

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Калининград – 2018

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта».

Научный руководитель: **Финогентова Ольга Евгеньевна**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»

Официальные оппоненты: **Ящук Татьяна Федоровна**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»

Румянцев Павел Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры общеправовых дисциплин и гражданского права Филиала ЧОУ ВО «Самарская гуманитарная академия» в г. Тольятти

Ведущая организация: **ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»**

Защита состоится 02 апреля 2019 года в 11.00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.017.03 на базе ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта», ФГБОУ ВО «Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена», ФГБОУ ВО «Тульский государственный университет» по адресу: 236006, Калининград, ул. Фрунзе, д. 6, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта» (г. Калининград, ул. Университетская, 2). Электронные версии диссертации и автореферата размещены на официальном сайте ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»: <http://www.kantiana.ru>.

Автореферат разослан « ____ » декабря 2018 г.

Ученый секретарь объединенного диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Е.В. Осипова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 рассматриваемого 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

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.

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. Румянцева.

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, 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 Калининградской 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

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.

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; фактическая 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 исследования 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 комендатуре 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», выходявших 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 конституционных 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 законотворческом 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, раскрывается степень её научной разработанности. Определены цель и задачи исследования, хронологические и территориальные рамки. Обоснованы новизна, а также теоретическая и практическая значимость исследования. Раскрывается используемая методология, формулируются положения, выносимые на защиту. Отражена степень достоверности исследования и апробация полученных результатов.

Глава 1 **«Теоретические и историко-правовые основы исследования процесса формирования системы советских органов государственного управления на территории Калининградской области»** состоит из трех параграфов.

В параграфе 1 *«Теоретико-правовые особенности системы советского государственного управления в послевоенный период»* отмечается, 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 хозяйства. Нормативной основой для этого выступали довоенные Конституции СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г., которые в послевоенный период существенно не редактировались. В основе системы государственного управления по-прежнему 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. При этом делается вывод, что 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.

В параграфе 2 *«Правовые основы присоединения территории Кёнигсбергской области к СССР»* на основе исторических фактов анализируется процесс присоединения территории Кёнигсберга к СССР и делается вывод о его юридически незавершенном характере в исследуемый период. Исходя из буквального толкования протокола Потсдамской конференции, достигнутые на ней договоренности по г. Кёнигсбергу и прилегающей к нему территории носили характер соглашения о намерениях. Отдельного ратифицированного международного договора с участием бывшего суверена этой территории не заключалось. 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, вхождение Кёнигсберга в состав СССР, как и ряд других территориальных изменений, было осуществлено по решению союзных держав в рамках применения принципа ответственности государства за агрессивную войну в соответствии со ст. 107 Устава Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года.

В параграфе 3 *«Этапы формирования и развития системы советского государственного управления на территории Кёнигсбергской (Калининградской) области»* указывается на необходимость периодизации исследуемого процесса. Отмечается, что единого подхода к решению данной задачи до настоящего момента не было выработано. При этом периодизация с использованием юридических критериев не разрабатывалась. Между тем, изучение формирования системы советского государственного управления на территории Калининградской области тесно связано с исследованием его развития, которое протекает в определенный хронологический период. В связи с этим в параграфе обосновывается выделение логически завершенных этапов исследуемого процесса, для познания его сущности и адаптации, усвоения исторического и юридического опыта. Под этапом в работе понимается промежуток времени в процессе формирования системы советского государственного управления, которому присуще качественно новое содержание, позволяющее отделить один этап от другого. В качестве юридического критерия периодизации автором предложена смена организационно-правовых форм органов государственного управления на территории Калининградской области. На некоторых этапах дополнительно выделяются стадии, в рамках которых сохраняется общая организационно-правовая форма органов государственного управления, но происходит ряд существенных изменений, показывающих динамику развития системы государственного управления в рассматриваемый период. В результате

применения вышеназванного юридического критерия выстраивается периодизация, включающая в себя три основных этапа формирования системы государственного управления на территории Кёнигсбергской (Калининградской) 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.

Приведенная периодизация демонстрирует сложность и многоступенчатость процесса формирования системы советского государственного управления на территории Калининградской области. Выделение указанных нами этапов и стадий на основе юридического критерия смены организационно-правовых форм реализации функций государственного управления позволяет систематизировать и обобщить ключевые особенности генезиса и развития органов советского государственного управления и, тем самым, значительно углубить понимание исследуемого процесса. Наконец, предлагаемая периодизация даёт возможность четко отследить хронологическое развитие создания советских органов государственного управления на территории Калининградской области, выявить качественные характеристики и сущность отдельных его этапов.

В главе 2 **«Становление системы государственного управления в период временного военного и гражданского управления на территории Кёнигсбергской (Калининградской) области»** в соответствии с предложенной нами периодизацией раскрываются первые два этапа формирования системы государственного управления на территории Калининградской области, с помощью анализа исторических событий и текстуального содержания архивных исторических документов выявляются ключевые особенности рассматриваемых этапов.

В параграфе 1 *«Организационно-правовые основы формирования системы временного военного управления на территории Кёнигсбергской области»* рассматривается временное военное управление территорией Кёнигсбергской области через военные комендатуры. Такая форма управления

была учреждена Государственным комитетом обороны СССР. В систему входили Военные Советы фронтов как высшие коллегиальные органы руководства воинскими формированиями, отделы по руководству военными комендатурами при Военных Советах и сами военные комендатуры трех уровней: районного, городского и участкового. Районные и городские комендатуры создавались решением Военного Совета 3-го Белорусского фронта, а участковые комендатуры учреждались военными комендантами районов или городов.

На основе анализа процесса создания и реорганизации военных комендатур, в параграфе делается вывод, что их структура постоянно менялась и оптимизировалась. Это было обусловлено рядом факторов. Во-первых, захват территории Восточной Пруссии происходил поэтапно. Следовательно, подконтрольная территория постепенно расширялась и меняла свой статус с фронтовой на тыловую, что вызывало необходимость изменения структуры военных комендатур и их штатов. Во-вторых, система военных комендатур адаптировалась, прежде всего, под конкретные военные нужды, возникающие в тот или иной момент времени.

Кроме того, в параграфе рассмотрены структура и функции Временного управления по гражданским делам – органа, полностью подконтрольного военной комендатуре города Кёнигсберга, созданного для решения задач экономического характера. Вводится в научный оборот Временная инструкция по организации Временного гражданского управления в городе Кёнигсберг, на основе которой подробно анализируется состав Временного управления по гражданским делам, деятельность его отделов и отделений. Делается вывод, что функции Временного гражданского управления сводились, главным образом, к нормализации обстановки после штурма города. Структура данного органа, первоначально включавшая в себя 6 отделов и 5 отделений, отражала его главные задачи: поддержание порядка и спокойствия, управление местным населением, его регистрационный учет и контроль, восстановление промышленности, медицинское обслуживание людей, налаживание быта, организация сельскохозяйственных работ с целью обеспечения населения нормами продовольствия.

В параграфе 2 *«Становление системы органов временного гражданского управления в Кёнигсбергской (Калининградской) области»* раскрывается содержание второго этапа периодизации процесса формирования органов государственного управления территорией Калининградской области в послевоенный период. Постановлением Совета Министров СССР от 7 апреля 1946 года № 783 «Об административном устройстве города Кёнигсберга и прилегающего к нему района» в целях реализации функций государственного

управления новой областью было создано областное управление по гражданским делам, подчиненное непосредственно Совету Министров СССР, а также соответствующие управления в городах и районах.

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.

Исследуется роль партийных органов на данном этапе. Партийные органы курировали деятельность временных органов управления, давали им прямые указания. Партийное руководство на территории Калининградской области в послевоенный период имело некоторые особенности. Во-первых, 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.

Глава 3 «Развитие системы государственного управления в Калининградской области на этапе формирования конституционных органов советской власти» состоит из трех параграфов, посвященных заключительному этапу создания советских органов государственного управления в Калининградской области.

В параграфе 1 *«Образование и правовые основы деятельности исполнительно-распорядительных органов местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области с 1946 по 1947 гг.»* исследуется порядок формирования и роль исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся в создании системы советского государственного управления Калининградской областью. Отмечается, что на территории Калининградской области исполнительные комитеты были учреждены раньше, чем сами Советы. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1947 года вместо временных органов - управлений по гражданским делам, формально выполнивших возложенные на них задачи первичной

организации мирной жизни населения, были образованы 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. Предпринята попытка установить причины такого решения. Для проведения масштабных выборов на территории самой молодой области Советского Союза было необходимо оперативно создать исполнительно-распорядительные органы, которые бы подготовили почву для последующего избрания Советов депутатов трудящихся. Требовались создание избирательных комиссий, формирование избирательных округов, уточнение границ административно-территориальных единиц области, подготовка избирательных участков, оформление сопроводительной документации, работа с электоратом. Для выполнения всех предварительных работ система временных органов гражданского управления не была достаточно развита. Возникла необходимость построения более четкой, функциональной, постоянной системы органов государственного управления. Такой системой стали исполкомы местных Советов депутатов трудящихся, которые в сравнении с временными управлениями по гражданским делам обладали большей компетенцией. К тому же, на тот момент полномочия исполкомов 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.

По состоянию на июль 1947 г. на территории Калининградской области была создана разветвленная сеть исполнительно-распорядительных органов государственного управления во главе с исполнительным комитетом Калининградского областного Совета депутатов трудящихся. Облисполкому были подотчетны исполнительные комитеты 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.

На основании выявленных противоречий в тексте действовавших в послевоенный период нормативно-правовых актов сделан вывод о двойственном характере сельских Советов: с одной стороны сельские Советы рассматривались как исполнительно-распорядительные органы, а с другой – как административно-территориальные единицы.

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, выразившейся в множественной подчиненности исполнительных комитетов.

В параграфе 2 *«Создание системы местных Советов депутатов трудящихся на территории Калининградской области»* выявлены особенности проведения первых выборов в местные Советы депутатов трудящихся Калининградской области. Данные выборы, прошедшие 21 декабря 1947 г., с юридической точки зрения являлись важнейшим шагом на пути к построению системы советского государственного управления на территории Калининградской области. Именно местные Советы депутатов трудящихся, будучи органами государственной власти, служили главным звеном всего механизма государственного управления на местах.

По итогам выборов была сформирована система местных органов государственной власти, которую возглавил Калининградский областной Совет депутатов трудящихся. Ему были подотчетны нижестоящие Советы: районные, городские, районные Советы города Калининграда, сельские и поселковые Советы. Все виды местных Советов депутатов трудящихся в Калининградской области находились в отношениях административной соподчиненности нижестоящих Советов вышестоящим, что отражало сложившуюся в СССР систему государственного управления на основе принципа демократического централизма.

Исследуется правовой статус и функции местных Советов депутатов трудящихся всех уровней, их роль в системе государственного управления Калининградской областью, формы осуществления и особенности нормативно-правового регулирования их деятельности, принимаемые ими акты государственного управления.

Выявлены особенности работы депутатов в рассматриваемый период. Фактически их работа курировалась 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. В частности, слабо реализовывались контрольные полномочия и работа постоянных депутатских комиссий.

В параграфе 3 *«Развитие системы советского государственного управления в Калининградской области с 1947 по 1950-е гг.»* рассмотрена последняя стадия предложенной периодизации процесса формирования системы советского государственного управления Калининградской областью - стадия устойчивого развития с 8 января 1948 г. по 1950-е гг.

Из анализа архивных материалов и действовавших в рассматриваемый период нормативно-правовых актов делается вывод, что, несмотря на завершение процесса создания советских конституционных органов государственного управления Калининградской областью, на стадии устойчивого развития сохранялись некоторые особенности, обусловленные специфическим положением территории области. Так, при Калининградском облисполкоме функционировала постоянная 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 с действовавшей тогда Конституцией РСФСР 1937 года.

Рассматриваются вопросы взаимоотношений партийных органов и органов государственного управления в Калининградской области исследуемого периода. Делается вывод, что в основе их взаимодействия лежали отношения власти и подчинения. Партийные органы регулировали кадровую политику, давали прямые указания местным Советам и их исполкомам, проверяли их исполнение и при необходимости привлекали должностных лиц к партийной ответственности.

В заключении подведены итоги работы и сделаны выводы. В результате диссертационного исследования были решены поставленные задачи и достигнута цель: проведен комплексный историко-правовой анализ процесса формирования системы советского государственного управления на территории Калининградской области в послевоенный период, выявлены его особенности, разработана периодизация на основе юридического критерия.

**По теме диссертационного исследования автором
опубликованы следующие работы:**

*– статьи в рецензируемых научных изданиях, в которых должны
быть опубликованы основные научные результаты диссертаций:*

1. **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 (0,5 п.л.).

2. **Рубашкин В.В.** Некоторые аспекты правового регулирования деятельности временных органов советского государственного управления Кёнигсбергской областью // История государства и права. 2017. № 12. С. 35-39 (0,5 п.л.).

3. **Рубашкин В.В.** Становление советской власти в самой западной области РСФСР в 1947-1948 году // Современное право. 2018. № 2. С. 145-149 (0,5 п.л.).

4. **Рубашкин В.В.** Специфические особенности государственного управления Кёнигсбергской (Калининградской) областью в 1946 году // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 73-75 (0,4 п.л.).

5. Хорьков В.Н., **Рубашкин В.В.** К вопросу о реформе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Калининградской области) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 29-32. (0,5 п.л., авторское участие 0,3 п.л.).

6. **Рубашкин В.В.** Возможна ли идеальная система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации? // Современное право. 2015. № 7. С. 155-159 (0,5 п.л.).

7. Хорьков В.Н., **Рубашкин В.В.** Обоснованы ли эксперименты с субъектами административной юрисдикции в Калининградской области? // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 28-31. (0,5 п.л., авторское участие 0,3 п.л.).

8. **Рубашкин В.В.** Дефекты формирования отраслевой системы государственного управления в Калининградской области в 1950-е годы // История государства и права. 2018. № 12. С. 27-31 (0,5 п.л.).

9. **Рубашкин В.В.** От военно-гражданских к конституционным органам советского государственного управления в Калининградской области (1944-1948 гг.) // Современное право. 2018. № 11. С. 141-144 (0,4 п.л.).

– статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

10. **Рубашкин В.В.** Создание системы советского государственного управления на территории Калининградской области (апрель - июнь 1945 г.) // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 1. С. 46-52 (0,4 п.л.).

11. **Финогентова О.Е., Рубашкин В.В.** Правовые основы присоединения территории Калининградской области к СССР // Вестник Самарского юридического института. Научно-практический журнал. 2017. № 1 (23). С. 80-83. (0,4 п.л., авторское участие 0,3 п.л.).

12. **Финогентова О.Е., Рубашкин В.В.** Развитие системы органов милиции на территории Калининградской области в послевоенные годы // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23-25 апреля 2018 г./ под ред. Н.С. Нижник. \ Электронные дан. (19,6 МБ). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. – 1 электрон. опт. Диск. – с. 1016-1019. (0,4 п.л., авторское участие 0,3 п.л.).