

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО

УДК 93/94.908

### ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ТАМБОВСКОЙ ГУБЕРНИИ В 1920-е гг.

© Виктор Викторович КРАСНИКОВ

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,  
г. Тамбов, Российская Федерация, кандидат исторических наук,  
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории  
государства и права, e-mail: viktor\_krasnikov@list.ru

На основе архивных данных и новых исследований анализируются правовые и организационные аспекты формирования и функционирования местных органов управления в начале 1920-х гг. на материалах Тамбовской губернии. Изучение проблем, связанных с формированием органов власти и управления и их функционированием, остается актуальным и на современном этапе. В частности, среди этих вопросов – оптимизация структуры властных и управленческих органов, принципы их взаимодействия с обществом и между собой, подбор и ротация кадров, борьба с издержками бюрократизма. Обращение к историческому опыту, безусловно, дает широкие возможности для анализа указанных проблем. В начале 1920-х гг. в стране складывалась система управления, организационно оформлялся властный аппарат, формировалась новая законодательная база. Опыт деятельности органов местной власти может быть учтен при формировании современной системы управления. В итоге базируясь на материалах Тамбовской губернии приходим к выводу, что после ряда реорганизаций к середине 1920-х гг. была найдена приемлемая система создания и функционирования местных органов управления, которая позволила преодолеть организационный кризис на местном уровне.

*Ключевые слова:* «военный коммунизм»; комитет; коммунисты; номенклатура; ответственные работники; партия; переброски; реорганизация; система управления; управленческие кадры.

С середины 1918 г. и по начало 1921 г. Центральное Черноземье было охвачено массовым крестьянским движением, направленным против проводимой советской властью в деревне политики «военного коммунизма». Оно принимало различные формы: от отдельных выступлений до крупных восстаний, каковым была «антоновщина». В этот период состояние органов власти, прежде всего на региональном уровне, вызывало у большевиков наибольшее беспокойство. Они были большей частью полностью дезорганизованы, а в районах, охваченных «антоновщиной», власть практически отсутствовала. Можно констатировать реальную утрату большевиками контроля над большей частью губернии [1].

Поскольку именно партийный аппарат выполнял государственные функции, а основу местной управленческой структуры составляли члены РКП(б), то состояние мест-

ных органов власти в начале 1920-х гг. можно оценить анализируя состояние местных партийных организаций. В большинстве из них наблюдалось критическое положение. Главной, во всех смыслах, была кадровая проблема. Органы местной власти испытывали большой кадровый дефицит, вызванный крестьянским восстанием, когда большая часть местных партийных работников либо были убиты, либо попросту разбежались. Имеющиеся же кадры были заполнены просто случайными и даже уголовными элементами. И такая ситуация была характерна для губернии в целом. Повсеместно ощущался недостаток в работниках. Война и повстанческое движение привели к полному разложению и распаду местных органов управления, в первую очередь волисполкомов и сельских советов.

Система государственного управления на местах была строго структурирована сове-

тами различных уровней. Причем это была строгая вертикаль власти, потому что никаких отношений «по-горизонтали» губисполкомов, уисполкомов, волисполкомов, а также городских и сельских советов между собой не предусматривалось, т. к. такие отношения могли создавать угрозу авторитету центральной власти. Существовала боязнь появления оппозиционных настроений, которые могли бы распространяться, если бы контакты губерний между собой были разрешены напрямую. Все взаимодействия должны были осуществляться только через вышестоящие органы власти, с обязательным информированием губисполкома о любом таком обращении [2].

Практика опеки и прямого вмешательства партийных органов в государственные дела наращивала конфликты между губкомами и губисполкомами, укомами и уисполкомами. В феврале 1921 г. на XII губернском съезде Советов председатель Тамбовского губисполкома А.Г. Шлихтер говорил: «Мы встретились с таким явлением, как смешение функций советской и партийной работы. Такое смешение доходило до чрезвычайно вредных пределов, особенно на местах, и в более широком масштабе – губернии» [3]. Принятые ВЦИК в январе 1922 г. «Положения» о деятельности губернских, уездных, волостных и сельских советов сыграли важную роль в упорядочивании их работы. Была строго определена новая структура и порядок образования исполкомов, а также права и обязанности их членов. Положения также расширили права советов и их исполкомов в сфере хозяйственного и культурного строительства [4]. Но пока еще губисполком и другие исполкомы в своей работе не могли быть примером. Отделы губисполкома не справлялись со своими обязанностями. «Предложения об исполнении тех или иных работ выполняются отделами страшно медленно, порою до преступности медленно. На запросы так же не отвечают по несколько недель. Такое положение вещей указывает на неподвижность аппаратов, их бюрократичность, которые подрывают всякую возможность быстро решать вопросы советского строительства» – говорилось в циркуляре Тамбовского губисполкома от 3 февраля 1922 г. В качестве способа разрешения проблемы в этом же циркуляре предлагалось

«предупредить заведующего канцелярией и секретарей, что ответственность за задержку будет ложиться непосредственно на них и что всякая бюрократическая волокита и неподвижность будет наказываться арестом в административном порядке» [3]. В мае 1922 г. на II пленуме губисполкома была принята резолюция, в которой говорилось: «Признать необходимым дальнейшее сокращение и упрощение советского аппарата, каковую задачу выполнить в период до следующего Пленума» [3].

Чувствуя излишнюю громоздкость и неэффективность сформированного местного аппарата управления, в середине 1922 г. президиум ВЦИК и СНК принимают ряд постановлений «Об упрощении Советского аппарата». Так, значительно сокращалось количество отделов в уисполкомах. Исходя из поставленной пленумом губкома задачи и начала упрощения советского аппарата, принятым высшим руководством, в Тамбовской губернии также начались преобразования в аппарате управления. В связи с установленными новыми нормами количественного состава членов исполкомов было определено, что каждый уисполком должен иметь в своем составе не более 11 членов. Ни один из 12 уисполкомов губернии не соответствовал вновь положенному штату работников. Число членов колебалось от 15 до 20 человек на уисполком. По этой реформе необходимо было вместо имеющегося общего числа в 212 членов сократить его до 132 [3]. Но и в пределах нового количества необходимы были изменения. Губисполкомам была представлена возможность увеличивать или уменьшать предельное число членов уисполкома для отдельных уездов в зависимости от величины уезда, но не превышая общую установленную для губернии цифру.

Исходя из этого губернский отдел управления предложил разбить все уезды губернии на три группы, дав таким образом некоторым уездам увеличенное, а некоторым уменьшенное количество членов против установленной предельной цифры. Ситуация требовала изменений и в волостных, и в сельских советах, т. к. в течение всего 1922 г. наладить работу в них не удавалось. Причины этого были разными: и организационная слабость самих советов, и их безавторитетность у рядового населения деревни. Так, в

резолюции от 15 июля 1922 г. «О положении в волостных и сельских советах» Темниковского уезда говорилось: «Дабы поднять авторитет как волостной, так и сельской власти ни в коем случае не допускать сельских и волостных сходов, всем волисполкомам ...повести с ними беспощадную борьбу, все свои распоряжения проводить через заседания сельских советов, на заседания допускать членов сельских советов, можно допускать и избирателей с правом совещательного голоса, но ни в коем случае не предоставлять им право решающего голоса. Учитывая общую слабость работы сельских советов, обязать волисполкомы на каждое заседание сельских советов волости командировать члена волисполкома, при такой системе легче будет поднять авторитет сельских советов» [5].

Были попытки повысить эффективность работы исполкомов и путем увеличения количества работников [6]. Постановлением IX Всероссийского съезда Советов «О Советском строительстве» губисполкомам было предоставлено право разрешать некоторым волостям, при наличии к тому деловых аргументов, иметь четвертого члена волисполкома. В частности, в Тамбовской губернии отдельным волостям Борисоглебского, Кирсановского и Моршанского уездов (всего около 10 волостей при общем количестве 361) было разрешено иметь четвертого члена волисполкома. Главной мотивировкой в этих случаях была обширность территории волости и большая, по сравнению с другими, ее населенность. Однако на практике было выяснено, что существенной пользы от четвертого члена волисполкома не было, т. к. и в таких волисполкомах наблюдалась слабая работа. Учитывая это обстоятельство, в ноябре 1922 г. уисполкомам было предложено придерживаться одинаковой для всех волостей нормы состава волисполкома в три члена без каких-либо исключений [3].

Состоявшееся в мае 1923 г. совещание председателей волисполкомов констатировало «идейный и политический рост волисполкомов» по сравнению с предыдущими годами, но также было отмечено, что «...председатели, являющиеся ответственными за состояние волости, не осуществляют в полной мере своей власти, не проявляют административной твердости в своих распоряжениях, в результате чего наблюдаются случаи пре-

небрежительного отношения различных находящихся на территории волости органов и должностных лиц к распоряжениям волисполкома, чем подрывается его престиж». В целом же, анализируя деятельность волисполкомов, говорилось, что «авторитет волисполкомов в общем не стоит на должной высоте. Отделы уисполкомов, нарушая прерогативы волисполкома, как верховного органа советской власти на территории волости, допускают издание разного рода приказов и предписаний, на что без утверждения уисполкома не имеют никакого права. Отсутствует плановая работа и регулярные заседания волисполкомов по вопросам местной жизни. Недостаточный со стороны волисполкома надзор и руководство работой сельских советов, недостаточное инструктирование волисполкомов со стороны уездного отдела управления». В связи со сложившейся ситуацией было решено «провести принцип единого подчинения волисполкомов уисполкому путем передачи всех распоряжений, касающихся волисполкомов, только через уездный отдел управления. Губернскому и уездным отделам управления повести через исполкомы кампанию за всемерное укрепление волаппарата. Уездные отделы управления должны разработать конкретные планы работ для волисполкомов уезда на полгода» [7].

Значительную роль в структуре местных государственных органов власти занимал Губернский отдел управления. В его функции входили организация органов местного управления нижестоящих исполкомов и советов и наблюдение за их деятельностью в качестве исполнительного аппарата президиума губисполкома; административное управление губернией; наблюдение за проведением в жизнь всех постановлений административного характера и даже принуждение к их выполнению и наложение административных взысканий, а в соответствующих случаях и возбуждение судебного преследования за их невыполнение [8, с. 45]. В Тамбовской губернии, по данным губернского отдела управления на 1922 г., твердая номенклатура была установлена в количестве 398 человек на всю губернию. В том числе на губисполком – 13 человек, на губернский отдел управления – 49, на уисполкомы – по 8 человек и на уездные отделы управления – по 20 человек [5]. Финансовые трудности вы-

звало в начале года постановление IX Всероссийского съезда Советов «Об упрощении волостного аппарата». «Упрощением» в очередной раз называлось сокращение штатов в низовых, и без того слабых, исполкомах. Съездом было предложено ликвидировать все отделы волисполкомов и создать вместо них общее делопроизводство, а также сократить число членов волисполкомов до трех человек [9]. Канцелярский аппарат волисполкомов губернии сократился в общем до 2200 человек, а состав их членов до 1092 человек. Но, как показала практика, это не улучшило общего финансового положения волисполкомов. По принятому постановлению на государственном бюджете оставлялись только три члена волисполкома, остальной состав (весь технический аппарат) переводился на местное содержание, но и на трех членов средств не поступало. Фактически НКВД переводил кредит на содержание только одного члена волисполкома, и то с большим опозданием. Результатом такой ситуации стало прекращение деятельности ряда волисполкомов, «служащие разбегаются» [5]. Чтобы вывести волисполкомы из этого положения, губернский отдел управления добился санкции президиума губисполкома (постановление от 24 марта 1922 г.) на введение обложения местного населения натурой и деньгами как временной, исключительной меры. Эта мера несколько улучшила финансовую ситуацию в волисполкомах, но полностью не могла решить проблему, и вскоре была отменена в связи с введением подворного налога. В целом штат был сокращен с 398 до 338 человек. Волисполкомов насчитывалось в губернии – 363, сельских единиц – 4197, из них с самостоятельными сельскими советами – 2708. Остальные частью объединялись с соседними сельсоветами, а частью самоуправлялись (согласно ст. 57 Конституции). Общее число членов сельсоветов – 12130 человек. Несмотря на попытки стабилизировать деятельность низовых советов, а также отделов управления, слабость их работы была очевидна, и виной тому не только финансовые трудности, на которые часто ссылались местные власти. В обзоре деятельности губернского отдела управления, например, говорилось: «слабость работы отделов управления объясняется главным образом неустойчивостью руко-

водителей отделов, частой их сменой и малоопытностью».

В конце 1923 г. было решено упразднить губернский отдел управления. Взамен организовывался административный отдел губисполкома, который начал действовать с 1 января 1924 г. Он включал в себя не только бывший отдел управления, без организационных функций последнего, но и на правах подотделов бывшие управления губернской милиции, уголовного розыска и инспектора мест заключения. Штат сотрудников нового отдела был сокращен еще на 15 человек [7].

В 1924–1925 гг. в Тамбовской губернии велась работа по укрупнению волостей и сельских советов. Укрупнения, по мнению их организаторов, должны были повысить эффективность работы органов власти на местах. В соответствии с поставленными задачами специально созданная губернская административная комиссия разработала «Принципы, положенные в основу работы по укрупнению сельских советов». Основными целями укрупнения были упрощение и улучшение связи волисполкомов с сельсоветами и сельсоветов с населением, а также сокращение расстояния до сельсоветов для населения. Согласно «Принципам» новый сельсовет должен представлять собой «концентрацию соседних между собой населенных пунктов, расположенных на небольшом расстоянии один от другого, вокруг центрального или хотя бы окраинного пункта, но связанного удобным путем с остальными пунктами, более крупный по населенности, более мощный экономически и вообще более подходящий для центра сельсовет по сравнению с другими пунктами» [7]. Однако почти по всем уездам губернии пришлось делать отступления от принятых норм. Главным образом они коснулись средней уездной нормы жителей сельсовета. Практически везде она была снижена, т. к. с приближением к ней пришлось бы значительно превышать норму расстояния населенных пунктов от сельсовета. Укрупнение сельсоветов позволило в общем сократить штат работников на 19 %.

Но очередная попытка улучшить ситуацию в сфере местного управления не дала значительных результатов. В декабре 1925 г. власти были вынуждены пойти на обратную реорганизацию органов местного управления, т. к. они оказались «из-за подорванности

хозяйства» экономически не в состоянии содержать низовой советский аппарат в том штате, который существовал до 1 января 1925 г. Это сначала привело к необходимости укрупнения волостей и сельсоветов, соответственно, с 264 до 92 (на 64 %) и с 1634 до 700 (на 60 %), что дало большое сокращение служащих в низовом аппарате. Но год практической работы сельсоветов в новом режиме и ряд обследований показали, что «укрупнение сельсоветов в общем дало отрицательные результаты, оторвало их от населения и создало ряд препятствий для оживления работы сельсоветов» [10].

В результате этих негативных явлений расширенная сессия губисполкома с участием представителей волысполкомов и сельсоветов в июле 1925 г. признала необходимость провести полное разукрупнение сельсоветов с условием, что каждый населенный пункт с числом жителей не менее 300 мог иметь свой сельсовет.

Таким образом, к 1925 г. после нескольких реорганизаций и поисков оптимального механизма управления советским государством система государственных органов в основном была создана и просуществовала без каких-либо значительных реформ более десяти лет.

1. *Красников В.В.* Организационно-правовые основы деятельности местных органов власти в Тамбовской губернии после Антоновского восстания 1920–1921 гг. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 8 (14): в 2 ч. Ч. 1. С. 113-115.
2. *Красников В.В.* Партийный и государственный аппарат Тамбовской губернии при переходе к новой экономической политике (1920–1921 гг.) // Альманах современной науки и образования. 2013. № 8 (75). С. 101-102.
3. ГАТО (Государственный архив Тамбовской области). Ф. Р-1. Оп. 1. Ед. хр. 247, 265, 379, 380, 392.
4. *Пашин В.П.* Источники по исследованию кадровой политики партии большевиков. 1920-е гг. // Вестник архивиста. 2013. № 1 (121). С. 93-102.
5. ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации). Ф. 393. Оп. 35. Ед. хр. 407.

6. *Пашин В.П.* Местное самоуправление: от мифов к реальности, от теории к практике // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 2. С. 18-22.
7. ГАСПИТО (Государственный архив социально-политической истории Тамбовской области). Ф. 840. Оп. 1. Ед. хр. 2240, 2342.
8. Вся Тамбовская губерния: справочная книга на 1923 год. Тамбов, 1923.
9. *Пашин В.П.* Мобилизация как метод решения кадровых вопросов в государственном строительстве партий большевиков // История государства и права. 2013. № 15. С. 57-59.
10. Бюллетень Тамбовского губисполкома. Тамбов, 1925. № 4. 15 декабря.

1. *Krasnikov V.V.* Organizatsionno-pravovye osnovy deyatelnosti mestnykh organov vlasti v Tambovskoy gubernii posle Antonovskogo vosstaniya 1920–1921 gg. // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. 2011. № 8 (14): v 2 ch. Ch. 1. S. 113-115.
2. *Krasnikov V.V.* Partiynny i gosudarstvennyy apparat Tambovskoy gubernii pri perekhode k novoy ekonomicheskoy politike (1920–1921 gg.) // Al'manakh sovremennoy nauki i obrazovaniya. 2013. № 8 (75). S. 101-102.
3. ГАТО (Государственный архив Тамбовской области). Ф. Р-1. Оп. 1. Ед. хр. 247, 265, 379, 380, 392.
4. *Pashin V.P.* Istochniki po issledovaniyu kadrovoy politiki partii bol'shevikov. 1920-e gg. // Vestnik arkhivista. 2013. № 1 (121). S. 93-102.
5. ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации). Ф. 393. Оп. 35. Ед. хр. 407.
6. *Pashin V.P.* Mestnoe samoupravlenie: ot mifov k real'nosti, ot teorii k praktike // Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2014. № 2. S. 18-22.
7. ГАСПИТО (Государственный архив социально-политической истории Тамбовской области). Ф. 840. Оп. 1. Ед. хр. 2240, 2342.
8. Vsyta Tambovskaya guberniya: spravochnaya kniga na 1923 god. Tambov, 1923.
9. *Pashin V.P.* Mobilizatsiya kak metod resheniya kadrovyykh voprosov v gosudarstvennom stroitel'stve partiyey bol'shevikov // Istoriya gosudarstva i prava. 2013. № 15. S. 57-59.
10. Byulleten' Tambovskogo gubispolkoma. Tambov, 1925. № 4. 15 dekabrya.

Поступила в редакцию 12.08.2014 г.

UDC 93/94.908

LEGAL ASPECTS OF FORMATION AND FUNCTION OF LOCAL ADMINISTRATIVE APPARATUS OF TAMBOV PROVINCE IN 1920S

Viktor Viktorovich KRASNIKOV, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Candidate of History, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of Theory of State and Law Department, e-mail: viktor\_krasnikov@list.ru

On the basis of contemporary records and new researches legal and organizational aspects of formation and functioning of local governing bodies in the early twenties on materials of the Tambov province are analyzed. Studying of the problems connected with formation of bodies of authority and management and their functioning, remain actual and at the present stage. In particular among these questions is optimization of structure of power and administrative bodies, the principles of their interaction with community and among themselves, the selection and rotation of shots, fight against bureaucracy expenses. The appeal to historical experience, certainly, gives ample opportunities for the analysis of the specified problems. In the early twenties in the country there was a control system, the imperious device was organizationally made out, the new legislative base was formed. Experience of activity of bodies of local government can be considered when forming a modern control system. As a result, being based on materials of the Tambov province, it is concluded that after a number of reorganization to the middle of the 1920s years the acceptable system of creation and functioning of local governing bodies which allowed to overcome organizational crisis at the local level was found.

*Key words:* “military communism”; committee; communists; nomenclature; ranking officers; party; transfers; reorganization; control system; administrative shots.