

Реформа районирования в 1920-е годы: организация местного управления

Сусанна Джамиловна Багдасарян

Сочинский государственный университет, Россия
354000, Россия, г. Сочи, ул. Советская 26 а
кандидат исторических наук, доцент

АННОТАЦИЯ: Статья посвящена процессу формирования системы местного управления в период советского государственного строительства в 1920-е годы. Рассмотрены проблемы административно-территориального управления в рамках развития федеративного государственного устройства в РСФСР.

Ключевые слова: район; область; край; округ; автономная область; автономная республика.

УДК 94

Административно-территориальное устройство российского государства в XX – начале XXI веков – это результат неоднократных реформ, экспериментов и реализаций планов национальной политики, а также государственной идеологии советского государства. Новая система организации местного управления в период советского государственного строительства складывалась в первые годы установления власти путем применения идеологии коммунистического интернационального строительства. Правовое оформление эта система получила в ряде законодательных актов 1917–1918 годов, носивших конституционный характер.

Первыми актами такого рода являлись решения II Всероссийского съезда Советов: декреты о земле, о мире, об образовании Советского правительства. В январе 1918 г. на II Всероссийском съезде Советов была принята «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа» [1], закрепившая все важнейшие политические, экономические и социальные преобразования, проведенные большевиками. Тогда же было принято решение о создании советской Конституции. Съезд поручил ВЦИК подготовить проект документа к следующему съезду. Конституция должна была закрепить уже созданную в первые месяцы советской власти структуру государственных органов и принципы их функционирования. Обострение внутренней и внешней обстановки весной 1918 г. не позволило серьезно заняться подготовкой Основного закона. Поэтому к началу работы IV Всероссийского съезда Советов (март 1918 г.) проект Конституции не был готов. 1 апреля 1918 г. на заседании ВЦИК была создана Конституционная комиссия из 15 человек во главе с Я.М. Свердловым. В состав комиссии вошли представители партийных фракций (большевиков, левых эсеров, эсеров-максималистов) и представители народных комиссариатов по делам национальностей, юстиции, финансов, по военным делам, внутренним делам и ВСНХ. Комиссия должна была завершить работу к очередному V Всероссийскому съезду Советов.

В ходе работы над проектом Конституции развернулись споры по ряду вопросов:

1) о принципах федеративного устройства государства. Наркомат юстиции предлагал придать статус субъектов федерации административно-территориальным единицам. Субъектами федерации должны были стать местные федеральные общины – коммуны, которые бы входили в особые федеративные союзы – провинции, объединенные в областные федеративные республики, входящие в состав РСФСР.

Местные коммуны, провинции и области обладали большой независимостью от центральной власти. В их компетенцию должно было входить исключительно решение хозяйственных и культурных вопросов. Комиссия отклонила данный проект и за основу приняла национальный принцип построения федерации;

2) о системе Советов. Левые эсеры предлагали ликвидировать Советы в деревнях и селах с населением менее 2 тыс. человек, заменив их сельскими сходами. Комиссия отклонила это предложение, приняв за основу сложившуюся систему сельских Советов;

3) о Совете Народных Комиссаров. Исходя из отрицания принципа разделения властей, левые эсеры предложили ликвидировать СНК, заменив народные комиссариаты отделами при ВЦИК. Это предложение не было принято, была сохранена существовавшая система высших государственных органов.

Для окончательной подготовки проекта Конституции в конце июня была создана новая комиссия под председательством В.И. Ленина. По предложению Ленина в проект в качестве первого раздела Конституции была внесена «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», а также включены разделы о правах и обязанностях граждан и др.

Конституция РСФСР была принята на V Всероссийском съезде Советов 10 июля 1918 г. [2] В разделе III (главы 6-8) была определена организация центральной власти. Высшая власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов, который состоял из представителей городских Советов (1 депутат на 25000 избирателей) и губернских съездов Советов (1 депутат на 125000 жителей). Это означало предоставление преимущества пролетариату по сравнению с крестьянством. Всероссийский съезд Советов избирал Всероссийский центральный Исполнительный Комитет Советов (ВЦИК), являвшийся высшим законодательным, распорядительным и исполнительным органом. Он осуществлял власть между съездами Советов. ВЦИК издавал декреты и распоряжения, рассматривал и утверждал проекты декретов и распоряжений СНК.

ВЦИК образовывал Совет Народных Комиссаров (СНК) для общего управления делами РСФСР и отделы (народные комиссариаты) для руководства отдельными отраслями управления. СНК издавал декреты, распоряжения и инструкции. Все декреты СНК подлежали утверждению Съездом Советов или ВЦИК. Мероприятия, требующие неотложного выполнения, могли быть осуществлены СНК непосредственно. Члены СНК возглавляли народные комиссариаты.

Глава 9 определяла предметы ведения Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК: утверждение и изменение Конституции РСФСР, общее руководство внутренней и внешней политикой, принятие в состав РСФСР и другие вопросы, имевшие общегосударственное значение. Исключительным правом Всероссийского съезда Советов являлось установление, дополнение и изменение основных начал Конституции и ратификация мирных договоров.

Главы 10-12 раздела III определяли организацию власти на местах, где создавались областные, губернские, уездные и волостные съезды Советов, формировавшие свои исполнительные комитеты. В городах и селениях создавались городские и сельские Советы.

В разделе IV (главы 13-15) были закреплены основные принципы избирательной системы. Избирать и быть избранными могли все граждане РСФСР независимо от пола, национальности, вероисповедания, «добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом», [3] солдаты и нетрудоспособные. Были лишены избирательных прав лица, прибегавшие к наемному труду, жившие с процентов на капитал, частные торговцы, священнослужители, служащие и агенты бывшей полиции.

Порядок выборов не был четко определен. Выборы должны были проводиться согласно установившимся обычаям, под руководством местных Советов. Голосова-

ние, как правило, было открытым, что закреплялось в специальных инструкциях по голосованию. Система выборов была многоступенчатой. Выборы в сельские и городские Советы были прямыми, делегаты всех последующих уровней избирались на соответствующих съездах Советов на основе принципов представительства и делегирования. Реализация новых принципов формирования системы местного управления на местах происходила неравномерно из-за гражданской войны и иностранной интервенции.

Ликвидация старых и формирование новых местных органов власти и управления проходили по мере распространения революции по территории страны. Так, за время с 25 октября 1917 г. по 11 февраля 1918 г. Советская власть была установлена в 90 губернских и других крупных городах [4].

II Всероссийский съезд Советов утвердил принцип полновластия и единовластия Советов на местах в решении местных дел. Съезд объявил о ликвидации должности комиссаров Временного правительства на местах. Декрет ВЦИК и СНК от 10 ноября 1917 г. упразднил все сословия, сословное деление граждан, все сословные организации и учреждения. Власть на местах переходила к Советам.

Сложнее обстояло дело с органами земского и городского самоуправления, которые руководили жизненно важными для населения отраслями: городским хозяйством, продовольственным делом, здравоохранением. Советам, еще не имевшим ни соответствующего аппарата, ни специалистов, было не под силу взять на себя эти функции. Поэтому Советское государство подошло к земским и городским органам самоуправления избирательно. Распустив наиболее контрреволюционные органы местного самоуправления, Советы использовали остальные органы для решения неотложных хозяйственных дел, направляя в них своих комиссаров, пока не создали свой аппарат. Этот процесс завершился к августу 1918 г.

Власть на местах переходила к областным, губернским, уездным и волостным съездам Советов, а также городским и сельским Советам. Постоянными рабочими органами съездов Советов были их исполнительные комитеты.

При Советах создавались советы народного хозяйства «как местные учреждения по организации и регулированию производства», которые ставились в двойное подчинение – Высшему Совету Народного Хозяйства и соответствующим Советам. На основании декрета Совнаркома от 8 апреля 1918 г. «Об учреждении военных комиссариатов» [5] в распоряжение губернских военкоматов, которые в то время обычно существовали как отделы местных Советов, передавались «все вооруженные силы, военные учреждения, лазареты, госпитали, склады и запасы имущества, предназначенные для военных нужд губернии» [6]. Милиция также находилась в ведении местных Советов.

Широкое местное правотворчество приводило к разнообразию структур аппаратов местных Советов, они порой копировали центральный аппарат (так, во многих губерниях и даже уездах и волостях создавались свои Советы народных комиссаров, порой с наркоматом по иностранным делам). В целях унификации местных органов власти НКВД обратился 24 декабря 1917 г. ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов и разослал инструкцию «О правах и обязанностях Советов» [7]. В ней отмечалось, что Советы самостоятельны в решении местных вопросов, но должны действовать в соответствии с нормативными актами центральных органов и вышестоящих Советов.

На Советы и их органы возлагались задачи управления и обслуживания административной, хозяйственной, финансовой, культурно-воспитательной сторон местной жизни. Они наделялись правом издавать постановления, т.е. местные нормативные акты. Советы избирали из своей среды исполнительный орган (исполком, президиум), на который они возлагали проведение в жизнь своих постановлений и всю текущую работу по управлению.

Местные Советы могли производить реквизиции и конфискации, налагать штрафы, закрывать контрреволюционные органы печати, арестовывать, распускать общественные организации, призывавшие к активному противодействию или свержению Советской власти. Военно-революционные комитеты на местах упразднялись. Как временная мера допускалось назначение комиссаров в те губернии и уезды, где власть Советов недостаточно укрепилась. Советы находились на государственном финансировании.

Первоначально работа Советов строилась на многопартийной основе, хотя наибольшее представительство по числу депутатов в местных Советах имела партия большевиков. Так, по данным съездов губернских Советов, в 19 губерниях в первой половине 1918 г. большевиков было около 47,5 %, а представителей других партий, в основном левых эсеров, – около 25 % [8]. Но с середины 1918 г. был взят курс на установление партийной монополии. После подавления эсеровского мятежа в июле 1918 г. эсеры и меньшевики были объявлены контрреволюционными партиями и перестали участвовать в выборах. 14 июня 1918 г. из состава ВЦИК были исключены эсеры (правые и центристы) и меньшевики. Всем Советам было предложено «удалить представителей этих фракций из своей среды». К концу 1918 г. большевизация Советов была завершена.

Большую роль в деле упрочения Советской власти в деревне сыграли волостные и сельские комитеты бедноты (комбеды), учрежденные в мае 1918 г. Комбеды распределяли хлеб, предметы первой необходимости и сельскохозяйственные орудия, оказывали содействие местным органам в изъятии продовольственных излишков, снабжали деревенскую бедноту хлебом.

Комбеды создавали сельскохозяйственные коммуны, содействовали развитию культурно-просветительской деятельности в деревне. Их организацией занимались губернские и уездные исполкомы.

Военно-революционные комитеты создавались при губернских, городских, уездных и некоторых волостных Советах. Их основной задачей было упрочение Советской власти на местах, оказание помощи Советскому правительству, ликвидация учреждений Временного правительства и обеспечение революционного порядка. ВРК вели борьбу с различными антисоветскими организациями. Но они порой занимались и хозяйственными делами.

Общая структура высших органов власти и управления во время гражданской войны оставалась в принципе такой, какой она сложилась в период образования Советского государства. В ноябре 1918 г. состоялся VI, в декабре 1919 г. – VII, в конце 1920 г. – VIII съезды Советов. Продолжали функционировать ВЦИК, его Президиум и Совнарком, VII Всероссийский съезд Советов установил сессионный порядок работы ВЦИК. До этого ВЦИК был постоянно действующим органом. Теперь было решено устраивать очередные его заседания раз в два месяца. Такой порядок позволял членам ВЦИК больше работать на местах, освобождал их от необходимости постоянно находиться в Москве. Президиум должен был готовить материалы для ВЦИК, вносить проекты декретов на его рассмотрение, наблюдать за исполнением постановлений и т. п.

Постановление VIII съезда Советов развивало конституционные положения, касавшиеся Совета Народных Комиссаров. Оно установило, что Совнарком рассматривает и утверждает все декреты и общегосударственные мероприятия, не терпящие отлагательства, в том числе по делам военным, и все мероприятия, влекущие за собой обязательства для РСФСР в международных отношениях.

Условия интервенции и гражданской войны потребовали создания особого органа, объединяющего усилия всего государства в борьбе с врагом. Так возник Совет Рабочей и Крестьянской Обороны, учрежденный Декретом ВЦИК 30 ноября 1918 г. Совет объединял работу военного и важнейших хозяйственных ведомств, обеспечи-

вал военный режим в промышленности, на транспорте, в продовольственном деле. Возглавлял его В.И. Ленин как председатель СНК РСФСР.

В начале 1920 г. Совет Рабочей и Крестьянской Обороны был преобразован в Совет Труда и Обороны (СТО). На него возлагались обязанности по установлению единого хозяйственного плана, направлению работы хозяйственных наркоматов в соответствии с планом, осуществлению контроля за его исполнением. VIII съезд Советов подтвердил, что законодательными органами являются Всероссийский съезд Советов, ВЦИК и СНК.

Дальнейшая работа по преобразованию административно-территориального устройства РСФСР была начата в 1920–1921 гг. после окончания гражданской войны и с целью ликвидации старого деления (волость-уезд-губерния). В 1922 г. ВЦИК утвердил проект нового административно-территориального деления РСФСР. Аналогичные работы проводились и в Украинской советской республике. С образованием СССР эта проблема встала во всесоюзном масштабе. Сначала было решено создать две экспериментальные административно-территориальные единицы: промышленную Уральскую область и сельскохозяйственный Северо-Кавказский край. Районирование было признано удачным проектом и проведено повсеместно к концу 1929 г. В РСФСР утвердилась трехзвенная система административно-территориального устройства: район, округ, область (край). В остальных республиках – двухзвенная (район, округ).

При районировании учитывался не только экономический, но и национальный фактор. Поэтому в его ходе создавались и новые автономные образования. Кроме того, районирование несколько изменяло положение автономных областей и республик. Автономные области включались в состав краев и областных объединений. В состав краев и областей на основе добровольности могли входить и автономные республики. Решение о вхождении в область или край принималось на съезде Советов автономной республики и утверждалось ВЦИК.

Национально-государственное строительство в ходе районирования затронуло даже мелкие административные единицы. Во всех союзных республиках выделялись уезды и районы, волости и сельсоветы, компактно населенные народами, отличными от основного населения республики. При этом количественная норма, необходимая для создания соответствующей административной единицы в национальных районах, снижалась в среднем в 2,5 раза. Даже в Московской области были созданы 4 национальных района и 57 сельсоветов (карельские, татарские, немецкие, эстонские) [9].

Созданное новое административно-территориальное деление в РСФСР в конце 1920-х годов продолжало изменяться с учетом федеративных отношений и национально-государственной политики в СССР и стало основой для новейшей системы государственного административно-территориального местного управления.

Примечания:

1. Статья продолжает освещение проблем государственного советского строительства. См.: Багдасарян С.Д. Национальная политика в России: формирование государственного строительства. // Былые годы. Черноморский исторический журнал. 2011. № 1 (19). С. 54-57; Декреты Советской власти. М., 1957. Т.1. С. 141–142.
2. История Советской Конституции (в документах). 1917–1956. М., 1957. С. 102–104.
3. История Советской Конституции (в документах). 1917–1956. М., 1957. С. 106.
4. Постановление III Всероссийского съезда Советов об основных положениях Конституции РСФСР. Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 350–351.
5. История Отечества в документах. 1917–1993 гг. Ч. 1. 1917–1920 гг. С. 109–110.
6. История Отечества в документах. 1917–1993 гг. Ч. 1. 1917–1920 гг. С. 108.

7. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М. 1967. Т. 1. 1917–1928. гг. С. 91–94.
8. Сборник документов по истории СССР. Эпоха социализма. Вып. 1. С. 222–224.
9. История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. / Сост. И. Н. Кузнецов. СПб., 2003.

Zone Division Reform in 1920: Local Control Establishment

Sysanna D. Bagdasaryan

Sochi State University
Sovetskaya street 26a, Sochi city, Krasnodar Krai, 354000, Russia
PhD (History), associate professor

ABSTRACT: The article is focused on local control system establishment during Soviet nation-building in 1920s, examines the problems of political control in terms of federal state structure in Russian Soviet Federative Socialist Republic.

Keywords: district; oblast; region; autonomous region; autonomous republic.

UDC 94