу не давалась историко-правовая оценка, а сам процесс создания советских конституционных органов на территории Калининградской области остаётся юридически малоисследованным.

Специфика системы органов государственного управления, включавшая на первом этапе своеобразные военно-гражданские органы управления, а на втором этапе – конституционные органы Советской власти, практически не исследована историками права. Между тем, опыт Калининградской области во многом уникален. Эта территория, ранее входившая в состав Германии, была присоединена к Советскому Союзу в качестве одной из областей РСФСР, а не в качестве отдельной республики как, например, Литовская, Латвийская или Эстонская ССР. Причем местное немецкое население депортировалось и замещалось переселенцами из различных республик Советского Союза. Поэтому систему государственного управления на территории Калининградской области приходилось создавать фактически с нуля.

В связи с этим, необходимо реконструировать процесс создания и становления советской системы органов государственного управления на территории Калининградской области, показав его динамическое развитие, а также установить ключевые особенности данного процесса, выявить его закономерности. Следует провести анализ структуры и полномочий местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов, организационно-правовых форм их деятельности.

Исследование указанных проблем в советский период развития юридической науки осложнялось политическим аспектом. Деятельность местных Советов депутатов трудящихся оценивалась, по большей части, односторонне. Сегодня же становится очевидным, что любой исторический период нельзя характеризовать однозначно. Более того, доступ к некоторым архивным материалам, отражавшим фактическое положение дел в сфере государственного управления, был ограничен для исследователей того времени. К примеру, многие документы рассматри-

ваемого периода, хранящиеся в ОГКУ «Государственный архив Калининградской области», по фондам Р-297 «Калининградский областной Совет депутатов трудящихся и его исполнительный комитет» и П-1 «Калининградский областной комитет Коммунистической партии Советского Союза, г. Калининград» были рассекречены лишь в 2016 году¹.

Наконец, исследуемая нами проблематика изучалась некоторыми историками, такими как В.Г. Бирковский, В.С. Исупов, Г.В. Кретинин, И.А. Фарутин и др., но осталась практически без внимания советских и современных историков-юристов. Всё это указывает на актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Особенностью исследуемой проблематики является отсутствие комплексных историко-правовых исследований по вопросам формирования и развития советской системы органов государственного управления на территории Калининградской области. В целом в послевоенные годы изучением деятельности местных органов государственного управления, её правового регулирования занимались немногие правоведы. Большинство теоретических работ по данной тематике выходили позднее – в 60-е, 70-е гг. XX века.

Проблемы советского государственного управления были исследованы в работах К.С. Бельского, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова и других авторов.

Вопросам административно-территориальных преобразований и местного управления в Советском государстве посвящены работы Т.Ф. Ящук, П.А. Румянцев.

Отдельные аспекты деятельности местных Советов депутатов трудящихся рассматривались в работах С.А. Авакьяна, И.А. Азовкина, Г.В. Барабашева, Р.Ф. Васильева, Л.А. Григоряна, В.Ф. Котока, В.П. Кравцова, О.Е. Кутафина,

¹ Государственный архив Калининградской области. [Электрон. ресурс]. Информация о результатах рассекречивания документов, хранящихся в ОГКУ «Государственный архив Калининградской области» в 2016 году. Режим доступа: http://www.gako.name/resursy/sostav-dokumentov/informatsiya-o-rezultatakh-rassekrechivaniya-dokumentov/index.php?sphrase_id=726.

А.В. Лужина, В.С. Основина, Л.Г. Мареева, Н.А. Михалевой, В.И. Нижечек, А.И. Пафнутьева, Э.В. Спириной, Ю.В. Тодорского, И.М. Чехарина и др.

Проблемами правового статуса, структуры, компетенции исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся занимались И.Т. Беспалый, Н.А. Волков, Б.Н. Габричидзе, Е.И. Козлова, П.Е. Николов, В.И. Новоселов, В.А. Пертцик, А.И. Казанник, С.В. Мурадян, А.Е. Мушкин, В.И. Ремнев и др.

Деятельность временных и конституционных органов государственного управления на территории Калининградской области изучали историки, такие как В.Г. Бирковский, В.С. Исупов, Э.М. Колганова, Г.В. Кретинин, М.А. Клемешева, В.Н. Маслов, И.А. Фарутин и др.

Тем не менее, работы указанных авторов и близкие к ним по тематике научные труды затрагивают либо отдельные аспекты функционирования местных органов государственного управления в исследуемый период, либо освещают советское государственное управление в целом. Юристами не исследовался генезис системы местных органов советского государственного управления на уникальном примере Калининградской области, которая была образована по окончании Великой Отечественной войны путем включения в состав РСФСР части территории Восточной Пруссии.

Хронологические рамки диссертационного исследования охватывают период с официального включения в состав РСФСР Кёнигсбергской области 7 апреля 1946 г., в последующем переименованной в Калининградскую область, по начало 1950-х гг. Однако для полноты исследования также было необходимо затронуть и предшествующий этому период, начиная с 12 октября 1944 г., когда началось формирование системы советских военных комендатур для управления на территории Восточной Пруссии. В связи с этим, нижняя временная граница исследования определена с учетом того, что значительная часть территории Кёнигсбергской (будущей Калининградской) области, была занята советскими войсками ещё до штурма города и крепости Кёнигсберг 9 апреля 1945 г. и до официального включения Кёнигсбергской области в состав РСФСР. Верхняя граница хронологических рамок исследования обусловлена тем, что к 1950-м годам в Кали-

нинградской области уже окончательно сложилась система местных конституционных органов советского государственного управления.

Территориальные рамки исследования совпадают с границами Кёнигсбергской области, определенными в Постановлении Совета Министров СССР № 783 от 7 апреля 1946 года «Об административном устройстве города Кёнигсберга и прилегающего к нему района»¹, а после переименования - Калининградской области в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 сентября 1946 года «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области»². При этом учитывалось, что на начальном этапе государственное управление осуществлялось через систему военных органов, территориальная юрисдикция которых постепенно расширялась по мере занятия советскими войсками территории Восточной Пруссии. Таким образом, территориальные границы на различных этапах формирования системы советского государственного управления будущей Калининградской областью несколько отличались. Одновременно с процессом создания органов государственного управления происходило уточнение границ области и её административно-территориального деления.

Объектом исследования явились общественные отношения в сфере организации и функционирования системы советского государственного управления на территории Кёнигсбергской (Калининградской) области, включая временное военное и гражданское управление.

Предмет исследования составили нормативно-правовые акты, регулировавшие формирование и функционирование временных органов военного управления с 1944 по 1946 гг., временных органов гражданского управления на территории Кёнигсбергской, а позднее Калининградской области с 1946 по 1947 гг., местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов в период с 1947 по начало 1950-х гг.; делопроизводственная документация указанных органов и их подразделений, протоколы сессий местных Советов, заседаний их постоянных комиссий и исполкомов; материалы периодической печати; фактиче-

¹ Государственный архив Калининградской области (ГАКО). Ф. Р-297. Оп. 11. Д. 1а. Л.3-4, 6-10.

² ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 11. Д. 1а. Л. 5.

ская деятельность органов временного военного и гражданского управления, советских конституционных органов государственного управления.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном историко-правовом анализе процесса формирования системы советского государственного управления на территории Калининградской области в исследуемый период.

Задачи исследования обусловлены поставленной целью и заключаются в следующем:

1. Разработать периодизацию процесса формирования системы органов советского государственного управления на территории Калининградской области в исследуемый период.

2. Проанализировать структуру, полномочия и правовой статус временных органов военного и гражданского управления на территории Кёнигсбергской (Калининградской) области.

3. Выявить особенности процесса создания, функционирования и правового регулирования Советов депутатов трудящихся на территории Калининградской области с 1947 по 1950-е гг.

4. Исследовать деятельность исполнительно-распорядительных органов Советов депутатов трудящихся на территории Калининградской области с 1946 по начало 1950-х гг. и установить её специфику.

5. Определить влияние партийного руководства на функционирование системы государственного управления Калининградской областью в исследуемый период.

6. Дать историко-правовую характеристику системы местных Советов депутатов трудящихся на территории Калининградской области, сформировавшейся к началу 1950-х гг.

7. Проанализировать деятельность исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся и их отраслевых органов в Калининградской области в период развития с 1947 по начало 1950-х гг.

Методологическая основа исследования базируется на всеобщем диалектическом методе познания, который заключается в рассмотрении предмета иссле-

дования в его развитии, движении, взаимосвязи между логическим и историческим способами познания, всесторонности, системности исследования. С учетом этого автор для достижения цели исследования и решения поставленных задач использует в работе как общенаучные (описание, сравнение, анализ, синтез, дедукция и индукция, системный метод), так и специальные методы (историко-генетический метод, сравнительно-исторический метод (синхронный и диахронный), историко-правовой и сравнительно-правовой методы, метод юридической герменевтики, формально-юридический метод).

При анализе процесса формирования системы органов советского государственного управления на территории Калининградской области применен системный подход, в рамках которого местные органы государственного управления рассматривались как самостоятельные системы и в то же время как неотъемлемые элементы единой системы советского государственного управления в целом.

Для исследования генезиса вышеуказанного процесса и анализа его причин применялся историко-генетический метод, состоящий в последовательном раскрытии свойств, функций и изменений системы государственного управления на территории Калининградской области в процессе её развития.

Для построения периодизации использован диахронный сравнительно-исторический метод, который позволил раскрыть внутреннее временное строение процесса формирования системы органов советского государственного управления на территории Калининградской области в исследуемый период, выделить его существенные этапы и стадии.

Синхронный сравнительно-исторический метод был использован при сопоставлении в рамках одного временного промежутка структуры местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов в различных административно-территориальных единицах Кёнигсбергской (Калининградской) области, а также для сравнения систем отраслевых органов государственного управления – отделов и управлений ряда исполкомов.

Метод юридической герменевтики и формально-юридический метод применялись при анализе, интерпретации и критической оценке правовых актов, касающихся объекта исследования. При этом в целях соблюдения принципа историзма учитывалось, что исследуемые правовые акты относятся к советскому периоду истории, для которого характерны отличные от современных государственный режим, правовая система, юридическая техника.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют как труды советских ученых (Е.А. Агеевой, С.М. Берцинского, Я.С. Вальденберга, В.А. Власова, В.Л. Кобалевского, Ю.М. Козлова, В.Ф. Котока, О.Е. Кутафина, А.Е. Лунева, Г.И. Петрова, С.С. Студеникина, Ц.А. Ямпольской и др.), так и работы современных российских правоведов (К.С. Бельского, П.В. Гоголева, А.А. Дорской, О.Н. Дубровского, А.А. Дудникова, Е.Ю. Киреевой, С.С. Купреева, Г.С. Лиманского, А.Н. Лукиной, Ю.И. Мигачева, Л.А. Нудненко, Л.Л. Попова, Е.Д. Проценко, Б.В. Россинского, К.С. Смирновой, Ю.Н. Старилова, С.В. Тихомирова, О.Е. Финогентовой и др.).

Источниковая база исследования определяется целью и задачами работы и включает в себя широкий круг источников, среди которых можно выделить следующие:

- Конституция СССР 1936 г., Конституция РСФСР 1937 г., нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов, положения об областных, городских, районных, а также сельских Советах депутатов трудящихся, решения местных органов советского государственного управления правоприменительного характера;

- материалы Государственного архива Калининградской области, в частности, делопроизводственная документация, касающиеся деятельности военных комендатур, временных управлений по гражданским делам города и крепости Кёнигсберга, местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов в рассматриваемый период, впервые введенные в научный оборот, а также научные исследования ученых-историков. Автор опирался на такие архивные фонды как: «Временное управление по гражданским делам при военной коменда-

туре города и крепости Кенигсберг» (Ф. Р-330), «Калининградский областной комитет Коммунистической партии Советского Союза, г. Калининград» (Ф. П-1), «Калининградский областной Совет народных депутатов и его исполком» (Ф. Р-297), «Правдинский районный Совет депутатов трудящихся и его исполнительный комитет» (Ф. Р-205), «Калининградский городской Совет депутатов трудящихся и его исполком» (Ф. Р-216), «Московский районный Совет народных депутатов (до 07.10.77 – депутатов трудящихся) г. Калининграда и его исполком» (Ф. Р-213), «Центральный районный Совет народных депутатов (до 07.10.77 – депутатов трудящихся) г. Калининграда и его исполком» (Ф. Р-303), «Сталинградский районный Совет депутатов трудящихся города Калининграда и его исполком. 05 августа 1947 – 04 ноября 1961 гг. Октябрьский районный Совет народных депутатов (до 07.10.77 – депутатов трудящихся) города Калининграда и его исполком» (Ф. Р-541), «Ленинградский районный Совет народных депутатов (до 07.10.77 – депутатов трудящихся) г. Калининграда и его исполком» (Ф. Р-569).

- официальные документы местных партийных органов, которыми определялись концептуальные решения по развитию местных органов государственного управления;

- материалы, размещенные в периодической печати, в частности, в номерах газеты «Калининградская правда», выходивших в исследуемый исторический период.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что автором впервые проведено комплексное историко-правовое исследование процесса формирования и развития системы органов временного военного и гражданского управления на территории Кёнигсбергской, а позднее Калининградской области с 1944 по 1946 гг. и советских конституционных органов государственного управления с 1947 по 1950-е гг. Предпринята попытка проанализировать данный процесс с точки зрения современных теоретико-методологических позиций, вне рамок парадигмы советского правоведения. Вводится в научный оборот ряд архивных материалов, относящихся к нормативно-правовому регулированию временных органов государственного управления и функционированию конституцион-

ных советских органов на территории Калининградской области, таких как: Временная инструкция по организации Временного гражданского управления в городе Кёнигсберг, материалы сессий местных Советов депутатов трудящихся, протоколы заседаний их исполкомов, материалы деятельности постоянных депутатских комиссий. Впервые проведен правовой анализ деятельности временных органов военного и гражданского управления. Разработана периодизация процесса формирования системы государственного управления на территории Калининградской области в исследуемый период на основе смены организационно-правовых форм органов государственного управления. Впервые в историко-правовой науке исследуются особенности формирования и развития системы советского государственного управления в Калининградской области в послевоенный период, выявлены организационно-правовые основы становления и функционирования системы временного военного и гражданского управления, а также системы конституционных органов – Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов на территории Калининградской области.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Предложена периодизация формирования системы советского государственного управления на территории Кёнигсбергской (в последующем Калининградской) области, на основе юридического критерия смены организационно-правовой формы реализации функций государственного управления, включающая в себя следующие этапы и стадии:

1) 12 октября 1944 года - 7 апреля 1946 года – этап временного военного управления;

1.1. 12 октября 1944 года - 9 апреля 1945 года – стадия развертывания системы военных комендатур на присоединяемой территории будущей Калининградской области;

1.2. 10 мая 1945 года - 9 июля 1945 года – стадия функционирования Временного управления по гражданским делам, учрежденного Военным Советом 3-го Белорусского фронта;

- 1.3. 9 июля 1945 года - 7 апреля 1946 года – стадия формирования системы органов военного управления, подотчетной Военному Совету Особого военного округа;
- 2) 7 апреля 1946 года - 28 мая 1947 года – этап временного гражданского управления;
- 3) 28 мая 1947 года – 1950-е гг. – этап формирования конституционных органов советского государственного управления;
- 3.1. 28 мая 1947 года - 21 декабря 1947 года – подготовительная стадия, на которой сначала были образованы исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся, а затем проведены выборы в Советы;
- 3.2. 21 декабря 1947 г. - 7 января 1948 года – стадия непосредственного формирования конституционных органов советского государственного управления, когда состоялись первые сессии местных Советов депутатов трудящихся Калининградской области, на которых были избраны исполкомы и образованы их отделы и управления;
- 3.3. 8 января 1948 года – 1950-е гг. – стадия развития системы конституционных органов советского государственного управления в Калининградской области.

Приведенная периодизация позволяет раскрыть процесс поэтапного формирования системы органов советского государственного управления, иллюстрирует его сложность и даёт представление о ключевых особенностях этого процесса.

2. На этапе временного военного управления первоначально функции государственного управления на территории будущей Калининградской области реализовывались через систему военных комендатур, которая включала в себя военную комендатуру города и крепости Кёнигсберг, районные, городские и участковые комендатуры. Их структура и штаты постоянно менялись, т.к. подконтрольная советским войскам территория Восточной Пруссии постепенно расширялась и меняла свой статус с фронтовой на тыловую. Конкретную систему и штаты военных комендатур определял непосредственно Военный Совет 3-го Белорусского

фронта с учетом ранее существовавшего административно-территориального деления занимаемой части Восточной Пруссии.

3. Уникальность организационно-правовой формы реализации функций органов государственного управления на территории будущей Калининградской области на этапе временного военного управления состояла в том, что для решения задач экономического характера 10 мая 1945 года было создано Временное управление по гражданским делам. Оно функционировало при военной комендатуре города и крепости Кёнигсберг, было полностью подчинено ей и не имело самостоятельного статуса. В компетенцию Временного управления по гражданским делам входило решение следующих задач: учет и паспортный контроль населения на подведомственной территории, восстановление местной промышленности, налаживание торговли, коммунально-бытового и медицинского обслуживания населения.

4. Важнейшей особенностью формирования системы советского государственного управления в Калининградской области являлось то, что на территории области исполнительные комитеты были учреждены раньше, чем Советы. Причинами такого решения, по мнению диссертанта, стали:

- переселенческий процесс, который все ещё активно шел в 1947 году в Калининградской области и не позволял сразу провести выборы в местные Советы депутатов трудящихся с учетом существовавших норм представительства;

- само проведение выборов требовало создания избирательных комиссий, формирования избирательных округов, работы с электоратом и иных организационных мероприятий, для проведения которых была необходима система исполнительно-распорядительных органов;

- временные гражданские управления не обладали соответствующей компетенцией, так как в отличие от исполнительных комитетов, не были конституционными органами.

5. Специфика деятельности депутатов местных Советов депутатов трудящихся Калининградской области заключалась в том, что их работа фактически контролировалась исполнительными комитетами соответствующих Советов. Без

контроля со стороны исполкомов и вышестоящих Советов депутаты местных Советов, особенно в небольших селах и поселениях, свои полномочия использовали редко, т.к. выполняли свои функции без отрыва от основной работы и не имели специальной подготовки. Слабо реализовывались контрольные полномочия, постоянные депутатские комиссии работали недостаточно, а в тексте действовавших в послевоенный период нормативно-правовых актов встречались противоречия: сельские Советы рассматривались как исполнительно-распорядительные органы и в то же время аналогично назывались административно-территориальные единицы.

6. Выявлены отличительные черты партийного руководства в механизме управления на территории Калининградской области исследуемого периода. Ещё до формирования конституционных органов государственной власти на территории Калининградской области партийные органы руководили деятельностью временных органов управления, давали им прямые указания. Большое внимание уделялось пропагандистской работе в силу переселенческого характера местного населения. Для первичных партийных структур был характерен низкий уровень организации, обусловленный дефицитом кадров, спецификой состава населения, отсутствием опыта работы в области при большом количестве неразрешенных хозяйственных задач.

7. На стадии развития системы советских конституционных органов государственного управления в Калининградской области сохранялись особенности, обусловленные специфическим положением данной территории. При Калининградском облисполкоме функционировала комиссия переселенческого строительства и хозяйственного устройства переселенцев. Отраслевые органы государственного управления (отделы и управления исполкомов местных Советов депутатов трудящихся) в условиях отсутствия подробного нормативно-правового регулирования формировались стихийно, зачастую не в полном соответствии со ст.ст. 92, 96, 99 действовавшей тогда Конституцией РСФСР 1937 года в части количества и назначения отделов и управлений исполнительных комитетов.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что выработанные в нем теоретические положения и выводы могут способствовать дальнейшему научному поиску и разработке научных положений в области историко-правовых исследований становления и развития системы советского государственного управления как в целом, так и на местах. Ряд положений работы может найти свое дальнейшее развитие в области истории государства и права по вопросам функционирования местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его результаты могут быть полезны с позиции необходимости учета исторических традиций в рассматриваемой сфере общественных отношений, в законодательном процессе в целях совершенствования нормативно-правового регулирования институтов государственного управления и местного самоуправления в современной России. Помимо этого, материалы исследования могут быть востребованы при изучении учебной дисциплины «История государства и права России» в юридических вузах.

Степень достоверности проведенного историко-правового исследования процесса формирования системы государственного управления на территории Калининградской области, обоснование и формулирование предложений по использованию выявленных тенденций в современных условиях опосредованы использованием апробированных методов научного познания, соблюдением научно-методологических требований, непосредственным изучением архивных документов и анализом нормативно-правовых актов, обобщением использованных научных трудов.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта». В ходе подготовки диссертационного исследования автором опубликовано 12 научных статей, 9 из которых - в

рецензируемых научных изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук. Помимо этого автор принял участие в научно-практических конференциях различных уровней с докладами по проблематике диссертационного исследования. Среди них: Международная научно-практическая конференция, посвященная 50-летию Юридического института БФУ им. И. Канта, «Современные проблемы юридических наук и правоприменительной практики» (Калининград, Юридический институт БФУ им. И. Канта, 13 апреля 2017 г.); Международная научно-практическая конференция Юридического института БФУ им. И. Канта «Современные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (Калининград, Юридический институт БФУ им. И. Канта, 7 декабря 2017 г.); I Международная научная конференция «Право – явление цивилизации и культуры» (Жидковские чтения 2018 г.)» (Москва, Российский университет дружбы народов (РУДН), 30-31 марта 2018 г.); XV международная научно-теоретическая конференция «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет МВД России, 26–27 апреля 2018 г.).

Отдельные положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта, используются при реализации Основной образовательной программы высшего образования по направлению подготовки бакалавров, магистров, аспирантов. Выводы диссертационного исследования также внедрены в практическую деятельность государственно-правового управления Калининградской областной Думы.

Структура исследования обусловлена его целью и задачами, а также логикой раскрытия проблемы. Работа состоит из введения, трех глав, делящихся на параграфы, заключения и библиографического списка использованных правовых источников и литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОВЕТСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

§1. Теоретико-правовые особенности системы советского государственного управления в послевоенный период

Исследование становления советского государственного управления в Калининградской области было бы неполным и непоследовательным без анализа системы органов государственного управления СССР на общесоюзном уровне в послевоенный период, а также систем государственного управления на уровне союзных республик и в их административно-территориальных единицах.

Однако прежде чем приступить непосредственно к обзору системы государственного управления, которая существовала на территории Советского Союза в исследуемый период, необходимо определиться с понятийным аппаратом, установить, что в контексте настоящей работы будет пониматься под «государственным управлением», исходя из достижений советской юридической мысли и с учетом современных научных подходов.

В советском административном праве развивалось представление о государственном управлении как в широком смысле слова, так и в узком. Под государственным управлением в широком смысле понималась деятельность государства в целом (в том числе деятельность прокуратуры и судов)¹, а под государственным управлением в узком смысле - только осуществление исполнительно-распорядительной функции государства². При этом, по мнению, например, Г.И. Петрова, процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов

¹ См., например: Козлов Ю.М. Государственное управление и административное право. М.: МГУ, 1978. С. 20; Лазарев Б.М. Аппарат управления общенародного государства. М.: Юридическая литература, 1978. С. 47-48; Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 89-99.

² Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1959. С. 7.

государственного управления – это административный процесс в широком смысле¹.

Профессор Л.Л. Попов, анализируя труды С.С. Студеникина отмечал, что в советской юридической литературе сформировались четыре позиции по проблеме понимания государственного управления:

- 1) государственное управление понималось как вся деятельность государства по организации общественных связей;
- 2) государственное управление представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность органов государственного управления;
- 3) государственное управление – это вся деятельность органов управления;
- 4) государственное управление – это исполнительно-распорядительная деятельность всех подзаконных органов государства².

Весомый вклад в развитие теории государственного управления внесли такие ученые-административисты как С.М. Берцинский, В.А. Власов, Ю.М. Козлов, А.Е. Лунев, Г.И. Петров, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская.

В активно развивавшейся тогда науке советского административного права рассматривались проблемы определения государственного управления, его сущности, механизма, а также проблемы функций, форм и методов советского государственного управления³.

Г.И. Петров под управленческой деятельностью понимал реализацию на практике государственных функций по исполнению законов и в строгом соответствии с ними специальными органами - органами государственного управления⁴.

А.Е. Лунев в работе «Теоретические проблемы государственного управления» отмечал, что, несмотря на отсутствие в СССР разделения властей, смешения

¹ Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 30.

² Административное право: теория и современность. Сборник научных трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С.С. Студеникина / А.Б. Агапов, Г.А. Кузьмичева, Л.В. Куншина, М.С. Студеникина; отв. ред. Л.Л. Попов – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 7.

³ См., например: Кобалевский В.Л. Советское административное право. Харьков, 1929. С. 3-5; Берцинский С.М. К вопросу о методологии советского управления // Советское государство и право. 1930. № 10. С. 22; Власов В.А., Студеникин С.С. Указ. раб. С. 7.

⁴ См.: Петров Г.И. Советское административное право. Л., 1960. Часть общая. С. 3 - 12.

сфер и форм осуществления государственной власти не происходит. Каждая система органов государственного управления действует в своей области в рамках полномочий, которые устанавливаются законами и подзаконными актами. Исполнительно-распорядительная деятельность – это деятельность органов государственного управления, которая включает в себя деятельность по исполнению законов и деятельность по реализации государственно-властных полномочий, которые предоставлены тому или иному конкретному органу¹.

Ц.А. Ямпольская определяла государственное управление через термин «исполнительно-распорядительная деятельность», под которым понималось непосредственное руководство проведением законов в жизнь. Она также относила к этой деятельности осуществление функций по контролю и надзору за соблюдением законодательства. Юридической формой выражения исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов являлись акты государственного управления².

С.С. Студеникин писал, что советское государственное управление – это «исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, состоящая в осуществлении под руководством ВКП(б) законов и других, основанных на законе, правовых актов и направленная на развитие и укрепление социалистической собственности, на укрепление обороны нашей страны, на обеспечение благосостояния советского народа, охрану прав и обеспечение выполнения обязанностей граждан, на идейно-политическое воспитание советских граждан, укрепление и развитие социалистических общественных отношений»³. В работе 1949 г. «Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права» ученый также отмечал, что исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе опреде-

¹ См.: Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С.8-13.

² См.: Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. Изд. АН СССР. М., 1954, С. 48.

³ Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1949. С. 3 - 4.

ленных процессуальных правил, совокупность которых составляет административный процесс¹.

Сегодня государственное управление рассматривается как многогранное понятие и трактуется как в широком, так и в узком смысле².

В современной правовой науке, вопросы государственного управления, конечно, чаще всего исследуются с позиции принципа разделения властей. В широком смысле государственное управление как система означает непосредственное осуществление государственной власти: принятие политико-государственных решений и их реализацию, правосудие и контроль за соблюдением в обществе правопорядка, т.е. регулирующая деятельность государства в целом. Субъектами государственного управления в широком понимании выступают законодательные органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти, органы суда и прокуратуры. Под государственным управлением в узком смысле слова сегодня принято понимать административную деятельность, в рамках которой осуществляется практическая реализация исполнительной власти³. Государственное управление при таком подходе исследуется с точки зрения реализации исполнительной власти в различных сферах жизни общества: в экономической сфере, административной, политической, культурной, и иных сферах. В связи с этим даже существует точка зрения, в соответствии с которой термин «государственное управление», оставаясь важнейшей государственно-правовой категорией, постепенно утрачивает свое фундаментальное значение в российском праве. При этом предлагается использовать иные категории: «исполнительная власть» и

¹ Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., Л.: Изд-во АН СССР, 1949. С. 44.

² См., например: Россинский Б.В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 6-24; Лукина А.Н. Некоторые проблемы публичного управления государственно-частным партнерством // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 71-76.

³ Миронов А.Л. Государственное управление в России. Конституционный и институциональный аспекты: монография / А.Л. Миронов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. С. 19-20.

«реализация исполнительной власти»¹. Однако на наш взгляд такая позиция представляется очень спорной, и полный отказ от термина «государственное управление» сегодня невозможен. Как справедливо отмечает К.С. Бельский «в административно-правовом словаре и законодательстве понятие «государственное управление» должно остаться, находиться в строю, т.к. понятие «исполнительная власть», несущее свою смысловую нагрузку, не может заменить его. Эти понятия взаимно дополняют друг друга, способствуя пониманию сложной управленческой действительности»².

Зарубежные административисты исследуют проблемы организации и деятельности органов государственного управления путем анализа механизма функционирования конкретных правительственных учреждений. Так, в ФРГ, относящейся, как и Россия, к континентальной правовой системе, понятие государственного управления рассматривается как деятельность публичной администрации, включающей в себя деятельность и функции создаваемой государством системы особых органов³.

Как мы видим, государственное управление представляет собой специфический вид государственной деятельности, сущность которого заключается в практической реализации исполнения законов и иных нормативно-правовых актов особыми исполнительно-распорядительными органами государства. Поэтому, несмотря на то, что в период существования Советского государства разделение властей отрицалось, мы в рамках настоящей работы не можем исследовать всю совокупность государственных органов, включая законодательные органы, органы правосудия и прокуратуры. Мы будем рассматривать государственное управление в узком смысле и сосредоточимся здесь на советской системе исполнительно-распорядительных государственных органов.

¹ Купреев С.С. О термине «государственное управление» в современном административном праве // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 10-12.

² Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во СГУ, 1995. С. 66.

³ Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. Монография / Л.А. Мицкевич. М., «Проспект», 2015. С. 34-44.

Такой подход обоснован и тем, что в советской юридической науке применительно к анализу законодательства СССР институт государственного управления методологически выделялся в самостоятельную категорию, которая по своему содержанию и ряду формально-юридических факторов существенно отличалась от деятельности представительных органов, прокуратуры и судебных органов¹.

Существовавшая в послевоенное время система советского государственного управления как минимум декларативно основывалась на ряде специфических, уникальных принципов. Одним из основных организационных принципов являлся принцип демократического централизма². В рамках данного принципа соблюдалось единство и разграничение общесоюзного и республиканского административного нормативно-правового регулирования, акты государственного управления должны были строго соответствовать законам. При этом нижестоящие органы государственного управления были подчинены вышестоящим, но не были лишены оперативной самостоятельности.

Ещё одним важным принципом, связанным с демократическим централизмом, являлся принцип плановости, состоящий в централизованном плановом руководстве деятельностью органов государственного управления³. В обязанности последних входило строгое соблюдение плана работы и выполнение устанавливаемых в плане заданий. Министерства, ведомства и их должностные лица были ответственны за невыполнение планов и заданий.

Правовым фундаментом функционирования системы советского государственного управления в послевоенный период, несомненно, была Конституция СССР 1936 г.⁴ и Конституция РСФСР 1937 г.¹ После окончания Великой Отече-

¹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 52.

² Кравчук С.С. Основные принципы первой Советской конституции (к сороковой годовщине Конституции РСФСР 1918 г.) // Советское государство и право. 1958. № 7. С. 21-27.

³ О принципе плановости см. подробнее: Турецкий Ш.Д. Очерки планового ценообразования в СССР. М., 1959. С. 20-36.

⁴ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 года). Л., Партиздат ЦК ВКП(б), 1936. - 32 с.

ственной войны ликвидировались чрезвычайные военные органы, и система государственного управления возвращалась к тому образцу, который был учрежден действующей на тот период Конституцией СССР. Тем не менее, вполне естественно, что установленная после 1945 года система государственного управления СССР все же отличалась от довоенной.

Так, одним из существенных изменений стало преобразование на основании принятого Верховным Советом СССР Закона «О преобразовании Совета Народных комиссаров СССР в Совет Министров СССР» от 15 марта 1946 г.² высшего исполнительно-распорядительного органа советской власти. Совет Народных Комиссаров СССР был реформирован в Совет Министров СССР, а Народные комиссариаты СССР соответственно - в Министерства СССР. Должность народного комиссара была переименована в должность министра. Аналогичные переименования произошли и на уровне союзных республик.

Эти изменения в последующем были отражены в новой редакции Конституции СССР, принятой в соответствии с Законом СССР от 25 февраля 1947 года «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) СССР»³, а также в Конституции РСФСР в редакции Закона РСФСР от 13 марта 1948 года «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР»⁴.

В целях совершенствования системы государственного управления хозяйственной деятельностью происходило разукрупнение ряда существующих отраслевых органов и создание новых. С интенсивным развитием экономики страны увеличивается количество министерств.

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: с изменениями и дополнениями, принятыми Верховным Советом РСФСР 16 июля 1938 г. - М., Юрид. изд. НКЮ Союза ССР, 1938. - 40 с.

² Закон СССР от 15 марта 1946 года «О преобразовании Совета Народных комиссаров СССР в Совет Министров СССР» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к.ю.н. Мандельштам Ю. И. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 77—78.

³ Закон СССР от 25 февраля 1947 года «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) СССР» // Заседания Верховного Совета СССР 2-го созыва, третья сессия (20-25 февраля 1947 г.): стенографический отчет. - 1947. - С. 383-391.

⁴ Закон РСФСР от 13 марта 1948 года «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Заседания Верховного Совета РСФСР 2-го созыва. Вторая сессия (10-13 марта 1948 г.) — М.: Издание Верховного Совета РСФСР, 1948. — С. 229-238.

Государственное управление перестраивалось в целях наиболее эффективного и быстрого выполнения пятилетки - плана на 1946–1950 гг. по восстановлению и развитию народного хозяйства, утвержденного Законом СССР от 18 марта 1946 года¹. В данном плане, главным образом, закреплялись задачи экономического развития по основным сферам: промышленности, сельскому хозяйству, транспорту, жилищному и культурно-бытовому обслуживанию населения. Необходимость решения данных задач задавала общее направление развития системы советского государственного управления. Сокращение военных расходов, курс на развитие промышленности и народного хозяйства предполагали общую демилитаризацию системы государственного управления. Это выражалось, в первую очередь, в приведении системы государственного управления в соответствие с действовавшими тогда Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г. путём ликвидации чрезвычайных органов государственного управления, отмены законов военного времени.

На наш взгляд, довольно точно основные особенности процесса реорганизации системы советского государственного управления в послевоенный период сформулировал К.Г. Ильин. К таковым он отнес следующие:

1) реорганизация государственного управления в послевоенный период проводилась в рамках перестройки системы органов государственного управления под нужды мирного времени, что выразилось в смене структуры органов государственного управления, содержания, форм и методов их деятельности;

2) к принципам реорганизации системы государственного управления были отнесены следующие: партийные органы направляли деятельность органов государственного управления, руководили ими; партийное, государственное и хозяйственное руководство были едины; система органов государственного управления выстраивалась на основе единоначалия и централизации руководства; ужесточалось уголовное преследование и контроль за обществом со стороны государства; принцип эффективности государственного управления;

¹ Закон СССР от 18 марта 1946 года «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 - 1950 гг.». Л., ОГИЗ. Госполитиздат. 1946. -95 с.

3) в послевоенный период изменения в системе советского государственного управления происходили с учетом таких тенденций как демилитаризация, выразившаяся в отказе от чрезвычайных управленческих методов, усиление внутрипартийной борьбы и влияния партийных органов на органы государственного управления, частичная децентрализация и демократизация по сравнению с военным периодом;

4) формы и методы деятельности должностных лиц органов государственного управления видоизменялись в направлении частичной демократизации, несмотря на сохранение приоритета командно-административных методов.¹

Говоря о партийном влиянии на систему государственного управления в исследуемый период, нельзя не отметить, что происходило фактическое сращивание партийного и государственного аппаратов как на общесоюзном уровне, так и в союзных республиках. В ст. 126 Конституции СССР 1936 года было закреплено, что Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков) являлась руководящим ядром всех государственных и общественных организаций трудящихся. В послевоенные годы влияние партии на государственно-управленческие отношения только усиливалось. Партийные органы, в сущности, реализовывали полномочия властно-управленческого характера. Так, Верховный Совет СССР, формально являвшийся полностью самостоятельным высшим органом государственной власти, принимал законы и иные нормативно-правовые акты часто на основе решений ЦК ВКП(б)². Издавались и совместные акты с Советом Министров СССР как высшим исполнительно-распорядительным органом государственного управления³.

На местах происходило сращивание органов Коммунистической партии и органов государственного управления. Система управления опиралась на аппара-

¹ Ильин К.Г. Реорганизация центральных органов исполнительной власти СССР в послевоенный период: 1946-1950 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук, М., 2010. С. 16-17.

² Зиновьев А.В. К вопросу о регламенте Верховного Совета РСФСР // Вестник ЛГУ. 1961. № 17. Вып. 3. С. 151-154.

³ См., например: Постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП (б) от 19 сентября 1946 года № 2157 «О мерах по ликвидации нарушений устава сельскохозяйственной артели в колхозах» // «СП СССР», 1946. № 13. Ст. 254; Постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП (б) от 14 декабря 1947 г. № 4004 «О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольственные и промышленные товары» // «СП СССР», 1948. № 1. Ст. 1.

ты Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б). При этом съезды партии не созывались с 1939 по 1952 г., а заседания Политбюро чаще носили случайный характер¹. Состоялось всего два послевоенных Пленума Центрального комитета партии. Нижестоящие партийные органы иерархически подчинялись вышестоящим и были обязаны неукоснительно выполнять директивы сверху, что способствовало утверждению авторитарно-бюрократической системы управления во главе с Генеральным секретарем ЦК ВКП (б). Яркой иллюстрацией к этому служит текст резолюции второй областной партийной конференции к отчетному докладу Калининградского областного комитета ВКП (б) 10-12 февраля 1950 года, где указывалось следующее: «Благодаря заботе и постоянному вниманию к Калининградской области со стороны Центрального Комитета партии, Правительства и лично товарища Сталина, областная партийная организация, выполняя постановления ЦК ВКП (б) к отчету Калининградского обкома партии, обеспечила патриотический подъем среди трудящихся области и добилась некоторых успехов в работе по созданию колхозов, совхозов и МТС, восстановлению и развитию промышленных предприятий, строительству культурных учреждений»². Т.е. постоянный контроль высшего партийного звена и лично И.В. Сталина не только не отрицался, но и на официальном уровне всецело одобрялся как нечто исключительно позитивное.

По своей структуре система государственного управления в СССР исследуемого периода была пятиуровневая. Совет Министров СССР, союзные министерства и ведомства образовывали центральный уровень системы. Ниже по иерархии располагался республиканский уровень, куда входили Советы Министров союзных и автономных республик. На уровне краев и областей в систему государственного управления включались исполнительные комитеты краевых и областных Советов депутатов трудящихся. Нижестоящий уровень системы образовывали исполкомы районных Советов депутатов трудящихся. Наконец, пятый уровень

¹ Пиманов А.С. Массовое сознание и политический режим в 1945–1953 гг.: (На примере Тюменской области) // История Советской России: новые идеи, суждения. Ч. II. Тюмень, 2000. С.204.

² ГАКО. Ф. П-1. Оп. 6. Д. 2. Л. 306.

составляли исполнительные комитеты сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся.

В соответствии с главой V действовавшей в рассматриваемый период Конституции СССР 1936 г. высшим исполнительно-распорядительным органом советской государственной власти являлся Совет Министров СССР. Он был подотчетен Верховному Совету СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР Совет Министров СССР был ответственен перед Президиумом Верховного Совета СССР.

Верховный Совет СССР образовывал Совет Министров СССР, в состав которого входил председатель Совета Министров СССР, его заместители, председатель Государственной плановой комиссии СССР, министры и председатель Комитета по делам искусств.

К функциям Совета Министров СССР Конституцией СССР 1936 г. были отнесены объединение и направление работы общесоюзных и союзно-республиканских министерств, иных подведомственных учреждений, принятие мер по реализации плана развития народного хозяйства, исполнению государственного бюджета. Совет Министров СССР наделялся полномочиями по укреплению кредитно-финансовой системы, организации поддержания общественного порядка. В компетенцию Совмина СССР входило осуществление руководства общим строительством вооруженных сил, ежегодное определение групп граждан, которые подлежали призыву на военную службу, общее руководство в области иностранных дел, защита государственных интересов и охрана прав граждан. Кроме того, высший исполнительно-распорядительный орган советской государственной власти был наделен правом образовывать специальные комитеты и Главные Управления при Совете Министров СССР по делам хозяйственного, культурного и оборонного строительства в случае возникновения такой необходимости.

При Совете Министров СССР также образовывались бюро. По состоянию на 1947 г. Совет Министров СССР имел в своей структуре восемь бюро, которые

возглавлялись заместителями председателя Совета Министров СССР, по следующим отраслям:

- сельское хозяйство;
- металлургия и химия;
- машиностроение;
- топливо и электростанции;
- торговля и легкая промышленность;
- пищевая промышленность.

Министры СССР осуществляли руководство различными отраслями государственного управления, которые входили в компетенцию СССР.

Министерства СССР подразделялись на общесоюзные и союзно-республиканские. Первые реализовывали функции государственного управления в рамках подведомственной им отрасли на всей территории Советского Союза как непосредственно, так и через подчиненные им органы. Вторые руководили подведомственной им отраслью государственного управления через соответствующие министерства союзных республик. При этом союзно-республиканские министерства прямо управляли лишь некоторым ограниченным числом предприятий согласно утверждавшемуся Президиумом Верховного Совета СССР списку.

Министерская система управления находилась в стадии становления, была динамичной, постоянно перестраивалась. Количество министерств то увеличивалось, то уменьшалось, что связывалось со специализацией или, напротив, объединением тех или иных отраслей народного хозяйства, промышленности, культуры. В 1946 г. имелось 49 министерств СССР, в 1947 г. — 58, в 1948 г. — 59, в 1949 г. — 48, в 1950 г. — 51. Изменялось соотношение и количество общесоюзных и союзно-республиканских министерств. Количество первых колебалось по годам от 28 до 36, а вторых — от 19 до 23, что отразило тенденции централизации и децентрализации, поиски оптимального варианта их взаимодействия¹.

Кроме министерств в структуру центральных отраслевых органов государственного управления входили главные управления, управления, комитеты, ко-

¹ Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М., 1995. С. 211.

миссии и советы, находившиеся в составе министерства или состоявшие при нём. Эти специальные ведомства можно разделить на две группы:

- 1) предусмотренные Конституцией СССР и образуемые в силу этого Верховным Советом СССР;
- 2) образуемые самим Советом Министров СССР.

Ведомства первой группы (к примеру, Комитет по вопросам труда и заработной платы, Государственная плановая комиссия) образовывались в порядке, аналогичном министерствам. Создание второй группы ведомств (к ней относились, например, Комиссия по назначению персональных пенсий, комитеты по Ленинским и Сталинским премиям в областях науки и техники, литературы и искусства) проходило по инициативе Совета Министров СССР в порядке осуществления им конституционного полномочия учреждать при необходимости подчиненные ему специальные органы для решения хозяйственных и иных задач.

На местном уровне органами советской государственной власти являлись Советы депутатов трудящихся. В ст. 94 Конституции СССР устанавливалось, что данные органы создавались на уровне краев, областей, автономных областей, на окружном уровне, в районах, городах, и селах (станциях, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах). Местные Советы депутатов трудящихся избирались населением и осуществляли руководство деятельностью подчиненных им органов государственного управления. В полномочия местных Советов входило руководство хозяйственным, промышленным, культурным строительством и развитием на подведомственной территории, обеспечение охраны государственного порядка и соблюдения законов, обеспечение охраны прав граждан, установление местных бюджетов¹.

¹ Подробнее о роли местных Советов депутатов трудящихся см.: Аскеров А.А. Очерки советского строительства. М.: МГУ, 1953. -367 с.; Зубкова Е.Ю. Общество и реформы. 1945-1964. М., 1993. -198 с.; Михайлов М.И. Некоторые вопросы конституционной практики // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 13-18; Говоренкова Т. М. Кто в городе хозяин? // Коммунист. 1989. №16. С. 78-82; Кукушкин Ю.С. Роль сельских Советов в социалистическом переустройстве деревни: (По материалам РСФСР). М., 1962. – 156 с.; Лужин А.В. Городские Советы депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1954. -268 с.; Мареева Л.Г. О контроле местного Совета над деятельностью органов управления // Советское государство и право. 1951. № 8. С. 40-50; Недавний А.Л. Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма /

Как следует из содержания ст. 99 Конституции СССР 1936 г. краевые, областные, автономных областей, окружные, районные, городские и сельские Советы депутатов трудящихся избирали исполнительные комитеты, которые являлись исполнительными и распорядительными органами соответствующих Советов. В состав исполнительных комитетов входили председатель, заместители председателя, секретарь и члены исполкомов. Исполкомы, будучи исполнительно-распорядительными органами Советов депутатов трудящихся, подчинялись избравшему их Совету, и одновременно с этим были подотчетны исполнительному органу вышестоящего Совета депутатов трудящихся.

Данная система позволяла выстроить единую вертикаль государственного управления. В то же время, действовавшим тогда законодательством не предусматривалась возможность создания в административно-территориальных единицах каких-либо уникальных органов. Входящие в состав СССР союзные республики, несмотря на их разнообразное культурно-историческое и политическое наследие, были строго ограничены на федеральном уровне в вопросе организации системы государственного управления. Это порождало, на наш взгляд, такую особенность советского государственного управления как излишняя централизация, несмотря на то, что именно в середине 40-х годов XX века был взят курс на частичную децентрализацию.

Нормативно-правовое регулирование функционирования системы советского государственного управления рассматриваемого периода отличалось тем, что многие правоотношения в данной сфере регулировались не законодательными актами, а множеством указов Президиума Верховного Совета СССР, постановлени-

Материалы научно-теоретической конференции в Высшей партийной школе при ЦК КПСС // Советское государство и право. 1961. № 6. С. 103-108; Никитушев Г.И. Повышение роли местных Советов депутатов трудящихся как представительных органов // Ученые записки Государственного университета им. Горького. Т. XIV. Кн. 4. Ч. I. (юридические науки). Пермь, 1959. С. 19-24; Органов Н. Местные Советы на новом этапе // Партийная жизнь. 1960. № 21. С. 10-16; Русинова С.И. Поселковый Совет депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1958. -72 с.; Степанов И.М., Тихомиров Ю.А. Руководство высших органов власти союзных республик местными Советами депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1960. – 90 с.; Хавронин К.И. К вопросу о правовом положении сельских Советов депутатов трудящихся Молдавской ССР // Ученые записки Кишиневского государственного университета. Т. LII (юридический). Кишинев, 1960. С. 74-79.

ями, которые принимал Совет Министров СССР, различными положениями, инструкциями и иными подзаконными актами различных органов государственной власти¹.

На республиканском уровне система государственного управления выстраивалась в целом аналогично. Согласно ст. 22 Конституции РСФСР 1937 г. высшим органом советской государственной власти РСФСР являлся Верховный Совет РСФСР. Ему был полностью подотчетен высший исполнительно-распорядительный орган государственной власти - Совет Министров РСФСР, который нес ответственность перед Верховным Советом РСФСР, а в период между сессиями Верховного Совета РСФСР — перед Президиумом Верховного Совета РСФСР (ст.ст. 41, 42 Конституции РСФСР 1937 г.). На основе и во исполнение союзных законов, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, законов РСФСР Совет Министров РСФСР был вправе издавать постановления и распоряжения, а также уполномочивался проверять их исполнение.

Согласно ст. 45 Конституции РСФСР 1937 г. в компетенцию Совета Министров РСФСР входило объединение и направление работы Министерств РСФСР и других подведомственных ему учреждений, а также объединение и проверка работы уполномоченных общесоюзных Министерств, принятие мер по осуществлению плана развития народного хозяйства, осуществление комплекса мер по установлению и поддержанию общественного порядка, по защите государственных интересов государства и охране прав граждан. Совет Министров РСФСР уполномочивался принимать меры, направленные на исполнение как государственного, так и местных бюджетов республики, направлять и контролировать работу Советов Министров автономных республик, осуществлять руководство и проверку работы исполкомов краевых и областных Советов депутатов трудящихся. При необходимости Совет Министров РСФСР по аналогии с союзным Совмином был

¹ Старилов Ю.Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 9-35.

вправе образовывать специальные комитеты и Главные Управления при Совете Министров РСФСР по делам хозяйственного и культурного строительства.

В ст. 53 Конституции РСФСР устанавливалась компетенция республиканских министерств. Указывалось, что Министерства РСФСР осуществляли руководили подведомственными им отраслями государственного управления и были непосредственно подчинены Совету Министров РСФСР. Как и на союзном уровне Министерства РСФСР подразделялись на союзно-республиканские министерства и республиканские.

В Конституции РСФСР 1937 г. конкретизировались положения союзной Конституции в части конституционно-правового статуса местных органов государственной власти и государственного управления применительно к территории РСФСР. Советы депутатов трудящихся по ст. 77 Конституции РСФСР 1937 г. являлись избираемыми местным населением органами государственной власти. Местные Советы избирали исполнительные комитеты, которые выступали исполнительно-распорядительными органами государственного управления (ст. 81 Конституции РСФСР).

Таким образом, мы видим, что в исследуемый период в системе государственного управления СССР и РСФСР происходил переход от чрезвычайных форм и методов организации государственного управления к мирным, направленным, в первую очередь, на восстановление народного хозяйства¹. Нормативной основой для этого выступали довоенные Конституции СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г., которые в послевоенный период существенно не обновлялись. В основе системы государственного управления все так же лежал принцип демократического централизма. Несмотря на частичную демократизацию и децентрализацию, отсутствовало разделение властей, и государственное управление по-прежнему осуществлялось через систему Советов и их исполнительно-распорядительных органов.

¹ См. подробнее: Литвиновский И. А. Восстановление народного хозяйства СССР после Великой Отечественной войны // Российские и славянские исследования: Сб. науч. статей. Вып. 1. Мн.: БГУ, 2004. С. 228–232; Евсеева В.Н. СССР в 1945-1953 гг.: экономика, власть и общество // Новый исторический вестник. 2002. №1. С. 37-44;

В то же время, происходило сращивание партийного и государственного аппаратов, выразившееся не только в принятии совместных правовых актов, но и в наделении партийных структур широкими властными полномочиями в сфере государственного управления.

§2. Правовые основы присоединения территории Кёнигсбергской области к СССР

Формирование системы государственного управления на территории Калининградской области со всей очевидностью было обусловлено не только общими принципами и особенностями построения и функционирования системы органов государственного управления СССР на общесоюзном уровне, но и правовым статусом самой территории будущей Калининградской области. Поэтому без анализа процесса её присоединения к СССР исследование было бы неполным.

01 декабря 1943 года И.В. Сталиным на Тегеранской конференции был поставлен вопрос о передаче Советскому Союзу территорий Кенигсберга и Мемеля - незамерзающих портов Балтийского моря. Такого было условие поддержки предложенного У. Черчиллем варианта определения польской территории после войны¹.

Столицей Восточной Пруссии, которая входила в состав Германии, являлся город Кёнигсберг. Его штурм силами советских войск завершился 9 апреля 1945 года в ходе Восточно-Прусской операции.

22 июля 1945 года на заседании глав правительств в ходе Потсдамской конференции нарком иностранных дел СССР В.М. Молотов передал президенту США и главе правительства Великобритании предложение Советского Союза по территории Восточной Пруссии, часть которой отходила СССР, а 2/3 территории - Польше. Окончательно урегулировать этот вопрос предлагалось позднее на мирном конгрессе.

¹ Тегеран. Ялта. Потсдам: Сборник документов / Сост. Ш.П. Санакоев, Б.Л. Цыбулевский. 2-е изд. М.: Международные отношения, 1970. С. 96.

В разделе 5 протокола конференции отражено согласие глав правительств с вышеуказанным предложением «в принципе». При этом указывалось, что США и Великобритания поддержат предложение Советского Союза по территории в ходе предстоящего мирного урегулирования данного вопроса. Отмечалось также, что точную границу ещё предстоит определить на основании экспертного исследования¹.

В этот период на территории будущей Калининградской области было установлено советское временное военное управление через систему военных комендатур, подчиненных фронтовому военному совету. К июлю 1945 года после упразднения фронтов в связи с окончанием войны для управления занятой советскими войсками частью Восточной Пруссии был учрежден Кёнигсбергский Особый военный округ. Решение административно-хозяйственных вопросов управления находилось в ведении Временного гражданского управления, подчиненного Кёнигсбергскому Особому военному округу.

На внутригосударственном уровне официальное присоединение Кёнигсберга и прилегающей к нему территории состоялось 7 апреля 1946 г., когда был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР, в соответствии с которым постановлялось образовать Кенигсбергскую область на территории города Кенигсберга и прилегающих к нему районов с центром в городе Кенигсберге, включив Кенигсбергскую область в состав Российской Советской Федеративной Социалистической Республики². Более подробно состав территории, который подлежал присоединению определялся в Постановлении Совета Министров СССР №783 от 7 апреля 1946 года «Об административном устройстве города Кёнигсберга и прилегающего к нему района»³.

¹ Тегеран. Ялта. Потсдам: Сборник документов / Сост. Ш.П. Санакоев, Б.Л. Цыбулевский. 2-е изд. М.: Международные отношения, 1970. С. 98.

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 07 апреля 1946 года «Об образовании Кенигсбергской области в составе РСФСР» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к. ю. н. Мандельштам Ю. И. — Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 47.

³ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 11. Д. 1а. Л. 3-4, 6-10.

4 июля 1946 года в соответствии с Указом Президиум Верховного Совета СССР город Кёнигсберг был переименован в Калининград, а Кёнигсбергская область - в Калининградскую¹. Позднее указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 сентября 1946 года «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области» было установлено, что в составе Калининградской области образованы следующие районы:

Багратионовский – с центром в г. Багратионовск (бывш. Прейсиш Айлау);

Гвардейский – с центром в г. Гвардейск (бывш. Тапиау);

Гурьевский – с центром в г. Гурьевск (бывш. Найхаузен);

Гусевский – с центром в г. Гусев (бывш. Гумбиннен);

Краснознаменский – с центром в г. Краснознаменск (бывш. Лазденен);

Ладушкинский – с центром в г. Ладушкин (бывш. Людвигсорт);

Нестеровский - с центром в г. Нестеров (бывш. Шталлупенен);

Озерский – с центром в г. Озерск (бывш. Даркемен);

Правдинский - с центром в г. Правдинск (бывш. Фридлянд);

Приморский – с центром в г. Приморск (бывш. Фишхаузен);

Полесский - с центром в г. Полесск (бывш. Лабиау);

Славский – с центром в г. Славск (бывш. Хайнрихсвальде);

Советский - с центром в г. Советск (бывш. Тильзит);

Черняховский - с центром в г. Черняховск (бывш. Инстербург).

Города: Калининград, Советск и Черняховск были отнесены к категории городов областного подчинения.

Военные органы передали свои полномочия областному управлению по гражданским делам, подотчетному непосредственно Совету Министров СССР.

Дальнейшая судьба данной территории должна была быть решена по итогам мирной конференции с участием Германии после её денацификации и демократи-

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 07 апреля 1946 года «О переименовании города Кенигсберга в город Калининград и Кенигсбергской области в Калининградскую область» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г./ под ред. к.ю.н. Мандельштам Ю.И. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. С. 47.

зации. Предполагалось, что на такой конференции странами-победительницами и Германией будет выработан и подписан мирный договор. Но конференция эта в силу ряда причин не состоялась. Во-первых, в 1949 году на территории западной Германии была создана ФРГ, а в зоне советского влияния – ГДР. При этом на тот момент Советский Союз не признавал Федеративную Республику Германия, а западные страны не признавали Германскую Демократическую Республику.

Таким образом, мы приходим к выводу, что присоединение к СССР части территории Восточной Пруссии в рассматриваемый период носило юридически незавершенный характер. Если толковать протокол Потсдамской конференции буквально, то следует сделать вывод, что достигнутые на конференции договоренности по территории бывшей Восточной Пруссии по своей сути являлись соглашениями о дальнейших намерениях¹. Однако позднее какой-либо международный договор с участием, в том числе, Германии как бывшего суверена указанной территории не был заключен и ратифицирован.

В связи с этим некоторыми исследователями высказывалось мнение, что территория Кёнигсберга не была присоединена к Советскому Союзу и не считалась частью советской зоны оккупации, а значит *de jure* СССР никогда не имел правового титула на данную территорию². Действительно, некоторая неопределенность юридической судьбы Кёнигсберга оказала существенное влияние на характер организации и осуществления государственного управления СССР на территории будущей Калининградской области в переходный период с апреля 1945 г. до июля 1946 г.

Тем не менее, на наш взгляд, было бы ошибочно утверждать, что рассматриваемая территория была аннексирована и вошла в состав СССР неправомерно. Несмотря на то, что в послевоенные годы международный договор по передаче территории с Германией не заключался, Кёнигсберг и прилегающая к нему об-

¹ Финогентова О.Е., Рубашкин В.В. Правовые основы присоединения территории Калининградской области к СССР // Вестник Самарского юридического института. Юридические науки. 2017. № 1 (23). С. 82.

² Smith R.A. The status of the Kaliningrad oblast under international law // *Lituanus. Lithuanian quarterly journal of arts and sciences*. 1992. Vol. 38. № 1 [электрон. ресурс]. Режим доступа: http://www.lituanus.org/1992_1/92_1_02.htm.

ласть была присоединена к СССР на основании решения государств-союзников в рамках реализации принципа ответственности государства за агрессивную войну. В ст. 107 принятого 26 июня 1945 года Устава Организации Объединенных Наций признавалась правомерность действий «предпринятых или санкционированных в результате Второй мировой войны» в отношении вражеских государств (тех, которые в ходе Второй мировой войны выступали против Объединенных Наций)¹.

Следовательно, территория Кёнигсберга и прилегающих к нему земель была включена в состав СССР правомерно, без нарушений норм международного права.

После того, как данная территория перешла под фактический контроль советских властей, начался процесс переселения советских граждан и депортации немецкого населения. Уже в феврале 1946 г. на территории области по советскому законодательству были проведены выборы в Верховный Совет РСФСР.

25 февраля 1947 года Контрольным Советом (органом верховной власти в оккупированной Германии, образованным после Второй мировой войны державами-победительницами) был принят закон № 46 «О ликвидации Прусского государства»², в соответствии с которым государство Пруссия, его центральное правительство и все нижестоящие органы власти считались распущенными (ст. 1).

В соответствии со ст. 2 закона области, бывшие ранее частью Пруссии и подчинявшиеся на момент принятия данного закона верховенству Контрольного совета, должны были получить правовой статус земель или присоединиться к землям. Указывалось, что положения этой статьи подлежали пересмотру и любым изменениям, которые наложит Контрольный совет союзников, или в соответствии со статьями будущей конституции Германии.

¹ Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года // Организация Объединенных Наций [электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-xvii-0/index.html>.

² Закон Контрольного совета союзников в Германии от 25 февраля 1947 года № 46 «О ликвидации Прусского государства» // Официальный бюллетень Контрольного совета в Германии. Берлин, 1947. № 14. С. 262. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: http://www.1000dokumente.de/index.html?l=de&c=dokument_de&dokument=0231_pre&object=facsimile&pimage=3&v=2p&nav= (дата обращения: 28.05.2018).

Согласно ст. 3 государственные функции и функции управления, а также имущество и обязательства бывшего государства Пруссия переносились на соответствующие земли в зависимости от возможных соглашений, которые будут признаны как необходимые и в которых будет заинтересован Контрольный совет союзников.

В тот же день 25 февраля 1947 года был принят Закон СССР «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) СССР», в соответствии с которым были внесены изменения, в частности, в ст. 22 об административно-территориальном делении РСФСР: перечень областей РСФСР был дополнен Калининградской областью. Позднее аналогичные изменения в Конституцию РСФСР 1937 г. были внесены Законом РСФСР от 13 марта 1948 года «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР».

12 августа 1970 года Председателем Совета Министров СССР А.Н. Косыгиным и Федеральным канцлером ФРГ В. Брандтом, а также министрами иностранных дел двух стран был подписан Московский договор, содержащий статью 3 следующего содержания: «В соответствии с целями и принципами, изложенными выше, Союз Советских Социалистических Республик и Федеративная Республика Германии едины в признании ими того, что мир в Европе может быть сохранен только в том случае, если никто не будет посягать на современные границы;

Они берут на себя обязательство неукоснительно соблюдать территориальную целостность всех государств в Европе в их нынешних границах;

Они заявляют, что не имеют каких-либо территориальных претензий к кому бы то ни было и не будут выдвигать такие претензии в будущем;

Они рассматривают как нерушимые сейчас и в будущем границы всех государств в Европе, как они проходят на день подписания настоящего Договора, в том числе линию Одер-Нейсе, которая является западной границей Польской

Народной Республики, и границу между Федеративной Республикой Германии и Германской Демократической Республикой»¹.

Тем самым была определена восточная часть границ ФРГ и ГДР, что также нашло отражение в договорах данных стран с Польшей. Несмотря на то, что Калининград в договоре прямо не упоминался, в силу его расположения восточнее этой границы, город и прилегающая к нему область не были включены в состав Германии.

Объединение ФРГ и ГДР произошло 3 октября 1990 года, чему предшествовало подписание Договора об окончательном урегулировании в отношении Германии. Договор был заключен 12 сентября 1990 года между ГДР, ФРГ, СССР, США, Великобританией и Францией². В тексте Договора указывалось следующее:

«Объединенная Германия будет включать территории Германской Демократической Республики, Федеративной Республики Германии и всего Берлина. Ее внешними границами окончательно станут границы Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии со дня вступления в силу настоящего Договора.

Подтверждение окончательного характера границ объединенной Германии является существенной составной частью мирного порядка в Европе. Объединенная Германия не имеет никаких территориальных претензий к другим государствам и не будет выдвигать таких претензий также и в будущем»³.

Исходя из смысла приведенного положения, следует вывод, что после заключения Договора какие-либо юридические претензии относительно суверенитета Советского Союза над территорией Калининградской области как у Германии, так и у иных стран, отсутствуют.

¹ Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германии (вместе с «Договоренностью о намерениях сторон») от 12 августа 1970 года // Законы России. URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_673/doc673a825x124.htm (дата обращения: 28.05.2018).

² Krickus R.J. The Kaliningrad question. Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 2002. P. 85.

³ Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 года // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 17 апреля 1991 г. N 16. Ст. 452.

Подводя итог, отметим, что непосредственно в послевоенные годы территория Калининградской области фактически была присоединена к СССР, войдя в состав РСФСР. Однако юридически судьба данной части бывшей Восточной Пруссии в исследуемый период не была окончательно закреплена, что отразилось на специфике формирования системы государственного управления областью.

§3. Этапы формирования и развития системы советского государственного управления на территории Кёнигсбергской (Калининградской) области

Учреждение системы органов государственного управления и налаживание их функционирования на территории самой молодой советской области непосредственно после её вхождения в состав РСФСР не могло произойти мгновенно. Вполне очевидно, что формирование и становление этой системы происходило постепенно и являлось сложным, многоступенчатым процессом. Очевидно, что, как и всякий процесс, построение системы советского государственного управления Кёнигсбергом и прилегающей к нему территорией проходило в несколько этапов. Нашей первостепенной задачей является определение юридического критерия, на основе которого могут быть выделены такие этапы, описание данного критерия и построение на его основе периодизации исследуемого процесса.

Метод периодизации широко применяется не только в историографии, но и в других областях научных знаний, в частности, в отраслевых юридических науках, и представляет собой особого рода систематизацию, заключающуюся в условном делении процесса на хронологические периоды. Эти периоды имеют определенные отличительные особенности в зависимости от избранного критерия периодизации. При этом процесс и стадии не противопоставляются, так как стадии выступают составными частями длящегося процесса, а понятие процесса может служить для разработки понятия стадий¹.

Периодизация позволяет структурировать знание об изучаемом объекте и, тем самым, значительно углубить понимание процесса формирования системы

¹ Теория и методология истории: учебник для вузов / Отв. ред. В.В. Алексеев, Н. Н. Крадин, А.В. Коротаев, Л.Е. Гринин. – Волгоград: Учитель, 2014. С. 391.

советского государственного управления в Кёнигсберге и на прилегающей к нему территории. Более того, периодизация даёт возможность отследить хронологическое развитие этого процесса, выявить качественные характеристики и сущность отдельных его этапов. Однако нельзя забывать, что, несмотря на эффективность периодизации как метода анализа и упорядочения знания, она связана с исключительно сложными, многогранными явлениями процессного, развивающегося типа, а значит, неизбежно упрощает или даже иногда искажает суть объекта периодизации. Поэтому научность периодизации обосновывается избранным критерием, который положен в её основу. Одним из главных критериев для периодизации является наличие качественных изменений состояния объекта исследования, позволяющих отделить один этап его развития от другого. Важно учитывать, что при построении периодизации выделение равнозначимых периодов следует производить исходя из единых критериев, т.е. соблюдать правило одинаковых оснований)¹.

Несмотря на то, что историками рассматривался вопрос становления государственных органов СССР на территории нынешней Калининградской области², данный процесс до настоящего времени не был переодизирован с использованием юридических критериев. Между тем, изучение явления тесно связано с исследованием его развития, которое протекает в определенный хронологический период. В изучении формирования системы советского государственного управления на территории Кёнигсбергской (а затем и Калининградской) области, несомненно, важно выделить логически завершенные этапы, для познания сущности процесса и для адаптации и усвоения исторического и юридического опыта. Здесь под этапом нами понимается промежуток времени в процессе формирования системы со-

¹ Гринин Л.Е. Периодизация истории: теоретико-математический анализ. История и Математика. Проблемы периодизации исторических макропроцессов / Ред. Л.Е. Гринин, А.В. Коротаев, С.Ю. Малков. М.: КомКнига/URSS, 2006. С. 54.

² См., например: Колганова Э. М. Партийное руководство процессом образования местных Советов в Калининградской области // Становление и развитие Калининградской области: Межвуз. сб. - Калининград, 1978. - С. 41; Клемешева М.А. Органы Советской власти на территории Калининградской области в первые послевоенные годы // Правоведение. 1986. № 6. С. 83-84.

ветского государственного управления, которому присуще качественно новое содержание, позволяющее отделить один этап от другого.

Юридическим критерием периодизации в данном случае мы будем считать организационно-правовую форму реализации функций государственного управления, изменение которой связано с переходом от одного этапа периодизации к другому. Смена организационно-правовых форм органов государственного управления на территории Калининградской области, таким образом, является основанием для выделения трех основных этапов, о которых пойдет речь ниже.

Отметим, что в рамках нашего диссертационного исследования мы не будем рассматривать изменения в государственно-управленческом аппарате Калининградской области, которые происходили после приведения местной системы государственного управления в полное соответствие с действовавшими на тот период конституционными нормами. Когда система была окончательно сформирована, её изменение и развитие, по нашему мнению, происходит уже в неразрывной связи с изменением и развитием государственного управления в масштабах всего Советского Союза в целом и выходит за рамки объекта исследования. То есть дальнейшее эволюционирование системы советского государственного управления Калининградской областью уже выходит за рамки данного исследования, так как полностью интегрируется в общегосударственный процесс. Это, на наш взгляд, во многом обусловлено жесткой централизацией государственного управления, характерной для Советского государства, и как следствие малой степенью самостоятельности не только союзных республик СССР в целом, но и их административно-территориальных единиц.

Не менее важно установить и начальный этап периодизации. Для определения хронологических рамок этого этапа нельзя не обратиться к истории присоединения территории будущей Калининградской области.

Несмотря на то, что штурм города и крепости Кёнигсберг был завершён 9 апреля 1945 года, значительная часть территории Кёнигсбергской (а в последующем – Калининградской) области была занята советскими войсками несколько раньше. Соответственно, система военного управления данной территорией пер-

воначально возникла ещё до штурма Кёнигсберга. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении»¹ на территориях, в которых было объявлено военное положение, государственно-властные полномочия в сфере обороны, обеспечения государственной безопасности и общественного порядка переходили к военным советам фронтов, военных округов и армий. В тех местностях, где военные советы не образовывались, функции государственного управления в указанных отраслях передавались непосредственно высшему командованию войсковых соединений. Военное управление осуществлялось через систему военных комендатур. Так, военная комендатура города и крепости Кёнигсберг была создана уже в апреле 1945 г.²

Ученый-историк Г.В. Кретинин в работе «Военные комендатуры Кёнигсбергского особого военного округа в 1945-1946 годах» отмечает, что военные комендатуры территории, занимаемой советскими войсками располагались не только в Кёнигсберге, но и в иных населенных пунктах Восточной Пруссии и играли важную роль в налаживании мирной жизни, защите и снабжении продовольствием местного немецкого населения, а позднее и советских граждан³.

Для периодизации исследуемого процесса представляет важность то, что советские войска продвигались по территории Восточной Пруссии постепенно, начиная с октября 1944 года. По состоянию на 27 октября 1944 года значительная часть Восточной Пруссии уже была занята советскими войсками. Следовательно, необходимость управления данной территорией возникла уже тогда. Управленческими функциями были наделены военные комендатуры. Решение о необходимости создания военных комендатур было принято командованием Военного Совета 3-го Белорусского фронта 12 октября 1944 года. Изначально подчиненным армиям приказывалось создавать нештатные военные комендатуры из резерва офицер-

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к. ю. н. Мандельштам Ю. И. — Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 213—215.

² Восточная Пруссия: С древнейших времен до конца второй мировой войны / В.И. Гальцов, В.С. Исупов, В.И. Кулаков. — Калининград: Калининградское кн. изд-во, 1996. С. 440.

³ Кретинин Г.В. Военные комендатуры Кёнигсбергского особого военного округа в 1945-1946 годах // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2006. № 12. С. 55-56.

ского состава. Контроль за деятельностью таких комендатур поручалось осуществлять военным советам армий. Отделение комендантской службы штаба армии в составе четырех человек должно было непосредственно руководить нештатными комендатурами¹. Следовательно, правомерно утверждать, что именно с этого момента началось формирование системы управления на территории Кёнигсбергской области. Несмотря на то, что первые военные комендатуры были нештатными, именно через них Военный Совет 3-го Белорусского фронта как коллегиальный военный орган непосредственно осуществлял управление подконтрольной территорией.

Таким образом, первый этап периодизации мы связываем с формированием системы военного управления новоприсоединенной территорией. Начавшись 12 октября 1944 года, этот этап продлился вплоть до 7 апреля 1946 года, когда Постановлением Совета Министров СССР № 783 «Об административном устройстве города Кёнигсберга и прилегающего к нему района»² была изменена организационно-правовая форма реализации функций государственного управления областью. Временное гражданское управление бывшего Особого военного округа заменено на новый уже не военный орган - областное управление по гражданским делам, подчиненное непосредственно Совету Министров СССР, а также соответствующие управления в городах и районах.

На данном этапе государственное управление областью было исключительно военным и реализовывалось через организационно-правовую форму военных комендатур. Несмотря на то, что для решения мирных задач в соответствии с п. 1 Постановления Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 10 мая 1945 года № 028³ в городе Кёнигсберге создавалось Временное управление по гражданским делам, вся полнота власти принадлежала военным. Временное управление по

¹ Кретинин Г.В. Военные комендатуры 3-го Белорусского фронта в Восточной Пруссии (октябрь 1944 – май 1945 года) // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2011. № 12. С. 68.

² Самая западная: Сборник документов и материалов о становлении и развитии Калининградской области – Калининград Кн. изд-во, 1980-1987. Вып. 1. 1946-1952 гг. - 1980. С. 18.

³ ГАКО. Ф. Р-330. Оп 2. Д. 1. Л. 7-12.

гражданским делам было полностью подконтрольно и подотчетно военной комендатуре города и крепости Кёнигсберг.

Форма военного управления территорией на исследуемом этапе являлась вынужденной мерой временного характера. Реализация основных функций государственного управления областью через систему военных комендатур происходила в условиях, когда юридическая судьба бывшей немецкой территории ещё не была окончательно закреплена. Более того, переселенческий процесс только начинался, и количество советских граждан для проведения выборов и образования конституционных органов государственного управления было недостаточным.

Начало следующего этапа, по нашему мнению, пришлось на 7 апреля 1946 года. Мы связываем эту дату с прекращением полномочий военных органов по осуществлению государственного управления новоприобретенной территорией и с учреждением временных органов гражданского управления. Именно тогда Постановлением Совета Министров СССР от 7 апреля 1946 года № 783 «Об административном устройстве города Кёнигсберга и прилегающего к нему района» в целях административно-хозяйственного руководства новой областью было создано областное управление по гражданским делам, подчиненное непосредственно Совету Министров СССР, а также соответствующие управления в городах и районах¹.

Этот этап, на наш взгляд, продолжался до 28 мая 1947 года, когда вновь произошла смена организационно-правовой формы реализации функций государственного управления Калининградской областью. Ранее функционировавшие управления по гражданским делам выполнили возложенные на них задачи и были упразднены. Вместо них Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР создавались предусмотренные Конституцией РСФСР 1937 г. исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся.

¹ Самая западная: Сборник документов и материалов о становлении и развитии Калининградской области – Калининград Кн. изд-во, 1980-1987. Вып. 1. 1946-1952 гг. - 1980. С. 18.

Третьим и завершающим этапом послужило формирование конституционных органов советского государственного управления Калининградской областью. Начавшись 28 мая 1947 года с учреждения исполкомов, данный этап завершился в начале 1950-х гг., когда система местных Советов депутатов трудящихся, их исполкомов и отраслевых органов государственного управления уже была сформирована и вступила в стадию дальнейшего развития.

В некоторых из приведенных этапов, на наш взгляд, можно выделить и несколько стадий. Такие стадии сменяют друг друга в рамках одного этапа, так как при наличии некоторых отличий не лишены главных общих черт, позволяющих отнести их к тому или иному этапу формирования системы советского государственного управления Калининградской областью. Т.е. в рамках стадий не происходит полной смены организационно-правовой формы реализации функций государственного управления.

В рамках первого этапа временного военного управления мы выделяем три стадии. Первая стадия проходила с 12 октября 1944 года по 9 апреля 1945 года и была связана с развертыванием системы военных комендатур на присоединяемой территории будущей Калининградской области. К 10 апреля 1945 года после штурма города и крепости Кёнигсберг система военных комендатур полностью сформировалась.

Второй стадией первоначального этапа, по нашему мнению, является создание и функционирование в соответствии п. 1 Постановления Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 10 мая 1945 года № 028 Временного управления по гражданским делам в целях обеспечения управления местным немецким населением. На этой стадии система временного военного управления усложняется в связи с необходимостью решения задач мирного характера. Стадия завершается 9 июля 1945 года, когда приказом Народного комиссариата обороны СССР № 0139 «Об организации новых округов и изменении границ существующих военных округов»¹ фронты преобразуются в военные округа. Соответственно, сложившаяся к данному моменту система военного управления, подчиненная Военному Со-

¹ Военный энциклопедический словарь: в 2 т. М., 2001. Т. 2. С. 246.

вету 3-го Белорусского фронта утрачивает свою легитимность. На территории будущей Калининградской области вместо 3-го Белорусского фронта образовывается Особый военный округ.

Следующая стадия, наступив 9 июля 1945 года, связана с формированием новой системы военного управления, которая была подотчетна Военному Совету Особого военного округа. Постановлением Военного Совета Особого военного округа от 19 ноября 1945 г. № 016¹ было учреждено новое Временное гражданское управление. Согласно п. 13 Постановления функционировавшее ранее на основании Постановления Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 10 мая 1945 года № 028 Временное управление по гражданским делам к 25 ноября 1945 года должно было быть упразднено. Данная стадия, а вместе с ней и первоначальный этап становления системы советского государственного управления на территории Калининградской области, как уже было указано, завершается 7 апреля 1946 года, когда Постановлением Совета Министров СССР № 783 «Об административном устройстве города Кёнигсберга и прилегающего к нему района» было образовано областное гражданское управление, подчиненное непосредственно Совету Министров СССР.

Выделение трех приведенных стадий позволяет глубже раскрыть процесс формирования системы советского государственного управления на территории Калининградской области. Тем не менее, мы считаем, что выделять их в отдельные этапы нецелесообразно. На каждой из стадий сохранялись ключевые признаки, присущие первому этапу предложенной нами периодизации, а именно: управление носило военный характер и органы управления являлись временными и неконституционными.

На втором этапе, то есть с 7 апреля 1946 года по 28 мая 1947 года в период временного гражданского управления через неконституционные органы, выделять какие-либо стадии, по нашему мнению, не следует. Это связано с тем, что с юридической точки зрения процесс формирования системы органов государственного управления областью на данном этапе протекал достаточно однородно. На уровне

¹ ГАКО. Ф. Р-330. Оп. 2. Д. 4. Л. 13-32.

Калининградской области создавалось Управление по гражданским делам, подчиненное непосредственно Совету Министров СССР, и соответствующие управления в районах и городах. Эти временные органы просуществовали до окончания этапа и формально-юридически не претерпевали каких-либо изменений.

Три стадии возможно выделить на завершающем этапе формирования конституционных органов советского государственного управления Калининградской областью.

Первую стадию мы обозначим как подготовительную. По нашему мнению она продлилась с 28 мая 1947 года (дата образования исполкомов местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области) по 21 декабря 1947 года (день выборов в местные Советы). В этот период были учреждены конституционные органы советского государственного управления – исполнительные комитеты, но образованы они были неконституционным путём (члены исполкомов были назначены федеральным центром до выборов в местные Советы депутатов трудящихся). Вместе с тем, шла подготовка к выборам.

Вторая стадия длилась с 21 декабря 1947 г. по 7 января 1948 года, когда после прошедших выборов в Советы депутатов трудящихся Калининградской области состоялась первая сессия Калининградского областного Совета депутатов трудящихся, в ходе которой образовались отделы и управления облисполкома, были избраны и приступили к выполнению своих обязанностей постоянные депутатские комиссии. К этому моменту нижестоящие Советы уже провели свои первые сессии, а временные органы военного и гражданского управления были полностью заменены на конституционные органы государственного управления.

На завершающей стадии с 8 января 1947 года по 1950-е гг. система государственного управления Калининградской областью характеризуется устойчивым развитием. Смены организационно-правовой формы органов государственного управления уже не происходит, но система в целом ещё не полностью соответствует нормам действовавших тогда Конституций СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., сохраняются некоторые особенности, обусловленные специфическим положением молодой Калининградской области.

Безусловно, установленные нами хронологические рамки не являются жесткой безальтернативной схемой. Однако приведенная нами периодизация позволяет раскрыть процесс поэтапного формирования системы государственного управления на основе юридического критерия смены организационно-правовых форм органов государственного управления, иллюстрирует сложность данного процесса и даёт представление о его ключевых особенностях. Так, зарождение системы советского государственного управления Кёнигсбергской, а затем и Калининградской областью связано с созданием системы военных комендатур, через которые осуществлялось временное военное управление. Это являлось вынужденной мерой, связанной с юридической неопределенностью судьбы территории, отсутствием на ней советских граждан и невозможностью одномоментного создания конституционных органов государственного управления, организации и проведения выборов. После того, как новоприобретенная область официально вошла в состав РСФСР указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1946 года, военное управление ликвидировалось, вместо него учреждалось гражданское. Для этого создавалась система временных невоенных органов, включавшая в себя областное управление по гражданским делам, находящееся в прямом подчинении Совета Министров СССР, а также районные и городские управления. На третьем этапе были созданы конституционные органы государственного управления, которые к 1950-м гг. вступили в период устойчивого развития.

Таким образом, предлагаемая нами периодизация формирования системы советского государственного управления на территории Кёнигсбергской области (впоследствии - Калининградской) включает в себя три этапа, часть из которых делится на несколько стадий:

1) 12 октября 1944 года - 7 апреля 1946 года – этап временного военного управления;

1.1. 12 октября 1944 года - 9 апреля 1945 года – стадия развертывания системы военных комендатур на присоединяемой территории будущей Калининградской области;

- 1.2. 10 мая 1945 года - 9 июля 1945 года – стадия функционирования Временного управления по гражданским делам, учрежденного Военным Советом 3-го Белорусского фронта;
- 1.3. 9 июля 1945 года - 7 апреля 1946 года – стадия формирования системы военного управления, подотчетной Военному Совету Особого военного округа;
 - 2) 7 апреля 1946 года - 28 мая 1947 года – этап временного гражданского управления;
 - 3) 28 мая 1947 года – 1950-е гг. – этап формирования конституционных органов советского государственного управления;
 - 3.1. 28 мая 1947 года - 21 декабря 1947 года – подготовительная стадия, в ходе которой для организации и проведения выборов были созданы исполкомы местных Советов депутатов трудящихся;
 - 3.2. 21 декабря 1947 г. - 7 января 1948 года – стадия непосредственного формирования советских конституционных органов государственного управления, в рамках которой были проведены первые сессии местных Советов депутатов трудящихся Калининградской области первого созыва, избраны исполнительные комитеты в установленном Конституцией РСФСР 1937 г. порядке и образованы отделы и управления исполкомов;
 - 3.3. 8 января 1948 года – 1950-е гг. – стадия развития системы конституционных органов советского государственного управления в Калининградской области.

ГЛАВА 2. СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД ВРЕМЕННОГО ВОЕННОГО И ГРАЖДАНСКОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ КЁНИГСБЕРГСКОЙ (КАЛИНИНГРАДСКОЙ) ОБЛАСТИ

§1. Организационно-правовые основы формирования системы временного военного управления на территории Кёнигсбергской области

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении»¹ все полномочия в сфере государственного управления вопросами обороны, безопасности и обеспечения общественного порядка на территориях, в которых объявлено военное положение, передавались военным советам фронтов, армий и военных округов.

На этом основании занятая советскими войсками территория Восточной Пруссии, включая город-крепость Кёнигсберг, штурм которого завершился 9 апреля 1945 года, находилась в ведении Военного Совета 3-го Белорусского фронта, который реализовывал функции по временному государственному управлению через систему военных комендатур. Система военных комендатур начала формироваться раньше, ещё в 1944 году и постоянно видоизменялась в ходе продвижения советской армии по Восточной Пруссии.

Такая форма управления была учреждена Государственным комитетом обороны СССР. Здесь, прежде всего, необходимо отметить, что Государственный комитет обороны СССР согласно совместному Постановлению Президиума Верховного Совета СССР и Совета Народных Комиссаров СССР от 30 июня 1941 года «О создании Государственного комитета обороны» являлся чрезвычайным органом управления и обладал в военные годы всей полнотой власти на территории Советского Союза.

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к. ю. н. Мандельштам Ю. И. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 213—215.

29 июля 1944 года Государственный комитет обороны в связи с вступлением советских вооруженных сил в Польшу принял постановление, согласно которому в каждом уездном, волостном центре и наиболее крупных населенных пунктах, а также на железнодорожных станциях, шоссейно-грунтовых и водных путях сообщения, занятых советскими войсками, приказом соответствующего Военного Командования назначаются военные коменданты. Военные коменданты были уполномочены устанавливать и охранять порядок тыла сообразно военной обстановке. Срок функционирования военных комендатур определялся до восстановления в вышеуказанных пунктах работы в нормальном режиме местных администраций¹.

И.В. Сталин конкретизировал данное указание. Согласно директиве от 20 апреля 1945 года, направленной командующим 1-м Белорусским и 1-м Украинским фронтам, на занимаемых территориях предписывалось создавать немецкие администрации².

Конкретный порядок организации фронтовых и армейских военных комендатур был определен в директиве Генерального штаба Красной армии от 10 октября 1944 года № 205303, которой дополнялись положения приведенного выше постановления Государственного комитета обороны от 29 июля 1944 года³.

Военный Совет 3-го Белорусского фронта на основе данной директивы дал указание подчиненным армиям создать нештатные армейские военные комендатуры. Контроль над работой военных комендатур поручался военным советам армий через отделение комендантской службы штаба, которое включало в себя четверых служащих⁴.

Решением Военного Совета 3-го Белорусского фронта учреждались районные и городские военные комендатуры, функции по управлению которыми возла-

¹ Кретинин Г.В. Еще раз о военных комендатурах Кёнигсбергского особого военного округа в 1945—1946 годах // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. Вып. 12: Сер. Гуманитарные науки. Калининград, 2007. С. 89.

² СССР и германский вопрос. 1941—1949: док. из АВПр. М., 2000. Т. 2. С. 15.

³ Кретинин Г.В. Военные комендатуры 3-го Белорусского фронта в Восточной Пруссии (октябрь 1944 — май 1945 года) // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2011. № 12. С. 68.

⁴ Там же.

гались первоначально на фронтовой отдел учета и укомплектования штаба. Позднее, 13 ноября 1944 года, в составе фронтового отдела учета и укомплектования штаба было создано дополнительное отделение. В ведении новообразованного отделения находилось осуществление руководства деятельностью районных и городских военных комендатур¹.

На основании решений комендантов военных комендатур районов и городов создавались участковые военные комендатуры. По отношению к районным и городским военным комендатурам участковые военные комендатуры были нижестоящими и образовывались в иных населенных пунктах соответствующего района, а также при стратегически значимых объектах инфраструктуры.

В штат участковых военных комендатур входили начальник комендатуры, его заместитель или помощник и военнослужащие рядового и сержантского состава в количестве 5-6 человек.

В результате продвижения советских войск по территории Восточной Пруссии возникала необходимость оптимизировать структуру военных комендатур. Согласно директиве Генерального штаба Красной армии № орг/6/8393 от 14 февраля 1945 года при Военных Советах 3-го Белорусского и 1-го Прибалтийского фронтов были сформированы отделы по руководству военными комендатурами. Часть военных комендатур, соответственно, перешла в ведение 1-го Прибалтийского фронта².

Военная комендатура самого города Кёнигсберг была создана на основании решения Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 30 марта 1945 года. Ко 2 апреля отделу по руководству военными комендатурами было необходимо произвести формирование городской военной комендатуры и создать восемь районных комендатур³.

¹ Кретинин Г.В. О некоторых вопросах деятельности советских военных комендатур на территории Кёнигсбергского особого военного округа в 1945—1946 гг. // Флагман: воен. науч. сб. Калининград, 2006. № 10. С. 3.

² Там же. С. 70-71.

³ Кретинин Г.В. Военные комендатуры 3-го Белорусского фронта в Восточной Пруссии (октябрь 1944 — май 1945 года) // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2011. № 12. С. 73.

Таким образом, система военного управления территорией будущей Калининградской области начала складываться ещё в 1944 году по мере продвижения советских войск по Восточной Пруссии. По состоянию на 9 апреля 1945 г., когда завершился штурм города и крепости Кёнигсберг, данная система имела пятизвенную структуру. Военный Совет 3-го Белорусского фронта являлся высшим коллегиальным органом руководства подчиненными ему воинскими формированиями. При Военном Совете функционировал отдел по руководству военными комендатурами. Военные комендатуры образовывались на уровне районов и городов. В систему входили также участковые военные комендатуры. Названные военные органы первоначально осуществляли управленческие функции на части территории Восточной Пруссии, которая в последующем вошла в состав Советского Союза.

Проследив процесс создания и реорганизации военных комендатур, можно сделать вывод, что их структура постоянно менялась и оптимизировалась. Это было обусловлено рядом факторов. Во-первых, захват территории Восточной Пруссии происходил поэтапно. Следовательно, подконтрольная Военному Командованию 3-го Белорусского фронта территория постепенно расширялась и меняла свой статус с фронтовой на тыловую, что вызывало необходимость изменения структуры военных комендатур и их штатов.

Во-вторых, именно Военный Совет 3-го Белорусского фронта определял конкретную систему и штаты военных комендатур, руководствуясь лишь наиболее общими указаниями ГКО и Генерального штаба Красной Армии, а также учитывая ранее существующее административно-территориальное деление занимаемой части Восточной Пруссии. Соответственно, система военных комендатур адаптировалась, прежде всего, под конкретные военные нужды, возникающие в тот или иной момент времени.

В функции военных комендатур входило не только решение военных задач, но и регулирование вопросов общего административно-хозяйственного характера. Так, на подведомственных территориях военные комендатуры осуществляли полномочия по организации экономического развития районов, продовольственного

снабжения населения, его медицинского и коммунально-бытового обслуживания, по учету местного населения, налаживанию сельского хозяйства и работы предприятий местной промышленности.

Тем не менее, в компетенцию военного управления Кёнигсбергской областью в полном объеме решение задач экономического характера (восстановление сельского хозяйства, коммунально-бытового снабжения, промышленности, торговли и т.п.) не входило. В этих целях 10 мая 1945 года в соответствии с п. 1 Постановления Военного Совета 3-го Белорусского фронта № 028¹ при военной комендатуре города и крепости Кёнигсберг был создан новый уникальный временный орган государственного управления - Временное управление по гражданским делам при военной комендатуре города и крепости Кёнигсберг. Штат нового органа в целом был совсем небольшим и включал в себя всего 73 сотрудника.

Как следовало из текста Постановления Временное управление по гражданским делам создавалось для обеспечения управления местным немецким населением. Во главе нового органа находился заместитель военного коменданта города по гражданскому управлению (п. 2 Постановления). Как мы видим, новый орган государственного управления гражданскими делами был полностью подчинен военной комендатуре города и крепости Кёнигсберг.

В п. 3 Постановления Военного Совета 3-го Белорусского фронта № 028 устанавливалась структура Временного управления по гражданским делам при военной комендатуре города и крепости Кёнигсберг, которая включала в себя шесть отделов, а именно:

- 1) паспортный отдел;
- 2) отдел местной промышленности;
- 3) административный отдел;
- 4) отдел торговли;
- 5) коммунально-бытовой отдел;
- 6) отдел здравоохранения.

¹ ГАКО. Ф. Р-330. Оп 2. Д. 1. Л. 7-12.

Указанная в вышеприведенном пункте 3 Постановления Военного Совета 3-го Белорусского фронта № 028 структура Временного управления по гражданским делам выстраивалась по функциональному критерию. Каждый отдел должен был осуществлять управление в той или иной сфере по основным направлениям управленческой деятельности.

Согласно п. 4 Постановления Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 10 мая 1945 года № 028 помимо отделов Временного гражданского управления, в структуре нового органа образовывались отделения на уровне районов:

- 1) административное отделение;
- 2) коммунально-бытовое отделение;
- 3) отделение здравоохранения;
- 4) отделение промышленности и торговли;
- 5) паспортное бюро.

В связи с этим в военных комендатурах районов вводилась должность заместителя районного коменданта по гражданскому управлению.

Как и отделы, отделения Временного управления по гражданским делам в районах создавались по тем же основным направлениям управленческой деятельности.

Новый орган управления должен был быть создан в сжатые сроки – до 15 мая 1945 года, т.е. всего за пять дней (п. 8 Постановления Военного Совета 3-го Белорусского фронта № 028). Столь короткий срок на создание Временного гражданского управления мы объясняем спецификой военного времени, которое диктовало необходимость как можно быстрее решать управленческие задачи на местах. При этом вполне очевидно, что на территории будущей Калининградской области, которая только перешла под контроль Советского Союза объем работы был весьма существенным.

11 мая 1945 года во исполнение Постановления Военного Совета 3-го Белорусского фронта № 028 военный комендант города и крепости Кёнигсберг издал Приказ № 021 об организации при комендатуре города Временного гражданского

управления¹, в соответствии с п. 3 которого начальнику строевого отдела управления военного коменданта города и крепости Кёнигсберг приказывалось сформировать отделы и отделения Временного гражданского управления.

Военный комендант города и крепости Кёнигсберг разработал Временную инструкцию по организации Временного гражданского управления в городе Кёнигсберг², которая была направлена на регулирование работы нового органа управления. Инструкция является особенно ценным источником, ведь её анализ даёт возможность конкретизировать функции Временного гражданского управления.

Согласно п. 1-7 ст. 1 Временной инструкции новообразованный орган создавался в связи с необходимостью обеспечить управление местным населением города и выполнял функции по размещению немецкого населения, приведению жилого фонда и районов расположения населения в надлежащий порядок, их содержанию, регистрационно-учетные функции в отношении местного немецкого населения, включая выявление его профессионального состава, выдачу временных справок и документов, функции по систематическому наблюдению и контролю над немецким населением в целях воспрепятствования самовольному покиданию установленного места жительства, по организации работы местного населения по массовому засеиванию огородов и посевов для обеспечения себя продовольствием. Помимо этого управление должно было заниматься разработкой и представлением военному коменданту города и крепости Кёнигсберг проектов объявлений и приказов по поддержанию на подведомственной территории установленного режима, обеспечению спокойствия, регулированию поведения населения и иным административным вопросам. Временное управление по гражданским делам также организовывало налаживание пуска и бесперебойной работы местных промышленных предприятий, предприятий коммунально-бытового назначения, восстановление рыбного промысла, регулирование местной торговли, оказание местному населению медицинской помощи.

¹ ГАКО. Ф. Р-330. Оп 2. Д. 1. Л. 13.

² ГАКО. Ф. Р-330. Оп 1. Д. 18. Л. 1-10.

Таким образом, мы видим, что ключевые задачи, поставленные перед Временным управлением по гражданским делам, состояли в оперативной организации мирной жизни гражданского населения на подведомственной территории.

Во главе Временного управления по гражданским делам согласно ст. 2 Временной инструкции находился заместитель военного коменданта города и крепости по гражданскому управлению. Он напрямую подчинялся военному коменданту города и крепости Кёнигсберг. В структуру управления первоначально было включено 7 отделов:

- 1) административный отдел;
- 2) паспортный отдел;
- 3) отдел местной промышленности;
- 4) коммунально-бытовой отдел;
- 5) отдел торговли;
- 6) продовольственный отдел;
- 7) отдел здравоохранения.

Временной инструкцией в структуре Временного гражданского управления было предусмотрено на один отдел больше, чем указывалось в Постановлении Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 10 мая 1945 года № 028, а именно, добавлялся самостоятельный продовольственный отдел.

На районном уровне Временными гражданскими управлениями руководили заместители военных комендантов по гражданскому управлению. Они были подчинены военным комендантам соответствующих районов. По вопросам управления гражданским населением районные управления были обязаны исполнять указания вышестоящего Временного гражданского управления при военном коменданте города и крепости Кёнигсберг.

В районах Временные управления по гражданским делам имели по шесть отделений, а именно:

- 1) административное отделение;
- 2) паспортное бюро;
- 3) отделение промышленности и торговли;

- 4) коммунально-бытовое отделение;
- 5) продовольственное отделение;
- б) отделение здравоохранения.

В ст. 3 Временной инструкции по организации Временного гражданского управления приводились конкретные функции должностных лиц Временного гражданского управления. Как следует из п. 1 ст. 3 Временной инструкции в функции заместителя военного коменданта по гражданскому управлению как руководителя нового органа входили следующие:

а) разработка и представление военному коменданту города и крепости Кёнигсберг всех необходимых документов и материалов по вопросам установления и поддержания порядка и спокойствия среди местного населения;

б) разработка и представление военному коменданту города и крепости Кёнигсберг для утверждения проектов различных актов, регулирующих административные вопросы и вопросы управления местным гражданским населением;

в) доведение до сведения местного населения всех приказов и распоряжений советского военного командования и военного коменданта города и крепости Кёнигсберг;

г) разработка и представление военному коменданту города и крепости Кёнигсберг необходимых соображений по ликвидации любых проявлений и следов фашизма в городе и среди населения;

д) руководство учетом местного немецкого населения, руководство выдачей местному населению временных документов и справок, руководство расселением населения в зависимости от наличия жилого фонда, осуществление контроля за надлежащим состоянием мест проживания немецкого населения, недопущение самовольного передвижения населения между районами;

е) принимает меры к пуску предприятий мелкой промышленности для обеспечения нужд Красной Армии, воинских частей и учреждений, расположенных в городе, а также для обеспечения нужд немецкого населения;

ж) принимает меры к пуску коммунально-бытовых предприятий, электростанций, водопровода, канализации, бань, парикмахерских, столовых, портняжных, сапожных, ремонтных и починочных мастерских;

з) принимает меры к развитию среди населения местной торговли, в первую очередь предметами первой необходимости;

и) руководит работой органов здравоохранения среди немецкого населения и общей работой по санитарному оздоровлению города;

к) руководит организацией продовольственного дела среди населения, организует изыскание дополнительных ресурсов продовольствия, организует засев огородов местным населением;

л) руководит работой карточных бюро по выдаче продовольственных карточек;

м) ведет учет и отчетность по численности немецкого населения, его составу, профессиональным признакам, выделяет по требованию советского военного командования необходимый контингент рабочей силы;

н) ведет учет функционирующих предприятий торговли, промышленности и коммунально-бытового обслуживания;

о) ведет продовольственный учет.

Сопоставив вышеприведенные функции руководителя Временного гражданского управления с функциями отделов управления, мы приходим к выводу, что глава нового органа управления фактически несет личную ответственность за выполнение каждым отделом возложенных на него задач, т.к. функции руководителя управления практически полностью повторяют функции отделов Временного гражданского управления.

Временная инструкция не конкретизирует основные направления деятельности заместителей районных военных комендантов по гражданскому управлению, ограничиваясь отсылочной нормой, изложенной в примечании к ст. 3 инструкции. Согласно данному примечанию функции заместителей районных военных комендантов по гражданскому управлению в основном те же, что и у руководителя управления, но в масштабе подведомственного района.

Использованная формулировка хоть и способствовала процессуальной экономии в условиях необходимости быстрой организации деятельности нового органа, его структурных единиц и должностных лиц, но была довольно размытой. Из неё устанавливались различия функций главы Временного гражданского управления и заместителей районных военных комендантов по гражданскому управлению только по критерию территориальной юрисдикции, тогда как содержательная разница в объеме полномочий не регламентировалась¹.

Временная инструкция в ст. 4 довольно подробно перечисляла функции отделов Временного управления по гражданским делам при управлении коменданта города и крепости Кёнигсберг. Так, согласно п. А ст. 4 Временной инструкции «административный отдел являлся организационным и исполнительным органом по всем вопросам, касающимся управления местным населением». Из содержания данного пункта следовало, что отделы Временного управления по гражданским делам рассматривались как отдельные органы. Это подтверждалось и в пунктах Б, В, Г и Е ст. 4 Временной инструкции, где другие отделы управления также именовались органами. Между тем, фактически они входили в состав управления, т.е. не были наделены структурной обособленностью. Отделы функционировали не как самостоятельные органы, а как структурные подразделения управления.

Далее п. А ст. 4 Временной инструкции конкретизировал функции административного отдела. К ним были отнесены:

а) установление твердого порядка среди гражданского населения, создание твердого режима, обеспечивающего спокойствие для жизни и работы советских войск в городе;

б) разработка объявлений, приказов о порядке поведения в городе немецкого населения и поддержания спокойствия;

в) разработка и представление на утверждение различных организационных мероприятий, касающихся управления немецким населением;

¹ Рубашкин В.В. Некоторые аспекты правового регулирования деятельности временных органов советского государственного управления Кёнигсбергской областью // История государства и права. 2017. № 12. С. 37-38.

г) доведение до сведения немецкого населения всех объявлений и приказов советского военного командования и коменданта города и крепости Кёнигсберг;

д) учет настроения немецкого населения и соответствующее на них реагирование; регулирование взаимоотношений среди самого немецкого населения; контроль за деятельностью немецкого населения;

е) руководство административными отделениями районных гражданских управлений;

ж) контроль и проверка деятельности временных гражданских управлений при районных военных комендатурах.

Здесь обратим внимание на ряд моментов. Во-первых, административный отдел был наделен в основном контрольными и руководящими функциями наиболее общего характера. Во-вторых, в подпунктах е) и ж) п. А ст. 4 Временной инструкции упоминались «районные гражданские управления», «временные управления при районных военных комендатурах». Между тем, в первоначальном Постановлении Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 10 мая 1945 года № 028 районные гражданские управления не упоминались. В Постановлении лишь указывалось, что при комендатуре города создавалось «Временное управление по гражданским делам», а в районных военных комендатурах вводилась должность «зам. коменданта района по гражданскому управлению» и создавались отделения. То есть буквально предполагалось создание единого органа при городской комендатуре с отделениями в районах. На практике же выходило, что при районных комендатурах создавались свои временные гражданские управления. С другой стороны, нельзя исключить и вероятность того, что наличие районных управлений по гражданским делам в Постановлении № 028 предполагалось, исходя из общего смысла документа, и его автор счел излишним отдельно прописывать, что в районных военных комендатурах создавались свои временные управления по гражданским делам, подотчетные Временному управлению по гражданским делам военной комендатуры города и крепости Кёнигсберг. Как нами уже отмечалось, нормативно-правовые акты в анализируемый период времени носили, можно сказать, прикладной характер, и разрабатывались в крайне сжатые сроки. Это

неизбежно влекло за собой различные неточности и противоречия. К тому же, следует учитывать, что Временная инструкция разрабатывалась не профессиональным юристом, а непосредственно военным комендантом города и крепости Кёнигсберг.

Пункт Б ст. 4 Временной инструкции перечислял основные направления деятельности паспортного отдела. Указывалось, что данный отдел являлся регистрационным и учетным органом по численности немецкого населения, его профессиональному составу, размещению и расселению в черте города. Одновременно отдел являлся органом, организующим правильное использование немецкого населения для работ в городе. Последняя функция, на наш взгляд, больше подошла бы административному отделу, ведь в п. А ст. 4 Временной инструкции было четко прописано, что именно административный отдел являлся «организационным и исполнительным органом по всем вопросам, касающимся управления местным населением».

В пункте Б ст. 4 Временной инструкции перечислялись и конкретные функции паспортного отдела:

а) руководство учетом, регистрацией местного немецкого населения в районных военных комендатурах;

б) учет немецкого населения по численности, профессиональному составу, классовым признакам и бывшему местожительству;

в) расселение немецкого населения по районным военным комендатурам, исходя из наличия жилого фонда;

г) наблюдение за поведением немецкого населения, учет его настроения, работы и своевременное пресечение всяких попыток к организации сопротивления, нарушению спокойствия, пресечение попыток самовольного переселения населения из отведенных им помещений и районов;

д) составление отчетных данных по численности немецкого населения и представление таких данных в продовольственные органы для организации питания немецкого населения;

е) изучение практики работы по регистрации, учету немецкого населения, его использованию как рабочей силы и составление своих предложений;

ж) контроль и проверка работы паспортных бюро во временных гражданских управлениях при районных военных комендатурах.

Отметим, что пп. а п. Б ст. 4 Временной инструкции наделял паспортный отдел функцией руководства учетом и регистрацией местного немецкого населения именно в районных военных комендатурах. Сразу же возникает вопрос о разграничении полномочий между данным отделом и паспортными бюро районных гражданских управлений. По логике учет и регистрация населения в районных военных комендатурах должны были быть возложены на соответствующие отделения при районных гражданских управлениях, то есть на паспортные бюро.

Функции паспортного отдела, установленные пп. г п. Б ст. 4 Временной инструкции в части учета настроения немецкого населения практически дублировал пп. д п. А ст. 4 Временной инструкции, согласно которому функцией административного отдела являлся «учет настроений немецкого населения и соответствующее на них реагирование».

Согласно п. В ст. 4 Временной инструкции «отдел местной промышленности являлся организующим, руководящим и исполнительным органом по вопросам организации пуска и работы предприятий местной промышленности». К функциям отдела местной промышленности были отнесены следующие:

а) выявление, учет и подготовка предприятий местной промышленности к пуску;

б) подготовка энергетической базы для пуска предприятий;

в) подыскание сырья, топлива;

г) подыскание и расстановка рабочей силы;

д) пуск предприятий местной промышленности;

е) руководство работой предприятий местной промышленности;

ж) реализация продукции местной промышленности;

з) учет и отчетность по предприятиям местной промышленности.

Попутно отметим, что ввиду временного характера инструкции, крайне сжатых сроках её составления, функции отделов формулировались довольно абстрактно, лишь в самых общих чертах. Так, например, указывая среди функций отдела учет и отчетность по предприятиям местной промышленности, ни Временная инструкция, ни какой-либо иной акт не раскрывали порядок учета, не называли конкретные формы отчетности и её периодичность. Всё это решалось на практике и не было урегулировано правовыми актами.

Назначение коммунально-бытового отдела раскрывалось в п. Г ст. 4 Временной инструкции, где указывалось, что отдел коммунально-бытовой являлся организующим, руководящим и исполнительным органом по вопросам организации пуска и работы коммунально-бытовых объектов и предприятий. Отдел занимался следующими объектами и предприятиями: водопровод, канализация, бани, парикмахерские, мастерские бытового характера, починочные и ремонтные мастерские, могущими работать как для нужд Красной Армии, так и местного населения. Функции отдела формулировались аналогично функциям отдела местной промышленности, но применительно к коммунально-бытовым предприятиям.

П. Д ст. 4 Временной инструкции устанавливал функции отдела торговли. При этом выделялись два вида функций: основная функция и частные функции. К основной функции была отнесена организация в городе торговли среди местного населения. К частным функциям были отнесены:

- а) выявление ресурсов для торговли;
- б) организация торговой сети;
- в) руководство торговлей;
- г) учет и отчетность по торговле.

Функции продовольственного отдела (впоследствии данный отдел был расформирован, а его функции переданы отделу торговли) закреплялись в п. Е ст. 4 Временной инструкции. Продовольственный отдел являлся основным организующим и руководящим органом в вопросах продовольственного снабжения местного населения. В его функции входили:

- а) получение данных через паспортный отдел о количестве населения работающего, детей, нетрудоспособных и находящихся в больницах;
- б) составление заявок на потребное количество продовольствия для местного немецкого населения;
- в) подыскание и складирование ресурсов продовольствия;
- г) распределение ресурсов по районным военным комендатурам;
- д) составление заявок на продовольственные фонды в Интендантское управление фронта;
- е) выдача продовольственных карточек по районным военным комендатурам;
- ж) организация пунктов выдачи продовольствия немецкому населению;
- з) изучение практики снабжения немецкого населения;
- и) руководство и контроль делом продовольственного снабжения в районных комендатурах;
- к) учет и отчетность по продовольствию.

И, наконец, отдел здравоохранения в соответствии с п. Ж ст. 4 Временной инструкции осуществлял следующие функции:

- а) наблюдение за санитарным состоянием города и немецкого населения;
- б) организация лечебных учреждений для немецкого населения;
- в) контроль и наблюдение за состоянием лечебных учреждений для немецкого населения и состоянием лечебной работы;
- г) контроль и наблюдение за поведением немецкого лечебного персонала;
- д) обеспечение немецких лечебных заведений медикаментами за счет изыскания неучтенных ресурсов;
- е) контроль за обеспечением продовольствием немецкого населения в больницах;
- ж) составление необходимых предложений по улучшению санитарного состояния города и немецкого населения;
- з) санитарный учет и отчетность.

Следует отметить, что исходя из содержания ст. 4 Временной инструкции, административный отдел Временного управления по гражданским делам, паспортный отдел и продовольственный отдел были наделены контрольными функциями по отношению к нижестоящим отделениям, а остальные отделы (местной промышленности, торговли, здравоохранения и коммунально-бытовой) – нет. Так, например, административный отдел осуществлял не только руководство административными отделениями районных гражданских управлений, но и контролировал деятельность временных гражданских управлений при районных военных комендатурах в целом. Паспортный отдел контролировал и проверял паспортные бюро при районных комендатурах. Продовольственный отдел наделялся полномочиями по руководству и контролю за производственным снабжением в районных военных комендатурах. Конечно, вряд ли это значило, что отделения местной промышленности и торговли, здравоохранения и коммунально-бытовые отделения оставались бесконтрольны. По нашему мнению, контрольные функции в отношении данных отделений предполагались. При этом мы исходим из следующего. Во-первых, Временная инструкция не была совершенной, что признавалось самим автором инструкции в особых замечаниях к ней¹. Уровень юридической техники был недостаточно высок. Поэтому неудивительно, что при перечислении функций некоторых отделов контрольные полномочия не были указаны. Во-вторых, Временное управление по гражданским делам создавалось в рамках системы военного управления и было полностью подчинено военной комендатуре города и крепости Кёнигсберг. Должностные лица управления были военными. Поэтому и структура нового органа выстраивалась по военным принципам на основе жесткого вертикального подчинения. Глава Временного управления по гражданским делам был подотчетен военному коменданту города. Заместители военных комендантов по гражданскому управлению районных военных комендатур выполняли указания и директивы Временного гражданского управления при коменданте города и крепости Кёнигсберг. Соответственно все районные отделе-

¹ ГАКО. Ф. Р-330. Оп. 1. Д. 18. Л. 10.

ния должны были выполнять приказы отделов городского управления, а значит и отчитываться перед ними.

Что касается функций отделений Временного управления по гражданским делам при районных комендатурах, то они закреплялись по аналогии с функциями заместителей районных военных комендантов по гражданскому управлению. То есть в ст. 5 Временной инструкции указывалось: «Отделения временного гражданского управления при районных военных комендантах выполняют в основном функции отделов временного гражданского управления при коменданте города и крепости, но в районном масштабе». Но если по отношению к заместителям районных военных комендантов по гражданскому управлению различия в функциях с заместителем военного коменданта города не назывались, то по отношению к отделениям изменения были отражены во Временной инструкции. Так, согласно пп. 1-2 п. А ст. 5 Временной инструкции в отношении административных отделений закреплялись следующие изменения:

- 1) районные военные коменданты не издавали самостоятельно своих приказов относительно норм поведения населения, а лишь доводили до населения все объявления и приказы коменданта города и крепости;
- 2) административные отделения в районах руководили деятельностью старших по кварталам и по домам, используя их для доведения всех приказов советского военного командования и для наблюдения за проживанием немецкого населения.

П. Б ст. 5 Временной инструкции закреплял изменения в функциях паспортных бюро по сравнению с паспортным отделом. Паспортные бюро в районах являлись регистрационными и исполнительными органами, они вели фактически всю регистрацию и учет местного населения, осуществляли замену паспортов временными справками. Бюро следили за прибытием и убытием населения и всегда должны были иметь точные данные о составе населения по всем демографическим данным.

П. В ст. 5 Временной инструкции устанавливал изменения в функциях отделения торговли и промышленности в сравнении с отделом местной промыш-

ленности и отделом торговли. Указывалось, что отделение торговли и промышленности ведало торговлей в районе и пуском местных промышленных предприятий, кои могут быть подняты силами районов.

Отличия между функциями коммунально-бытового отделения и соответствующего отдела закреплялись в п. Г ст. 5 Временной инструкции, согласно которому коммунально-бытовое отделение ведало пуском в ход коммунально-бытовых предприятий районного значения, организацией бань, парикмахерских, столовых и всего другого, что могло быть использовано в районе для коммунально-бытовых нужд.

Согласно п. Д ст. 5 Временной инструкции продовольственное отделение в отличие от продовольственного отдела организовывало снабжение немецкого населения продовольствием по существующим нормам, изыскивало ресурсы для питания, организовывало подсобное, огородное хозяйства.

Наконец, в соответствии с п. Е ст. 5 Временной инструкции функции отделения здравоохранения в сравнении с функциями отдела здравоохранения претерпели следующие изменения:

- 1) отделение здравоохранения организовывало районные амбулатории для немецкого населения и руководило их деятельностью;
- 2) следило за санитарным состоянием района и местного населения;
- 3) вело противоэпидемическую борьбу;
- 4) следило за состоянием водоснабжения района.

Следует обратить внимание на то, что первоначально согласно Временной инструкции по организации Временного управления по гражданским делам города и крепости Кёнигсберга в структуру временного органа входил продовольственный отдел, а в районных управлениях – продовольственные отделения. Эти структурные единицы не были предусмотрены в Постановлении Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 10 мая 1945 года № 028. То есть в данной части Временная инструкция напрямую противоречила Постановлению Военного Совета 3-го Белорусского фронта. Между тем, Постановление обладало большей юридиче-

ской силой, нежели акт, принятый военным комендантом города и крепости Кёнигсберг.

Причина такого несоответствия, на наш взгляд, состоит в том, что военный комендант города и крепости Кёнигсберг должен был разработать Временную инструкцию в крайне сжатые сроки (для создания нового органа управления, как указывалось нами выше, отводилось всего пять дней). Учитывая отсутствие опыта создания временных военных органов управления гражданскими делами, Временная инструкция носила экспериментальный характер. В конце Временной инструкции даже имеется особое замечание: «Настоящее положение является временным и опытным и возможно, имеет ещё много недостатков. Положение подлежит изучению на практике с внесением в последующем коррективов».

Временная инструкция по организации Временного управления по гражданским делам с точки зрения юридической техники, конечно, была вовсе не совершенна. В ней содержалось достаточно много неточностей. Так, например, часть функций различных отделов Временного гражданского управления дублировалась или распределялась между отделами не самым эффективным образом. Число отделений в структуре районных управлений не соответствовало количеству отделов управления: на уровне районов функции по регулированию торговли и местной промышленности осуществлялись не двумя самостоятельными отделами как во Временном управлении по гражданским делам города и крепости Кёнигсберг, а одним отделением торговли и промышленности.

Тем не менее, Временная инструкция развивала и конкретизировала Постановление Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 10 мая 1945 года № 028. Будучи разработанной в кратчайшие сроки, Инструкция способствовала налаживанию и организации работы нового органа государственного управления. Были сформулированы конкретные задачи и основные направления деятельности Временного гражданского управления, его структурных подразделений и должностных лиц.

Некоторые противоречия оперативно устранялись уже в ходе работы Временного гражданского управления. Например, путаница с количеством отделов

устранялась приказом военного коменданта города и крепости Кёнигсберг № 044 от 26 мая 1945 года¹, в соответствии с которым из перечня отделов управления, указанных во Временной инструкции по организации Временного управления по гражданским делам, был исключен продовольственный отдел, а его функции были переданы отделу торговли города и районов. В районах соответственно единое отделение торговли и промышленности было разделено на два: отделение по торговле и отделение по руководству промышленностью.

Как мы видим, Временное гражданское управление было наделено конкретными функциями по нормализации обстановки после окончания боевых действий. Данный орган включал в свою структуру 6 отделов и 5 отделений. В основу структуры был положен функциональный критерий. К главным задачам управления были отнесены поддержание спокойствия и порядка среди местного населения, его паспортизация и учет, осуществление комплекса мероприятий по восстановлению предприятий коммунально-бытового обслуживания, местной промышленности, организация системы здравоохранения, руководство проведением сельскохозяйственных работ для обеспечения населения продовольствием.

В целом, правовое положение военных комендатур и Временного управления по гражданским делам было специфичным. На территории Кёнигсбергской области военные комендатуры реализовывали свои функции с учетом того, что юридическая судьба этой земли в рассматриваемый нами период ещё не была решена окончательно. Временное военно-гражданское управление устанавливалось на занятой советскими войсками немецкой территории, которая формально еще не вошла в состав Советского Союза. Все это не могло не сказаться на деятельности временных органов управления областью.

Так, с одной стороны, создание органов управления на местах из лояльного немецкого населения или восстановление ранее действовавших немецких администраций не предусматривалось, несмотря на то, что такой подход изначально предполагался согласно принятой И.В. Сталиным 20 апреля 1945 года директиве командованию 1-м Белорусским и 1-м Украинским фронтами, где предписыва-

¹ ГАКО. Ф. Р-330. Оп. 2. Д. 2. Л. 5-6.

лось «создавать немецкие администрации, а в городах ставить бургомистров-немцев». Вероятно ввиду того, что занятая восточно-прусская территория расценивалась как будущая советская земля. Вопрос присоединения к Советскому Союзу части Восточной Пруссии после окончания войны был предметом обсуждения ещё 01 декабря 1943 года в ходе совещаний глав правительств на Тегеранской конференции¹.

Создать конституционные органы государственного управления в рассматриваемый период также не представлялось возможным ввиду отсутствия на занятой территории достаточного количества советских граждан. Переселенческий процесс начался только в 1946 г.

По этим причинам реализация функций государственного управления на территории Кёнигсберга и примыкающих к нему районов осуществлялась в форме временного военного управления через систему подотчетных Военному Совету 3-го Белорусского фронта военных комендатур, которая складывалась и развивалась с момента занятия советскими войсками части Восточной Пруссии и продолжала функционировать в начале послевоенного периода.

С окончанием 9 мая 1945 года Великой Отечественной войны отпала необходимость в существовании фронтов. Приказом Народного комиссариата обороны СССР от 9 июля 1945 года № 0139 «Об организации новых округов и изменении границ существующих военных округов»² фронты преобразуются в военные округа. Вместо 3-го Белорусского фронта создавался Особый военный округ, в ведение Военного Совета которого перешла территория будущей Калининградской области. В связи с этим возникла необходимость формирования новой системы управления.

Однако новый орган управления гражданскими делами был создан не сразу. Только 19 ноября 1945 г. (спустя более четырех месяцев с момента упразднения

¹ Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны, 1941–1945 гг.: Сборник документов / М-во иностр. дел СССР. – М.: Политиздат, 1978 – Т. 2. Тегеранская конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (28 ноября – 1 дек.1943 г.). 1978. 198 с., 2 л. ил. С. 167.

² Военный энциклопедический словарь: в 2 т. М., 2001. Т. 2. С. 246.

фронтов) Постановлением Военного Совета Особого военного округа № 016¹ учреждается новое Временное гражданское управление. Цель деятельности данного органа состояла в управлении местным населением на подведомственной территории и осуществлении экономических функций по восстановлению народного хозяйства. К 25 ноября 1945 года должно было быть ликвидировано Временное управление по гражданским делам, учрежденное Постановлением Военного Совета 3-го Белорусского фронта от 10 мая 1945 года № 028 (п. 13 Постановления).

Согласно п. 2 Постановления Военного Совета Особого военного округа № 016 начальник временного гражданского управления и заместитель временного гражданского управления по политической части были допущены к исполнению обязанностей в рамках нового органа. Таким образом, новое Временное гражданское управление создавалось на базе ранее существовавшего управления, но не полностью дублировало его. Изменилась подчиненность, теперь Временное гражданское управление подчинялось Военному Совету Особого военного округа.

В соответствии с п. 3 Постановления Временное гражданское управление организовывалось в составе 14 структурных подразделений: промышленного отдела, коммунально-бытового отдела, финансового отдела, дорожного отдела, отдела здравоохранения, отдела Народного Образования и создания трудовых резервов, отдела кадров, сельско-хозяйственного управления, паспортного отдела, торгового отдела с городской базой при нем, административного отдела, ветеринарного отдела, организационно-планового отдела и инспекции пожарной охраны.

Как следует из п. 4 Постановления новое Временное гражданское управление укомплектовывалось, главным образом, за счет штата ранее сформированного Временного управления по гражданским делам при военной комендатуре города и крепости Кёнигсберг.

¹ ГАКО. Ф. Р-330. Оп. 2. Д. 4. Л. 13-32.

Иначе в новом органе решался вопрос организации районного управления. В соответствии с п. 7 Постановления Военного Совета Особого военного округа № 016 вместо существовавших ранее отделений при районных комендатурах в структуре нового Временного гражданского управления создавался отдел по руководству военным комендатурами. Данный отдел на территории округа осуществлял руководство районными военными комендатурами по вопросам гражданского управления.

Таким образом, мы видим, что функции Временного гражданского управления были расширены. Среди новых функций следует выделить восстановление на территории округа народного хозяйства, осуществление управления экономической, общественно-политической и культурной жизнью населения на социалистических началах.

Структура нового Временного гражданского управления также была расширена. В неё был включен ряд новых отделов: финансовый, дорожный, отдел народного образования, ветеринарный, сельскохозяйственный, организационно-массовый отдел.

Увеличился и штат управления, причем практически в два раза. Если раньше он составлял 73 сотрудника, то с 19 ноября 1945 г. – 134 сотрудника.

Однако на основании Постановления СНК СССР от 29 января 1946 года Особый военный округ был объединен с Прибалтийским¹. Историки О.Г. Фёдорова и Г.В. Кретинин полагают, что это привело к утрате легитимности Временного управления по гражданским делам, т.к. оно находилось в подчинении у Военного совета Особого военного округа, который фактически был упразднен. Учитывая, что сразу после объединения военных округов Временное управление по гражданским делам не было передано в ведение Военного совета Прибалтий-

¹ Военная энциклопедия: В 8 томах / Председатель Главной редакционной комиссии Иванов С.Б. — М.: Воениздат, 2002. — Т. 6: Огарков — «Прогресс». — С. 174.

ского военного округа, ученые приходят к выводу об установлении на территории юридического безвластия¹.

Мы не можем согласиться с такой позицией. Во-первых, ранее сформированная система органов военного управления фактически продолжала выполнять на местах свои функции. Временное гражданское управление не было ликвидировано, его полномочия на подведомственной территории не оспаривались ни местным населением, ни центральной властью. Изменения в системе военных округов влекли лишь смену ведомственной подчиненности Временного гражданского управления, но не полную утрату его легитимности с юридической точки зрения.

§2. Становление системы органов временного гражданского управления в Кёнигсбергской (Калининградской) области

7 апреля 1946 года указом Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании Кёнигсбергской области в составе РСФСР»² на территории города Кёнигсберга и прилегающих к нему районов была образована Кёнигсбергская область в составе РСФСР. Важнейшей проблемой тогда стала организация управления новой областью. Временное гражданское управление бывшего Особого военного округа прекращало свою деятельность. Вместо него создавался новый, уже невоенный орган. Постановлением Совета Министров СССР от 7 апреля 1946 года № 783 «Об административном устройстве города Кёнигсберга и прилегающего к нему района»³ в целях реализации функций государственного управления новой областью было создано областное управление по гражданским делам, подчинен-

¹ Фёдорова О.Г., Кретинин Г.В. О послевоенном восстановлении Калининградской области: к вопросу о конфликте властей // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2010. № 12. С. 64.

² Указ Президиума ВС СССР от 07 апреля 1946 года «Об образовании Кёнигсбергской области в составе РСФСР» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к. ю. н. Мандельштам Ю. И. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 47.

³ Самая западная: Сборник документов и материалов о становлении и развитии Калининградской области – Калининград Кн. изд-во, 1980-1987. Вып. 1. 1946-1952 гг. - 1980. С. 18.

ное непосредственно Совету Министров СССР, а также соответствующие управления в городах и районах.

Согласно п. 2 названного постановления для административно-хозяйственного руководства Кёнигсбергской областью временно создавалось Кёнигсбергское областное Управление по гражданским делам. На Управление возлагались задачи по организации работы и развитию промышленности, транспортного сообщения, коммунально-бытового обслуживания населения, обеспечению поддержания общественного порядка, налаживанию связи, торговли, организации работ по производству заготовок, сельскохозяйственных работ, осуществлению учета, хранения государственного имущества, регистрации местного населения, регистрации актов гражданского состояния, проведение мероприятий в финансово-налоговой сфере, а также функции по контролю, руководству и направлению деятельности органов здравоохранения, образования и социального обеспечения, учреждений культпросвета.

В соответствии с п. 3 постановления Совета Министров СССР от 7 апреля 1946 года № 783 для руководства административно-хозяйственной деятельностью в районах Кёнигсбергской области были созданы районные управления по гражданским делам, подчиненные непосредственно Кёнигсбергскому областному управлению по гражданским делам.

Как мы видим, новая организационно-правовая форма управления областью сложилась на базе существовавшего ранее Временного управления по гражданским делам с тем отличием, что новые органы не были по своей природе чрезвычайными военными органами, а представляли собой временные органы гражданского управления. Кёнигсбергское областное управление по гражданским делам и районные управления не были подчинены каким-либо военным комендатурам или иным органам военного управления. Однако основные функции новых управлений фактически дублировали функции Временного гражданского управления при Военном Совете Особого военного округа и подконтрольных ему органов.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 июля 1946 года Кёнигсбергская область переименована в Калининградскую, а город Кёнигсберг - в Калининград¹.

Вопрос взаимоотношений военных органов и органов гражданского управления был очень сложным. Формально власть принадлежала областному управлению по гражданским делам, но реально — военным органам. К середине лета 1946 года многие районные управления не имели помещений для работы. В распоряжении военных находились 30 из 36 работающих мельниц и хлебопекарен, 8 из 16 лесозаводов и деревообделочных мастерских². На наш взгляд, обоснован вывод О.Г. Фёдоровой и Г.В. Кретицина, что одной из причин сложившегося положения было то, что гражданские управления не имели физической возможности принять большое количество зданий и обеспечить их эксплуатацию и сохранность. Представители военного командования иногда злоупотребляли властью, часто самовольно действовали отдельные военнослужащие независимо от воинских званий и должностей³.

Нельзя не учитывать, что в Калининградской области в послевоенный период органы государственного управления при осуществлении своей деятельности подчинялись местным партийным структурам. Причем система партийных органов на территории области, включавшая в себя обком, горкомы и райкомы, была сформирована намного раньше образования местных конституционных органов государственной власти – Советов депутатов трудящихся. 4 декабря 1947 г. уже был проведен первый Пленум Калининградского обкома ВКП (б)⁴, а выборы в местные Советы прошли только 21 декабря 1947 г.

На местные партийные органы возлагались важнейшие задачи не только по хозяйственному восстановлению и освоению Калининградской области, но и по

¹ Указ Президиума ВС СССР от 04.07.1946 «О переименовании города Кенигсберга в город Калининград и Кенигсбергской области в Калининградскую область» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к. ю. н. Мандельштам Ю. И. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 47.

² Фёдорова О.Г., Кретицин Г.В. Указ. раб. С.65.

³ Там же. С. 65-66.

⁴ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 5. Л. 1.

укреплению советской идеологии среди заселяющих область граждан СССР. Согласно протоколу третьего Пленума Калининградского обкома ВКП (б) от 25-26 мая 1948 г. бюро обкома, горкомы, райкомы и первичные парторганизации в своей работе должны были учитывать особенности Калининградской области, «как области пограничной, где население состоит из переселенцев, прибывших из разных районов страны, с различными привычками, обычаями, традициями»¹.

Деятельность местных органов государственного управления в Калининградской области постоянно направлялась и контролировалась партийными структурами².

Партийные органы курировали деятельность временных органов управления, давали им прямые указания. Например, согласно протоколу заседания бюро Калининградского обкома ВКП (б) от 22 марта 1947 года Бюро постановило «поручить Городскому Гражданскому Управлению в соответствии с решением Совета Министров РСФСР в 10-дневный срок организовать городскую контору по очистке, укомплектовать её необходимыми кадрами», «обязать Городское Гражданское Управление и руководителей ведомственных организаций в период проводимого месячника построить во дворах жилых домов уборные, поставить ящики для мусора»³ и т.д.

Партия, по сути, держала под контролем абсолютно все вопросы социально-экономического и культурного развития, что считалось и в послевоенный период, и в более поздний, само собой разумеющимся⁴. Поэтому партийные инстанции в

¹ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 7.

² Гордеев И.А. Деятельность КПСС по созданию социалистического сельского хозяйства Калининградской области (1946-1952 гг.): дис... канд. ист. наук. Калининград, 1981. С.54-58.

³ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 18. Л. 35.

⁴ См., например: Борьба партии и рабочего класса за восстановление и развитие народного хозяйства СССР (1943 - 1950 гг.) / А. В. Краснов, Б. И. Гвоздев, В. З. Дробижев и др. М., 1978. - 324 с.; Андреев В.П. Руководство Коммунистической партией городскими Советами РСФСР. Томск, 1990. -235 с.; Безносиков Я. Н., Жданов Л. А. Коми областная партийная организация в период развития и укрепления социалистического общества в СССР, 1953 - 1961 // Очерки истории Коми областной организации КПСС. Сыктывкар, 1987. С. 112-119; Ионова В.М. Ленинская политика Коммунистической партии по вовлечению трудящихся местных национальностей в Советы Туркестана// Учен. зап./ Ленинабадский гос. пед. ин-т им. С.М. Кирова. Ленинабад. 1970. С. 21-40; Оборин Н.П. Областная партийная организация в борьбе за восстановление и развитие социалистического хозяйства и культуры в послевоенный период (1945-1952 гг.) //

то время не только олицетворяли собой местную власть, но и фактически имели безусловное первенство во властных отношениях по сравнению с местными органами государственного управления¹.

ВКП (б) в соответствии с её уставом и Конституцией СССР 1936 года была руководящей политической структурой в борьбе за социализм и победу коммунизма. В свою очередь высшим уровнем политической активности простых граждан считалось членство в ВКП (б). Согласно ст. 126 Конституции СССР в коммунистической партии объединялись «наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса, трудящихся крестьян и трудовой интеллигенции». Такой подход позволял эффективно использовать мобилизационные возможности партийных организаций не только в военные годы. Данный потенциал после окончания Великой Отечественной войны перенаправлялся в русло выполнения директив четвертого пятилетнего плана развития народного хозяйства², что было особенно важно на территории Калининградской области, которую необходимо было осваивать практически «с нуля». Например, из протокола заседания Бюро Калининградского обкома ВКП (б) № 10 от 16 апреля 1947 года следовало, что составление проекта пятилетнего плана развития народного хозяйства Калининградской области возлагалось на местные партийные структуры³.

Контрольные полномочия партийных органов, с одной стороны ограничивались применением внутрипартийных мер ответственности. С другой стороны, применение таких мер зачастую сопровождалось указаниями компетентным государственным органам рассмотреть вопрос о привлечении обвиняемого лица к

Очерки истории Воронежской организации КПСС. Воронеж, 1979. С. 112-127; Утенков А. Я. Борьба КПСС за восстановление народного хозяйства и дальнейшее развитие социалистического общества. М., 1974. -216 с.; Крупина С.П. Статистические источники о партийном составе сельских выборных органов в конце периода восстановления народного хозяйства: (На материалах европейского севера РСФСР) // Методология, источниковедение, историография советского общества. Ярославль, 1986. С. 13-18.

¹ Смирнова К.С. Местные Советы депутатов трудящихся в Советском государстве периода «оттепели» (1953-1964 гг.): историко-правовое исследование. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 41.

² Кометчиков И.В. Крестьянство и власть в 1945-1953 гг.: общественно-политическая жизнь и повседневность: По материалам областей Центрального Нечерноземья РСФСР: дис. ... канд. ист. наук. Калуга, 2005. С. 50.

³ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 18. Л. 125.

уголовной или административной ответственности. Так, согласно протоколу № 10 заседания бюро Калининградского обкома ВКП (б) от 16 апреля 1947 года заместитель начальника Славского районного Управления по гражданским делам был снят с занимаемой должности и исключен из членов партии за проявление мелкобуржуазных стремлений, выразившихся в незаконном приобретении мебели и других хозяйственных вещей в целях личного обогащения и за спекуляцию этими вещами. В свою очередь Облпрокурору было поручено привлечь виновного к уголовной ответственности¹.

Партийное руководство Калининградской областью в послевоенный период, на наш взгляд, имело ряд особенностей. Во-первых, как было указано выше, в Калининградской области партийные органы решали в первую очередь задачи по восстановлению местного хозяйства. Во-вторых, большое внимание уделялось пропагандистской работе в силу переселенческого характера местного населения и специфики территории области, которая ранее была немецкой. В-третьих, не на всех уровнях партийная работа была организована одинаково. Если Калининградский обком и горкомы в большинстве своём справлялись с возложенными на них центром задачами, то некоторые райкомы и первичные партийные организации, особенно в колхозах, работали не так эффективно. Характерным примером служит докладная секретарю Калининградского обкома партии о работе колхозных первичных партийных организаций в Полесском районе по состоянию на 25 февраля 1947 года, согласно которой партийные собрания в большинстве парторганизаций проводились нерегулярно; партийные решения принимались неконкретные, трудно поддающиеся контролю; партийное хозяйство находилось в негодном состоянии; учеба коммунистов не была организована; парторганизации не оказывали достаточной помощи правлениям колхозов². Такая особенность, на наш взгляд, вытекает из первых двух. Т.е. низкий уровень организации работы первичных партийных органов связан с дефицитом кадров, отсутствием опыта работы в области при большом количестве хозяйственных задач (область нужно было осваи-

¹ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 18. Л. 134.

² ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 74. Л. 6.

вать после присоединения к РСФСР). Ранее данная территория была немецкой, на ней пришлось впервые создавать все советские структуры, как партийные, так и государственные.

О сложности и ответственности работы партийного руководства красноречиво говорит печальный факт из истории Калининградской области, когда 18 июня 1947 года застрелился первый секретарь Калининградского обкома ВКП (б) Пётр Андреевич Иванов. Это произошло после того, как первый секретарь написал письмо непосредственно И.В. Сталину, в котором открыто указал на все лишения и проблемы, с которыми сталкиваются переселенцы, не получая достаточной поддержки центральных государственных и партийных органов. По результатам рассмотрения письма на совещании бюро ЦК ВКП (б) было принято решение направить в область комиссию во главе с А.Н. Косыгиным. По итогам работы комиссии Калининградская область была включена в пятилетний план восстановления и развития народного хозяйства СССР¹.

Что касается органов государственного управления, то система управлений по гражданским делам упраздняясь с 28 мая 1947 года, когда Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР вместо управлений по гражданским делам были образованы исполнительные комитеты областного, городских и районных Советов депутатов трудящихся.

Таким образом, с 7 апреля 1946 года по 28 мая 1947 года на этапе временного гражданского управления функции государственного управления Кёнигсбергской (после переименования – Калининградской) областью реализовывались в организационно-правовой форме управлений по гражданским делам. Данная система включала в себя областное управление по гражданским делам, подчиненное непосредственно Совету Министров СССР, а также соответствующие управления в городах и районах.

¹ Ржевский В. Письмо Сталину // Труд. Общественно-политическая газета. 2012. № 109. Режим доступа: http://www.trud.ru/article/03-08-2012/1279775_sovetskij_funktsioner_spas_kaliningrad_ot_goloda_no_sam_pogib.html.

На данном этапе партийные органы курировали деятельность гражданских управлений, давали им прямые указания. Большое внимание уделялось пропагандистской работе в силу переселенческого характера местного населения и специфики территории области, которая ранее была немецкой.

ГЛАВА 3. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ НА ЭТАПЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

§1. Образование и правовые основы деятельности исполнительно-распорядительных органов местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области с 1946 по 1947 гг.

После того как в 1946 г. Калининградская область официально была включена в состав РСФСР, возникла острая необходимость в формировании на новой территории конституционных местных органов государственной власти.

Согласно действовавшей на тот период времени Конституции СССР 1936 г. органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах (станицах, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах) являлись Советы депутатов трудящихся (ст. 94).

Советы представляли собой выборные органы государственной власти, которые избирались соответственно трудящимися края, области, автономной области, округа, района, города, села сроком на два года.

В силу ст. 99 Конституции СССР исполнительными и распорядительными органами краевых, областных, автономных областей, окружных, районных, городских и сельских Советов депутатов трудящихся являлись избираемые ими исполнительные комитеты в составе: председателя, его заместителей, секретаря и членов.

Аналогичные нормы содержались и в Конституции РСФСР 1937 года в статьях 77 и 81.

Примечательно, что на территории Калининградской области исполнительные комитеты были учреждены раньше, чем сами Советы. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1947 года¹ вместо временных органов - управлений по гражданским делам, формально выполнивших возложенные на них задачи первичной организации мирной жизни населения, были образованы

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 11. Д. 7. Л. 3.

исполнительные комитеты областного, городских и районных Советов депутатов трудящихся. Состав первых исполкомов был сформирован путём назначения их членов.

Выборы же в Советы прошли лишь 21 декабря 1947 г., то есть почти через полгода после образования исполнительных комитетов.

При этом следует отметить, что именно Советы депутатов трудящихся являлись органами государственной власти, а не исполкомы Советов. Это следует из буквального толкования ст. 94 Конституции СССР и ст. 77 Конституции РСФСР. Исполнительные комитеты, по сути, наделялись полномочиями Советами. Следовательно, исполкомы являлись органами государственного управления, но не органами государственной власти. Наделение всей полнотой власти системы Советов было продиктовано тем, что в СССР не признавался принцип разделения властей¹. Хотя, справедливости ради, отметим, что отсутствие разделения властей в Советском Союзе не означало смешения сфер и форм осуществления государственной власти². Однако необоснованно будет считать, что исполкомы были органами исполнительной власти. Советские Конституции такое словосочетание не использовали. Некоторые современные ученые считают иначе. Так, проф. Л.А. Нудненко и Е.Ю. Киреева полагают, что об обратном свидетельствуют названия некоторых государственных органов в РСФСР: «Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, «Совет Министров РСФСР – Правительство РСФСР – является высшим исполнительным органом государственной власти РСФСР»³. С этим нельзя согласиться. Во-первых, само словосочетание «исполнительная власть» непосредственно не фигурирует ни в названии указанных органов, ни в тексте Конституции РСФСР. Во-вторых, ВЦИК, Совет Министров РСФСР были высшими исполнительно-распорядительными органами государ-

¹ Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 51.

² Лунев А.Е. Указ. соч. С. 8-13.

³ Нудненко Л.А., Киреева Е.Ю. Становление исполнительной власти в контексте принципа разделения властей в Советской России // История государства и права. 2017. № 5. С. 52.

ственного управления, а вся власть по ст. 3 Конституции РСФСР 1937 г. принадлежала трудящимся в лице именно Советов.

Следует обратить внимание, что, исходя из ст.ст. 84-88 Конституции РСФСР 1937 года местные Советы функционировали сессионно. В периоды между сессиями функции государственного управления реализовывали постоянно действовавшие исполнительные комитеты.

Тем не менее, решение сначала организовать систему исполнительных комитетов в Калининградской области, все же было объяснимо.

Во-первых, для организации и проведения масштабных выборов на территории самой молодой области РСФСР было необходимо оперативно создать исполнительно-распорядительные органы, которые бы подготовили почву для последующего избрания Советов депутатов трудящихся.

Во-вторых, организация выборов в соответствии с действовавшим тогда советским законодательством являлась трудоемким процессом. Требовались создание избирательных комиссий, формирование избирательных округов, уточнение границ административно-территориальных единиц области, подготовка избирательных участков, оформление сопроводительной документации, работа с электоратом.

В то же время возникает вопрос: почему указанные функции не были возложены на уже сложившуюся в Калининградской области систему органов временного управления по гражданским делам? Однозначно ответить на данный вопрос трудно. С одной стороны у Советской власти имелась возможность не отступать от конституционных норм, учреждая исполкомы до избрания Советов депутатов трудящихся, а расширить полномочия временных органов, которые бы организовали выборы. Затем избранные в соответствии с Конституцией Советы депутатов трудящихся сформировали бы свои исполнительные комитеты. С другой стороны, временные органы гражданского управления, в отличие от исполнительных комитетов, вообще не были конституционными.

На наш взгляд, подобные действия властей были продиктованы тем, что для выполнения всех предварительных мероприятий с целью проведения первых

в Калининградской области выборов сложившаяся на тот момент система временных органов гражданского управления не была достаточно развита. Возникла необходимость построения более четкой, функциональной и обязательно постоянной системы органов государственного управления. Такой системой и стали исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся, которые в сравнении с временными управлениями по гражданским делам обладали большей компетенцией. К тому же, на тот момент полномочия исполнительных комитетов были намного более детально урегулированы законом, так как в отличие от уникальных временных органов гражданского управления, исполнительные комитеты функционировали на основной территории СССР уже много лет.

Есть и ещё одно возможное объяснение – это местная инициатива. Так, в фондах Государственного архива Калининградской области содержится письмо начальника Управления по Гражданским делам Калининградской области В. Борисова к секретарю Калининградского обкома ВКП/б, согласно которому ещё 30 июня 1946 г. Управление по Гражданским делам Калининградской области возбудило ходатайство перед Советом Министров РСФСР об утверждении штатов Облисполкома и его отделов. Далее указывалось, что Совет Министров РСФСР поддержал данную просьбу и внес предложение Государственной штатной комиссии при Совете Министров СССР об утверждении представленных штатов, однако вопрос этот не получил надлежащего разрешения. Поэтому 25 сентября 1946 г. Областное Управление вновь возбудило аналогичное ходатайство. 30 ноября 1946 г. Управлением в Совет Министров РСФСР был представлен материал об административном делении области и об образовании облисполкома, его отделов, а также исполкомов городских, районных, поселковых и сельских Советов¹.

В другом письме начальника Управления по Гражданским делам Калининградской области В. Борисова, адресованного начальникам нижестоящих Управлений, было прямо указано, что «Областное Управление по гражданским делам возбудило ходатайство перед Советом Министров РСФСР об образовании в Ка-

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 102а. Л. 12.

лининградской области исполкомов городских, районных, поселковых и сельских Советов»¹.

В чем крылась причина подобной областной инициативы? По нашему мнению, это объясняется, во-первых, желанием жителей молодой Калининградской области как можно скорее утвердить Советскую власть на новоприсоединенной территории. Представляется, что местные власти первым шагом на пути к этому видели создание конституционных исполнительно-распорядительных органов государственного управления. Во-вторых, на местах ощущалась острая нехватка кадров, была очевидна необходимость расширения не только штатов существующих органов, но и всей системы управления в связи с интенсивным развитием Калининградской области. Так, в правительственной телеграмме в Управление кадров ЦК ВКП/б начальник Управления по Гражданским делам Калининградской области писал: «Область с каждым днем развивается, растет промышленность, транспорт, организуются сотни колхозов и десятки совхозов, значительно растет население. Все это требует настоящего повседневного руководства. Однако Госштатная комиссия, подходя к нашей новой области шаблонно как к старым областям, до сих пор не желает решить вопроса структуры и штатов. Прошу Вас ещё раз помочь нам в решении этих вопросов, ибо страдает дело»².

Центральная власть могла пойти и по другому пути, расширив компетенцию работавших до 28 мая 1947 года управлений по гражданским делам и сначала провести выборы в Советы депутатов трудящихся, которые затем сформировали бы свои исполнительные комитеты. Ведь изначально временные управления и были созданы в качестве органов переходного периода, когда сформировать конституционные органы власти было практически невозможно. Практика расширения полномочий временных органов управления к тому моменту уже существовала. Согласно протоколу № 21 заседания Президиума Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1946 года было принято решение, по которому в связи с предстоящими выборами в Верховный Совет РСФСР и, учитывая, что на территории Ка-

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 102а. Л. 21.

² ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 102а. Л. 26.

лининградской области ещё не образованы Советы депутатов трудящихся, управлениям по гражданским делам было предоставлено право осуществления в ходе избирательной компании функций исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся¹. Т.е. происходило некоторое сближение статуса управлений по гражданским делам со статусом исполкомов.

В итоге Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1947 года устанавливалось, что впредь до выборов в местные Советы депутатов трудящихся Калининградской области образовывался Исполнительный комитет Калининградского областного Совета депутатов трудящихся в составе:

«Председатель Исполнительного Комитета тов. Борисов В.А.

Заместители Председателя Исполнительного Комитета т.т. Кергет И.С., Нахаев Г.Ф., Фадеев Г.Е.

Секретарь Исполнительного Комитета тов. Стемасов И.А.

Члены Исполнительного Комитета: т.т. Александрова А.В., Борейко А.А., Долгачев П.А., Иванов П.А., Навалихин С.И., Стромский А.Я.».

В районах и городах Калининградской области были созданы исполнительные комитеты районных и городских Советов депутатов трудящихся. В их состав были включены председатель, заместитель председателя, секретарь и от трех до пяти членов.

Ранее функционировавшее Управление по Гражданским делам Калининградской области в результате учреждения исполкомов было упразднено 28 мая 1947 года.

Во исполнение Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1947 г. Калининградский облисполком издал решение № 1 от 30 мая 1947 года «Об образовании местных органов государственной власти в Калининградской области»². В названии данного акта было заложено противоречие. Мы уже отмечали, что исполкомы в отличие от местных Советов депутатов трудящихся не являлись органами государственной власти, а выполняли исполнительно-

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 11. Д. 1. Л. 30.

² ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.

распорядительные функции государственного управления. Однако в названии рассматриваемого решения исполнительные комитеты были названы как органы государственной власти, что противоречило нормам Конституции РСФСР 1937 г. В Калининградской области местные органы государственной власти – Советы депутатов трудящихся, ещё не были избраны и не могли быть учреждены решением Калининградского облисполкома.

Следующим шагом на пути выстраивания системы исполкомов местных Советов в Калининградской области стало образование в июне-июле 1947 г. исполнительных комитетов районных и городских Советов депутатов трудящихся и ликвидация соответствующих районных и городских Управлений по гражданским делам, о чем принимались решения исполнительного комитета Калининградского областного Совета депутатов трудящихся во исполнение Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1947 г.¹

Однако ни в Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1947 г., ни в решении Калининградского облисполкома № 1 от 30 мая 1947 г. ничего не говорилось о создании исполнительно-распорядительных органов на уровне сел и поселков.

В соответствии с положениями ст. 81 и ст. 82 Конституции РСФСР 1937 г. исполнительными и распорядительными органами сельских Советов депутатов трудящихся являлись избираемые ими исполнительные комитеты в составе: председателя, его заместителей, секретаря и членов, а в небольших поселениях - председателя, его заместителя и секретаря соответствующего сельского Совета депутатов трудящихся.

Таким образом, в Калининградской области помимо исполнительного комитета областного Совета депутатов трудящихся, исполнительных комитетов районных и городских Советов подлежали созданию исполкомы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся, а в небольших поселениях должны были быть временно назначены председатели, их заместители и секретари соответствующих сельских Советов.

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 1. Л. 49-76, 81-87, 113-116.

Однако учреждение данных органов конкретно не прописывалось в указанных нормативно-правовых актах, которыми образовывалось большинство советских органов государственного управления на территории Калининградской области. Процесс создания исполкомов сельских и поселковых Советов, а также временного назначения председателей, их заместителей и секретарей сельских Советов в небольших поселениях проходил параллельно и нашел отражение в ряде правовых актов государственного управления. Согласно решению Калининградского облисполкома от 26 июня 1947 года № 56 «Об образовании сельских Советов, городов и рабочих поселков в Калининградской области» отдел кадров Калининградского облисполкома совместно с исполнительными комитетами районных Советов депутатов трудящихся должны были внести на утверждение облисполкома составы исполкомов в городах, районах, селах и поселках¹. 8 июля 1947 г. предложенные штаты исполнительных комитетов были утверждены решением Калининградского облисполкома № 92².

На наш взгляд, в определенной степени парадоксальным явлением было назначение исполкомом основных членов сельских Советов без создания самих Советов. И все же, подобное решение, по нашему мнению, было юридически оправданным и принималось в соответствии с нормами Конституции РСФСР 1937 года, ведь исполнительный комитет Калининградского областного Совета депутатов трудящихся не создавал сами сельские и поселковые Советы, т.к. исполнительно-распорядительные органы не имели полномочий по формированию органов государственной власти, к которым относились сельские и поселковые Советы. В данном случае облисполком сформировал только исполнительно-распорядительные органы сельских Советов. В небольших поселениях к таковым относились непосредственно председатели, заместители председателей и секретари сельских Советов³.

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 2. Л. 4-12.

² ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 3. Л. 22-26.

³ Рубашкин В.В. Исполнительно-распорядительные органы Советов депутатов трудящихся на территории Калининградской области в послевоенный период // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 79.

Здесь отметим, что анализ создания на уровне сел и поселков Калининградской области исполнительно-распорядительных органов осложняется также двойственностью терминологии, которая использовалась в нормативно-правовых актах исследуемого периода. Как следовало из содержания указанных выше решений исполнительного комитета Калининградского областного Совета депутатов трудящихся под формулировкой «сельские Советы» подразумевались исполнительно-распорядительные органы сельских Советов, то есть исполкомы сельских Советов или непосредственно председатели, их заместители и секретари сельских Советов в небольших поселениях. Более того, сельскими Советами зачастую назывались и административно-территориальные единицы, что, конечно, не способствовало четкости нормативно-правового регулирования. Приведем конкретные примеры.

Калининградским облисполкомом был подготовлен проект административно-территориального деления Калининградской области для направления в Президиум Верховного Совета РСФСР. В материалах проекта наравне с районами, городами и поселками в качестве административно-территориальных единиц указывались сельские Советы¹. Проект был положен в основу Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «Об образовании сельских Советов, городов и рабочих посёлков в Калининградской области» от 17 июня 1947 года № 614/7, в котором при перечислении образуемых административно-территориальных единиц указывались и сельские Советы².

Непосредственно в ст. 106 Конституции РСФСР термин «сельские Советы» по смыслу использован как единица административно-территориального деления. В статье указывалось: «В бюджеты автономных республик и в местные краевые (областные) бюджеты, а также в бюджеты автономных областей, национальных и административных округов, районных, городских и сельских Советов включаются доходы от местного хозяйства, отчисления от поступающих на их территории государственных доходов, а также поступления от местных налогов и сборов в

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 102. Л. 14.

² ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 102. Л. 59-62.

размерах, устанавливаемых законодательством СССР и РСФСР». Как мы видим, Советы перечисляются в ряду административно-территориальных единиц.

В связи с этим, мы приходим к выводу, что в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июня 1947 г. «Об образовании сельских Советов, городов и рабочих посёлков в Калининградской области» указывалось на создание в Калининградской области ряда административно-территориальных единиц, в частности, сельских Советов. В решении же Калининградского облисполкома от 26 июня 1947 г. № 56 «Об образовании сельских Советов, городов и рабочих поселков в Калининградской области» речь шла не только о создании единиц административно-территориального деления, но и о местных исполнительно-распорядительных органах - исполкомах сельских Советов.

Таким образом, к июлю 1947 г. в Калининградской области была создана многоуровневая система исполнительно-распорядительных органов государственного управления, во главе которой находился исполнительный комитет Калининградского областного Совета депутатов трудящихся. Ему были подотчетные нижестоящие исполкомы на уровне районов, городов, сел и поселков.

В соответствии со ст.ст. 92, 96, 99 Конституции РСФСР 1937 г. исполкомы образовывали собственную систему подконтрольных им органов, состоящую из создаваемых по отраслевому принципу отделов и управлений на уровне области, а на нижестоящих уровнях – только из отделов. К основным отделам можно отнести земельный отдел исполкома, финансовый отдел, отдел торговли, отдел местной промышленности, отдел социального обеспечения, отдел здравоохранения, отдел коммунального хозяйства и отдел народного образования.

В ст. 94 Конституции РСФСР указывалось, что отделы и управления краевых (областных) Советов депутатов трудящихся подчинялись в своей деятельности как соответствующему краевому (областному) Совету депутатов трудящихся и его исполнительному комитету, так и соответствующему Народному Комиссариату РСФСР (а после реформы 1946 года соответствующему Министерству РСФСР).

Своеобразие подобного подхода заключалась в том, что в отношении исполкомов краевых (областных) Советов депутатов трудящихся была установлена тройная соподчиненность, выражавшаяся в том, что отделы исполкомов были подконтрольны как своим исполкомам, так и краевым (областным) Советам депутатов трудящихся и непосредственно соответствующему Министерству РСФСР. Чрезмерную сложность и громоздкость такой схемы подчинения, на наш взгляд, справедливо критиковали в современных научных исследованиях¹.

Отделы исполкомов, по сути, приравнивались к органам исполнительных комитетов. Следовательно, отделы, управления и комиссии не входили непосредственно в состав исполкомов, а имели статус органов исполнительных комитетов. Такое положение отделов отмечалось и советскими учеными. В советской юридической науке отделы и управления исполкомов рассматривались в качестве отраслевых органов государственного управления, которые создавались и функционировали для непосредственного руководства конкретными отраслями государственного управления. Им предписывалось управлять соответствующими отраслями хозяйственного и культурного строительства, находящимися в ведении местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов, обеспечивать исполнение их решений и решений вышестоящих государственных органов, касавшихся той отрасли управления, в которой действовали те или иные отделы. Через отделы и управления местные Советы и их исполкомы направляли и контролировали деятельность всех учреждений, предприятий и организаций, действовавших в отдельных отраслях государственного управления².

Анализ материалов Государственного архива Калининградской области указывает на то, что на территории Калининградской области исполкомы до выборов в местные Советы депутатов трудящихся не имели четкого деления на отделы и управления. Конечно, работа исполкомов организовывалась по отделам,

¹ См., например: Смирнова К.С. Местные Советы депутатов трудящихся в советском государстве периода «оттепели» (1953-1964 гг.): историко-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 112.; Дудников А.А. Организационно-правовые основы формирования и деятельности местных Советов депутатов трудящихся в послевоенное время (1945-1953 гг.). Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 134.

² Козлова Е.И. Избранные труды: сборник статей, лекций, тезисов. М., Проспект. 2016. С. 189.

функционировали финансовый, кадровый, жилищно-коммунальный отделы, но строго и в полном объеме в каких-либо нормативно-правовых актах или в штатных расписаниях количество, название и функции отделов и управлений отражены не были. Все отделы и управления, которые приводились в Конституции РСФСР 1937 г., в структуре исполкомов не прописывались.

И на союзном уровне, и на уровне союзной республики внутриорганизационная деятельность исполнительных комитетов была урегулирована довольно хаотично. В советской юридической науке вопросы внутренней структуры исполкомов и методов осуществления их деятельности были изучены наименее всего¹.

С одной стороны, основные отделы исполкомов местных Советов были закреплены в Конституции РСФСР, в связи с чем острая необходимость дополнительно отражать эту систему в местных нормативно-правовых актах отсутствовала.

С другой стороны, исполнительные комитеты в Калининградской области создавались в крайне сжатые сроки, тогда как объем их работы был очень большим, и так быстро структурно организовать новые органы государственного управления в полном объеме в соответствии с Конституцией РСФСР было просто невозможно. К тому же изначально в состав Калининградского облисполкома было включено всего лишь 11 членов.

В 1947 г. система исполнительных комитетов в Калининградской области учреждалась «с нуля». Это предполагало огромный объем организационной работы. Сами новообразованные органы сталкивались с множеством требующих оперативного решения проблем. Главной целью в подобной обстановке являлось формирование в области исполкомов всех уровней, утверждение первичных штатов. При этом ранее мы уже указывали на проблему нехватки кадров на территории области. Поэтому организация работы исполнительных комитетов по отделам и управлениям, как то предписывалось нормами Конституции РСФСР 1937 г., не являлась первостепенной задачей и фактически откладывалась на период после

¹ Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов депутатов трудящихся: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Л., 1965. С. 12.

выборов в местные Советы депутатов трудящихся. По мере необходимости исполкомами местных Советов депутатов трудящихся создавались различные управления и комиссии. К примеру, решением Калининградского облисполкома № 41 от 21 июня 1947 года «О комиссиях по назначению пенсии по государственному социальному страхованию» было установлено назначение пенсии производить комиссией при исполнительном комитете городских и районных Советов¹.

Таким образом, в первый год работы деятельность исполкомов была достаточно хаотична, слабо организована.

Вопрос количественного состава исполкомов на законодательном уровне после конституционной реформы никак не решался, поэтому число членов исполнительных комитетов в Калининградской области определялось действовавшим вплоть до 1959 года постановлением ВЦИК от 20 декабря 1934 года «О количественном составе краевых, областных и окружных исполнительных комитетов и их президиумов»². Согласно п.1 данного постановления было установлено в краевых (областных) исполкомах должно быть не менее 80 и не более 120 членов, на областном уровне количество членов исполкомов могло варьироваться от 35 до 60 человек.

Согласно п. 2 указанного постановления облисполкомы имели право самостоятельно по своему усмотрению устанавливать в вышеприведенных пределах количество членов исполнительных комитетов, подлежащих избранию соответствующими Советами.

Как мы видим, количество членов исполкомов могло довольно широко варьироваться в зависимости от необходимости. Однако подобная гибкость могла привести к излишнему разрастанию численности чиновников, а равно и к недостатку кадров, как это было в Калининградской области.

Исполкомы являлись коллегиальными органами государственного управления, поэтому основной формой их работы были заседания. Согласно п. 21 Поло-

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 1. Л. 102.

² Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 20 декабря 1934 года «О количественном составе краевых, областных и окружных исполнительных комитетов и их президиумов» // СУ РСФСР. 1935. №1. Ст. 2.

жения о краевых (областных), окружных и районных съездах советов и их исполнительных комитетах заседания исполкомов должны были проходить не реже одного раза в три месяца на уровне края (области), не менее одного раза в два месяца на окружном уровне и не реже одного раза в месяц на уровне районов. В примечании к п. 21 Положения устанавливался кворум на заседаниях исполкомов. Заседания считались действительными, если на них присутствовало не менее половины от всех членов исполнительного комитета.

Фактически заседания исполкомов местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области проводились намного чаще. К примеру, Исполнительный комитет Калининградского городского Совета депутатов трудящихся с июня по конец декабря 1947 г. провел более 20 заседаний, каждое из которых протоколировалось. Причем на заседаниях повестка дня всякий раз насчитывала десятки пунктов¹. Это ещё раз иллюстрирует объем практических задач, стоявших перед исполнительными комитетами в сложный период становления системы государственного управления в Калининградской области.

Основные функции исполнительных комитетов были установлены Конституцией РСФСР 1937 г. В ст. 83 указывалось, что исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся (края, области, округа, района, города, поселка, села) осуществляют руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории на основе решений соответствующих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих государственных органов.

Помимо этого, исполнительные комитеты созывали сессии Советов депутатов трудящихся, что было прямо указано в ст.ст. 84-86 Конституции РСФСР.

На территории молодой Калининградской области роль исполкомов была особенно велика. Ведь большинство самых трудных задач как раз касалась хозяйственного строительства, а именно восстановления подконтрольной территории после войны. Несмотря на то, что первичные проблемы нормализации жизни населения после окончания Великой Отечественной войны в области были во многом решены временными органами гражданского управления, оставалась

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 49. Л. 19, 20, 47, 48, 84, 85, 462, 463.

большая масса проблем. К тому же, область интенсивно развивалась, шел существенный приток населения. Все эти процессы должны были эффективно контролироваться и направляться исполнительными комитетами местных Советов депутатов трудящихся. Поэтому исполнительные комитеты были наделены весьма широким кругом полномочий. Они имели право самостоятельно разрешать большинство вопросов по руководству местным хозяйственным, культурным и политическим строительством на своей территории. Исполнительные комитеты непосредственно организовывали на территории Калининградской области выполнение хозяйственных планов, бюджета, осуществляли контроль его исполнения.

Одной из важнейших функций исполнительных комитетов в 1947 году стала организация проведения первых выборов в местные Советы депутатов трудящихся.

Круг обязанностей исполнительных комитетов в сфере подготовки и проведения выборов в местные Советы депутатов трудящихся определялся на основании утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 08 октября 1947 года Положения о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР¹.

Так, исполкомы местных Советов были обязаны составлять списки избирателей. В ст. 16 Положения указывалось, что списки избирателей в городах составлялись исполнительными комитетами городских Советов депутатов трудящихся, в городах с районным делением - исполкомами районных Советов, в поселках - исполнительными комитетами поселковых Советов, а в сельских местностях - исполкомами сельских Советов депутатов трудящихся.

По ст. 19 Положения исполком был обязан не позднее чем за 35 дней до выборов вывесить к всеобщему обозрению избирательные списки или же обеспечить избирателям возможность ознакомления с этими списками в помещении соответствующего Совета депутатов трудящихся или избирательного участка.

¹ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 08 октября 1947 года «Об утверждении «Положения о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР». М.: Госполитиздат, 1947. - 32 с.

В соответствии со ст. 20 Положения в обязанности исполкомов входило хранение подлинников списков избирателей.

К компетенции исполкомов местных Советов относилось рассмотрение заявлений о неправильности в списке избирателей, внесении необходимых исправлений в список в связи с искажением фамилии или другими недостатками (ст.ст. 22-23 Положения). По мнению А.В. Иванченко, такие демократические положения можно было отнести к достоинствам рассматриваемого избирательного закона¹.

Помимо этого согласно ст. 25 Положения исполнительными комитетами краевых, областных Советов депутатов трудящихся производилось образование избирательных округов по выборам в краевые и областные Советы депутатов трудящихся соответственно. Аналогичным образом организовывались избирательные округа и по выборам нижестоящих местных Советов.

Следует отметить, что в развитие норм действовавших тогда Конституций СССР и РСФСР в анализируемом Положении о выборах от 8 октября 1947 г. подробно раскрывались вопросы формирования избирательных округов и избирательных комиссий. Регулирование по каждому виду местных Советов депутатов трудящихся осуществлялось детально, отдельными блоками правовых норм. В научной литературе такой уровень юридической техники вполне обоснованно считается весьма высоким².

¹ Иванченко А.В. Демократические институты в истории Советского государства // Советское государство и право. 1989. № 1. С. 118.

² См., например: Шергин В.П. Выборы при Советской власти // Выборы в Российской Федерации / Под общ. ред. А.В. Иванченко, А.А. Вешнякова, В.И. Васильева, В.И. Лысенко. М., 1998. С. 21-41; Бахмутов П.В. Советская избирательная система. М., 1955. – 48 с.; Ким А.И. Первая Конституция СССР и советское всеобщее избирательное право для трудящихся // Труды Томского гос. ун-та им. В.В. Куйбышева. Томск, 1957. С. 15-24; Ким А.И. Вопросы теории советской представительной системы // Труды Томского гос. ун-та им. В.В. Куйбышева. Томск, 1961. С. 126-143; Кравцов Б.П. Советская избирательная система. М.: Госюриздат, 1957. 80 с.; Левин И.Д. Выборы в Верховный Совет и советская избирательная система // Изв. АН СССР. Отд-ние экономики и права. 1945. № 6. С. 1-7; Лепешкин А.И. Торжество социалистической демократии: (К итогам выборов в местные Советы депутатов трудящихся союзных и автономных республик) // Советское государство и право. 1953. № 2-3. С. 22-32; Лиханов Ф. Избирательные округа и избирательные участки // Пропаганда и агитация. Л., 1950. № 2. С. 54-57; Лунев А. Избирательные права военнослужащих в СССР // Пропагандист и агитатор / Главное политич. управление Военно-Морских сил СССР. 1951. № 1. С. 29-33; Магид Н. Избирательный округ и

Помимо формирования избирательных округов на исполкомы была возложена обязанность по образованию избирательных участков (ст. 66 Положения).

Исполкомами утверждались и избирательные комиссии, причем не позднее, чем за 50 дней до выборов.

В Калининградской области исполнительными комитетами было образовано 173 избирательные комиссии. Общее число членов комиссии составляло 1042 человека. Из них 39 % женщины, 42 % членов и кандидатов в ВКП/б/, 15 % членов ВЛКСМ. Всего же было создано 4008 комиссий¹.

Наконец, по ст. 115 Положения на исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся возлагалась обязанность хранить избирательные бюллетени впредь до указания Президиума Верховного Совета РСФСР.

Практически все проводимые в рамках предвыборной кампании мероприятия на территории Калининградской области оформлялись актами исполнительных комитетов соответствующих Советов депутатов трудящихся. Исполкомы должны были заботиться о решении множества хозяйственных и организационных задач в ходе предвыборной кампании.

В ходе подготовки к первым в Калининградской области выборам в местные Советы депутатов трудящихся ярко проявлялась и роль партии в политическом процессе. Все властно-политические вопросы были в ведении партийных структур. Партия оказывала существенное влияние на выборы, начиная с этапа выдвижения кандидатов в депутаты. Все кандидатуры предварительно утверждались партийными инстанциями без каких-либо исключений².

избирательный участок // Пропаганда и агитация. 1945. № 22. С.43–46; Митин М. Советская демократия и демократия буржуазная // Большевик. 1947. № 6. С. 23–43; Петренко М.С. Избирательные кампании в Сибири в 1950–1953 годах // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI–XX веков: Материалы третьей регион, науч. конф. 19–20 ноября 1998 г. Новосибирск, 1999. С. 164-173; Постников М.А. Организация выборов как составная часть советской избирательной системы // Учен. зап. / Всесоюзный юрид. заоч. ин-т. Вып. IX. М. 1960. С. 145-150.

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 74. Л. 12.

² Зубкова Е.Ю. Общественные настроения в послевоенной России (1945-1953 гг.): дис. ... д-ра ист. наук. М., 2000. С. 261.

В Калининградской области кандидатуры депутатов местных Советов подбирались горкомами, райкомами и обкомом ВКП (б), а затем представлялись на утверждение в вышестоящие партийные органы. При формировании списков кандидатов в депутаты местных Советов большое внимание уделялось процентному соотношению коммунистов и беспартийных, мужчин и женщин среди выдвиженцев, рабочих, колхозников и интеллигенции. В случаях, когда соотношение не соблюдалось, такое несоответствие старались оперативно исправить. Согласно сообщению заведующего сектором информации Калининградского обкома партии первому секретарю обкома по состоянию на 1 ноября 1947 г. все кандидатуры были подобраны, а уже с 3 ноября началось их выдвижение в коллективах трудящихся.

Таким образом, партийными органами фактически полностью определялся будущий состав местных Советов депутатов трудящихся вплоть до его половозрастной структуры, что являлось наглядным примером функционирования, по сути, единого партийно-государственного механизма управления в Калининградской области.

Общая программа мероприятий избирательной кампании исходила от Калининградского обкома партии. Так, планировалось до 10 октября 1947 г. провести во всех городах и районах области собрания первичных партийных организаций по обсуждению мероприятий по проведению выборов в местные Советы. 10 октября 1947 г. было намечено областное совещание работников связи, кинофикации и культпросвет учреждений по вопросу их участия в подготовке к выборам. Среди мероприятий предусматривались учет населения, определение и утверждение границ сельских Советов, переименование населенных пунктов, образование избирательных округов и участков, составление списков избирателей, оборудование помещений избирательных участков, изготовление избирательных бюллетеней. До конца ноября 1947 г. Калининградский обком ВКП (б) намеревался провести работу по подбору кандидатур, их выдвижению и утверждению в состав избирательных комиссий. В ноябре были запланированы совещания председателей и секретарей избирательных комиссий. Затем – окружные предвыборные собра-

ния с вопросами избрания доверенных лиц и встречи кандидатов в депутаты с избирателями. В план мероприятий входила не только организационная, но и агитационно-пропагандистская работа, включавшая в себя:

- 1) подбор и утверждение заведующих агитпунктами избирательных участков;
- 2) подбор и закрепление агитаторов для работы среди населения;
- 3) совещания редакторов многотиражных и стенных газет с вопросом о задачах газет в период подготовки к выборам;
- 4) организация наглядной агитации и освещение хода подготовки к выборам в областной газете и через радиовещание;
- 5) проведение силами работников обкома, горкомов и райкомов лекций по избирательному законодательству¹.

Организационная и агитационная работа по подготовке и проведению выборов велась в соответствии с данным планом Калининградского обкома партии. Ему следовали не только партийные структуры на местах, но и исполкомы местных Советов².

Бюро обкома ВКП (б) Калининградской области 19 ноября 1947 г. рассмотрело вопрос о состоянии подготовки к выборам в местные Советы, 14 декабря 1947 г. – о состоянии агитационно-массовой работы в связи с выборами в местные Советы. Городские и районные комитеты партии провели пленумы, посвященные задачам соответствующих партийных организаций в связи с подготовкой к выборам в местные Советы. Партийные комитеты организовывали встречи различных групп трудящихся, направленные на информирование граждан о ходе избирательной кампании. Например, в Черняховске горком партии провел собрание интеллигенции, обсудившей задачи в предвыборной кампании. Во всех первичных партийных организациях состоялись соответствующие заседания. Все собрания планировались по такому графику, чтобы сотрудники горкомов и райкомов партии имели возможность посетить каждое из них и лично проконтролировать ход

¹ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 85. Л. 1-2.

² ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 85. Л. 3.

их проведения. Для устранения недостатков в работе по организации выборов в районы и города командировались работники Калининградского обкома и облисполкома. Партийный актив городов и районов в свою очередь посещал колхозы и совхозы¹.

Непосредственно в день выборов 21 декабря 1947 г. работники обкома партии ежечасно готовили отчеты о ходе выборов. Информация передавалась в ЦК ВКП (б) посредством телефонной связи лично первым секретарем Калининградского обкома².

После выборов в местные Советы депутатов трудящихся исполкомы организовывали практическое проведение в жизнь на территории области решений соответствующих Советов и вышестоящих органов Советской власти.

В целом, полномочия исполнительных комитетов местных Советов можно классифицировать по ряду критериев. Так, по основным сферам государственного управления исполкомы наделялись полномочиями в следующих областях:

- 1) организация и проведение выборов;
- 2) организационная и массовая работа;
- 3) национальная политика;
- 4) улучшение государственного, кооперативного и общественного аппарата и проверка исполнения директив вышестоящих органов;
- 5) планово-статистическая деятельность;
- 6) развитие социалистического переустройства сельского хозяйства;
- 7) промышленность и лесное хозяйство;
- 8) охотничье и рыбное хозяйство;

¹ Первые выборы в местные Советы депутатов трудящихся 1947 года. БФУ им. И. Канта [электр. рес.]. Режим доступа:

https://history.kantiana.ru/index.php/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B2%D1%8B%D0%B5_%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8B_%D0%B2_%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D1%8B%D0%B5_%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%8B_%D0%B4%D0%B5%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%B2_%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D1%8F%D1%89%D0%B8%D1%85%D1%81%D1%8F_1947_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0

² Каменева И.Н. Политическая активность калининградцев на выборах 1947, 1973, 1989-1991 гг. // Кенигсберг-Калининград: город, история: Сб. науч. ст. Калининград, 2005. С.51.

- 9) снабжение и торговля;
- 10) кооперативное строительство;
- 11) финансовая сфера;
- 12) коммунальное хозяйство и жилищное строительство;
- 13) дорожное хозяйство и местный транспорт;
- 14) область связи;
- 15) область труда;
- 16) народное просвещение;
- 17) здравоохранение;
- 18) социальное обеспечение;
- 19) оборона страны;
- 20) судебно-следственная область;
- 21) охрана революционного порядка и общественной безопасности;
- 22) область общего управления;
- 23) архивное дело.

Такое деление, в частности, было отражено в разделе III Положения о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах от 1 января 1931 года.

Данная классификация, с одной стороны, даёт наглядное представление о широте компетенции исполкомов, но, с другой стороны, не раскрывает сути самих полномочий, их отличия от полномочий высших органов государственного управления.

Иная классификация может быть построена на основе функционального критерия. В этом случае можно выделить следующие полномочия исполкомов:

- 1) издание обязательных постановлений и наложение административных взысканий;
- 2) отмена, изменение и приостановление постановлений и распоряжений нижестоящих государственных органов;
- 3) наложение дисциплинарных взысканий на работников подведомственных органов.

Следует отметить, что приведенные классификации полномочий исполкомов по отраслевому и функциональному критерию носят в определенной мере условный характер, потому как отраслевой и функциональный элементы в реальной жизни находятся в тесной и неразрывной взаимосвязи¹.

Исполнительные комитеты, будучи государственными исполнительно-распорядительными органами, издавали акты государственного управления в форме решений и распоряжений. Следует отметить, что различие между двумя этими формами провести достаточно сложно. Дело в том, что ни Конституция РСФСР, ни союзная Конституция, ни ранее принятые постановления ВЦИК не устанавливали критерии разграничения данных актов государственного управления. Можно было бы предположить, что решения носили нормативный характер, а распоряжения – индивидуально-правовой. Однако это не соответствовало действительности. Так, решение Исполнительного комитета Калининградского областного Совета депутатов трудящихся от 14 июля 1947 года № 81 касалось распределения по районам для колхозов упряжи и повозок². Причем в решении не утверждались общие правила. В п. 1 было указано: «распределить поступившую сбрую и повозки в сельхозснаб для колхозов по районам, согласно приложению». В п. 2 председатели райисполкомов обязывались эту сбрую распределить. Нормы права в данном решении, очевидно, не содержалось.

Процедура издания решений и распоряжений также была едина. Не находит практического подтверждения и предположение, что решения и распоряжения исполкомов разграничивались в зависимости от важности разрешаемого вопроса или значимости регулируемого общественного отношения. Например, решением Исполнительного комитета Калининградского областного Совета депутатов трудящихся № 29 от 21 июня 1947 года «О восстановлении выплаты персональной пенсии местного значения Григорьевой Прасковье Яковлевне»³ было установлено производить пожизненно выплату пенсии Григорьевой П.Я., получавшей её за ре-

¹ Пафнутьев А. И. Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, М., 1973. С. 6.

² ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 3. Л. 2.

³ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 1. Л. 78.

волюционные заслуги своего мужа. Безусловно, в данном решении нормы права не содержалось, а по существу разрешался конкретный индивидуальный вопрос, не имевший весомого общеобластного значения.

В то же время, из анализа изданных исполкомами местных Советов актов следует, что большинство распоряжений действительно носили индивидуально-правовой характер, а решения в основном были нормативными и принимались по более важным вопросам. Но это лишь общая тенденция, на основе которой невозможно строго разграничить решения и распоряжения исполнительных комитетов, вывести какое-либо правило.

Данная проблема изучалась и советскими учеными. Анализ практики показывал, что тезис о различии между решениями и распоряжениями по признаку нормативности первых и ненормативности вторых не подтверждался. Критическому разбору подвергались и иные критерии разграничения актов исполкомов (по предмету регулирования, по юридической силе и по порядку издания). Высказывалось мнение о целесообразности законодательного определения круга наиболее важных и сложных вопросов компетенции, которые исполкомы каждого звена могли и должны были бы обсуждать коллегиально и принимать в форме решений. К ним предлагалось отнести, прежде всего, вопросы исключительной компетенции исполнительных комитетов, а также их нормотворческой деятельности¹.

Некоторые акты государственного управления принимались совместно с тем или иным партийным органом. 27 июня 1947 г. Исполнительным комитетом Калининградского городского Совета депутатов трудящихся было принято совместное постановление с Калининградским горкомом ВКП (б)². Данным актом была объявлена благодарность за успешный труд работникам, восстанавливавшим дамбы и каналы, а также устанавливались премии. Или ещё один пример. Калининградский обком ВКП (б) и облисполком совместно направили Председателю Госснаба СССР Л.М. Кагановичу ходатайство № 9 за март-апрель 1951 г. о выделении 5,5 тонн бронзы для отливки фигуры И.В. Сталина или разрешении

¹ Агеева Е.А. Указ. раб. С. 7-8.

² ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 49. Л. 8-9.

израсходовать на эти цели имеющуюся в городе бронзу от скульптурных фигур, подлежащих переплавке. Ходатайство было подписано Секретарем Калининградского обкома ВКП (б) В.В. Щербаковым и Председателем Калининградского облисполкома А.А. Егоровым¹.

Практика принятия совместных актов органами государственного управления и органами партии свидетельствовала о тесной взаимосвязи или даже сращивании государственного и партийного аппаратов на местном уровне. Примечательно, что какой-либо специальной правовой основы для принятия подобных актов не было. Это делалось скорее по аналогии со сложившейся практикой принятия совместных решений на уровне высших партийных органов и органов государственной власти СССР. Некоторые советские правоведы считали, что «партийно-правовые нормы имеют более богатое содержание, чем нормы, издаваемые Советом Министров СССР, в силу чего они распространяют своё действие на значительно более широкий круг лиц. Они являются обязательными как для государственных органов, так и для партийных организаций, действие их распространяется и на общественные организации».² Другие ученые расценивали совместные акты как сочетание актов политического (общественно-политического) и правового регулирования³. Необходимости принятия подобных актов местными органами, на наш взгляд, не имелось. Напротив, это приводило к ещё большему смешению функций советских государственных и партийных органов. Причем из приведенных выше примеров видно, что совместные решения принимались даже по вопросам индивидуально-правового характера, а не по самым важным вопросам жизни и развития Калининградской области.

Примечательной чертой актов государственного управления исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся являлось то, что многие

¹ Балтийский альманах № 6 / Официальный сайт администрации городского округа «Город Калининград». [электрон. рес.]. Режим доступа: http://www.klgd.ru/city/history/almanac/a6_3.php.

² Корельский В.М. Об особенностях и значении норм, содержащихся в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР // Правоведение. 1965. № 2. С.23-28.

³ Манов А.Г. Политическое и правовое регулирование общественных отношений в социалистическом обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия». [электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=53268>.

из них носили оценочный характер, содержали обширную вводную часть, в которой давалась подробная мотивированная оценка состояния дел в регулируемой данным актом сфере. Так, решением Исполнительного комитета Калининградского областного Совета депутатов трудящихся № 60 от 28 июня 1947 г. «О ходе выполнения дорожных работ в 1947 году»¹ отмечалось, что работы по восстановлению дорог и мостов проводятся крайне неудовлетворительно, от Облдоротдела и УШОСДОРа требовалось обеспечить безусловное выполнение плана дорожных работ до наступления осенней распутицы, но не позднее 1 октября 1947 г. для чего к каждому объекту прикрепить инженерно-технических работников и командировать их к месту производства работ для выполнения плана.

Целесообразно привести и другие примеры ранних актов государственного управления, принятых исполнительными комитетами местных Советов для оперативного разрешения возникавших проблем в различных сферах развития области. 28 июня 1947 г. в отрасли хозяйственного строительства решением Исполнительного комитета Калининградского областного Совета депутатов трудящихся № 55 «О распределении бензина, керосина, дизельного топлива и моторной нефти на 3 квартал»² был утвержден соответствующий план распределения топлива, предоставленный областным плановым отделом.

В бюджетной сфере решением Калининградского облисполкома № 64 от 28 июня 1947 года из областного бюджета было выделено 32,9 тысяч рублей на восстановление зданий исполкома Краснознаменского районного Совета депутатов трудящихся³.

В сфере налогообложения решением № 57 от 28 июня 1947 года «О недостатках в исчислении взимания налога с оборота»⁴ облисполком обязывал заведующего Областным финансовым отделом установить строгий контроль за работой финорганов области по исчислению и взиманию налога с оборота и требовал от заведующих райгорфинотделов:

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 2. Л. 25-27.

² ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 2. Л. 1.

³ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 2. Л. 60.

⁴ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 2. Л. 13-14.

а) строгого соблюдения установленного порядка, своевременного и полного расчета хозорганов с бюджетом, не допуская недоимки;

б) укрепления отчетной и платежной дисциплины хозорганов и к недисциплинированным хозорганам применять установленные санкции;

в) не менее одного раза в квартал производить сверку данных бухгалтерии финоргана об исчислении и поступлении сумм налога с оборота, с данными бухгалтерии предприятия, являющегося плательщиком налога с оборота.

В сфере культуры решением облисполкома от 28 июня 1947 года № 58 было организовано Областное Управление полиграфии и издательств. Разработан проект положения об Управлении полиграфии и издательств при Исполкоме Калининградского областного Совета депутатов трудящихся¹. В тот же день было принято решение № 59 «О мерах по улучшению кинообслуживания населения области в 1947 году»², которым был утвержден план ввода в эксплуатацию 12 новых стационарных киноустановок и 14 звуковых кинопередвижек в сельской местности. В п. 2 данного решения Областное управление кинофикации обязывалось обеспечить широкую демонстрацию лучших произведений советского киноискусства, ввести в практику работы обязательный показ короткометражных научно-популярных фильмов, провести кинофестиваль и т.п.

Действуя в рамках своей компетенции, исполнительные комитеты могли отменять и изменять акты упраздненных временных органов гражданского управления. Так, согласно решению Исполнительного комитета Калининградского областного Совета депутатов трудящихся № 27 от 21 июня 1947 г. был изменен п. 3 приказа Управления по Гражданским делам Калининградской области от 24 марта 1947 года № 812-154 «О сроках весенней охоты на пернатую дичь в 1947 году»³. Данный пункт излагался в новой редакции: «Виновных в нарушении настоящего приказа подвергать, в административном порядке, штрафу до 100 рублей с обяза-

¹ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 2. Л. 15-19.

² ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 2. Л. 20-22.

³ ГАКО Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 1. Л. 78а.

тельным предъявлением к браконьерам гражданских исков за ущерб, причиненный охотничьему хозяйству».

Следует указать, что согласно п. 1 Положения «Об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке», утвержденного Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 года¹ местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты в пределах соответствующей территории наделялись правом издания обязательных к исполнению постановлений, в которых устанавливались определенные обязанности для населения в целом или отдельных его групп, либо учреждений, организаций, предприятий, за несоблюдение которых наступала административная ответственность.

На основании ст. 89 Конституции РСФСР 1937 г. исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся были подотчетны не только напрямую избравшему их Совету, но и вышестоящему исполкому. При этом согласно ст. 90 Конституции РСФСР вышестоящие исполкомы были наделены полномочиями как по отмене принимаемых нижестоящими исполкомами актов, так и по приостановлению действия решений и распоряжений нижестоящих Советов депутатов трудящихся.

Как мы видим, исполкомы имели уникальную соподчиненность – с одной стороны вышестоящему исполкому, а с другой – образовавшему их Совету. В такой схеме усматривается громоздкость и излишняя сложность управленческих отношений разных звеньев системы управления. Это, на наш взгляд, снижало уровень оперативной самостоятельности органов низшего звена.

Таким образом, в Калининградской области ко второй половине 1947 года ещё до выборов в местные Советы депутатов трудящихся сформировалась система органов государственного управления, включавшая в себя Калининградский облисполком и подотчетные ему исполнительные комитеты в городах, районах,

¹ Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 30 марта 1931 года «Об утверждении положения об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // СУ РСФСР. 1931. № 17. Ст. 186.

селах и поселках. Члены облисполкома были назначены Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР. В свою очередь облисполкомом были назначены члены нижестоящих исполнительных комитетов.

Первоначально система исполкомов была слабо структурирована, штаты были небольшими, что делало невозможным сразу организовать все предусмотренные Конституцией РСФСР 1937 г. отделы, управления и комиссии. Однако в целом сама система исполкомов отличалась жесткой централизацией, выражавшейся в множественной подчиненности исполнительных комитетов.

Исполнительные комитеты были наделены рядом важных признаков. Во-первых, данные органы непосредственно осуществляли исполнительно-распорядительную деятельность. Во-вторых, исполкомы в отличие от Советов, действовавших во время съездов, функционировали постоянно. В-третьих, при исполкомах создавалась система подчиненных им органов – отделов, комиссий и управлений. Наконец, исполнительные комитеты наделялись широким кругом полномочий, необходимых для практического осуществления государственного управления в подведомственных сферах.

Объем возложенной на исполкомы работы был колоссальным. Калининградская область ещё не была полностью восстановлена после Великой Отечественной войны, но уже активно развивалась, шел приток советского населения.

Важной задачей, решенной исполкомами, была организация и проведение выборов в местные Советы депутатов трудящихся всех уровней. Уже после проведения выборов исполнительные комитеты были сформированы вновь, на этот раз соответствующими местными Советами депутатов трудящихся согласно действовавшим тогда Конституциям СССР и РСФСР.

§2. Создание системы местных Советов депутатов трудящихся на территории Калининградской области

21 декабря 1947 г. в молодой Калининградской области прошли первые выборы местных органов государственной власти – Советов депутатов трудящихся.

В феврале 1946 года на территории области уже проводились выборы в Верховный Совет РСФСР. Однако именно выборы в декабре 1947 года имели колоссальное значение для развития всей области. Причем значение не только политическое и идеологическое, но и социальное, и, что немаловажно, юридическое. Это были особенные выборы по многим причинам.

Так как ранее на территории Калининградской области никогда не существовало системы местных Советов депутатов трудящихся, то на первых выборах предстояло одновременно избрать Советы всех уровней (областного, районного, городского, сельского и поселкового). Поэтому данные выборы отличала масштабность. Необходимость их проведения была сопряжена с большим количеством организационных работ. Были уточнены границы административно-территориальных единиц области, количество и состав их населения (особенно большая работа в этом отношении была проделана на уровне сел и поселков). На день выборов общее количество избирателей в Калининградской области составляло 281 851 на 425 тысяч человек населения всего¹. Кроме того, многие населенные пункты и улицы в городах, сохранившие немецкие названия, были переименованы, чем подчеркивалась принадлежность Калининградской области Советскому Союзу и советским гражданам².

Наконец, прошедшие 21 декабря 1947 г. выборы имели большое юридическое значение. По сути, это было ключевым событием на этапе формирования конституционных органов советского государственного управления, т.к. местные Советы являлись в соответствии с действовавшими тогда Конституциями СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. органами государственной власти на местах и выступали связующим звеном единого централизованного механизма советского государственного управления.

В результате выборов в Калининградской области создавалась система местных Советов депутатов трудящихся во главе с Калининградским областным

¹ Клемешева М.А. Органы Советской власти на территории Калининградской области в первые послевоенные годы // Правоведение. 1986. № 6. С. 83.

² Восточная Пруссия глазами советских переселенцев: Первые годы Калининградской области в воспоминаниях и документах. СПб., 2002. С. 147.

Советом депутатов трудящихся, которому были подотчетны районные Советы, городские, районов г. Калининграда, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся. Между всеми уровнями этой системы выстраивались иерархические отношения, нижестоящие Советы были подчинены вышестоящим, что являлось одним из проявлений принципа демократического централизма.

Согласно докладу депутата Перевощикова Н.М. на второй сессии Калининградского областного Совета депутатов трудящихся на территории области в соответствии с её административно-территориальным делением Советы были избраны в 7 городах областного подчинения, 11 городах районного подчинения, 17 районах, 5 районах г. Калининграда, 129 сельских Советах и 5 рабочих поселках¹. Таким образом, всего создавалось 175 Советов депутатов трудящихся.

В Калининградский областной Совет депутатов трудящихся было избрано 73 депутата (53 мужчины, 20 женщин). По имеющимся сведениям статистического учета состава областного Совета депутатов трудящихся первого созыва большинство депутатов были среднего возраста (61 депутат в возрасте от 30 до 50 лет). Были и представители молодежи, даже один депутат 19 лет. В целом, по возрасту состав депутатов Калининградского областного Совета депутатов трудящихся первого созыва был достаточно молодым. На наш взгляд, это обуславливалось тем, что население Калининградской области в целом было сравнительно молодым, что являлось прямым следствием его переселенческого характера².

Естественно, большинство депутатов были членами ВКП (б) (52 депутата).³ В средствах массовой информации того времени это было предметом особой гордости. Так, в газете «Калининградская правда» писали: «блок коммунистов и беспартийных вновь и вновь показал свою жизненность, свою несокрушимую крепость. Никакая партия, кроме партии большевиков, никогда в истории не знала такого дружного голосования за кандидатов, ею выставленных или ею поддер-

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 65. Л. 5.

² Манкевич Д.В. О численности и половозрастной структуре населения Калининградской области во второй половине 1940-х – 1950-х годах // Калининградские архивы. - Калининград, 2013. - Вып. 10. С. 239.

³ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 74. Л. 34.

жанных»¹. Впрочем, какой-либо существенной альтернативы на выборах не предусматривалось.

Из состава депутатов 26 человек имело высшее образование, 25 – среднее и 22 – начальное образование².

Что касается рода занятий депутатов, то чуть более 30 % были руководящие работники государственных, партийных, общественных организаций и учреждений областного уровня (23 депутата из 73). В состав Калининградского областного Совета депутатов трудящихся также помимо указанных 23 депутатов входило:

- рабочих на производстве – 9 депутатов;
- председателей и заместителей председателей колхозов - 2 депутата;
- заведующих фермами и бригадиров колхозных бригад - 4 депутата;
- других колхозников – 3 депутата;
- руководящих работников городских и районных в городах государственных, партийных, общественных организаций и учреждений – 5 депутатов;
- руководящих работников районных (сельских местностей) государственных, партийных, общественных организаций и учреждений – 7 депутатов;
- председателей, заместителей председателей и секретарей сельских и поселковых Советов – 1 депутат;
- руководителей предприятий, начальников цехов, мастерских железнодорожных депо и др. – 3 депутата;
- судей, прокуроров, следователей – 2 депутата;
- агрономов, землемеров, агротехников, зоотехников и других специалистов сельского хозяйства – 1 депутат;
- врачей, фельдшеров и других медицинских работников – 1 депутат;
- учителей начальных и средних школ – 3 депутата;
- военнослужащих – 9 депутатов³.

¹ Калининградская правда. № 160 (166) от 28 декабря 1947 г., С. 1.

² Калининградская правда. № 5 (172) от 10 января 1948 г. С. 2.

³ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 1. Д. 74. Л. 34.

Значительно больше депутатов по сравнению с областным Советом было избрано в Калининградский горсовет – всего 259¹. Таким образом, Калининградский городской Совет депутатов трудящихся по своему составу был самым многочисленным во всей области.

С одной стороны, это можно объяснить недостатками в правовом регулировании формирования избирательных округов. Так, например, нарезка избирательных округов осуществлялась по неравным нормам. Анализ соответствующих нормативов, установленных Положением о выборах, исходя из численности населения административно-территориальных единиц РСФСР, показывает, что в равноправных административно-территориальных единицах избирательные округа зачастую образовывались неравномерно даже при выборах в один вид местных Советов депутатов трудящихся².

С другой стороны, такая численность депутатов Калининградского горсовета могла объясняться тем, что Калининград являлся крупнейшим городом области и её административным центром.

В исследуемый нами период основными источниками советского права, закреплявшими правовое положение местных Советов депутатов трудящихся, являлись Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г. Исходя из содержания статей 94-95 Союзной Конституции и статей 77-78 Конституции РСФСР, местные Советы депутатов трудящихся представляли собой органы государственной власти на местах, избираемые на два года трудящимися соответствующего края, области, автономной области, округа, района, города, села или поселка.

Ключевые функции местных Советов закреплялись в ст. 97 Конституции СССР 1936 г. К ним были отнесены руководство деятельностью подконтрольных органов государственного управления, контроль за соблюдением законов, охрана прав граждан, осуществление руководства местным хозяйственным и культурным

¹ Калининградская правда. № 160 (166) от 28 декабря 1947 г. С. 2.

² Дудников А.А. Указ. раб. С. 83.

строительством, утверждение бюджета соответствующего края, области, автономной области, округа, района, города, села или поселка.

В Конституции РСФСР 1937 г. подробнее раскрывалась роль местных Советов депутатов трудящихся в системе советского государственного управления. Закреплялось, что деятельность местных Советов включала в себя не только решение вопросов местного значения, но и реализацию государственных полномочий на подведомственной территории. Это было связано с тем, что местные Советы депутатов трудящихся являлись органами государственной власти, а значит, проводили в жизнь решения вышестоящих органов Советской власти, а также партийные директивы. Например, в ст. 79 Конституции РСФСР функции местных Советов депутатов трудящихся дополнялись следующими: осуществление на подведомственной территории руководства хозяйственным, политическим и культурным строительством, содействие усилению государственной обороноспособности.

Таким образом, основной целью функционирования местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области являлось управление подведомственной территорией области и её развитие.

Единая система местных Советов депутатов трудящихся выстраивалась иерархически в рамках реализации принципа демократического централизма. Формально данный принцип допускал широкую степень самостоятельности местных Советов, но фактически вся система была жестко централизована и направлена на обеспечение советских государственных и партийных интересов¹. Как следствие, взаимодействие местных органов государственного управления в Калининградской области выстраивалось на основе двойной, а в некоторых случаях и тройной подчиненности.

Здесь отметим, что в современной юридической науке встречается точка зрения, что местные Советы образовывали особую советскую модель местного самоуправления. Данная модель была ориентирована на решение задач государ-

¹ Рубашкин В.В. Становление советской власти в самой западной области РСФСР в 1947-1948 годах // Современное право. 2018. № 2. С. 146.

ственного управления, а общественное самоуправление было ослаблено и крайне идеологизировано¹. Эта позиция основана на том, что в организации местных Советов депутатов трудящихся имелись формальные признаки местного самоуправления, проявляющиеся в наличии подведомственной населенной территории, местных бюджетов и в выборности органов². Так, в компетенцию Калининградского городского Совета депутатов трудящихся входило утверждение бюджета города.

Противоположенного мнения придерживается О.Н. Дубровский, который справедливо отмечает, что у системы местных Советов отсутствовали такие важнейшие черты местного самоуправления как самостоятельность его осуществления и независимость от государственной власти³. Аналогичной позиции придерживается П.А. Румянцев, который указывает, что централизация советского управления не способствовала признанию местных представительных органов в качестве институтов самоуправления⁴. На примере Калининградской области можно убедиться, что Советы были ограничены в решении вопросов местного значения указаниями вышестоящих органов государственной власти. Так, уже из содержания одного из первых решений Калининградского областного Совета де-

¹ Лиманский Г.С. Формирование системы местного самоуправления в России (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 11-12, 18-20; Павлова И.В. Местное управление в системе сталинской власти // Гуманитарные науки в Сибири. Новосибирск. 1997. № 2. С. 54-59; Винниченко О.Ю. Перестройка местных органов власти Урала на основе Конституции СССР 1936 г. // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в РФ. Екатеринбург, 2001. С. 216-220; Ковалев Н.С. Компетенция местных органов власти // Муниципальная власть. 1997. № 2. С. 95-98; Сизов С.Г. Властные структуры Омской области в годы «оттепели» // Национальные интересы. 2004. № 1. С. 14-19.

² Гоголев П.В. Местное самоуправление в Республике Саха (Якутия): эволюция муниципальных институтов и проблемы их правового регулирования. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С.63 - 64.

³ Дубровский О.Н. Местное управление Тувы в советский период (1944-1991 гг.) // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 9. Право. Вып. 23. С. 109.

⁴ См.: Румянцев П.А. Развитие государственного механизма на уровне регионов страны в период становления Советского государства // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2016. № 2. С. 54; Румянцев П.А. К вопросу о восстановлении органов власти Крыма после окончания немецко-фашистской оккупации // Правовое государство: теория и практика. 2018. № 2. С. 49-55; Румянцев П.А. Особенности проведения кадровой работы партийными организациями в годы Великой Отечественной войны (на примере Ульяновской области) // Балтийский гуманитарный журнал. 2018. № 2. С. 411-414.

путатов трудящихся от 07 января 1948 года «О состоянии и мерах дальнейшего развития животноводства в колхозах и совхозах области» следовало, что все хозяйственные мероприятия проходили под повседневным контролем Советского Правительства в соответствии со спущенным сверху постановлением Совета Министров СССР от 21 июля 1947 года «О мерах развития сельского хозяйства Калининградской области»¹. К тому же, местные Советы депутатов трудящихся являлись неотъемлемой частью системы государственной власти. Поэтому органов местного самоуправления, которые традиционно не относятся к органам государственной власти, в Советском Союзе фактически не существовало.

Однако ошибочным было бы считать, что местные Советы депутатов трудящихся не имели никакой самостоятельности в сфере решения местных вопросов. Несмотря на сверхцентрализацию советской системы государственного управления, местные Советы все же самостоятельно реализовывали полномочия по решению вопросов местного значения. Спецификой территории Калининградской области как новоприобретенной диктовалась необходимость оперативного самостоятельного решения местными органами государственного управления большого количества задач по восстановлению и развитию области.

Объем работы в послевоенные годы, включавший в себя необходимость организации транспортного и иного сообщения, жилого фонда, телефонизации, электрификации, выполнения сельскохозяйственных работ, организации работы промышленных предприятий и коммунально-бытового снабжения, не мог быть решен силами только высших советских органов государственной власти без местной инициативы. Поэтому местные Советы на территории Калининградской области играли особенно важную роль в осуществлении государственной власти.

Правовое регулирование института местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области в послевоенный период имело свою специфику. Так, ни на уровне СССР, ни на уровне союзной республики не имелось отдельных нормативных актов, которые бы регулировали деятельность местных Советов после конституционной реформы 1936-1937 гг. Исключением являлся лишь Указ

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 64. Л. 64-66.

Президиума Верховного Совета РСФСР «Об утверждении «Положения о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР» от 08 октября 1947 года. В связи с этим, Советы реализовывали свои функции, опираясь, главным образом, на нормы Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., а также на некоторые ранее принятые нормативно-правовые акты в части, не противоречащей Конституциям. Причину такого состояния нормативно-правового регулирования местных Советов депутатов трудящихся мы усматриваем в том, что в послевоенный период в центре внимания высшего советского руководства находилась задача восстановления разрушенного войной народного хозяйства. Необходимость систематизации действовавшего советского законодательства не была первостепенной.

Основной формой работы местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области являлись сессии. Сессионный принцип работы Советов был закреплен в ст.ст. 84-86 Конституции РСФСР 1937 г. Сессии Калининградского областного Совета депутатов трудящихся созывались его исполкомом не реже четырех раз в год, районных Советов - не реже 6 раз в год, городских и сельских Советов - не реже одного раза в месяц.

В Калининградской области проведение первых сессий местных Советов депутатов трудящихся было спланировано заранее. Решением Калининградского облисполкома от 8 декабря 1947 года «О созыве сессий местных Советов депутатов трудящихся Калининградской области» были установлены основные задачи по организации и руководству проведением сессий всех местных Советов, указывалось на необходимость тщательной подготовки к ним, а также рекомендовалось образовать постоянные комиссии в соответствии с Конституциями СССР и РСФСР.

Каждый районный Совет должен был создать бюджетно-финансовую постоянную комиссию, постоянную комиссию по местной промышленности, постоянную комиссию сельского хозяйства и заготовок, постоянную комиссию культурно-просветительной работы, постоянную комиссию водного хозяйства, посто-

янную комиссию социального обеспечения, постоянную комиссию здравоохранения, постоянную комиссию переселенческого строительства, постоянную комиссию торговли и кооперации, постоянную комиссию жилищно-коммунального хозяйства и постоянную комиссию дорожного строительства. Перечень был открытым, допускалось создание иных комиссий в зависимости от конкретных условий подведомственного района.

Городским Советам предписывалось образовать постоянные комиссии местной промышленности, социального обеспечения, культурно-просветительной работы, торговли, здравоохранения, народного образования, подсобных хозяйств, коллективного и индивидуального огородничества, жилищно-коммунальную и бюджетно-финансовую постоянную комиссию, а также другие, в зависимости от местных особенностей города.

На уровне сельских Советов должны были быть сформированы постоянные комиссии сельского хозяйства, народного образования, здравоохранения, бюджета и финансов, культурно-просветительной работы, дорожного строительства и благоустройства и другие в соответствии с местными условиями.

Поселковым Советам предписывалось создать постоянные комиссии коммунального и жилищного хозяйства, бюджетно-финансовую, местной промышленности, здравоохранения, народного образования, торговли, культурно-просветительной работы и другие, в зависимости от местных особенностей посёлка¹.

До конца 1947 г. сессии Советов депутатов трудящихся прошли в городах областного и районного подчинения, в селах и районных центрах².

7 января 1948 г. прошло заседание первой сессии Калининградского областного Совета депутатов трудящихся, на котором присутствовали не только депутаты в количестве 73 человек, но также работники обкома ВКП(б) и обкома ВЛКСМ, исполкома областного Совета, его отделов и управлений, первые секретари горкомов и райкомов партии, секретари горкомов и райкомов ВЛКСМ, пред-

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп.1. Д. 22. Л. 33-37.

² Калининградская правда. № 161 (167) от 30 декабря 1947 г. С. 1.

седатели исполкомов городских и районных Советов депутатов трудящихся, заведующие отделами исполкома Калининградского горсовета и работники хозяйственных организаций, члены областной избирательной комиссии, военнослужащие, заведующие районными отделами сельского хозяйства и директора совхозов¹. Такой состав присутствовавших на заседании лиц является наглядным примером сложившегося единого партийно-государственного механизма управления, функционировавшего на основе принципа демократического централизма.

Ст. 87 Конституции РСФСР предписывала Советам на время своей сессии избирать председателя и секретаря для ведения заседаний. Председателем первой сессии Калининградского областного Совета депутатов трудящихся единогласно был избран депутат П.Л. Тульников, секретарем – депутат Л.Н. Астахова².

7 января 1948 года на первой сессии Калининградского областного Совета депутатов трудящихся был избран Калининградский облисполком, в состав которого вошли председатель, три его заместителя, секретарь и 12 членов. При исполкоме создавалось 33 отдела и управления, включая общий отдел, отдел социального обеспечения, отдел пищевой промышленности, отдел здравоохранения, отдел торговли, отдел народного образования, отдел по делам архитектуры, дорожный отдел, управление Министерства юстиции, управление местной топливной промышленности, управление автомобильного транспорта и др. Утверждались заведующие отделами и начальники управлений.

На конституционном уровне избрание Советами исполкомов регулировалось в ст.81 Конституции РСФСР 1937 г. При этом распределение полномочий между местными Советами депутатов трудящихся и их исполкомами было урегулировано недостаточно четко. К примеру, как Советы, так и исполнительные комитеты осуществляли функции по руководству хозяйственным и культурно-политическим строительством на подведомственной им территории, с тем лишь отличием, что исполкомы реализовывали данные функции на основе решений Советов депутатов трудящихся и вышестоящих органов государственной власти и

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 64. Л. 1-89.

² Калининградская правда. № 5 (172) от 10 января 1948 г. С. 2.

управления. Кроме того, форма деятельности Советов была сессионной, тогда как исполнительные комитеты действовали постоянно. Несмотря на то, что Советы были органами государственной власти, а исполкомы – исполнительно-распорядительными органами, фактически местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты во многом практически дублировали друг друга. Особенностью нормативно-правового регулирования института местных Советов депутатов трудящихся в исследуемом нами периоде являлось отсутствие конституционных норм, которые бы четко разграничивали полномочия органов государственной власти на местах и подконтрольных им органов государственного управления.

С юридической точки зрения наибольший интерес представлял последний пункт повестки дня заседания первой сессии Калининградского областного Совета депутатов трудящихся, т.к. решение по нему проливалось свет на некоторые вопросы организации вспомогательных органов областного Совета, а именно показывает, какие конкретно постоянные комиссии были образованы.

Согласно приложениям 19-29 к протоколу создавались следующие постоянные комиссии:

- 1) бюджетно-финансовая;
- 2) сельского хозяйства и заготовок;
- 3) местной промышленности;
- 4) водного хозяйства и мелиорации;
- 5) переселенческого строительства и хозяйственного устройства колхозов и колхозников;
- 6) дорожного строительства, транспорта и связи;
- 7) коммунального хозяйства и благоустройства;
- 8) культурно-просветительной работы;
- 9) торговли и кооперации;
- 10) народного образования;
- 11) здравоохранения.

Все названные комиссии были образованы в составе 5 депутатов, кроме комиссии водного хозяйства и мелиорации, в которую входили только 4 депутата. Столько же комиссий (11) было сформировано Калининградским городским Советом депутатов трудящихся¹. Всего по области Советами депутатов трудящихся различных уровней было создано 1058 постоянных комиссий².

Постоянные комиссии создавались для организации работы депутатов по основным направлениям деятельности Советов.

Например, постоянная комиссия здравоохранения Калининградского горсовета в соответствии с планом работы на январь-апрель 1948 г. должна была:

1) разработать совместно с Горздравотделом план мероприятий по снижению заболеваемости и особенно детской заболеваемости;

2) проверить состояние медикаментозного обслуживания населения города и внести их на обсуждение исполкома;

3) обследовать работу амбулаторий, поликлиник, скорой помощи по оказанию внелечебной помощи населению;

4) проверить ход выполнения решения 1-й сессии Калининградского городского Совета депутатов трудящихся о медицинском обслуживании населения города;

5) заслушать доклад главного врача инфекционной больницы о работе больницы;

6) обсудить опыт работы объединенных больниц с поликлиниками³.

Все депутаты комиссий закреплялись за конкретными объектами городского хозяйства для повседневного контроля за работой хозяйства и оказания своевременно необходимой помощи⁴.

Отметим, что институт постоянных депутатских комиссий, сформировавшийся именно в послевоенный период, был основан на ранее действовавшем институте депутатских секций. Однако институт постоянных комиссий был недо-

¹ Калининградская правда. № 2 (169) от 04 января 1948 г. С. 1.

² ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 81. Л. 30.

³ ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 28. Л. 11-12.

⁴ ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 28. Л. 13.

статочно эффективен. Зачастую функции постоянных комиссий брали на себя исполкомы. Например, в справке инструктора Оргинструкторского отдела Калининградского облисполкома о работе исполкома Гурьевского районного Совета депутатов трудящихся в 1948 г. отмечалось, что созданные там постоянные комиссии к выполнению поставленных в районе задач не привлекаются, остаются в стороне от работы исполкома¹. Не все постоянные комиссии справлялись с возложенными на них задачами. К примеру, согласно протоколу совещания с депутатами Калининградского городского Совета депутатов трудящихся от 8-го декабря 1948 г. слабо работали постоянная комиссия по здравоохранению, постоянная комиссия по социальному обеспечению, бюджетно-финансовая постоянная комиссия.

Причин этому видится несколько. Во-первых, на качестве работы постоянных комиссий сказывалось отсутствие у их членов соответствующего опыта работы, ведь в Калининградской области постоянные комиссии были образованы впервые. Во-вторых, исполкомы, которые были созданы на территории области раньше местных Советов, не организовывали необходимую депутатам помощь в организации работы постоянных комиссий и «повышению теоретического уровня депутатов»². Наконец, следует отметить несовершенство нормативно-правового регулирования института постоянных комиссий в рассматриваемый период. На местном уровне в первые послевоенные годы не принималось каких-либо типовых положений о постоянных комиссиях или иных актов, более подробно регулирующих их полномочия и порядок деятельности.

В целом нормативно-правовое регулирование института местных Советов и их вспомогательных органов было слабо систематизировано³. Это выражалось, в первую очередь, в отсутствии специального союзного закона или закона РСФСР, посвященного всей системе местных Советов. Во вторую очередь, в том, что все нормативно-правовые акты, посвященные отдельно тому или иному уровню системы Советов, принимались до конституционной реформы 1936-37 гг. и регули-

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 81. Л. 341.

² ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 28. Л. 37.

³ Ящук Т.Ф. Эволюция местного управления и самоуправления в России // Правоприменение. 2017. № 1. С. 97.

ровали деятельность Съездов Советов, которые с принятием Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. фактически упразднились.

Нельзя обойти вниманием и вопрос о юридическом статусе депутатов местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области, их полномочиях, правах и обязанностях. В своей деятельности депутаты были обязаны руководствоваться общегосударственными интересами, при этом необходимо было учитывать запросы населения. Отсюда вытекала обязанность депутатов проводить встречи со своими избирателями. В докладе, открывающем первую сессию Калининградского областного Совета, герой Советского Союза, депутат А.В. Горбатов говорил: «На нас, депутатов областного Совета, возложена почетная и ответственная задача – представлять в столь ответственном органе государственной власти интересы рабочих, крестьян и интеллигенции нашей области, неустанно заботиться об осуществлении намеченных партией и Правительством мероприятий по превращению нашей области в могущественный форпост Социалистической Родины на её западных рубежах»¹.

Основной формой реализации депутатами полномочий являлось участие в сессиях соответствующих местных Советов депутатов трудящихся, где они реализовывали свою представительную функцию. Решения Советов принимались голосованием на сессиях. Депутаты участвовали и в деятельности постоянных комиссий. Эти вспомогательные органы местных Советов, как следует из их названия, работали не только в сессионный период, но и между сессиями Советов депутатов трудящихся.

Представительная функция депутатов реализовывалась и через исполнение наказов избирателей, которые являлись одной из форм осуществления советской демократии². Наказы давались депутатам непосредственно от их избирателей и являлись ключевой формой обратной связи депутатов с избирателями. По своему содержанию наказы избирателей в Калининградской области в послевоенные го-

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 64. Л. 2.

² Зульфикаров А. Ю. Наказы избирателей в системе советской демократии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 10.

ды чаще всего касались наиболее острых хозяйственных проблем, с которыми неизбежно сталкивались переселенцы: организация медицинских услуг, культурного досуга, налаживание коммунально-бытового снабжения, торговли, транспортного сообщения и т.п. Нижестоящие Советы отчитывались перед вышестоящими о выполнении таких наказов. Так, например, отчет Неманского городского Совета депутатов трудящихся Калининградской области за период с 1 января 1948 г. по 15 июня 1948 г. перед областным Советом начинался именно со сведений о выполнении наказов избирателей. Указывалось, что «в разрезе выполнения плана мероприятий по наказу избирателей, Неманский городской Совет в настоящее время через постоянные комиссии, отделы Горисполкома и другой советский актив проводит всю свою работу по организации населения на проводимые работы по благоустройству города»¹. Тем не менее, не всегда и не везде указы избирателей исполнялись надлежащим образом. В отчете об оргмассовой работе исполкома Гусевского горсовета депутатов трудящихся за 3-й квартал 1948 г. отмечалась неудовлетворительная работа по исполнению наказов избирателей².

Депутаты местных Советов должны были вести прием населения, а также отчитываться перед избирателями о проделанной работе. Однако не во всех местных Советах Калининградской области депутаты добросовестно исполняли эти обязанности. Особенно слабо работа по данному направлению была организована на уровне сельских Советов. К примеру, проведенная инструктором организационно-массового отдела Калининградского облисполкома в 1948 г. проверка работы Мельниковского и Холмского сельских Советов Приморского района показала, что прием населения депутатами не организован, равно как не организованы и отчеты депутатов перед избирателями³. Или ещё: при проверке работы Севского сельского Совета депутатов трудящихся Правдинского района Калининградской области было установлено, что наказов от избирателей депутаты сельсовета не

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 81. Л. 12.

² ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 81. Л. 1-2.

³ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 81. Л. 246.

имеют, «население об их выполнении не информируется, депутаты о работе перед избирателями не отчитывались»¹.

Правовой статус депутатов местных Советов регулировался совокупностью правовых норм, которые были закреплены в различных нормативных актах. Депутатские полномочия в части реализации ими своих представительных функций вытекали из полномочий местных Советов депутатов трудящихся. Ярким примером служит «Памятка депутата местного Совета»², в которой имеются ссылки на правовые акты, принятые до 1953 года. Согласно данному документу в обязанности депутата местного Совета входило личное участие в организационной работе по выполнению наказов избирателей, для чего депутату следовало привлекать трудящихся своего избирательного округа³. Кроме того депутат был обязан вести учет наказов избирателей, принимать меры, направленные на включение данных наказов в планы работы исполнительных комитетов соответствующих Советов депутатов трудящихся.

Депутаты местных Советов имели право вносить в повестку дня сессий местных Советов депутатов трудящихся и заседаний их исполнительных комитетов вопросы, относящиеся к ведению соответствующего Совета депутатов трудящихся и его исполкома. Депутаты были вправе принимать участие в обсуждении данных вопросов, выступать со своими предложениями. Они могли принимать участие в прениях, предлагать изменения и дополнения в проекты решений местного Совета.

Основным полномочием депутата как народного представителя являлось голосование как форма выражения его отношения к принимаемым местным Советом решениям. Путем голосования на заседаниях Совета депутат непосредственно реализовывал своё властное полномочие.

Эти полномочия, реализуемые непосредственно на сессиях местных Советов Калининградской области, использовались депутатами в полной мере. Со-

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 81. Л. 145.

² Савенков Н.Т., Сладков К.С., Старовойтов Н.Г., Тодорский Ю.В. Памятка депутата местного Совета. – М.: Госюриздат, 1957. С. 13.

³ Там же. С. 11.

хранившиеся в Государственном архиве Калининградской области протоколы первых сессий местных Советов различных уровней свидетельствуют о том, что депутаты весьма активно участвовали в работе сессий, вносили свои предложения по вопросам повестки дня, выступали в прениях и т.д.

В контрольные полномочия депутата входила проверка работы подведомственных предприятий по поручению местного Совета, постоянной комиссии или исполкома. В ходе проверки депутат не должен был вмешиваться в работу организации. Депутат также имел право обращаться к должностным лицам (к заведующим отделов, начальникам управлений, председателю и членам исполкома, к руководителям предприятий и т.д.), которые были обязаны представлять депутату все запрошенные сведения.

Депутаты местных Советов были наделены правом участия с совещательным голосом в заседаниях соответствующих исполнительных комитетов, могли выступать в прениях.

Необходимо подчеркнуть, что, осуществляя указанные выше полномочия, депутаты работали совместно с членами исполкомов - исполнительно-распорядительных органов местных Советов. Работа депутатов практически курировалась исполкомами. Например, согласно справке Оргинструкторского отдела исполкома Калининградского областного Совета депутатов трудящихся за март 1948 г. «Об оргмассовой работе исполкома Гусевского городского Совета депутатов трудящихся за период январь-март 1948 г.» депутаты Горсовета «помогали исполкому»: проводили детальную проверку работы железнодорожной станции по обслуживанию пассажиров, обследовали работу жилуправления, изучали постановку учебно-воспитательной работы в средней школе, работали «по поручению исполкома по жалобам трудящихся», проверяли работу рынка, пекарни, пожарной охраны, бытовых мастерских и т.д.¹ Ситуация, когда работа депутатов местных Советов в Калининградской области практически курировалась исполкомами местных Советов, явно не соответствовала действовавшему тогда Конституциям СССР и РСФСР. Советы депутатов трудящихся были органами государ-

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 81. Л. 6.

ственной власти, тогда как исполкомы были подчинены им и являлись их исполнительно-распорядительными органами. Поэтому исполкомы, конечно, не должны были давать указания депутатам местных Советов.

Однако без контроля со стороны исполкомов и вышестоящих Советов депутаты местных Советов, особенно в небольших селах и поселениях, свои полномочия использовали редко. Ярким тому примером служит справка Оргинструкторского отдела Калининградского облисполкома «О результатах проверки работы Севского сельсовета депутатов трудящихся Правдинского района Калининградской области» (по состоянию на 10 сентября 1948 г.). В п. 17 указывалось, что «депутаты сельсовета слабо контролируют работу колхозов и бригад, ссылаясь на свою занятость, а главным образом, не рискуя портить отношения с председателями колхозов»¹. Было указано, что депутаты не ведут активной работы в постоянных комиссиях, не доводят до избирателей информацию об исполнении наказов. Все это наглядно демонстрирует один из недостатков правового положения депутатов местных Советов: будучи наделенными сравнительно большим количеством полномочий и обязанностей, депутаты выполняли свои функции без отрыва от основной работы. Большинство депутатов в то время были рабочими или колхозниками. Поэтому зачастую депутаты реализовывали свои полномочия лишь по указанию вышестоящих исполкомов, партийных органов или Советов, воспринимая это как дополнительную обременительную обязанность, и предпочитали как можно меньше отвлекаться от основных трудовых обязанностей. Подобное положение дел шло в разрез с действовавшими тогда нормативно-правовыми актами, регулировавшими правовой статус депутатов местных Советов (в первую очередь со ст. 147 Конституции РСФСР 1937 г., предусматривавшей обязанность депутатов отчитываться перед избирателями). На бумаге институт депутатства был весьма прогрессивен. На деле же его ценность сводилась к минимуму.

Депутаты местных Советов в Калининградской области в первые годы своей работы довольно слабо реализовывали предоставляемые им законом контрольные полномочия. Например, практически не использовался институт депутатского

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 81. Л. 146.

запроса, который занимал заметное место в числе форм депутатской деятельности¹. Советские юристы полагали, что институт депутатского запроса способствовал повышению активности депутатов, усилению ответственности выборных работников и наделяли данный институт большим значением для развития советской демократии в целом². Право депутатского запроса, введенное в результате конституционной реформы 1936-1937 гг., оценивалось как важный шаг для развития советских демократических принципов³.

Предусматривались и формы конституционной ответственности депутатов местных Советов перед избирателями. Согласно ст. 147 Конституции РСФСР депутат в любое время мог быть отозван на основании принятого в установленном законом порядке решения большинства избирателей. Попутно отметим, что институт отзыва депутатов в рассматриваемый нами период являлся одним из общих принципов организации советской государственной власти⁴.

Анализируя функции местных Советов депутатов трудящихся как органов государственной власти на территории Калининградской области, обратимся к ранее упомянутым нами Положениям о местных Советах различных уровней, утвержденным Постановлениями ВЦИК.

Прежде всего, отметим, что главной, стержневой функцией органов государственной власти после Великой Отечественной войны было восстановление разрушенного народного хозяйства. Восстановительная функция была присуща

¹ Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве: императивный мандат. М., 1967. С. 63.; Бахрах Д. Н. Право запроса депутата в СССР // Правоведение. 1962. № 2. С. 35-39. Кудинов Н.А. Запрос депутатов местных Советов и его формы // Советское государство и право. 1957. №9. С. 114-117; Мажитова Р.Ф. Право отзыва депутата Совета в СССР // Советские депутаты трудящихся в период развернутого строительства коммунизма / Отв. ред. Ф.И. Калинычев. М., 1961. С. 307-312; Основин В.С. Право запроса депутатов местных Советов // Советское государство и право. 1956. № 1. С. 39-45; Савенков Н.Т. Основные формы деятельности депутата местного Совета. М.: Госюриздат, 1956. -88 с.; Тихонова Е.А. Право отзыва депутата. М.: Госюриздат, 1961. -48 с.; Шостак Г. Упорядочить учет отзыва депутатов (Статистический учет) // Советское государство. 1934. № 5. С. 67-72.

² Органов Н.Н. Партия и Советы // Советское государство и право. 1961. № 10. С. 23.

³ Каюмов Р.К. Дальнейшая демократизация местных Советов депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1962. С.17.

⁴ Ким А.И. Право отзыва депутатов в Советском государстве// Труды Томского государственного университета им. В.В. Куйбышева. Томск, 1961. С. 19.

временным управлениям по гражданским делам в Кёнигсбергской, а после переименования в Калининградской области она же перешла и к местным конституционным органам государственной власти – Советам депутатов трудящихся, которые были избраны в самой западной области страны.

Компетенции местных Советов разных уровней в целом были схожи. Очевидно, что больше всего полномочий было у Калининградского областного Совета депутатов трудящихся. В число его полномочий входили утверждение областного бюджета, решение на уровне области большинства хозяйственных вопросов, выборы областного суда. Так, согласно протоколу второй сессии Калининградского областного Совета депутаты избрали областной суд в составе 9 человек¹. Меньше всего полномочий было у сельских Советов, т.к. они являлись низовым звеном всей системы местных Советов.

Промежуточное положение занимали горсоветы. Уровень городского Совета, по сути, являлся центральным, особенно важным. В любом административном образовании именно город всегда являлся административным центром. В связи с этим именно городской уровень Советов позволяет составить наиболее полное представление о полномочиях (правах и обязанностях) местных Советов. Поэтому раскрыть основные функции местных Советов мы находим целесообразным на примере городских Советов депутатов трудящихся.

В исследуемый нами период действовало утвержденное постановлением ВЦИК от 20 января 1933 года Положение о городских Советах, согласно которому городские Советы наделялись следующими полномочиями общего управленческого характера: издание на основании действующих советских законов обязательных для соблюдения и исполнения постановлений; ведение приема и рассмотрение жалоб граждан на действия подконтрольных Совету органов государственного управления и их должностных лиц; создание и регулирование работы (включая право отвода и роспуска членов) избирательных комиссий, порядка проведения выборов, определение избирательных округов; осуществление руководства работой подотчетных районных Советов в соответствующем городе; ре-

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 65. Л. 2.

шение вопросов передачи культовых зданий организациям верующих по соответствующим договорам, наблюдение за выполнением таких договоров и в общем за деятельностью религиозных организаций на территории города; контроль за соблюдением закона об отделении церкви от государства; ведение архивными фондами, организация регистрации актов гражданского состояния, организация борьбы с преступностью, принятие мер по предупреждению стихийных бедствий.

Приведенный перечень являлся открытым. В ст.ст. 24-34 Положения о городских Советах полномочия этих органов детализировались применительно к различным отраслям государственного управления.

Безусловно, городские Советы в Калининградской области пользовались не всеми своими полномочиями. Так, отсутствовала необходимость в решении вопросов о передаче зданий культа в пользование организациям верующих по соответствующим договорам с этими организациями. В первые послевоенные годы на бывшей немецкой земле зданий культа, значимых для граждан СССР, просто не было (православных церквей и т.п.).

Применительно к территории Калининградской области, основной сферой применения полномочий горсовета являлось восстановление и благоустройство подведомственных им городов. Это не только декларировалось в средствах массовой информации (показателен здесь пример Черняховского городского Совета, где утверждалось, что вопросы восстановления и благоустройства Черняховска, как того требовали избиратели, были «основой основ» работы депутатов местного Совета)¹, но и было неизбежной необходимостью.

Городские советы наделялись большим количеством полномочий в сфере налогов и в финансовой отрасли. Так, ими разрабатывался и утверждался бюджет города, рассматривался отчет о его исполнении. Совет депутатов трудящихся города Калининграда впервые рассмотрел отчет об исполнении городского бюджета и утвердил бюджет на следующий год на третьей сессии 22 апреля 1948 г.² Горсоветы выполняли функции по контролю и надзору за соблюдением порядка уста-

¹ Калининградская правда. № 161. 30 декабря 1947 г. С. 3.

² ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 2. Л. 129.

новления городских налогов, осуществляли контроль их взимания в городской бюджет, устанавливали правила составления и исполнения финансовой отчетности по городскому бюджету, заключению займов и совершению иных кредитных операций, заслушивали отчеты о сметах и производственных планах предприятий, находящихся на территории города и неподведомственных городскому Совету депутатов трудящихся.

В сфере экономики Положением о городских Советах, утвержденном постановлением ВЦИК от 20 января 1933 года, горсоветы наделялись полномочиями по непосредственной эксплуатации подведомственных предприятий, утверждению планов, отчетов, смет по их хозяйственной деятельности, по передаче предприятий в аренду, контролю за соблюдением арендаторами условий арендных договоров. Горсоветы должны были также наблюдать, не вмешиваясь в работу, за деятельностью предприятий, не находящихся в ведении горсовета, оказывать таким предприятиям содействие и поддержку. Городские Советы депутатов трудящихся были уполномочены учреждать новые производственные и торговые предприятия. Вышестоящие органы государственного управления могли делегировать горсоветам полномочия по управлению учреждениями, предприятиями, подведомственными соответствующему вышестоящему органу. Помимо указанного, Советы депутатов трудящихся в городах оказывали содействие и поддержку развитию на городской территории различных видов производства, торговли и кооперации.

Так, по результатам сессий городских Советов в Калининградской области принимались решения, предусматривавшие конкретные меры в сфере управления подведомственными предприятиями. Например, согласно п. 2 решения Калининградского городского Совета депутатов трудящихся от 18 ноября 1948 г. «О работе городского коммунального отдела» горсовет требовал от заведующего коммунальным отделом увеличить количество работников трамвайного треста, треста «Водоканал» и треста «Дормостстрой», обеспечить эти предприятия технической

документацией, определить перечень подлежащих восстановлению объектов коммунального хозяйства и т.п.¹

Однако следует отметить, что принимаемые городскими Советами решения в большинстве своем содержали лишь оценку деятельности подконтрольных органов и предприятий и требования общего характера по улучшению плановых показателей. Конкретные же меры по достижению поставленных городскими Советами задач должны были приниматься исполкомами. Поэтому эффективность принимаемых Советами решений вызывает некоторые сомнения ввиду их абстрактности. Зачастую решения Советов содержали общие фразы. Например, в вышеупомянутом решении Калининградского городского Совета депутатов трудящихся от 18 ноября 1948 г. «О работе городского коммунального отдела» указывалось, что Калининградский горсовет решил «признать работу городского коммунального хозяйства по руководству предприятиями коммунального хозяйства неудовлетворительной», потребовал «улучшить руководство всеми отраслями коммунального хозяйства».²

В сфере юстиции городские Советы наделялись полномочиями по утверждению и отзыву судей и следователей соответствующих городов, принятию мер по предоставлению юридической помощи населению.

Городские советы были наделены функциями по управлению земельными отношениями и в сфере коммунального хозяйства. Они устанавливали рентную ставку в отношении городских земель, регулировали вопросы их эксплуатации и сдачи в аренду. Горсоветы ведали планировкой городской территории, принимали меры по взиманию ренты, разрешали вопросы отводов земель для застройки и использования городских земель для нужд сельского хозяйства. На подведомственной территории городские Советы депутатов трудящихся осуществляли меры, направленные на развитие лесного, лугового и выгонного хозяйства, оказывали содействие городскому животноводству, разведению садов, организации ветеринарной помощи.

¹ ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 2. Л. 478.

² ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 2. Л. 477-478.

В области охраны труда горсоветы осуществляли контроль за соблюдением коллективных и трудовых договоров, законов по охране и оплате труда, законов о социальном страховании работников. Горсоветы также разрабатывали и организовывали выполнение санитарно-технических мероприятий по улучшению работы на предприятиях и в учреждениях, регулировали рынок труда и принимали меры по снижению безработицы. По соглашению с органами труда горсоветы были уполномочены открывать трудовые биржи. Помимо этого горсоветы занимались организацией общественных работ и пунктов общественного питания.

В сфере здравоохранения городские Советы депутатов трудящихся ведали организацией оказания медицинской помощи городскому населению, принимали меры по предупреждению распространения и борьбе с заразными заболеваниями, оказанию содействия физическому развитию жителей города, охране материнства и детства. Горсоветы наделялись полномочиями по созданию детских садов, яслей, игровых площадок, по руководству опекой и попечительством на городской территории, по организации проведения профилактических и санитарных мероприятий. Кроме того, городские Советы депутатов трудящихся должны были оказывать содействие по проведению медицинских мероприятий, организуемых вышестоящими органами здравоохранения, в частности, их лечебным и санитарно-профилактическим медицинским учреждениям, расположенным на городской территории; организовывать санитарный надзор на подведомственной территории.

В сфере социального обеспечения городские Советы депутатов трудящихся предоставляли помощь нуждающимся семьям военнослужащих, погибших на фронтах или при исполнении служебных обязанностей, осуществляли руководство попечительством и опекой, оказывали содействие развитию инвалидной кооперации, предоставляли помощь инвалидам войны и труда, членам их семей, престарелым и нетрудоспособным лицам, учреждали и содержали дома инвалидов,

Согласно анализируемому Положению о городских Советах депутатов трудящихся горсоветы имели полномочия в сфере культурно-просветительного стро-

ительства, в рамках которых они осуществляли меры по повышению культурного и политического уровня жителей города путем учреждения и содержания учебных заведений, клубов, библиотек, театров, музеев и других политико-просветительных учреждений, осуществляли меры по охране памятников и других объектов старины и искусства, содействовали развитию культурно-просветительных и научных организаций и учреждений, оказывали помощь беспризорным детям, учреждали и содержали детские дома.

В военной сфере городские Советы разрабатывали и осуществляли мероприятия по расквартированию военнослужащих, обеспечению их коммунальными услугами, оказанию содействия военным ведомствам в проведении организуемых ими мероприятий.

Такое детальное регулирование полномочий городских Советов депутатов трудящихся объясняется, на наш взгляд, тем, что городской уровень в советской системе местного государственного управления выступал центральным. Городские Советы депутатов трудящихся в иерархии органов государственной власти находились между областным Советом депутатов трудящихся как высшим уровнем местных Советов, и сельскими Советами как первичным уровнем системы.

Что касается актов, которые принимались местными Советами, следует привести ст. 98 Конституции СССР 1936 г. и аналогичную ей по содержанию ст. 80 Конституции РСФСР 1937 г., где указывалось, что Советы депутатов трудящихся принимают решения и дают распоряжения в пределах прав, предоставленных им законами СССР и РСФСР.

Примечательно, что на практике распоряжения местными Советами не издавались, что следует как из анализа материалов Государственного архива Калининградской области, так и из теоретических трудов по данной тематике¹.

Среди актов, принимаемых Советами, можно встретить и достаточно необычные для сегодняшнего дня. Так, в январе 1948 г. Невским сельским Советом депутатов трудящихся Нестеровского района было принято «Обязательство». В

¹ См., например: Вальденберг Я.С. Акты местных советов депутатов трудящихся и их исполкомов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955. С. 12.

данном документе депутаты брали на себя ряд обязательств по выполнению государственного плана развития сельского хозяйства, своевременному выполнению всех государственных поставок по сельскохозяйственным продуктам, улучшить организационно-массовую работу сельского Совета и т.п. Помимо этого депутаты вызывали Калининский сельсовет на социалистическое соревнование за успешное выполнение задач третьего года новой Сталинской пятилетки¹. Юридическая природа указанного акта нам представляется декларативной.

В основном же местными Советами принимались решения, причем как нормативные, так и ненормативные.

Ненормативные решения принимались по вопросам оперативно-исполнительного или правоохранительного характера. Специфической особенностью оперативно-исполнительных решений являлась конкретность содержащихся в них предписаний, адресованных персонально-определенным субъектам. Такие решения Советы, главным образом, издавали, реализуя свою компетенцию по образованию своих исполнительно-распорядительных органов, постоянных комиссий Совета, по избранию или освобождению должностных лиц подчиненных органов, по освобождению депутатов от депутатских обязанностей, по избранию народных заседателей судов, по избранию и освобождению от работы за определенные проступки членов областных, городских судов и т. п.

Ненормативные, оперативно-исполнительные решения местными Советами принимались на сессиях иногда также и по вопросам хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы, которые могли бы быть разрешены исполкомом, но разрешались Советом на сессии в силу того, что эти вопросы были подняты непосредственно на сессии самими депутатами. Решения этой группы содержали конкретные указания исполкому осуществить то или иное мероприятие по хозяйственному или культурному строительству.

Ненормативные решения правоохранительного характера выносились Советом на сессии при обсуждении работы подчиненных органов, организаций, предприятий и учреждений, в тех случаях, когда неудовлетворительно оценивалась

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 81. Л. 36-38.

деятельность того или иного должностного лица (к примеру, заведующих отделами исполкомов, руководителей предприятий и т.п.) и в этой связи возникал вопрос о применении соответствующих дисциплинарных санкций. Своими правоохранительными решениями местные Советы либо непосредственно назначали дисциплинарную санкцию, либо предписывали подчиненным органам применить таковую, либо же, в случаях предположения наличия в действиях виновных лиц признаков уголовно-наказуемого деяния, содержали постановление о передаче материалов дела в органы прокуратуры.

В особую группу следует выделить ненормативные решения, которые издавались по внутриорганизационным вопросам. К ним можно отнести решения об избрании мандатной комиссии, о проверке полномочий депутатов и т. п.

Компетенция местных Советов по руководству хозяйственным и культурным строительством реализовывалась, главным образом, посредством утверждения на их сессиях планов развития местного хозяйства и культуры, путем установления местного бюджета и утверждения отчетов об их исполнении. Акты-планы и акты-бюджеты являлись такими нормативными актами местных Советов, в которых наиболее ярко находила выражение проводимая ими хозяйственная политика. Акты-планы местных Советов детализировали и конкретизировали плановые акты вышестоящих государственных органов и являлись средством не только исполнения плановых актов вышестоящих органов, но и организации местной инициативы в планировании хозяйства с учетом местных особенностей и местных ресурсов. Характерным примером служило решение Калининградского областного Совета депутатов трудящихся от 15 апреля 1948 года № 330 «О бюджете Калининградской области на 1948 год и утверждении отчета об исполнении бюджета за 1947 год». Согласно п. 8 данного решения областной Совет требовал от всех исполкомов местных Советов «безусловного выполнения плана и бюджета 1948 года, дальнейшего укрепления хозяйственного расчета, систематического снижения себестоимости выпускаемой продукции, выполнения плана платежей в

бюджет и решительной борьбы со всякого рода потерями, расточительством и нарушениями финансово-бюджетной дисциплины»¹.

Подводя итог, следует указать, что с вхождением в состав РСФСР Калининградской области основным принципом построения системы государственного управления новоприобретенной территорией являлся общий советский управленческий принцип демократического централизма, в рамках которого формально декларировалась широкая степень самостоятельности местных органов в решении задач государственно-управленческого характера на местах, но практически имела место высокая степень централизации и единства системы местных Советов депутатов трудящихся как органов государственной власти.

Главной задачей этой системы в Калининградской области было восстановление разрушенного хозяйства. Данная задача не могла быть полностью решена временными органами военного и гражданского управления, в связи с чем перешла и к местным конституционным органам государственной власти. При этом деятельность местных Советов на данном этапе во многом курировалась, направлялась исполкомами, которые были образованы раньше и уже имели определенный опыт в решении текущих управленческих задач.

§3. Развитие системы советского государственного управления в Калининградской области с 1947 по 1950-е гг.

В докладе второй областной партийной конференции от 10 февраля 1950 г. было отмечено, что «за отчетный период Калининградская область полностью сложилась и является ныне обычной советской областью»². Согласно протоколу первой сессии Калининградского городского Совета депутатов трудящихся второго созыва от 28 декабря 1950 г. за пять лет, прошедших с момента присоединения области к РСФСР, был создан «крепкий государственный аппарат», каким яв-

¹ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 65. Л. 80.

² ГАКО. Ф. П-1. Оп. 6. Д. 2. Л. 5.

лялись местные органы Советской власти¹. Это означало, что на территории области окончательно сформировалась устойчивая система советского государственного управления. Система местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов в Калининградской области на данном этапе выстраивалась аналогично другим областям РСФСР. В то же время, несмотря на жесткую централизацию и стандартизацию Советов, имелись и некоторые региональные особенности. Однако, прежде всего, рассмотрим общие черты оформившейся к 1950-му г. системы управления областью.

Система местных органов советской государственной власти в Калининградской области включала в себя выборные Советы депутатов трудящихся пяти уровней. Высшим местным органом государственной власти являлся Калининградский областной Совет депутатов трудящихся. Ему были подотчетны нижестоящие Советы в районах, городах, селах и поселках.

Основными функциями данных органов на рассматриваемой стадии развития системы государственного управления Калининградской областью были осуществление руководства деятельностью избираемых ими исполнительных комитетов и иных органов государственного управления, а также обеспечение соблюдения советских законов, организация охраны государственного порядка и защиты прав граждан, руководство местным хозяйственным и культурным строительством, утверждение местного бюджета.

Местные Советы депутатов трудящихся всех уровней функционировали преимущественно на основе конституционных норм, так как специальных законов, регламентирующих деятельность местных Советов после сталинской конституционной реформы, не принималось. Исключение составлял лишь Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 08 октября 1947 г. «Об утверждении «Положения о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР». Сами депутаты местных Советов при проведении сессий и решении организационных вопросов руководствовались напрямую Конституцией РСФСР. Это нашло прямое отражение в про-

¹ ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 55. Л. 1.

токолах первых сессий депутатов местных Советов в Калининградской области, в частности, при решении вопросов об избрании председателей и секретарей сессий, образовании исполкомов, постоянных комиссий и т.д.¹ Действовавшие до конституционной реформы правовые акты ни разу не упоминались и, полагаем, фактически не применялись депутатами местных Советов. При исполнении своих обязанностей в послевоенный период в Калининградской области депутаты местных Советов руководствовались непосредственно положениями действовавшей Конституции РСФСР.

Работа местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области организовывалась сессионно и в рассматриваемый период велась особенно активно. Количество сессий зачастую превышало установленный Конституцией РСФСР минимум. Так, сессии районных Советов должны были созываться не реже 6 раз в год (ст. 85), а депутаты Правдинского районного Совета депутатов трудящихся первого созыва, к примеру, провели за два года 15 сессий. В целом у депутатов появлялся положительный опыт работы на сессиях и эффективность деятельности местных Советов по сравнению с послевоенным периодом возросла. И если деятельность депутатов местных Советов Калининградской области первого созыва зачастую направлялась исполкомами (чего не должно было быть), то уже в 1950-е годы местные Советы действительно играли руководящую роль по отношению к исполнительным комитетам. Тем интереснее наблюдать, как на практике совершенствовался порядок работы сессий по инициативе самих депутатов. К примеру, на первой сессии Калининградского городского Совета депутатов трудящихся 2-го созыва обсуждалось, что депутатам не докладывали о выполнении решений, принятых на предыдущих сессиях. Как следует из протокола сессии от 28 декабря 1950 года, по результатам обсуждения было принято решение информировать сессию о ходе выполнения решений предыдущих сессий².

Что касается вопросов, которые обсуждались и разрешались на сессиях местных Советов в Калининградской области, то по сравнению с послевоенным

¹ ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 55. Л. 2, 6; Ф. Р-297а. Оп. 8. Д. 1. Л. 3.

² ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 55. Л. 31-32.

периодом в 1950-е годы на первый план выходят вопросы мирной жизни. Ведётся работа, направленная уже не на восстановление, а на развитие местной инфраструктуры, торговли, промышленности, сельского хозяйства и т.п. Так, например, согласно решению Центрального районного Совета депутатов трудящихся города Калининграда от 25 марта 1952 г. «О состоянии и мерах улучшения работы местной и кооперативной промышленности района» районный Совет депутатов трудящихся отмечал, что в работе местной и кооперативной промышленности имеются некоторые улучшения по сравнению с 1950 годом. Государственный план за 1951 год был выполнен по выпуску валовой продукции на 105,5 %, по товарной продукции на 106,5 %. Отдельные предприятия расширили ассортимент, улучшили качество выпускаемой продукции. Вместе с тем, отмечались и недостатки в текущей работе некоторых организаций по бытовому обслуживанию населения района¹.

Во исполнение функций, возложенных на местные Советы статьей 79 Конституции РСФСР, при каждом Совете депутатов трудящихся по отраслевому принципу образовывались постоянные комиссии. К примеру, Калининградским областным Советом депутатов трудящихся второго созыва были образованы постоянная бюджетная комиссия, постоянная комиссия местной промышленности, постоянная комиссия переселенческого строительства и хозяйственного устройства переселенцев, постоянная комиссия дорожного строительства, транспорта и связи, постоянная комиссия коммунального хозяйства и благоустройства, постоянная комиссия торговли и кооперации, постоянная комиссия водного хозяйства и мелиорации, постоянная комиссия народного образования, постоянная комиссия здравоохранения, постоянная комиссия культурно-просветительной работы, постоянная комиссия по сельскому хозяйству, а всего 11 постоянных комиссий. Как мы видим, большая часть постоянных комиссий была достаточно типична, формировалась для решения стандартных задач любого областного Совета. Но была и специфичная постоянная комиссия - переселенческого строительства и хозяйственного устройства переселенцев. Её создание объяснялось тем, что к концу

¹ ГАКО. Ф. Р-303. Оп. 1. Д. 1. Л. 76-79.

1950-го г. переселенческие процессы в молодой Калининградской области ещё не были завершены. Напротив, продолжался активный приток населения со всей страны, что требовало контроля и внимания со стороны местных властей.

В Калининградском городском Совете депутатов трудящихся функционировало 10 постоянных комиссий (по своему назначению в основном они были аналогичны комиссиям областного Совета).

В разы меньше постоянных комиссий образовывалось при сельских Советах. Так, в Заозерском сельском Совете Калининградской области было образовано всего пять постоянных комиссий:

- 1) Сельскохозяйственная комиссия;
- 2) Финансово-торговая комиссия;
- 3) Культурно-просветительная комиссия;
- 4) Дорожно-мелиоративная комиссия;
- 5) Санитарно-бытовая и благоустроительная комиссия.

Правовая природа постоянных комиссий оставалась дискуссионной. Несмотря на широкое распространение данного института, он не был урегулирован каким-либо специальным нормативно-правовым актом в послевоенный период. Ничего о постоянных комиссиях местных Советов не говорили и действовавшие тогда Конституции СССР и РСФСР. В советской юридической науке, в свою очередь, высказывались различные мнения на этот счет. Одни авторы считали постоянные комиссии исключительно внутренними органами Советов¹. Это обосновывалось тем, что постоянные комиссии не могли существовать без образовавшего их Совета и не являлись самостоятельными подразделениями в системе советских государственных органов. Существует и прямо противоположная точка зрения. Например, В.И. Бойко считал постоянные комиссии органами власти на основа-

¹ См., например: Нижечек В.И. Сочетание государственных и общественных начал в организации и деятельности местных Советов депутатов трудящихся: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 1964. С. 14-15; Спирина Э.В. Постоянные комиссии местных Советов в современный период. М.: Знание, 1973. С. 19-25; Тодорский Ю.В. Постоянные комиссии местных Советов. М., 1955. С. 67-68.

нии того, что они формировались Советами¹. Другие авторы полагали, что постоянные комиссии являлись органами власти и органами управления, построенными по отраслевому принципу². Мы не можем согласиться с изложенными позициями. Как справедливо отмечал И.М. Чехарин, работа постоянных депутатских комиссий не сводилась к обслуживанию сессий Совета. Они осуществляли деятельность, далеко не аналогичную задачам и функциям органов, которые по своему статусу и характеру полномочий могли быть признаны внутренними³. Постоянные комиссии выполняли систематическую контрольную функцию, организационную работу по своему направлению, непосредственно вступали в контакты с подконтрольными предприятиями и учреждениями. Поэтому, на наш взгляд, считать постоянные комиссии чисто внутренними органами местных Советов ошибочно. Однако в отличие от органов управления местных Советов, которые, как мы убедились, в определенных случаях создавались и до образования самих Советов, постоянные комиссии не были наделены статусом особых государственных органов. Несомненно, постоянным комиссиям были свойственны определенные элементы управленческой деятельности, но не только. Приравнять постоянные комиссии к органам государственной власти было бы также неверно, поскольку это бы прямо противоречило действовавшим тогда Конституциям СССР и РСФСР. Постоянные комиссии не образовывали какой-либо самостоятельной системы, построенной по принципу демократического централизма, на них не распространялся принцип двойного подчинения. Постоянные комиссии были подотчетны лишь образовавшему их Совету.

Как отмечали сами депутаты местных Советов депутатов трудящихся Калининградской области, «важнейшим звеном связи местных Советов депутатов тру-

¹ Бойко В.И. Сочетание государственных и общественных начал в деятельности местных Советов // Сборник «Сочетание государственных и общественных начал в управлении обществом». М., 1965. С. 56.

² Карапетян Л., Разин В. Советы общенародного государства. М., 1964. С. 88.; Абатуров А. О правах постоянных комиссий // Советы депутатов трудящихся. 1958. № 6. С. 21-24.

³ Чехарин И. М. Постоянные комиссии в системе органов местных Советов депутатов трудящихся: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Изд-во МГУ, 1972. С. 6-7.

дящихся с народными массами являются постоянные комиссии Совета»¹. То есть постоянные комиссии представляли собой депутатские органы Совета, работающие на общественных началах. Это было одним из проявлений сочетания государственных и общественных начал, свойственного самим Советам депутатов трудящихся. Неслучайно, по мнению И.А. Азовкина, постоянная комиссия - это орган, имеющий общественно-государственную природу, назначением которого было обеспечение активного участия депутатов в деятельности Совета². Как мы уже указывали, постоянные комиссии были вспомогательными органами местных Советов депутатов трудящихся. Они создавались для организации работы депутатов по основным направлениям деятельности Советов, подготовки проектов решений местных Советов, отчетов, справок, предложений и т.п.

Число постоянных комиссий в том или ином местном Совете не было раз и навсегда определенным. Оно менялось в зависимости от нужд Совета, что подтверждает вспомогательную природу этого института. Так, решением Центрального районного Совета депутатов трудящихся города Калининграда от 26 февраля 1952 года в связи с объединением районного отдела коммунального хозяйства исполкома с районным жилищным управлением в один общий отдел, были объединены постоянная комиссия коммунального хозяйства и жилищно-бытовая комиссия, образована одна общая коммунально-жилищная постоянная комиссия³. На примере данного решения четко прослеживается взаимосвязь между постоянными депутатскими комиссиями и отделами исполнительных комитетов. И те и другие образовывались по одному функциональному критерию, каждая постоянная комиссия должна была контролировать деятельность соответствующего отдела исполкома.

Основные направления деятельности постоянных комиссий со временем могли расширяться и детализироваться. Так, Центральный районный Совет депутатов трудящихся города Калининграда третьего созыва вместо постоянной ко-

¹ ГАКО. Ф. Р-205. Оп. 3. Д. 5. Л. 82.

² Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти, М., 1971. С. 111.

³ ГАКО. Ф. Р-303. Оп. 1. Д. 1. Л. 50.

миссии народного образования создал комиссию по народному образованию и культурно-просветительской работе; вместо комиссии по здравоохранению – постоянную комиссию по здравоохранению и социальному обеспечению¹.

Не было единства и в некоторых вопросах функционирования постоянных комиссий. Высказывалось мнение, что членами постоянных депутатских комиссий не должны быть работники исполкомов, чтобы решения комиссии были независимы от исполкома². В советской юридической науке обсуждался и вопрос о том, в какой мере постоянные комиссии осуществляли функции органа государственной власти³. На наш взгляд, постоянные комиссии местных Советов в Калининградской области не могли подменять собой Советы и самостоятельно выполнять их функции. Это были вспомогательные органы местных Советов депутатов трудящихся.

Важно отметить, что в рассматриваемый период на территории Калининградской области ещё не было накопленного опыта организации деятельности постоянных комиссий. Поэтому их работа имела и существенные недостатки. Приведем пример. Согласно решению Центрального районного Совета депутатов трудящихся города Калининграда от 24 октября 1952 года «Отчеты постоянных комиссий районного Совета депутатов трудящихся по народному образованию и местной промышленности» постоянные комиссии проявляли недостаточную инициативу в постановке на сессиях районного Совета депутатов трудящихся и заседаниях исполкома жизненно-важных вопросов хозяйственного и культурного развития района. Заседания комиссий проводились редко и не в полном составе, обсуждаемые вопросы и принятые решения не всегда оформлялись протоколами. Планы работы комиссий составлялись нерегулярно. Постоянные комиссии не

¹ ГАКО. Ф. Р-303. Оп. 1. Д. 30. Л. 66-71.

² Тодорский Ю.В. Постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1955. С. 57-59.

³ См., например: Моздыр С.М., Федонюк К.Е. Организационно-массовая деятельность местных Советов депутатов трудящихся Украинской ССР. Львов: ЛГУ, 1961. С. 151; Каландадзе А.М. Основные функции территориальных производственных колхозно-совхозных управлений // Правоведение. 1962. № 3. С. 48-50.

принимали необходимых мер к выполнению решений Центрального районного Совета депутатов трудящихся города Калининграда¹.

При этом все ещё сохранялась тенденция, когда исполкомы фактически направляли работу постоянных комиссий. Причем сами местные Советы полагали, что исполкомы должны оказывать помощь в организационной работе постоянных комиссий, по своей инициативе привлекать членов постоянных комиссий к активному участию в обсуждении вопросов на заседаниях исполкомов². На наш взгляд, это следствие того, что исполкомы были образованы раньше Советов и имели больше опыта в управленческой деятельности. Постоянные комиссии же, несмотря на своё формально более высокое по сравнению с исполкомами положение, зачастую таким опытом не обладали.

На первой сессии местные Советы депутатов трудящихся избирали не только постоянные комиссии, но и формировали органы советского государственного управления - исполнительные комитеты. Каждый местный Совет избирал свой исполком в составе председателя, его заместителя и членов. Исключение составляли лишь некоторые небольшие села и поселки, где функции исполкомов выполняли непосредственно председатель, его заместитель и члены соответствующего Совета.

До выборов в местные Советы вопрос об отраслевых органах государственного управления (отделах и управлениях исполкомов) урегулирован не был. Ни в Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1947 года, которым впервые были учреждены исполкомы в Калининградской области, ни принятые во исполнение данного Постановления решения Калининградского облисполкома положений об отделах и управлениях не содержали. Поэтому в Калининградской области система отделов и управлений исполкомов местных Советов сложилась только после выборов в Советы.

Местные Советы образовывали при исполкомах отделы и управления по основным направлениям их деятельности во главе с заведующими и начальниками

¹ ГАКО. Ф. Р-303. Оп. 1. Д. 25. Л. 5-7.

² ГАКО. Ф. Р-303. Оп. 1. Д. 25. Л. 6.

ми соответственно. Ст. 92 Конституции РСФСР предписывала облисполкому иметь 11 отделов и 7 управлений, а в ряде случаев в соответствии с особенностями хозяйства области ещё 7 отделов и управлений, т.е. всего до 25 подразделений. Между тем исполком Калининградского областного Совета депутатов трудящихся по состоянию на 3 января 1951 г. имел 30 отделов и управлений. Калининградский облисполком образовывал отделы и управления, которые не предусматривались Конституцией РСФСР, а именно:

- 1) переселенческий отдел;
- 2) отдел по делам архитектуры;
- 3) управление по делам сельского и колхозного строительства;
- 4) управление водного хозяйства;
- 5) управление жилищного хозяйства;
- 6) управление коммунальными электросетями;
- 7) управление по делам охотничьего хозяйства;
- 8) управление полиграфии и издательств;
- 9) комитет по делам физкультуры и спорта;
- 10) комитет радиосообщения¹.

Такое количество неустановленных Конституцией РСФСР отделов и управлений Калининградского облисполкома объясняется, на наш взгляд, спецификой самой области. За пять лет с момента её присоединения к РСФСР были образованы советские конституционные органы государственной власти и управления, но ещё не закончились процессы переселения и восстановления разрушенного хозяйства. Хотя, при всем этом в структуре облисполкома отсутствовал предусмотренный Конституцией РСФСР дорожный отдел, что, несомненно, являлось нарушением, даже если его функции выполнял другой отдел или управление.

Следует обратить внимание на то, что некоторые подразделения назывались не отделами или управлениями, а комиссиями или комитетами. При этом они приравнивались по статусу к отделам и управлениям, перечислялись с ними в одном ряду. И если термин «комиссия» ещё был предусмотрен в самой Конституции

¹ ГАКО. Ф. Р-297а. Оп. 8. Д. 1. Л. 117-118.

РСФСР при перечислении отделов и управлений исполкомов областных Советов, то использование термина «комитет» в названии отделов и управлений, на наш взгляд, неуместно. Получалось, что структуре исполнительного комитета образовывался ещё один комитет, что нелогично.

Исполнительные комитеты районных Советов депутатов трудящихся являлись нижестоящими исполнительно-распорядительными органами по отношению к Калининградскому облисполкому. Статья 96 Конституции РСФСР 1937 г. предусматривала создание при исполкомах районных Советов от 11 до 13 отделов. Создание управлений не предусматривалось. На территории Калининградской области райисполкомы эту норму не всегда соблюдали в полной мере. Так, исполнительный комитет Правдинского районного Совета депутатов трудящихся Калининградской области в своей структуре имел ряд не предусмотренных Конституцией РСФСР отделов: отделы водного хозяйства, сельского и колхозного строительства, физической культуры и спорта¹.

Отделы исполкомов районных Советов депутатов трудящихся имели двойную подчиненность: непосредственно районному Совету и соответствующему отделу облисполкома.

Согласно положениям ст. 99 Конституции РСФСР 1937 г. при исполкомах городских Советов депутатов трудящихся управления не предусматривались (как и на уровне районов) и создавались только отделы, а именно: общий отдел, отдел торговли, отдел коммунального хозяйства, отдел народного образования, отдел здравоохранения, отдел социального обеспечения, финансовый отдел, сектор кадров при председателе исполкома и плановая комиссия. В соответствии с особенностями промышленности города, его городского и пригородного хозяйства допускалось также создание отделов местной промышленности и сельского хозяйства.

Однако как следует из решения первой сессии Калининградского городского Совета депутатов трудящихся второго созыва от 28 декабря 1950 г. в структуре Калининградского горисполкома не был образован отдел культурно-

¹ ГАКО. Ф. Р-205. Оп. 3. Д. 6. Л. 48, 85, 131, 184, 203.

просветительной работы, но образованы жилищное управление и комитет по делам физкультуры и спорта¹.

Отделы исполкомов городских Советов были подотчетны не только горсовету и его исполкому, но и соответствующему отделу вышестоящего исполкома или непосредственно отделу исполнительного комитета областного Совета. Т.е. в отношении отделов устанавливалась тройная соподчиненность, что, по нашему мнению, было излишним, снижало уровень оперативной самостоятельности отделов горисполкомов, приводило к размытию их компетенции. Отсутствие четко закрепленной компетенции отделов исполкомов местных Советов различных уровней, на наш взгляд, являлось одним из главных недостатков нормативно-правового регулирования в этой сфере.

В целом, в рассматриваемый период нормативно-правовое регулирование функционирования отделов и управлений исполкомов местных Советов депутатов трудящихся было недостаточным. Специальных законов, регламентирующих организацию отделов и управлений исполкомов местных Советов, после сталинской конституционной реформы не принималось, несмотря на то, что имелись, как нам представляется, существенные пробелы в нормативно-правовом регулировании. Например, нигде не были закреплены функции отделов и управлений исполнительных комитетов. Их компетенция определялась, можно сказать, интуитивно. Не было четкого различия в правовом статусе отделов и управлений. Организационно-правовые формы их работы также нигде не закреплялись.

Получалось, что в каждом конкретном случае тот или иной местный Совет депутатов трудящихся самостоятельно решал вопрос о количестве отделов и управлений соответствующего исполнительного комитета. На примере Калининградской области мы видим, как такое положение дел зачастую приводило к тому, что местные Советы депутатов трудящихся, учреждая отделы и управления своих исполкомов, выходили за рамки, установленные Конституцией РСФСР 1937 года.

Примечательно, что в Конституции РСФСР 1937 г. не был четко урегулирован вопрос об отделах исполкомов на территории городских районов. С одной

¹ ГАКО. Ф. Р-216. Оп. 1. Д. 55. Л. 70.

стороны, ст. 96 Конституции РСФСР устанавливала деление исполкомов районных Советов депутатов трудящихся на отделы и управления. Но речь в данной статье шла, в первую очередь, не о городских районах, а о единицах административно-территориального деления, непосредственно входящих в состав республик, краёв и областей. По отношению к исполкомам таких районов вышестоящим исполкомом был только соответствующий исполнительный комитет Совета депутатов трудящихся края, области или республики. Очевидно, что исполкомы Советов депутатов трудящихся городских районов занимали более низкое положение. Но отдельной нормы об отделах и управлениях исполкомов Советов депутатов трудящихся именно в городских районах в Конституции РСФСР не предусматривалось.

Однако некоторые районные Советы депутатов трудящихся в городе Калининграде, принимая решения об образовании отделов и управлений исполнительных комитетов, руководствовались непосредственно нормой ст. 96 Конституции РСФСР 1937 г. Так, в соответствии с решением Ленинградского районного Совета депутатов трудящихся города Калининграда от 27 декабря 1950 года «Об образовании отделов и управлений исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся и утверждении заведующих отделов и управлений» при исполнительном комитете Ленинградского районного Совета депутатов трудящихся города Калининграда были образованы отделы и управления именно на основании ст. 96 Конституции РСФСР. В то же время, перечень созданных отделов и управлений не совпадал с установленным Конституцией РСФСР перечнем. Не были созданы земельный и дорожный отделы, зато образовано жилищное управление¹, которое в ст. 96 Конституции РСФСР вообще не предусматривалось в структуре исполкомов районных Советов депутатов трудящихся.

В районах города Калининграда отделы и управления соответствующих исполкомов были образованы по аналогии с отделами и управлениями исполкомов Советов депутатов трудящихся в областных районах. Характерным примером служит перечень отделов и управлений исполкома Московского районного Сове-

¹ ГАКО. Ф. Р-569. Оп. 1. Д. 18. Л. 23.

та депутатов трудящихся г. Калининграда. На основании решения 1-й сессии Совета депутатов трудящихся Московского района г. Калининграда при его исполкоме были образованы семь отделов, а именно:

- 1) общий отдел;
- 2) райфинотдел;
- 3) райжилуправление;
- 4) районный отдел народного образования;
- 5) райторготдел;
- 6) районный отдел социального обеспечения;
- 7) районный отдел коммунального хозяйства¹.

На уровне сельских и поселковых Советов исполкомы не имели отделов и управлений. Это объяснялось небольшими размерами подведомственной территории и значительно меньшим количеством членов исполкомов по сравнению с иными уровнями местных органов государственного управления. В некоторых малочисленных селах и поселках, как мы уже отмечали, исполкомы вообще не создавались. Действовавшей Конституцией РСФСР 1937 г. предусматривалось в таком случае, что функции исполкома выполняли непосредственно председатель, его заместитель и секретарь сельского или поселкового Совета.

Через отделы и управления исполкомы местных Советов направляли и повседневно контролировали деятельность всех организаций, учреждений и предприятий по отраслям государственного управления, проводили в жизнь советские законы и решения Советов и их исполкомов, разрабатывали и представляли на рассмотрение исполкомов планы развития подведомственной отрасли, осуществляли контроль за выполнением планов, за финансовым состоянием подведомственных предприятий и учреждений и т.д. Однако четко компетенция отделов и управлений закреплена не была. Типовые положения об отделах и управлениях местными Советами в рассматриваемый период не принимались.

В каждом конкретном случае тот или иной местный Совет депутатов трудящихся самостоятельно решал вопрос о количестве отделов и управлений соот-

¹ ГАКО. Ф. Р-213. Оп. 1. Д. 11. Л. 25.

ветствующего исполнительного комитета. Подобное положение дел приводило к тому, что местные Советы депутатов трудящихся, учреждая отделы и управления своих исполкомов, выходили за рамки, установленные Конституцией РСФСР 1937 года. Формирующаяся таким образом типовая советская система отраслевых органов государственного управления, состоявшая из отделов и управлений исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся, в Калининградской области в 1950-е годы имела ряд особенностей: отраслевые органы управления создавались стихийно, зачастую не в соответствии с действовавшей тогда Конституцией РСФСР, а нормативно-правовое регулирование их деятельности было небезупречным.

В то же время, от работы исполкомов, их отделов и управлений зависел успех реализации своих функций местными Советами депутатов трудящихся. На протяжении исследуемого нами периода прослеживался определенный рост активности в деятельности исполнительных комитетов. К примеру, исполнительный комитет Сталинградского районного Совета депутатов трудящихся города Калининграда провел 30 заседаний в 1947 году, а в 1950-м – уже 37. Количество принятых решений по различным вопросам тоже ежегодно росло. В 1948 году было принято 302 решения, в 1949 году – 396, а в 1950-м – 460 решений¹.

Важным направлением деятельности исполкомов являлось рассмотрение заявлений и жалоб граждан и принятие по ним решений. Большинство обращений носили бытовой характер, что обуславливалось спецификой Калининградской области. Несмотря на то, что быт граждан в послевоенные годы был налажен, в начале 1950-х годов оставалось ещё большое количество нерешённых проблем в коммунально-бытовой сфере. Естественно, жалобы не всегда рассматривались своевременно. Например, из протокола второй сессии Сталинградского районного Совета депутатов трудящихся города Калининграда 2-го созыва следовало, что вопрос о состоянии разбора жалоб неоднократно обсуждался на заседаниях исполкома, после чего положение с рассмотрением жалоб несколько улучшилось, «но недостатков на этом, очень важном, участке работы очень много». Отмечался

¹ ГАКО. Ф. Р-541. Оп. 1. Д. 31. Л. 15.

и такой недостаток в работе исполкома как неудовлетворительная организация приема трудящихся членами исполкома, несоблюдение часов приема, отсутствие оборудованных мест ожидания трудящихся¹.

Характеризуя систему органов государственного управления на территории Калининградской области в 1950-е годы, нельзя не отметить, что на органы государственного управления сильнейшее влияние оказывали партийные органы. Фактически, все властные решения принимались либо непосредственно партийными органами, либо по согласованию с ними. При этом партия осуществляла жесткий контроль за деятельностью местных Советов и их исполкомов. Все это приводило к дублированию или подмене решений местных выборных органов государственной власти партийными решениями.

Пленумом Калининградского обкома давалась оценка деятельности не только партийных органов, но и органов государственного управления. Например, согласно протоколу третьего Пленума от 25-26 мая 1948 года отмечалось, что лучших результатов в проведении весеннего сева добились «партийные, советские, сельскохозяйственные органы, колхозники, рабочие МТС и совхозов Приморского, Гусевского, Гвардейского, Большаковского, Гурьевского районов». Вместе с этим Пленум Калининградского обкома ВКП (б) указал, что «райкомы ВКП (б), райисполкомы: Правдинского, Славского, Озерского, Нестеровского, Краснознаменского районов ... неудовлетворительно руководили проведением весеннего сева, допустили неорганизованность и затянули сев в колхозах и совхозах»².

Или ещё. В протоколе второго Пленума от 28 февраля 1950 года указывалось, что «райкомы ВКП (б), райисполкомы и сельскохозяйственные органы неудовлетворительно организуют в колхозах работу по составлению производственных планов и приходно-расходных смет на 1950 год»³.

¹ ГАКО. Ф. Р-541. Оп. 1. Д. 31. Л. 18.

² ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 19.

³ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 6. Д. 3. Л. 13.

Мы видим, что органы государственного управления и партийные органы перечислялись через запятую как в равной степени ответственные перед вышестоящим партийным руководством, несмотря на то, что формально исполкомы местных Советов не подчинялись партийным органам.

В протоколе третьего Пленума Калининградского обкома ВКП (б) от 25-26 мая 1948 г. было указано: «отмечая слабое руководство со стороны заместителя председателя облисполкома ... промышленностью местного подчинения и промысловой кооперацией, Пленум предлагает [заместителю председателя облисполкома] повысить требовательность и усилить контроль за работой предприятий местной пищевой и кооперативной промышленности»¹. В данном случае Пленум обкома обращался к должностному лицу органа государственного управления в форме рекомендации. Однако такая рекомендация была обязательной для исполнения, хотя бы в силу того, что заместитель председателя облисполкома был членом партии. В то же время, согласно протоколу Пленум обязывал партийные органы (бюро обкома ВКП (б), горкомы и райкомы) больше работать над перспективными вопросами развития промышленности и транспорта, выявлять сырьевые и производственные возможности области, проявлять больше инициативы и настойчивости в использовании и организации новых производств, в решительном увеличении выпуска продукции, повышении её качества, расширении выпуска товаров широкого потребления². Т.е. на партийные органы возлагались такие же обязанности, как и на исполкомы. Имело место дублирование функций органов государственного управления органами ВКП(б). Многие задачи ставились одновременно партийным и государственным органам. Так, на третьем Пленуме Калининградский обком ВКП (б) обязал: «райкомы ВКП (б), райисполкомы, райсельхозотделы, директоров совхозов и МТС поставить весь тракторный парк и живое тягло на подъем паров и выполнить установленный план вспашки паров по каждому колхозу и совхозу»³. Подобный способ постановки задач, когда общее

¹ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 11.

² ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 7.

³ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 27.

указание давалось и партийным органам, и исполнительно-распорядительным органам, и руководителям организаций, сегодня, конечно, представляется малоэффективным. Неясно, как должны были распределяться полномочия между исполнителями, где устанавливались границы ответственности каждого из них. На местном уровне такое положение дел приводило к излишней партийной опеке над местными органами государственного управления, к дублированию или подмене их решений партийными решениями. Это было известно и самому партийному руководству. Пленум Калининградского обкома ВКП (б) отмечал, что многие горкомы и райкомы ВКП (б) допускали «одностороннее увлечение текущими хозяйственными вопросами», брали на себя несвойственные им функции, занимались «мелочной опекой»¹. Однако конкретных мер по устранению таких недостатков управления не принималось.

Исполнительные комитеты на уровне районов, городов, сел и поселков находились в двойной подчиненности по отношению к образовавшему их Совету депутатов трудящихся и вышестоящему исполкому. Помимо этого исполкомы фактически подчинялись и местным партийным органам. Однако партийное влияние сильнее сказывалось на союзном и областном уровнях, снижаясь к уровню районных и сельских территорий. Несмотря на то, что партийные органы принимали ключевые решения по восстановлению и развитию Калининградской области, практическая управленческая деятельность по решению местных вопросов организации жизни общества оставалась за местными Советами депутатов трудящихся и их исполнительными комитетами².

Партийные органы решали не только хозяйственные задачи. Они также полностью курировали кадровые вопросы³: ведали подготовкой и переподготовкой руководящих кадров, вели статистические отчеты об их составе и сменяемо-

¹ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 4.

² Дудников А.А. Организационно-правовые основы формирования и деятельности местных Советов депутатов трудящихся в послевоенное время (1945-1953 гг.). Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 9.

³ Слепов Л.А. Подбор кадров, их выдвижение и расстановка. М., 1953.С. 15-20.

сти не только на предприятиях и в организациях, но и в государственных органах, организовывали партийные курсы, школы, постоянно действующие семинары¹.

Несмотря на то, что органами государственной власти являлись Советы, избираемые населением, а органами государственного управления – исполкомы соответствующих Советов, фактически наиболее значимые управленческие решения принимались непосредственно партийными структурами. Они же и контролировали исполнение этих решений.

Нередки были и партийные проверки деятельности органов государственного управления. К примеру, из протокола № 72 заседания бюро Калининградского обкома ВКП (б) от 4-9 февраля 1949 г. следовало, что бюро приняло решение о создании комиссии для проверки правильности расходования средств работниками Калининградского облисполкома. Комиссии было поручено провести проверку в связи с показаниями бывших работников облисполкома, арестованных за растраты и неправильное расходование средств, о результатах доложить бюро обкома партии².

Таким образом, несмотря на то, что Коммунистическая партия должна была лишь направлять деятельность местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов наиболее общим образом, партийные органы в Калининградской области напрямую вмешивались в компетенцию органов государственной власти и органов государственного управления, выполняя их функции. Здесь отметим, что в целом вопрос о целесообразности закрепления в СССР на государственном уровне идеологии и руководящей роли Коммунистической партии остаётся за скобками нашего исследования. Такое положение дел является историческим фактом. Наша же задача проанализировать, как это повлияло на систему государственного управления на местном уровне (в Калининградской области).

Говоря о партийном влиянии на государственное управление, некоторые ученые критикуют вывод о сращивании партийных и государственных органов на союзном уровне. Высказывалась точка зрения, что партийные органы доминиро-

¹ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 50. Л. 1-25; Оп. 2. Д. 7. Л. 14.

² ГАКО. Ф. П-1. Оп. 4. Д. 16. Л. 126.

вали над государственными лишь в идеологической и политической сферах. Государство же выступало механизмом фактической реализации решений партии через государственно-управленческую систему и законодательную деятельность¹. В советских законах партия только устанавливала основные направления политического развития общества. Особенно важные законы Советского государства принимались в рамках реализации партийных решений. Руководящая роль партии прослеживалась в порядке принятия политических актов: в первую очередь принималось партийное решение по определенному вопросу, затем совместное партийно-государственное нормативное решение Центрального комитета партии и Совета Министров СССР, а уже в конце конкретный нормативный акт или комплекс нормативно-правовых актов органа государственного управления².

Однако на местном уровне, как мы убедились на примере Калининградской области, в основе взаимоотношений партийных органов и органов государственного управления лежали отношения власти и подчинения. Причем партийные органы и сами отмечали это как недостаток своей работы. Тем не менее, они давали прямые указания местным Советам и их исполкомам, проверяли их исполнение и при необходимости привлекали должностных лиц как минимум к партийной ответственности (ведь практически все руководящие кадры утверждались ВКП (б) и являлись её членами или кандидатами в члены). Возможной причиной такого положения дел, на наш взгляд, является то, что партийные органы на территории Калининградской области возникли значительно раньше создания конституционных органов государственного управления, а значит, уже накопили определенный опыт решения задач управленческого характера. Тем более, как мы уже отмечали, в Коммунистической партии объединялись «наиболее активные и сознательные граждане», и мобилизационные возможности партийных организаций активно использовались для реализации функций государственного управления.

¹ Кодан С.В. Акты РКП (б)-ВКП (б)-КПСС и советское право. Размышления по поводу диссертации С.А. Токмина «Партийные акты в системе источников советского права» // Genesis: исторические исследования. — 2016. - № 2. - С.127-135. DOI: 10.7256/2409-868X.2016.2.18529. URL: http://e-notabene.ru/hr/article_18529.html.

² Алексеев С.С. Советское право как средство осуществления политики КПСС // Правоведение. - 1977. - № 5. - С. 20.

Подводя итог, отметим, что в Калининградской области в 1950-е годы сложилась и вступила в стадию устойчивого развития типовая советская система органов государственного управления, мало чем отличавшаяся от системы управления иными областями РСФСР. Ей были присущи жесткая централизация, двойная, а иногда и тройная подчиненность. При этом партийные органы оказывали сильнейшее влияние на местные органы государственной власти и государственного управления. Все властные решения фактически принимались либо непосредственно партийными органами, либо по согласованию с ними. Партия руководила не только идеологической сферой жизни общества, но и хозяйственной, политической, культурной, экономической, решала кадровые вопросы. Происходил процесс смешения, сращивания партийного аппарата и органов государственного управления. Многие управленческие задачи ставились партийным органам совместно с государственными органами. При этом партия осуществляла жесткий контроль за деятельностью местных Советов и их исполкомов. Все это приводило к дублированию или подмене решений местных выборных органов государственной власти партийными решениями.

В то же время система государственного управления Калининградской области на рассматриваемой стадии сохраняла и некоторые особенности, обусловленные специфическим положением области. Так, при Калининградском облисполкоме функционировала постоянная комиссия переселенческого строительства и хозяйственного устройства переселенцев. Отраслевые органы государственного управления (отделы и управления исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся) формировались во многом стихийно, зачастую не в полном соответствии с действовавшей тогда Конституцией РСФСР, а нормативно-правовое регулирование их деятельности было небезупречным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного диссертационного исследования были решены поставленные задачи и достигнута цель работы: проведен комплексный историко-правовой анализ процесса формирования системы советского государственного управления на территории Калининградской области в послевоенный период. При этом нами были сформулированы и обоснованы следующие основные выводы.

После окончания Великой Отечественной войны ликвидировались чрезвычайные военные органы, и система государственного управления Советского Союза возвращалась к тому образцу, который был установлен Конституцией СССР 1936 года. Этому процессу были присущи определенные особенности, зачастую достаточно противоречивые. При общей сверхцентрализации государственного управления и усилении руководящей роли Коммунистической партии был взят курс на отказ от чрезвычайных форм и методов управления, частичную децентрализацию и демократизацию.

Кёнигсберг и прилегающая к нему территория вошли в состав РСФСР в качестве Кёнигсбергской области в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 07 апреля 1946 года «Об образовании Кенигсбергской области в составе РСФСР». 4 июля 1946 года город Кёнигсберг был переименован в Калининград, а область, соответственно, в Калининградскую. Однако судьба данной территории юридически ещё не была окончательно решена на международно-правовом уровне, т.к. договоренности по территории, достигнутые в ходе Потсдамской конференции, носили характер соглашения о намерениях. Предполагалось, что позднее будет заключен и ратифицирован международный договор с участием, в том числе, демократизированной и денацифицированной Германии. Однако этого так и не произошло. Неопределенность юридической судьбы Кёнигсберга существенно сказалась на характере организации и осуществления советского государственного управления на территории будущей Калининградской области в послевоенный период.

Однако после включения Калининградской области в 1946 г. в состав РСФСР, возникла необходимость в формировании на новой территории органов государственного управления. На данный процесс оказывал влияние ряд факторов.

Во-первых, формирование системы органов государственного управления в Калининградской области было обусловлено общими особенностями построения и функционирования системы органов государственного управления СССР. Действовавшим тогда законодательством не предусматривалась возможность создания в административно-территориальных единицах каких-либо уникальных органов. Входящие в состав СССР союзные республики, несмотря на их разнообразное культурно-историческое и политическое наследие, были строго ограничены на федеральном уровне в вопросе организации системы государственного управления.

Во-вторых, на процесс организации в Кёнигсбергской (позже – Калининградской) области советских органов государственного управления оказывал влияние правовой статус самой территории области, а именно, неопределенность юридической судьбы Кёнигсберга. Это выражалось в отношении многих советских граждан (как простых переселенцев, так и управленческих кадров) к Кёнигсбергской области как к временно присоединенной территории, которую в будущем могут вернуть Германии.

Поэтому формирование системы советского государственного управления на территории Калининградской области происходило постепенно и являлось сложным, многоступенчатым процессом. Нами предложена его периодизация на основе юридического критерия смены организационно-правовой формы реализации функций государственного управления областью. Использование данного критерия позволило построить юридическую модель поэтапного создания сначала временных органов государственного управления, а затем советских конституционных органов на территории Калининградской области, что отражает процесс формирования системы государственного управления в его развитии. Проанализировав нормативно-правовое регулирование, правовой статус, функции, задачи и

деятельность советских государственных органов, которые в обозначенных нами хронологических рамках осуществляли государственное управление на территории Кёнигсбергской, а затем Калининградской области, мы выделили три организационно-правовые формы реализации функций государственного управления областью, а именно: временное военное управление, временное гражданское управление, управление через систему советских конституционных органов. Приведенные формы последовательно сменяли друг друга, в связи с чем предложенная нами периодизация включает в себя три основных этапа формирования системы государственного управления на территории области. На первом этапе с 12 октября 1944 года по 7 апреля 1946 года на территории будущей Калининградской области управление осуществлялось через временные военные органы – военные комендатуры. Вторым этапом с 7 апреля 1946 года по 28 мая 1947 года характеризовался переходом от временного военного управления к временному гражданскому управлению, которое осуществлялось через систему районных и городских управлений по гражданским делам во главе с областным управлением, подчиненным непосредственно Совету Министров СССР. Завершающим третьим этапом стало создание и развитие в период с 28 мая 1947 года по начало 1950-х гг. системы советских конституционных органов государственного управления – местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов.

Первоначально занятый советскими войсками Кёнигсберг и прилегающая к нему территория находилась в ведении Военного Совета 3-го Белорусского фронта, который осуществлял функции государственного управления через систему военных комендатур. Эта система формировалась постепенно с 1944 года и в ходе этого процесса неоднократно совершенствовалась и преобразовывалась по мере продвижения советских войск по территории Восточной Пруссии. По состоянию на 10 апреля 1945 года после штурма города и крепости Кёнигсберг в систему военных комендатур будущей Калининградской области были включены военная комендатура города и крепости Кёнигсберг, районные, городские и участковые комендатуры. Данные органы реализовывали функции государственного управления на подведомственной им части территории.

Вместе с тем, система военных комендатур не создавалась непосредственно для решения экономико-административных задач и не была к этому приспособлена. В этих целях 10 мая 1945 года было создано Временное управление по гражданским делам, подчиненное военной комендатуре города и крепости Кёнигсберг. Этот уникальный временный орган государственного управления включал в свою структуру шесть отделов и пять отделений в районах. Отделы и отделения создавались по функциональному критерию и отражали ключевые задачи нового органа – это учет местного населения, управление жилым фондом, осуществление контроля за немецким населением, организация коммунально-бытового обслуживания населения, организация медицинского обслуживания, управление в сфере местной промышленности, торговли и сельского хозяйства.

Для организации функционирования Временного управления по гражданским делам военный комендант города Кёнигсберга принял Временную инструкцию по организации Временного гражданского управления в городе Кёнигсберге. Несмотря на то, что в данном нормативно-правовом акте содержалось большое количество неточностей (дублирование функций ряда отделов Управления, несоответствие числа отделов и отделений), Временная инструкция успешно решала задачу по оперативной организации деятельности нового военного органа управления гражданскими делами.

Затем 9 июля 1945 года согласно Приказу Народного комиссариата обороны СССР № 0139 «Об организации новых округов и изменении границ существующих военных округов» система фронтов трансформировались и создавались военные округа. Кёнигсберг и прилегающая к нему территория перешла из ведения Военного Совета 3-го Белорусского фронта в ведение Особого военного округа. В связи с этим, Постановлением Военного Совета Особого военного округа № 016 от 19 ноября 1945 года было создано новое Временное гражданское управление для выполнения административно-экономических функций, направленных на восстановление народного хозяйства на территории Особого военного округа и управление местным населением.

7 апреля 1946 г. в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании Кенигсбергской области в составе РСФСР» вместо военно-гражданского органа управления областью создавалось подчиненное напрямую Совету Министров СССР Управление по гражданским делам и нижестоящие гражданские управления в городах и районах.

В течение последующего года первичные задачи восстановления Калининградской области были решены, что позволило перейти к процессу формирования советских конституционных органов государственного управления. В связи с этим на протяжении июня и июля 1947 года на основании решений Калининградского облисполкома были оперативно созданы исполкомы в районах, городах, районах города Калининграда, селах и поселках, а ранее действовавшие управления по гражданским делам упразднены.

При исполкомах местных Советов функционировали подчиненные им органы – отделы и управления, создаваемые в соответствии с нормами Конституции РСФСР 1937 г. В то же время, исходя из имеющихся материалов Государственного архива Калининградской области следует, что в Калининградской области исполкомы местных Советов до выборов в Советы не имели четкой организации отделов. Все предусмотренные Конституцией РСФСР отделы и управления были созданы позднее, вместе с образованием исполкомов избранными 21 декабря 1947 г. Советами депутатов трудящихся. Такое положение дел, по нашему мнению, объяснялось двумя факторами. Во-первых, все основные отделы исполнительных комитетов были отражены в действовавших конституционных нормах, поэтому отсутствовала острая необходимость в местных актах дублировать перечень отделов. Во-вторых, исполкомы в Калининградской области создавались в очень сжатые сроки, и перед ними стояло множество требующих оперативного решения задач по восстановлению области в условиях дефицита кадров, в связи с чем быстро образовать все отделы и управления исполкомов, четко регламентировать их деятельность в полном соответствии с Конституцией РСФСР 1937 г. было просто невозможно.

В нормативно-правовых актах исследуемого периода установлена терминологическая двойственность, осложнявшая анализ процесса формирования сельских и поселковых исполкомов. Так, например, в некоторых решениях Калининградского облисполкома кратким термином «сельские Советы» обозначались не сами сельские Советы депутатов трудящихся как органы государственной власти соответствующего уровня, а их исполнительно-распорядительные органы, т.е. исполкомы сельских Советов или председатели, заместители председателей и секретари сельских Советов в небольших поселениях, где создание исполкомов не предусматривалось. Помимо этого, термин «сельские Советы» использовался для обозначения единицы административно-территориального деления, что снижало четкость нормативно-правового регулирования системы местных органов государственного управления в Калининградской области.

Несмотря на то, что первоначально организация функционирования исполкомов местных Советов депутатов трудящихся Калининградской области была довольно хаотичной, к июлю 1947 года на территории области все же удалось создать разветвленную сеть исполнительно-распорядительных органов, во главе которой находился Калининградский облисполком. В систему исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, помимо областного исполнительного комитета, входили подотчетные ему исполкомы районных, городских, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся, а также непосредственно председатели, их заместители и секретари сельских Советов депутатов трудящихся в небольших поселениях, где не создавались исполкомы.

В целом на данном этапе процесс создания в Калининградской области органов советского государственного управления имел ряд ключевых особенностей. Во-первых, исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся были созданы раньше самих Советов как органов государственной власти. Во-вторых, члены исполнительных комитетов назначались, а не избирались Советами, как это было указано в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. В-третьих, в небольших поселениях функциями исполнительно-распорядительных органов наделялись непосредственно председатели, заместители

ли председателей и секретари сельских Советов, хотя сами сельские и поселковые Советы ещё не были избраны. В-четвертых, исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся на территории Калининградской области до выборов в Советы не имели четкой организации отделов, что объясняется нами большим объемом управленческой работы и острой нехваткой кадров.

21 декабря 1947 года состоялись первые выборы местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области. Для их проведения были уточнены границы административно-территориальных единиц, качественный и количественный состав местного населения, проведено большое количество благоустроительных работ.

К основным задачам местных Советов депутатов трудящихся Калининградской области следует отнести осуществление руководства деятельностью подчиненных им исполнительных комитетов, обеспечение охраны государственного порядка и соблюдения советских законов, защита прав граждан, руководство деятельностью по местному хозяйственному и культурному строительству, утверждение местного бюджета.

На наш взгляд, особенностью правового регулирования функционирования местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области в послевоенный период являлось то, что как на союзном уровне, так и на уровне союзной республики отсутствовали изданные после принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. специальные нормативно-правовые акты, которые бы регулировали деятельность местных Советов. Исключением являлся лишь Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об утверждении «Положения о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР» от 08 октября 1947 года. В связи с этим, местные Советы функционировали главным образом на основе конституционных норм и некоторых ранее принятых нормативно-правовых актов в части, не противоречащей Конституциям СССР и РСФСР.

В функции местных Советов депутатов трудящихся входило решение на местном уровне общегосударственных задач и вопросов местного значения. Но

приоритет в их деятельности все же отдавался обеспечению государственных интересов. Об этом свидетельствовало существенное влияние партийного руководства. Ещё до создания на территории Калининградской области конституционных органов государственной власти партийные органы курировали деятельность временных органов управления, давали им прямые указания. Партийные органы решали задачи по восстановлению местного хозяйства, подменяя органы государственного управления Калининградской области. Большое внимание уделялось пропагандистской работе в силу переселенческого характера местного населения и специфики территории области, которая ранее была немецкой. Таким образом, несмотря на то, что ВКП (б) следовало только самым общим образом направлять деятельность местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов, партийные органы в Калининградской области напрямую вмешивались в компетенцию органов государственной власти и органов государственного управления, выполняя их функции. На наш взгляд, это не соответствовало действовавшей тогда Конституции СССР 1936 года, где в ст. 126 руководящая роль партии закреплялась в идеологическом плане, но не устанавливалась подчиненность и подотчетность органов государственной власти и органов государственного управления партийным органам.

Работа местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области, как и в остальных регионах РСФСР, была организована сессионно¹, а в промежутки между сессиями вели работу постоянные депутатские комиссии. Все депутаты – члены постоянных комиссий закреплялись за конкретными объектами городского хозяйства для повседневного контроля за работой хозяйства и оказания своевременно необходимой помощи. Однако зачастую функции постоянных комиссий брали на себя исполкомы. Это, как нам представляется, значительно сни-

¹ О сессиях Советов депутатов трудящихся см. подробнее: Георгадзе М.П. Некоторые вопросы работы Советов депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма // Советские депутаты трудящихся в период развернутого строительства коммунизма. М.: ВПШ при ЦК КПСС, 1961. С. 17-25; Коток В.Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время // Советское государство и право. 1946. № 3. С. 17-21; Лужин А.В. Сессии городских Советов депутатов трудящихся // Советское государство и право. 1952. № 4. С. 47-51; Немцев В.А., Пертцик В.А. Сессии областных (краевых) Советов депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1959. – 88 с.

жало эффективность института постоянных комиссий, сводило на нет его ценность как связующего звена местных Советов депутатов трудящихся с народными массами.

В ходе исследования нами были выявлены недостатки, присущие деятельности депутатов местных Советов депутатов трудящихся Калининградской области. Работа депутатов курировалась исполнительными комитетами соответствующих Советов, что было неприемлемо. Депутаты, наделенные большим количеством полномочий и обязанностей, выполняли свои функции без отрыва от основной работы. В целом, депутаты местных Советов в Калининградской области в первые годы своей работы довольно слабо реализовывали предоставляемые им законом контрольные полномочия. Например, практически не использовался институт депутатского запроса.

Однако именно на исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся были возложены ключевые функции по восстановлению народного хозяйства и социально-экономическому, культурному развитию Калининградской области. В деятельности исполнительных комитетов имелся ряд недостатков, которые были обусловлены рядом причин: профессиональной нехваткой кадров, отсутствием опыта организационной работы, недостаточным нормативно-правовым регулированием, усложненной системой подчиненности вышестоящим органам. Несмотря на это, исполкомы представляли собой основу системы государственного управления Калининградской областью в послевоенные годы.

К концу рассматриваемого нами периода сама система государственного управления, окончательно сформировавшись в Калининградской области, мало чем отличалась от системы управления иными областями РСФСР. Но имелись и некоторые особенности. Так, при Калининградском облисполкоме функционировала постоянная комиссия переселенческого строительства и хозяйственного устройства переселенцев. В структуре исполкомов местных Советов имелись отделы и управления, не предусмотренные действовавшей тогда Конституцией РСФСР 1937 года (переселенческий отдел, отдел сельского и колхозного строи-

тельства, отдел по делам архитектуры, управление коммунальными электросетями, комитеты радиоинформации, физкультуры и спорта и др.).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые и иные акты

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 года). Л., Партиздат ЦК ВКП(б), 1936. - 32 с.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: с изменениями и дополнениями, принятыми Верховным Советом РСФСР 16 июля 1938 г. - М.: Юрид. изд. НКЮ Союза ССР, 1938. - 40 с.
3. Закон СССР от 15 марта 1946 года «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к.ю.н. Мандельштам Ю. И. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 77—78.
4. Закон СССР от 25 февраля 1947 года «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) СССР» // Заседания Верховного Совета СССР 2-го созыва, третья сессия (20-25 февраля 1947 г.): стенографический отчет. - 1947. - С. 383-391.
5. Закон СССР от 18 марта 1946 года «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 - 1950 гг.». Л., ОГИЗ. Госполитиздат. 1946. -95 с.
6. Закон РСФСР от 13 марта 1948 года «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Заседания Верховного Совета РСФСР 2-го созыва. Вторая сессия (10-13 марта 1948 г.) — М.: Издание Верховного Совета РСФСР. 1948. — С. 229-238.
7. Закон Контрольного совета союзников в Германии от 25 февраля 1947 года № 46 «О ликвидации Прусского государства» // Официальный бюллетень Контрольного совета в Германии. Берлин, 1947. № 14. С. 262.

8. Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 06 апреля 1928 г. «О введении в действие Положения о краевых (областных), окружных и районных съездах советов и их исполнительных комитетах» // СУ РСФСР. 1928. № 70. Ст. 503.

9. Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 20 декабря 1934 года «О количественном составе краевых, областных и окружных исполнительных комитетов и их президиумов» // СУ РСФСР. 1935. №1. Ст. 2.

10. Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 30 марта 1931 года «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // СУ РСФСР. 1931. № 17. Ст. 186.

11. Постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП (б) от 19 сентября 1946 года № 2157 «О мерах по ликвидации нарушений устава сельскохозяйственной артели в колхозах» // СП СССР. 1946. № 13. Ст. 254.

12. Постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП (б) от 14 декабря 1947 г. № 4004 «О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольственные и промышленные товары» // СП СССР. 1948. № 1. Ст. 1.

13. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к.ю.н. Мандельштам Ю. И. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. - С. 213-215.

14. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 07 апреля 1946 года № 194/1 «Об образовании Кенигсбергской области в составе РСФСР» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к.ю.н. Мандельштам Ю. И. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 47.

15. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 04 июля 1946 года № 195 «О переименовании города Кенигсберга в город Калининград и Кенигсберг-

ской области в Калининградскую область» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к.ю.н. Мандельштам Ю. И. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 47.

16. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 08 октября 1947 г. «Об утверждении «Положения о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР». М.: Госполитиздат, 1947. - 32 с.

17. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-xvii-0/index.html> (дата обращения: 01.06.2018).

18. Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германии (вместе с «Договоренностью о намерениях сторон») от 12 августа 1970 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_673/doc673a825x124.htm (дата обращения: 01.06.2018).

19. Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 года // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 17.04.1991. № 16. Ст.452.

20. Заседания Верховного Совета СССР (первая сессия). 12-19 марта 1946г. Стенографический отчет. М., 1946. -455 с.

21. Самая западная: Сборник документов и материалов о становлении и развитии Калининградской области – Калининград: Кн. изд-во, 1980-1987. Вып. 1. 1946-1952 гг. - 1980. - 197с.

22. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны, 1941–1945 гг.: Сборник документов / М-во иностр. дел СССР. – М.: Политиздат, 1978 – Т. 2. Тегеранская конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (28 ноября – 1 дек.1943 г.). 1978. 198 с., 2 л. ил.

23. СССР и германский вопрос. 1941—1949: док. из АВПР. М., 2000. Т. 2. - 880 с.
24. Тегеран. Ялта. Потсдам: Сборник документов / Сост. Ш.П. Санакоев, Б.Л. Цыбулевский. 2-е изд. М.: Международные отношения, 1970. -416 с.

Неопубликованные источники

Государственный архив Калининградской области (ГАКО):

25. ГАКО. Ф. П-1. «Калининградский областной комитет Коммунистической партии Советского Союза, г. Калининград». Оп. 1. Д. 5, 18, 50, 74, 85.
26. ГАКО. Ф. П-1. «Калининградский областной комитет Коммунистической партии Советского Союза, г. Калининград». Оп. 2. Д. 7.
27. ГАКО. Ф. П-1. «Калининградский областной комитет Коммунистической партии Советского Союза, г. Калининград». Оп. 4. Д. 16.
28. ГАКО. Ф. П-1. «Калининградский областной комитет Коммунистической партии Советского Союза, г. Калининград». Оп. 6. Д. 2, 3.
29. ГАКО. Ф. Р-205. «Правдинский районный Совет депутатов трудящихся и его исполнительный комитет». Оп. 3. Д. 5, 6.
30. ГАКО. Ф. Р-213. «Московский районный Совет народных депутатов (до 07.10.77 – депутатов трудящихся) г. Калининграда и его исполком». Оп. 1. Д.11.
31. ГАКО. Ф. Р-216. «Калининградский городской Совет депутатов трудящихся и его исполком». Оп.1. Д. 2, 28, 55.
32. ГАКО Ф. Р-297. «Калининградский областной Совет народных депутатов и его исполком». Оп. 1. Д. 1, 2, 3, 22, 49, 74, 102, 102а.
33. ГАКО. Ф. Р-297. «Калининградский областной Совет народных депутатов и его исполком». Оп. 7. Д. 64, 65, 81.
34. ГАКО. Ф. Р-297. «Калининградский областной Совет народных депутатов и его исполком». Оп. 11. Д. 1а, 7.
35. ГАКО. Ф. Р-297. «Калининградский областной Совет народных депутатов и его исполком». Оп. 8. Д. 1.

36. ГАКО. Ф. Р-303. «Центральный районный Совет народных депутатов (до 07.10.77 – депутатов трудящихся) г. Калининграда и его исполком». Оп. 1. Д.1, 25, 30.

37. ГАКО. Ф. Р-330. «Временное управление по гражданским делам при военной комендатуре города и крепости Кенигсберг». Оп 1. Д. 18.

38. ГАКО. Ф. Р-330. «Временное управление по гражданским делам при военной комендатуре города и крепости Кенигсберг». Оп 2. Д. 1, 2, 4.

39. ГАКО. Ф. Р-541. «Сталинградский районный Совет депутатов трудящихся города Калининграда и его исполком. 05 августа 1947 – 04 ноября 1961 гг. Октябрьский районный Совет народных депутатов (до 07.10.77 – депутатов трудящихся) города Калининграда и его исполком». Оп.1. Д. 31.

40. ГАКО. Ф. Р-569. «Ленинградский районный Совет народных депутатов (до 07.10.77 – депутатов трудящихся) г. Калининграда и его исполком». Оп. 1. Д.18.

Монографии

41. Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти, М.: Юрид. лит., 1971. - 272 с.

42. Андреев В.П. Руководство коммунистической партией городскими Советами РСФСР. Томск, 1990. -235 с.

43. Аскеров А.А. Очерки советского строительства. М.: МГУ, 1953. -367 с.

44. Бахмуrow П.В. Советская избирательная система. М., 1955. – 48 с.

45. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во СГУ, 1995. - 144 с.

46. Борьба партии и рабочего класса за восстановление и развитие народного хозяйства СССР (1943 - 1950 гг.) / А. В. Краснов, Б. И. Гвоздев, В.З. Дробинцев и др. М., 1978. -324 с.

47. Восточная Пруссия: С древнейших времен до конца второй мировой войны / В.И. Гальцов, В.С. Исупов, В.И. Кулаков. – Калининград: Калининградское кн. изд-во, 1996. – 538 с.

48. Восточная Пруссия глазами советских переселенцев: Первые годы Калининградской области в воспоминаниях и документах. СПб.: Изд-во. «Бельведер», 2002. — 272 с.
49. Гринин Л.Е. Периодизация истории: теоретико-математический анализ. История и Математика. Проблемы периодизации исторических макропроцессов / Ред. Л.Е. Гринин, А.В. Коротаев, С.Ю. Малков. М.: КомКнига/URSS, 2006. -168 с.
50. Зубкова Е.Ю. Общество и реформы. 1945-1964. М., 1993. -198 с.
51. Карапетян Л., Разин В. Советы общенародного государства. М.: Политиздат, 1964. - 166 с.
52. Козлов Ю.М. Государственное управление и административное право. М.: МГУ, 1978. -357 с.
53. Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М., 1995. -352 с.
54. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве: императивный мандат. М.: «Наука», 1967. - 135 с.
55. Кравцов Б.П. Советская избирательная система. М.: Госюриздат, 1957. 80 с.
56. Кукушкин Ю.С. Роль сельских Советов в социалистическом переустройстве деревни: (По материалам РСФСР). М., 1962. – 156 с.
57. Лазарев Б.М. Аппарат управления общенародного государства. М.: Юрид. лит., 1978. – 85 с.
58. Лужин А.В. Городские Советы депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1954. -268 с.
59. Миронов А.Л. Государственное управление в России. Конституционный и институциональный аспекты: монография / А.Л. Миронов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. - 137 с.
60. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. Монография / Л.А. Мицкевич. М.: «Проспект», 2015. -285 с.

61. Моздыр С.М., Федонюк К.Е. Организационно-массовая деятельность местных Советов депутатов трудящихся Украинской ССР. Львов: ЛГУ, 1961. - 158 с.
62. Немцев В.А., Пертцик В.А. Сессии областных (краевых) Советов депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1959. – 88 с.
63. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 320 с.
64. Русинова С.И. Поселковый Совет депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1958. -72 с.
65. Савенков Н.Т. Основные формы деятельности депутата местного Совета. М.: Госюриздат, 1956. -88 с.
66. Савенков Н.Т., Сладков К.С., Старовойтов Н.Г., Тодорский Ю.В. Памятка депутата местного Совета. – М.: Госюриздат, 1957. – 62 с.
67. Слепов Л.А. Подбор кадров, их выдвижение и расстановка. М., 1953. - 24 с.
68. Спирина Э.В. Постоянные комиссии местных Советов в современный период. М.: Знание, 1973. – 45 с.
69. Степанов И.М., Тихомиров Ю.А. Руководство высших органов власти союзных республик местными Советами депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1960. – 90 с.
70. Тихонова Е.А. Право отзыва депутата. М.: Госюриздат, 1961. -48 с.
71. Турецкий Ш.Д. Очерки планового ценообразования в СССР. М., 1959. - 499 с.
72. Утенков А. Я. Борьба КПСС за восстановление народного хозяйства и дальнейшее развитие социалистического общества. М., 1974. -216 с.
73. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. Изд. АН СССР. М., 1954. -227 с.

Научные статьи

74. Абатуров А. О правах постоянных комиссий // Советы депутатов трудящихся. 1958. № 6. С. 21-24.
75. Административное право: теория и современность. Сборник научных трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С.С. Студеникина / А.Б. Агапов, Г.А. Кузьмичева, Л.В. Куншина, М.С. Студеникина; отв. ред. Л.Л. Попов – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. -272 с.
76. Алексеев С.С. Советское право как средство осуществления политики КПСС // Правоведение. 1977. № 5. С. 15-23.
77. Бахрах Д. Н. Право запроса депутата в СССР // Правоведение. 1962. № 2. С. 35-39.
78. Безносиков Я. Н., Жданов Л. А. Коми областная партийная организация в период развития и укрепления социалистического общества в СССР, 1953 - 1961 // Очерки истории Коми областной организации КПСС. Сыктывкар, 1987. С. 112-119.
79. Берцинский С.М. К вопросу о методологии советского управления // Советское государство и право. 1930. № 10. С. 22-40.
80. Бойко В.И. Сочетание государственных и общественных начал в деятельности местных Советов // Сборник «Сочетание государственных и общественных начал в управлении обществом». М., 1965. С. 25-93.
81. Винниченко О.Ю. Перестройка местных органов власти Урала на основе Конституции СССР 1936 г. // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в РФ. Екатеринбург, 2001. С. 216-220.
82. Георгадзе М.П. Некоторые вопросы работы Советов депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма // Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма. М.: ВПШ при ЦК КПСС, 1961. С. 17-25.
83. Говоренкова Т. М. Кто в городе хозяин? // Коммунист. 1989. №16. С. 78-82.
84. Дорская А.А. Историко-правовой компонент в конструировании социокультурного пространства (на примере понятия социальной травмы) // Вестник

Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2018. № 3 (31). С. 36-43.

85. Дубровский О.Н. Местное управление Тувы в советский период (1944-1991 гг.) // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 9. Право. Вып. 23. С. 106-109.

86. Евсеева В.Н. СССР в 1945-1953 гг.: экономика, власть и общество // Новый исторический вестник. 2002. №1. С. 37-44.

87. Зиновьев А.В. К вопросу о регламенте Верховного Совета РСФСР // Вестник ЛГУ. 1961. № 17. Вып. 3. С. 151-154.

88. Иванченко А.В. Демократические институты в истории Советского государства // Советское государство и право. 1989. № 1. С. 118 – 126.

89. Ионова В.М. Ленинская политика Коммунистической партии по вовлечению трудящихся местных национальностей в Советы Туркестана// Учен. зап./Ленинабадский гос. пед. ин-т им. С.М. Кирова. Ленинабад. 1970. С. 21-40.

90. Каландадзе А.М. Основные функции территориальных производственных колхозно-совхозных управлений // Правоведение. 1962. № 3. С. 48-58.

91. Каменева И.Н. Политическая активность калининградцев на выборах 1947, 1973, 1989-1991 гг. // Кенигсберг-Калининград: город, история: Сб. науч. ст. Калининград, 2005. С. 50-61.

92. Ким А.И. Вопросы теории советской представительной системы // Труды Томского гос. ун-та им. В.В. Куйбышева. Томск, 1961. С. 126-143.

93. Ким А.И. Право отзыва депутатов в Советском государстве// Труды Томского государственного университета им. В.В. Куйбышева. Томск, 1961. С. 9-20.

94. Ким А.И. Первая Конституция СССР и советское всеобщее избирательное право для трудящихся // Труды Томского гос. ун-та им. В.В. Куйбышева. Томск, 1957. С. 15-24.

95. Клемешева М.А. Органы Советской власти на территории Калининградской области в первые послевоенные годы // Правоведение. 1986. № 6. С. 79-84.

96. Ковалев Н.С. Компетенция местных органов власти // Муниципальная власть. 1997. № 2. С. 95-98.
97. Кодан С.В. Акты РКП (б)-ВКП (б)-КПСС и советское право. Размышления по поводу диссертации С.А. Токмина «Партийные акты в системе источников советского права» // Genesis: исторические исследования. — 2016. - № 2. - С.127-135. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://e-notabene.ru/hr/article_18529.html (дата обращения: 01.06.2018).
98. Коток В.Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время // Советское государство и право. 1946. № 3. С. 17-21.
99. Козлова Е.И. Избранные труды: сборник статей, лекций, тезисов. М., Проспект. 2016. – 337 с.
100. Колганова Э. М. Партийное руководство процессом образования местных Советов в Калининградской области // Становление и развитие Калининградской области: Межвуз. сб. - Калининград, 1978. С. 37-63.
101. Корельский В.М. Об особенностях и значении норм, содержащихся в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР // Правоведение. 1965. № 2. С. 23-28.
102. Кравчук С.С. Основные принципы первой Советской конституции (к сороковой годовщине Конституции РСФСР 1918 г.) // Советское государство и право. 1958. № 7. С. 21-27.
103. Кретинин Г.В. Военные комендатуры Кёнигсбергского особого военного округа в 1945-1946 годах // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2006. № 12. С. 55-62.
104. Кретинин Г.В. Военные комендатуры 3-го Белорусского фронта в Восточной Пруссии (октябрь 1944 – май 1945 года) // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2011. № 12. С. 67-75.
105. Кретинин Г. В. Еще раз о военных комендатурах Кёнигсбергского особого военного округа в 1945—1946 годах // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. Вып. 12: Сер. Гуманитарные науки. Калининград, 2007. С. 88—92.

106. Кретинин Г.В. О некоторых вопросах деятельности советских военных комендатур на территории Кёнигсбергского особого военного округа в 1945—1946 гг. // *Флагман: воен. науч. сб.* Калининград, 2006. № 10. С. 3-6.

107. Крупина С.П. Статистические источники о партийном составе сельских выборных органов в конце периода восстановления народного хозяйства: (На материалах европейского севера РСФСР) // *Методология, источниковедение, историография советского общества.* Ярославль, 1986. С. 13-18.

108. Кудинов Н.А. Запрос депутатов местных Советов и его формы // *Советское государство и право.* 1957. №9. С. 114-117.

109. Купреев С.С. О термине «государственное управление» в современном административном праве // *Административное право и процесс.* 2011. № 6. С. 10- 12.

110. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 89-99.

111. Левин И.Д. Выборы в Верховный Совет и советская избирательная система // *Изв. АН СССР. Отд-ние экономики и права.* 1945. № 6. С. 1-7.

112. Лепешкин А.И. Торжество социалистической демократии: (К итогам выборов в местные Советы депутатов трудящихся союзных и автономных республик) // *Советское государство и право.* 1953. № 2–3. С. 22–32.

113. Лиханов Ф. Избирательные округа и избирательные участки // *Пропаганда и агитация.* Л., 1950. № 2. С. 54–57.

114. Литвиновский И. А. Восстановление народного хозяйства СССР после Великой Отечественной войны // *Российские и славянские исследования: Сб. науч. статей.* Вып. 1. Мн.: БГУ, 2004. С. 228–232.

115. Лужин А.В. Сессии городских Советов депутатов трудящихся // *Советское государство и право.* 1952. № 4. С. 47-51.

116. Лукина А.Н. Некоторые проблемы публичного управления государственно-частным партнерством // *Административное право и процесс.* 2015. N 3. С. 71 - 76.

117. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления.

М., 1974. С.8-13.

118. Лунев А. Избирательные права военнослужащих в СССР // Пропагандист и агитатор / Главное политич. управление Военно-Морских сил СССР. 1951. № 1. С. 29–33.

119. Магид Н. Избирательный округ и избирательный участок // Пропаганда и агитация. 1945. № 22. С.43–46.

120. Мажитова Р.Ф. Право отзыва депутата Совета в СССР // Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма / Отв. ред. Ф.И. Калинычев. М., 1961. С. 307-312.

121. Манкевич Д.В. О численности и половозрастной структуре населения Калининградской области во второй половине 1940-х – 1950-х годах // Калининградские архивы. - Калининград, 2013. - Вып. 10. С. 233-247.

122. Мареева Л.Г. О контроле местного Совета над деятельностью органов управления // Советское государство и право. 1951. № 8. С. 40-50.

123. Митин М. Советская демократия и демократия буржуазная // Большевик. 1947. № 6. С. 23–43.

124. Михайлов М.И. Некоторые вопросы конституционной практики // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 13-18.

125. Недавний А.Л. Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма / Материалы научно-теоретической конференции в Высшей партийной школе при ЦК КПСС // Советское государство и право. 1961. № 6. С. 103-108.

126. Никитушев Г.И. Повышение роли местных Советов депутатов трудящихся как представительных органов // Ученые записки Государственного университета им. Горького. Т. XIV. Кн. 4. Ч. I. (юридические науки). Пермь, 1959. С. 19-24.

127. Нудненко Л.А., Киреева Е.Ю. Становление исполнительной власти в контексте принципа разделения властей в Советской России // История государства и права. 2017. № 5. С. 51-57.

128. Оборин Н.П. Областная партийная организация в борьбе за восстановление и развитие социалистического хозяйства и культуры в послевоенный период (1945-1952 гг.) // Очерки истории Воронежской организации КПСС. Воронеж, 1979. С. 112-127.
129. Органов Н.Н. Местные Советы на новом этапе // Партийная жизнь. 1960. № 21. С. 10-16.
130. Органов Н.Н. Партия и Советы // Советское государство и право. 1961. № 10. С. 13-25.
131. Основин В.С. Право запроса депутатов местных Советов // Советское государство и право. 1956. № 1. С. 39-45.
132. Павлова И.В. Местное управление в системе сталинской власти // Гуманитарные науки в Сибири. Новосибирск. 1997. N 2. С. 54-59.
133. Петренко М.С. Избирательные кампании в Сибири в 1950–1953 годах // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI–XX веков: Материалы третьей регион, науч. конф. 19–20 ноября 1998 г. Новосибирск, 1999. С. 164-173.
134. Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 27-33.
135. Пиманов А.С. Массовое сознание и политический режим в 1945–1953 гг.: (На примере Тюменской области) // История Советской России: новые идеи, суждения. Ч. II. Тюмень, 2000. С. 204-212.
136. Постников М.А. Организация выборов как составная часть советской избирательной системы // Учен. зап. / Всесоюзный юрид. заоч. ин-т. Вып. IX. М. 1960. С. 145-150.
137. Проценко Е.Д., Бредихин А.Л. Форма государства и государственный режим // Академический юридический журнал. 2015. № 2 (60). С. 4-10.
138. Россинский Б.В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 6 – 24.

139. Рубашкин В.В. Исполнительно-распорядительные органы Советов депутатов трудящихся на территории Калининградской области в послевоенный период // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 77-80.

140. Рубашкин В.В. Некоторые аспекты правового регулирования деятельности временных органов советского государственного управления Кёнигсбергской областью // История государства и права. 2017. № 12. С. 35-39.

141. Рубашкин В.В. Становление советской власти в самой западной области РСФСР в 1947-1948 годах // Современное право. 2018. № 2. С. 145-148.

142. Румянцев П.А. К вопросу о восстановлении органов власти Крыма после окончания немецко-фашистской оккупации // Правовое государство: теория и практика. 2018. № 2. С. 49-55.

143. Румянцев П.А. Особенности проведения кадровой работы партийными организациями в годы Великой Отечественной войны (на примере Ульяновской области) // Балтийский гуманитарный журнал. 2018. № 2. С. 411-414.

144. Румянцев П.А. Развитие государственного механизма на уровне регионов страны в период становления советского государства // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2016. № 2. С. 49-55.

145. Сизов С.Г. Властные структуры Омской области в годы «оттепели» // Национальные интересы. 2004. № 1. С. 14-19.

146. Стариков Ю.Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 9-35.

147. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., Л.: Изд-во АН СССР, 1949. С. 5-60.

148. Тодорский Ю.В. Постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1955. С. 57-59.

149. Фёдорова О.Г., Кретинин Г.В. О послевоенном восстановлении Калининградской области: к вопросу о конфликте властей // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2010. № 12. С.64-70.

150. Финогентова О.Е., Рубашкин В.В. Правовые основы присоединения территории Калининградской области к СССР // Вестник Самарского юридического института. Юридические науки. 2017. № 1 (23). С. 80-83.

151. Хавронин К.И. К вопросу о правовом положении сельских Советов депутатов трудящихся Молдавской ССР // Ученые записки Кишиневского государственного университета. Т. LII (юридический). Кишинев, 1960. С. 74-79.

152. Шергин В.П. Выборы при советской власти // Выборы в Российской Федерации / Под общ. ред. А.В. Иванченко, А.А. Вешнякова, В.И. Васильева, В.И. Лысенко. М., 1998. С. 21-41.

153. Шостак Г. Упорядочить учет отзыва депутатов (Статистический учет) // Советское государство. 1934. N 5. С. 67-72.

154. Ящук Т.Ф. Эволюция местного управления и самоуправления в России // Правоприменение. 2017. № 1. С. 92-100.

Учебная литература

155. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право: Учебник. М.: Госюриздат, 1959. -535 с.

156. Кобалевский В.Л. Советское административное право. Харьков, 1929.

157. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая: Учебное пособие. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. - 344 с.

158. Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1949. -307 с.

159. Теория и методология истории: учебник для вузов / Отв. ред. В.В. Алексеев, Н.Н. Крадин, А.В. Коротаев, Л.Е. Гринин. – Волгоград: Учитель, 2014. – 504 с.

Публикации в средствах массовой информации

160. Балтийский альманах № 6 / Официальный сайт администрации городского округа «Город Калининград». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.klgd.ru/city/history/almanac/aб_3.php (дата обращения: 01.06.2018).

161. Информация о результатах рассекречивания документов, хранящихся в ОГКУ «Государственный архив Калининградской области» в 2016 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gako.name/resursy/sostav-dokumentov/informatsiya-o-rezultatakh-rassekrechivaniya-dokumentov/index.php?sphrase_id=726 (дата обращения: 01.06.2018).

162. Калининградская правда. № 160 (166) от 28 декабря 1947 г.

163. Калининградская правда. № 161 (167) от 30 декабря 1947 г.

164. Калининградская правда. № 2 (169) от 04 января 1948 г.

165. Калининградская правда. № 5 (172) от 10 января 1948 г.

166. Первые выборы в местные Советы депутатов трудящихся 1947 года. БФУ им. И. Канта [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://history.kantiana.ru/index.php/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B2%D1%8B%D0%B5_%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8B_%D0%B2_%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D1%8B%D0%B5_%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%8B_%D0%B4%D0%B5%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%B2_%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D1%8F%D1%89%D0%B8%D1%85%D1%81%D1%8F_1947_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0 (дата обращения: 01.06.2018).

167. Ржевский В. Письмо Сталину // Труд. Общественно-политическая газета. 2012. № 109. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.trud.ru/article/03-08-2012/1279775_sovetskij_funktsioner_spas_kaliningrad_ot_goloda_no_sam_pogib.html (дата обращения: 01.06.2018).

Диссертации и авторефераты

168. Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов депутатов трудящихся: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Л., 1965. -14 с.

169. Вальденберг Я.С. Акты местных советов депутатов трудящихся и их исполкомов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955. -16 с.

170. Гоголев П.В. Местное самоуправление в Республике Саха (Якутия): эволюция муниципальных институтов и проблемы их правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. -30 с.

171. Гордеев И.А. Деятельность КПСС по созданию социалистического сельского хозяйства Калининградской области (1946-1952 гг.): дисс... канд. ист. наук. Калининград, 1981. -243 с.

172. Дудников А.А. Организационно-правовые основы формирования и деятельности местных Советов депутатов трудящихся в послевоенное время (1945-1953 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2015. -181 с.

173. Зубкова Е.Ю. Общественные настроения в послевоенной России (1945-1953 гг.): дис. ... д-ра ист. наук. М., 2000. -508 с.

174. Зульфикаров А. Ю. Наказы избирателей в системе советской демократии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. -21 с.

175. Ильин К.Г. Реорганизация центральных органов исполнительной власти СССР в послевоенный период: 1946-1950 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук, М., 2010. -26 с.

176. Каюмов Р.К. Дальнейшая демократизация местных Советов депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1962. -15 с.

177. Клименко Б.М. Основные проблемы государственной территории в международном праве: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М. 1970. -31 с.

178. Кометчиков И.В. Крестьянство и власть в 1945-1953 гг.: общественно-политическая жизнь и повседневность: По материалам областей Центрального Нечерноземья РСФСР: дис. ... канд. ист. наук. Калуга, 2005. – 304 с.

179. Лиманский Г.С. Формирование системы местного самоуправления в России (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. -26 с.

180. Манов А.Г. Политическое и правовое регулирование общественных отношений в социалистическом обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=53268> (дата обращения: 01.06.2018).

181. Нижечек В.И. Сочетание государственных и общественных начал в организации и деятельности местных Советов депутатов трудящихся: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 1964. -25 с.

182. Пафнутьев А. И. Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, М., 1973. -20 с.

183. Смирнова К.С. Местные Советы депутатов трудящихся в советском государстве периода «оттепели» (1953-1964 гг.): историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. -231 с.

184. Чехарин И.М. Постоянные комиссии в системе органов местных Советов депутатов трудящихся: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Изд-во МГУ, 1972. -20 с.

Иностранные источники

185. Krickus R.J. The Kaliningrad question. Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 2002. - 227 p.

186. Smith R.A. The status of the Kaliningrad oblast under international law // *Lituanus. Lithuanian quarterly journal of arts and sciences*. 1992. Vol. 38. № 1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.lituanus.org/1992_1/92_1_02.htm (дата обращения: 01.06.2018).

Справочные издания

187. Военный энциклопедический словарь: в 2 т. М., 2001. Т. 2. -814 с.

188. Военная энциклопедия: В 8 томах / Председатель Главной редакционной комиссии Иванов С. Б. — М.: Воениздат, 2002. — Т. 6: Огарков — «Прогресс». — 639 с.