Т. Ф. Ящук*

РЕФОРМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РСФСР В 1920-е ГОДЫ

Аннотация. Реализация новой экономической политики вызвала преобразования в сфере местного управления. Они оцениваются как реформы, но отмечается их незавершенный характер. Выделяются следующие направления реформ: изменение организационной структуры советских учреждений; административно-территориальное переустройство; демократизация избирательного законодательства; признание муниципализированной собственности и имущественных прав местных советов; формирование сбалансированных местных бюджетов.

Единая концепция реформ отсутствовала, хотя все преобразования были синхронизированы. Пик реформ приходится на 1924—1926 гг., и, несмотря на позитивные результаты, они не получили дальнейшего развития. Политическое руководство не обозначило четко цели реформ, местные руководители не всегда понимали их содержание и цели.

Созданные в результате административно-территориальной реформы края и области потенциально могли развиваться как экономически самостоятельные субъекты. Районы, города и иные селения были максимально приближены к нуждам населения. Реализация реформы затянулась и привела к корректировке однозначной линии на укрупнение административно-территориальных единиц.

Организационная перестройка заключалась в упрощении и удешевлении местного аппарата. Уточнялись полномочия и подведомственности отдельных учреждений. Признавались имущественные права местных советов. Они обладали значительным объемом муниципализированной собственности. Могли выбирать способы ее эксплуатации. Большая часть таких объектов сдавалась в аренду или объединялась в тресты. Создание местных бюджетов на всех уровнях (кроме сельского) обеспечивало финансовую устойчивость местной власти.

Наиболее системными были преобразования в отношении низовых органов — сельских и волостных советов. Провозглашалась политика «нового курса». Ее реализацию можно считать отдельной реформой. Вместо волостей создавались районы. Районным органам передавались значимые полномочия. Формировался районный бюджет. Либерализация избирательного законодательства позволяла привлечь в депутатский корпус крестьян, пользующихся доверием и уважением населения. В политике «нового курса» проявились проблемы и противоречия, типичные для других направлений реформ. Законодательство формулировало нормы, которые открывали возможность самостоятельных действий местных советов. При наступлении первых серьезных признаков такой самостоятельности (итоги выборов, хозяйственная деятельность, бюджетная обеспеченность) власть принимала ограничительные меры.

© Ящук Т. Ф., 2017

* Ящук Татьяна Федоровна, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского
yashukomsmu@mail.ru
644070, Россия, г. Омск, ул. Омская, д. 127

Ключевые слова: местное управление, местные советы, новая экономическая политика, история муниципального права, исполнительные комитеты, административно-территориальные реформы, избирательное законодательство, местное имущество, коммунальное хозяйство, местные бюджеты.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.131.10.171-186

1920-е гг. — особый период в истории отечественного государства и права. Новая экономическая политика повлекла не только перестройку хозяйственной деятельности, но и корректировку сложившейся модели государственного управления. В предложенной статье ставится задача проанализировать весь комплекс мероприятий, прямо или опосредованно касающихся местного управления. Следует оценить: представляли ли они набор отдельных решений и действий или реализовывались в рамках системной реформы, которая предусматривала адаптацию советской власти к запросам многоукладной экономики, сложной социальной структуры.

Изучение динамики местного управления в заявленный период позволит получить дополнительные аргументы в продолжающемся научном споре о сущности и перспективах нэпа, которая рассматривается и как вынужденное, краткосрочное отступление от генеральной политической линии, и как реальная альтернатива социальной эволюции. Проблема путей общественного развития, противоречий нэпа, хотя и утратила публицистическую остроту, демонстрируемую на рубеже 1980—1990-х гг.¹, по-прежнему остается в исследовательском поле².

В рамках историко-правового исследования целесообразно выделить отдельные аспекты, которые отражают преобразования в организации и деятельности местного управления. Предстоит проанализировать реорганизацию структуры местных учреждений, административно-территориальные реформы, изменения в избирательном законодательстве, регламен-

тацию имущественных и финансовых прав местных советов. Все указанные мероприятия обеспечивались серьезной законодательной базой и обширным массивом подзаконных актов.

Вопрос о законодательном закреплении статуса местных советов активно обсуждался уже во время разработки Конституции 1918 г. В Конституционной комиссии Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК), как писал О. И. Чистяков, рассматривались проекты, в которых подробно характеризовались порядок выборов и предметы ведения советов каждого уровня³. В политических реалиях революционного периода и начавшейся Гражданской войны, норма, закрепленная ст. 1 Конституции РСФСР 1918 г.: «Вся власть в центре и на местах принадлежит Советам», — была не абстрактной декларацией, а вполне конкретным руководством для местных советов действовать в качестве полноценных и самостоятельных органов власти. В отличие от центральных органов власти, где прослеживалась некоторая преемственность с дореволюционными управленческими структурами (например, наркоматы сохраняли функции, делопроизводство и служащих бывших министерств), местных учреждений, сопоставимых с местными советами по порядку формирования, структуре и функциям, в Российской империи не было. Создание работоспособных местных учреждений становилось приоритетной задачей новой власти. Закономерно, что сразу после окончания критической фазы Гражданской войны в 1920 г. принимается Положение о сельских советах⁴ и Положе-

¹ См.: Ханин Г. И. Почему и когда погиб нэп // ЭКО. 1989. № 10. С. 66—83; Данилов В. П. «Бухаринская альтернатива» // Бухарин: человек, политик, ученый. М., 1990. С. 82—130; Лацис О. Нэп — цивилизационный проект // Свободная мысль. 1991. № 18. С. 37—46; Голанд Ю. М. Кризисы, разрушившие нэп. М., 1991.

² Орлов И. Б. Нэп: современные дискуссии и перспективы изучения // Российская государственность: опыт 1150-летней истории: материалы Международной научной конференции (Москва, 4—5 декабря 2012 г.) / под общ. ред. Ю. Петрова. М., 2013. С. 387—395.

³ Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М., 2003. С. 158—159.

⁴ Декрет ВЦИК от 2 февраля 1920 г. «О сельских Советах (Положение)» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. М., 1943. С. 87—92 (далее — СУ).

ние о волостных исполнительных комитетах⁵, в 1921 г. — ВЦИК издает два акта, посвященные городским советам⁶. Следует отметить, что аналогичные систематизированные акты в отношении вышестоящих уровней советского управления появились несколько позже.

Переход к нэпу повысил роль в регулировании общественных отношений правовых регуляторов, которые вытесняли практиковавшиеся ранее методы неправового насилия. Состоялась кодификация советского законодательства, проведена судебная реформа. Предпринята попытка разработки кодекса, который бы систематизировал разрозненные нормы, касающиеся советского управления. Однако комплексной переработки и обобщения накопленного нормативного материала в рамках единого закона не произошло. Основным видом нормативного правового акта, регламентирующего организацию и деятельность местных советов, по-прежнему оставались Положения. Необходимость их актуализации в широком контексте совершенствования государственного механизма, четкого выделения центрального и местного управлений, распределения полномочий широко обсуждалась в публицистике, научных работах, в специально собираемых совещаниях и комиссиях. Острая потребность в законодательных основаниях для деятельности местных органов в новых условиях повлекла оперативное издание целого пакета актов. В один день — 26 января 1922 г. ВЦИК утвердил целый пакет документов: Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа, Положение об уездных съездах советов и уездных исполнительных комитетах, Положение о волостных съездах советов и волостных исполнительных комитетах, положение о сельских советах. Несколько позже — 31 октября 1922 г. принимается Положе-

ние о губернских съездах советов и губернских исполнительных комитетах⁷. Отсутствие проработанной методологии законотворчества и очевидная спешка имели негативные последствия.

Во-первых, многие важные и крайне острые для местных учреждений вопросы остались не урегулированными. Например, в структуре губернского исполкома не было проведено разграничение функций между пленумом и президиумом, не сформулированы административные полномочия губернской власти в отношении нижестоящих уездных исполкомов.

Несмотря на законодательное закрепление структуры и полномочий⁸, уездное управление, занимая промежуточное положение между губернским уровнем и низовыми советами, отличалось неопределенным и неустойчивым состоянием. Уже к 1922 г. неоднократно пересматривалось число входивших в уездный исполком отделов. Некоторые ранее самостоятельные отделы были упразднены, а их функции переданы уполномоченным губернского исполкома. В ряде уездных центров непросто складывались отношения с городскими советами. В дискуссиях о совершенствовании государственного аппарата, проходивших в первой половине 1920-х гг., вопрос о реорганизации уездного управления занимал одно из центральных мест.

Во-вторых, некоторые нормы не отражали реальную, исторически сложившуюся и оправдавшую себя практику. Активное возражение вызвала установленная численность губернского съезда — 300 человек. Квота представительства оценивалась как явно завышенная и поэтому повсеместно не соблюдалась. Например, Воронежский губернский исполком издал собственную инструкцию о выборах, в которой понизил число делегатов съезда до 200 человек⁹. В материалах, опубликованных

⁵ Декрет ВЦИК от 18 марта 1920 г. «О волостных исполнительных комитетах (Положение)» // *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г.* М., 1943. С. 147—149.

⁶ Постановление Президиума ВЦИК от 8 февраля 1921 г. «Об организации городских Советов рабочих и крестьянских депутатов» // *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г.* М., 1944. С. 117—118 ; Циркулярное письмо Президиума ВЦИК от 10 марта 1921 г. «О работе городских Советов» // *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г.* М., 1944. С. 270—271.

⁷ Постановление ВЦИК от 31 октября 1922 г. «Положение о губернских съездах советов и губернских исполнительных комитетах» // *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР (СУ РСФСР). 1922. № 72—73. Ст. 907.*

⁸ Постановление ВЦИК от 26 января 1922 г. «Положение об уездных съездах Советов и их исполнительных комитетах» // *СУ РСФСР. 1922. № 10. Ст. 91.*

⁹ Бродович С. Съезды Советов и губисполкомы. М., 1928. С. 107.

в 1920-е гг., приводятся и другие примеры нарушений (зачастую вынужденного) требований, содержащихся в Положениях.

В-третьих, нерешенность принципиальных вопросов о разграничении центрального и местного управления стало причиной того, что обозначились три группы местных советов, каждая из которых превратилась в относительно самостоятельное направление в государственной политике и нормативно-правовом регулировании.

1. Так, губернские и в меньшей степени уездные советы рассматривались как территориальный уровень государственной власти, призванный транслировать ее решения на места.

2. Организация городского управления отличалась существенным своеобразием: представительные функции выполнял городской совет, при этом исполнительным органом выступал коммунальный отдел, входивший в состав губернского или уездного исполкома. Нормативное регулирование городского управления фактически обеспечивало его функционирование в виде, максимально приближенном к муниципальным органам. Показательно, что в опубликованном в 1928 г. труде Л. А. Велихова система управления советским городом трактуется как своеобразная деформированная, но все-таки муниципальная власть¹⁰.

3. Так называемым низовым советам — волостным и сельским придавалось особое значение. Их миссия заключалась в обеспечении социальной стабильности крестьянского мира. Законодательство в отношении этой группы было крайне динамичным и наиболее очевидно следовало за эволюцией аграрной политики.

Нормативно-правовая база относительно местных советов основывалась на конституционных положениях и корректировалась под воздействием политических запросов, которые артикулировались на партийных форумах — съездах РКП(б) (с 1925 г. — ВКП(б)).

Хронологически одна из первых задач, поставленных партийным руководством, повлиявшая на реорганизацию местного управления, состояла в его структурной оптимизации с целью упрощения и удешевления. Она касалась только губернского и уездного аппарата как наиболее разветвленного, многочисленного и финансируемого из государственного бюджета.

Впервые как самостоятельная проблема необходимость реорганизации губернских и уездных учреждений стала обсуждаться осенью 1921 г. перед созывом IX Всероссийского съезда Советов, первым съездом, который проводился в условиях новой экономической политики. К началу 1920-х гг. вертикально интегрированная система советского управления продуцировала воспроизведение на каждом нижестоящем уровне немного упрощенной организационной модели вышестоящего органа. Так, первоначально структура губернского исполкома копировала структуру центрального правительства, а наименования отделов — названия наркоматов. Это порождало ведомственный сепаратизм. Как справедливо отмечал М. Ф. Владимирский, отделы исполкомов зачастую выступали не как части единого целого, а как органы, подведомственные лишь центральным наркоматам¹¹. В свою очередь, руководители губернских отделов рассматривали уездные органы как подотчетные только им учреждения. Они противились упрощению уездного аппарата, отстаивали сохранение самостоятельных отделов в уездных исполкомах. Именно стремление обеспечить подведомственную подчиненность препятствовало не только упрощению организационной структуры уездного аппарата, но и отказу от избыточных функций государственного регулирования на отдельных уровнях управления.

IX Всероссийский съезд Советов (декабрь 1921 г.) принял ряд важных деклараций по вопросам советского строительства. Подготовка конкретных проектов по оптимизации губернского и уездного аппарата передавалась в специально созданное Совещание членов ВЦИК. Совещание инициировало сбор и обобщение предложений, поступавших от местных работников, формулировало собственные идеи. Один из наиболее кардинальных вариантов предусматривал выделение в составе губернских и уездных исполкомов три крупных управленческих блока — административный, культурный и хозяйственный.

Несмотря на предварительную проработку вопроса, наличие практических рекомендаций, он не был включен в повестку дня X Всероссийского съезда Советов и обсуждался только в специальном совещании делегатов

¹⁰ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М., 1996.

¹¹ Владимирский М. Ф. Организация советской власти на местах. М., 1919. С. 53.

съезда — заведующих губернскими отделами управления. Первой намечалась реформа уездного аппарата, но кроме общих рассуждений о необходимости упрощения организационной структуры, сокращения расходов, цельной и методологически обоснованной программы выдвинуто не было. Не отличались оригинальностью и предложения с мест, куда были посланы запросы с просьбой изложить собственное мнение. Очевидные расхождения наблюдались только по поводу численности и наименования отделов¹².

На самом деле проблема далеко выходила за рамки вопроса о наименовании отделов, их количестве и компетенции. Она заключалась в реализации конституционной нормы о полновластии Советов, их деятельности в условиях новой экономической политики, соотношении централизации и децентрализации. Выйти на такой уровень обобщения разработчики не смогли. Этому препятствовали и проявившиеся внутрипартийные разногласия. Т. В. Сапронов, выступавший на IX Всероссийском съезде Советов с докладом «О советском строительстве», являлся одним из лидеров фракции «демократического централизма», а затем примкнул к левой оппозиции. В итоге вместо системного преобразования местного управления с целью приспособления его задачам нэпа ограничились усовершенствованием структуры губернских и уездных исполкомов. Таким образом, первая задуманная реформа свелась к бюрократическому усовершенствованию, хотя утилитарные цели — упрощение и удешевление в целом были достигнуты.

Постановление ВЦИК закрепило новую организационную структуру уездного исполкома. Общий отдел объединил ранее самостоятельные отделы: коммунальный, народного образования, здравоохранения и социального обеспечения. Несложно заметить, что в итоге отдел стал курировать наиболее социально значимые отрасли, непосредственно затрагивающие интересы населения. Функции бывшего отдела управления, касающиеся руководства нижестоящих советов, передавались

в Президиум исполкома, а административные функции — в управление милиции. Переход от натуральных налогов к денежным делал ненужным продовольственный отдел. Фискальные функции концентрировались в финансово-налоговом отделе. Отделы труда, необходимые в условиях трудовой повинности, также ликвидировались. С рынком работников теперь взаимодействовали инспекции труда. Оставались в прежнем виде военный, земельный отделы и статистическое бюро¹³.

С аналогичными обоснованиями и на сходных принципах проводилась реорганизация губернского управления¹⁴. Создавался крупный административный отдел, который включил управление милиции, уголовный розыск, управление мест заключения, ЗАГС. Как и на уездном уровне, конкретизировались полномочия Президиума исполкома, в перечень которых вошло и руководство нижестоящими советами. Хотя на стадии обсуждения проектов предлагалось создание, как и в уездах, общего отдела, от первоначального замысла отказались. Отделы здравоохранения, народного образования, социального обеспечения остались самостоятельными. Отделы с экономическими функциями — народного хозяйства и коммунальный, в большинстве случаев также сливались, но в крупных городах остались самостоятельными.

В связи с начавшимся переходом к новому административно-территориальному делению дальнейшее совершенствование губернского и уездного аппарата утрачивало смысл. В 1928 г., в отличие от разрозненных документов, регламентирующих структуру и деятельность советов каждого уровня, было принято общее Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и исполнительных комитетах. Документ регулировал организацию и деятельность всех органов, создаваемых в рамках двухуровневой системы советов. Он не касался только советов, которые действовали не в пределах административно-территориальных единиц, а на поселенческом уровне, т.е. городских и сельских советов.

¹² Рейн Р. Реорганизация уездного аппарата и новое положение об уисполкомах // Власть Советов. 1924. № 3—4. С. 67—68.

¹³ Постановление ВЦИК от 7 июля 1923 г. «Об упрощении аппаратов уездных исполкомов» // СУ РСФСР. 1923. № 66. Ст. 634.

¹⁴ Постановление ВЦИК от 3 ноября 1923 г. «Об упрощении аппаратов губернских исполкомов» // СУ РСФСР. 1923. № 103—104. Ст. 1026.

Краевой исполком имел в своем составе президиум и отраслевые отделы. Непосредственно президиуму подчинялись секретариат, организационный отдел, плановая комиссия. Отраслевые отделы во многом повторяли наименование и функции прежних губернских отделов. Создавалось 15 отделов: народного хозяйства, земельный, торговли, финансов, коммунальный, труда, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, рабоче-крестьянской инспекции, административный, военный, статистический, архивное бюро. Самостоятельно действовали арбитражная комиссия, управление строительной контро-ры, совет физической культуры. В округах, как и ранее в уездах, многие отрасли управления были объединены, по-прежнему назначались уполномоченные из краевого исполкома¹⁵. Поскольку на административно-территориальной карте страны еще оставались губернии, в отношении губернского управления также было принято соответствующее Положение, которое заменило аналогичный акт 1922 г.¹⁶

Итоги проведенной реорганизации оценивались противоречиво. Одна из наиболее ответственных и авторитетных комиссий — Инспекция советского строительства при НК РКИ провела несколько плановых и внеплановых обследований государственных органов. Отчитываясь по итогам работы в 1928 г., она отмечала, что действительно достигнуто упрощение губернского и уездного аппарата, примерно на 20 % сокращены управленческие расходы. Инспекция зафиксировало большое число межведомственных комиссий и предложила ликвидировать около половины из них¹⁷. Можно предположить, что создание многочисленных межведомственных комиссий стало своеобразной компенсационной реакцией местных управленцев, привыкших к бюрократической административной модели.

Реформирование низовых органов власти, к которым относились волостные и сельские советы, занимало особое место в государственной политике исследуемого периода. Се-

рьезный и устойчивый интерес данная проблема вызывает и у современных исследователей, занимающихся изучением советского управления, аграрных отношений, истории крестьянства. В научной литературе достаточно хорошо описано и проанализировано содержание так называемого «нового курса». В самом общем виде он заключался в либерализации экономики и демократизации публичной сферы. Объективно политика затрагивала максимально широкий спектр отношений в сфере государственного управления и хозяйственной деятельности. «Новый курс» предусматривал разработку и осуществление комплекса мероприятий, нацеленных на создание работоспособных, пользующихся доверием населения органов власти. Перечень намеченных первоочередных действий в сфере государственного управления, обсуждаемый на Всесоюзном и Всероссийском съездах Советов в 1924 г. и закрепленный их решениями, предметно рассмотрен в недавно опубликованной монографии О. Д. Максимовой¹⁸.

Существенно менялось избирательное законодательство. В 1924 г. ВЦИК впервые утвердил Инструкцию о выборах в Советы и созыве съездов Советов, которая была размещена в общедоступном Собрании узаконений РСФСР, широко тиражировалась в центральной и местной печати. До этого времени при проведении выборов применялись нормы Конституции РСФСР 1918 г., а также специально подготовившиеся к каждой избирательной кампании инструкции, которым хотя и не присваивался гриф «для служебного пользования», но и не давалась широкая огласка. Можно предположить, что до 1924 г. инструкции считались в большей степени техническими, нежели политическими документами.

Инструкция 1924 г. возлагала основную ответственность за проведение выборов на избирательную комиссию. Они создавались на всех уровнях, начиная с губернского и заканчивая сельским. С целью сохранения контроля над комиссиями в каждую из них назначались

¹⁵ Постановление ВЦИК от 6 апреля 1928 г. «Об утверждении Положения о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и исполнительных комитетах» // СУ РСФСР. 1928. № 70. Ст. 503.

¹⁶ Постановление ВЦИК от 6 апреля 1928 г. «Об утверждении положения о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах» // СУ РСФСР. 1928. № 98. Ст. 606.

¹⁷ Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 406 (Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции РСФСР). Оп. 11. Д. 1008. Л. 40, 74.

¹⁸ Максимова О. Д. Законотворчество в СССР в 1922—1936 годах. М., 2014. С. 16—20.

представители от действующего исполнительного комитета. В состав губернской избирательной комиссии входили 2 представителя от губисполкома и 1 — от профсоюзов, в уездной — 1 представитель от губернской избирательной комиссии, 1 — от уездного исполкома, 1 от профсоюзов. В волостную и сельскую избирательные комиссии также назначались представители из вышестоящих комиссий.

Комиссии составляли списки избирателей, принимали решение об устранении от выборов, оформляли выдвижение кандидатов, организовывали избирательные собрания, т.е. обеспечивали проведение самой процедуры голосования¹⁹.

Однако декларируемая центральной властью новая риторика об отказе от партийного диктата, свободного выдвижения кандидатур не нашла поддержки в среде уже сформировавшегося местного партийно-советского актива. Как писал С. В. Косиор (секретарь Сибирского краевого комитета РКП(б)) в закрытом письме, отосланном в январе 1925 г. в ЦК РКП(б), в деревне создавалась каста коммунистов, заинтересованных материально в должностях, добывающих их всеми средствами²⁰. Многочисленные обследования деревни (которые в современной терминологии можно назвать социологическими) однозначно подтверждали нежелание деревенских коммунистов заниматься сельским хозяйством, фиксировали стремление делать советскую карьеру. Такую поведенческую позицию вынуждено было признать даже партийное руководство. Отмечалось, что «как правило, хозяйство партийцев находится всегда в худшем состоянии, чем примерно такие же по мощности другие крестьянские хозяйства»²¹.

Анализ результатов состоявшихся осенью 1924 г. выборов показал, что качественный корпус председателей сельских и волостных советов изменился незначительно. Должности сохранили коммунисты и комсомольцы, представлявшие, как правило, беднейшие хозяйства. Крестьян-середняков старались оттеснить от руководящей работы. Население либо оказалось слабо информировано о смене избирательной парадигмы, либо не поверило новым лозунгам. Приверженность прежним политическим методам демонстрировали и многие региональные руководители. Например, М. М. Лашевич, председатель Сибирского революционного комитета, т.е. фактически «глава» Сибири, заявлял, что партия сознательно перешла к «окулачиванию» деревни для получения необходимых продуктов, поэтому не может быть никаких уступок кулацким и зажиточным элементам в их стремлении к власти²². Отсутствие откровенного принуждения к голосованию (что было нередко в начале 1920-х гг.) привело к прямому игнорированию выборов со стороны населения. В некоторых районах Сибири в голосовании участвовало не более 10—15 % избирателей²³.

Власть предприняла достаточно нестандартный и даже неожиданный шаг: рекомендовалось отменить выборы в тех местностях, где граждане недостаточно полно в них участвовали²⁴. Явка ниже 35 % считалась основанием для аннулирования результатов. В местностях, где были выявлены серьезные нарушения избирательных процедур, весной 1925 г. предписывалось провести новые выборы²⁵.

Перед осенними выборами 1925 г. ВЦИК принял новую инструкцию, которая не просто повторяла, но усиливала демократические

¹⁹ Декрет ВЦИК от 11 августа 1924 г. «Инструкция о перевыборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов и о созыве волостных (районных), уездных (окружных) и губернских (областных) съездов Советов» // СУ РСФСР. 1924. № 71. Ст. 695.

²⁰ Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17 (Центральный комитет РКП(б)). Оп. 31. Д. 62. Л. 1.

²¹ Материалы Комиссии ЦК и ЦКК по обследованию деревни в начале 1925 г. // Известия ЦК РКП(б). 1925. № 19—20. С. 5.

²² Государственный архив Новосибирской области (ГАО). Ф. П-10 (Новониколаевский губернский комитет РКП(б)). Оп. 1. Д. 807. Л. 6; ТЦДНИ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 128. Л. 51; Д. 132. Л. 10.

²³ ГАО. Ф. Р-1 (Сибирский революционный комитет). Оп. 1. Д. 1309. Л. 10.

²⁴ Постановление ЦИК СССР от 29 декабря 1924 г. «О перевыборах в Советы в тех районах, где имели место неправильности в работе избирательных комиссий» // СЗ СССР. 1925. № 1. Ст. 3.

²⁵ Постановление Президиума ЦИК СССР от 16 января 1925 г. «О перевыборах в Советы» // СЗ СССР. 1925. № 6. Ст. 54; постановление Президиума ЦИК СССР от 16 января 1925 г. «Об Инструкции о перевыборах в Советы» // СЗ СССР. 1925. № 6. Ст. 55.

нормы Инструкции 1924 г. Подтверждался минимум необходимой явки избирателей (35 %), требовалось соблюдение избирательных процедур, допускалась отмена выборов в случае их нарушения. Расширялись составы избирательных комиссий. Конкретизировались основания лишения граждан избирательных прав. Избирательные права получили ряд категорий граждан, ранее их не имевших, например лица, использующие наемный труд в сельском хозяйстве, мелкие торговцы, члены семей лишенцев, если они не находились на их иждивении. Регламентировались процедуры обжалования решений комиссий, если гражданин считал, что ему необоснованно отказали в избирательных правах²⁶.

Состоявшиеся осенью 1925 г. выборы можно считать успехом «нового курса». Доверие и интерес крестьян к советской власти обеспечили, конечно, не только положения инструкции. Экономическая стабилизация, лояльная налоговая политика формировали благоприятный социально-экономический фон для смены электорального поведения крестьянства.

Однако в 1926 г. наблюдается отказ от многих достижений нэпа и быстрое сворачивание реформ. Инструкция, принятая ВЦИК 4 ноября 1926 г., существенно пересмотрела категории лиц, отстраняемых от выборов²⁷. К ним вновь были отнесены лица, использующие наемный труд, занимающиеся предпринимательской деятельностью. Не нарушая действующее советское законодательство, они подвергались откровенной политической дискриминации.

До конца 1920-х гг. избирательное законодательство формально не менялось, продолжала действовать Инструкция о выборах 1926 г. Однако изданный в 1928 г. текст с комментариями и разъяснениями Центральной избирательной комиссии оказался сложным, запутанным. В итоге, как отмечает М. С. Саламатова, его применение приводило к массовым нарушениям и злоупотреблениям при лишении избирательных прав. Общая числен-

ность лишенцев выросла, особенно заметно — в сельской местности²⁸. Результаты выборов, проходивших в конце 1920-х гг., иллюстрировали отказ от политики «нового курса», вытеснение на периферию социальной активности лиц, которых в политической риторике этого времени стали называть «кулацким элементом» и «нэпманами». В сельской местности ставка делалась на беднейшие слои крестьянства, в городах — на рабочих. Активно продвигались в депутаты коммунисты и комсомольцы. Так, в результате выборов 1929 г. из депутатов сельских советов 31,7 % относились к категории освобожденных от уплаты единого сельскохозяйственного налога, а 60,8 % платили его по минимальной ставке от 1 до 10 руб. на едока. В городских советах доля рабочих увеличилась с 47, 2 % (выборы 1927 г.) до 54 % (выборы 1929 г.). В советах всех уровней неуклонно росло число членов и кандидатов в члены ВКП(б) и ВЛКСМ.

Повышение явки при голосовании (например, в сельской местности в выборах 1927 г. участвовало 48 % избирателей, в 1929 г. — 61 %)²⁹ нельзя объяснить только административным нажимом. Советы стали восприниматься населением как безальтернативная власть, сами выборы превратились в привлекательное ритуальное действие, элемент общественной жизни. Высокую избирательную активность демонстрировали стремящиеся к эмансипации женщины и молодежь, для которых открывались новые социальные лифты.

Реализация и сворачивание «нового курса» хронологически совмещались с полномасштабным административно-территориальным переустройством государства. Для оценки содержания и последствий структурной перестройки, местного аппарата, пересмотра избирательных процедур, административно-территориальных преобразований важным является не просто хронологическое совпадение (которое было не случайным), а взаимообусловленность и корректировка каждого из обозначенных направ-

²⁶ Декрет ВЦИК от 13 октября 1925 г. «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов» // СУ РСФСР. 1925. № 79. Ст. 603.

²⁷ Декрет ВЦИК от 4 ноября 1926 г. «Инструкция о выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов» // СУ РСФСР. 1926. № 75. Ст. 77.

²⁸ Саламатова М. С. Выборы в Советской России: законодательство и практика реализации (1918—1936 гг.). Новосибирск, 2016. С. 94—95.

²⁹ Два года работы. Материалы к отчету Правительства РСФСР на пятнадцатом Всероссийском съезде Советов. М., 1931. С. 129.

лений. Так, на участие в голосовании влияли не только политические причины, но и территориальная удаленность и даже недоступность резиденций, где дислоцировалось местное управление. Например, в 1924 г. в Ачаирский сельский Совет Омской губернии объединили 21 поселение, некоторые отстояли от его резиденции на 25 км. Кроме того, на территории сельского Совета протекала река, во время разлива которой прекращалась всякая связь между двумя берегами³⁰.

Процесс территориальной перекройки карты государства начался еще в период Временного правительства и продолжился после утверждения советской власти. В 1918—1922 гг. он заключался преимущественно в провозглашении автономий и легитимации их статуса. К середине 1920-х гг. появились концепции кардинального административно-территориального переустройства, которое обозначается общим термином — районирование. Фактически реформы включали две компоненты — первая относилась к губернскому и уездному уровню управления, а вторая — к низовому уровню: волостному и сельскому. Будучи близки хронологически, они тем не менее не всегда совпадали, что порождало серьезные проблемы. Объединяла реформы общая цель — «укрупнение» любых административно-территориальных единиц.

Подготовка реформы была сосредоточена в государственных органах — ВЦИК, народном комиссариате внутренних дел (НКВД) РСФСР, Общеплановой государственной комиссии (Госплане). Однако в сбор исходного материала, его анализ и обсуждение были вовлечены научные организации (например, Институт советского права), коллегиальные органы (Комитет Севера), сотрудники центральных и местных учреждений. Решающая роль в подготовке нормативного обеспечения принадлежала специально созданным комиссиям: Административной комиссии ВЦИК, Комиссии ВЦИК по районированию, Госплану. Деятельность комиссий, ход подготовительных мероприятий достаточно хорошо изучены в современной научной литературе³¹, поэтому ограничимся общими выводами. Принятый в качестве базового проект, предложенный Го-

спланом, намечал переход к новому административно-территориальному делению. Губернии, уезды, волости ликвидировались, вместо них создавались более крупные единицы: области, округа, районы. Исключительно важным стало решение апробировать проектируемую модель в пилотных регионах. В качестве таковых был выбран Урал как регион преимущественно промышленный и отличающийся относительной этнической однородностью, и Северный Кавказ, сохранивший аграрную экономику, полиэтнический состав населения, имеющий несколько национально-территориальных автономий.

3 ноября 1923 г. была образована Уральская область, ее статус закреплялся в специальном Положении³². Ход районирования в пилотных регионах существенно отличался. На Урале оно велось по схеме «сверху вниз». Сначала директивно образовали область, в состав которой включили четыре бывших губернии: Екатеринбургскую, Пермскую, Тюменскую и Челябинскую. Одновременно ликвидировалось 22 уезда, вместо них создавалось 15 округов. Укрупнение на низовом уровне планировалось осуществить уже в границах Уральской области.

При районировании Северного Кавказа был избран иной вариант. Во-первых, провозглашению края предшествовали более длительные подготовительные мероприятия и более основательное законодательное регулирование. 13 февраля 1924 г. принимается Декрет «О районировании Юго-Восточной области», 2 июня 1924 г. — Декрет «Об административном делении Юго-Восточной области». Практическое руководство реализацией реформы осуществлял авторитетный Краевой экономический совет, который напрямую взаимодействовал с ВЦИК. 23 августа 1924 г. создан Северо-Кавказский край, 26 января 1925 г. его статус закреплен в специальном Положении. Во-вторых, районирование велось по схеме «снизу вверх», т.е. вначале были сформированы низовые единицы. При размежевании границ между ними старались учитывать мнение населения. В-третьих, регион получил финансовую поддержку из республиканского бюджета. Повышению симпатий населения способствовало смягчение фискального давления, списа-

³⁰ Рабочий путь. 1925. 30 июля.

³¹ Кушнин А. Г. Демократическая альтернатива середины 1920-х годов. М., 1989.

³² Положение об Уральской области // СУ РСФСР. 1923. № 103—104. Ст. 1028.

ние задолженности по сельскохозяйственному налогу, проведение амнистии некоторых категорий осужденных.

Опыт пилотных регионов, оказавшийся наиболее приемлемым в Северо-Кавказском варианте, использовался при создании других краев и областей. Наиболее существенным сдерживающим фактором реформы являлась необходимость соблюдать территориальные границы автономий и согласовывать их интересы с полномочиями краевых центров. Формирование новых краев и областей продолжалось до конца исследуемого периода.

Огромные сложности возникли при укрупнении волостей, переходе к районному делению и объединении в один сельский совет разбросанных на значительном расстоянии деревень. В тех местностях, где при проведении районирования интересы населения игнорировались наиболее грубо, крестьянство показало снижение явки на выборы.

По мере реализации нэпа существенно пересматривались имущественные права местных советов. В революционный период состоялся стихийный передел собственности, который по объективным причинам не мог сопровождаться надлежащим юридическим подтверждением. Можно считать, что из значимых объектов имущества только в отношении земли были изданы декреты, определившие юридическую судьбу отдельных видов участков.

Декрет «О земле», хотя и относился преимущественно к наделам, занятым в сельскохозяйственном производстве, содержал принципиальную норму о ликвидации института частной собственности на землю. На аналогичных идеологических основаниях был построен Декрет «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах»³³. Он демонстрировал полный разрыв с дореволюционной цивилистической традицией:

- 1) отменялось деление вещей на движимые и недвижимые, что в дальнейшем существенно затрудняло регулирование гражданских правоотношений;
- 2) вся земля в пределах городской черты объявлялась муниципализированной;

- 3) такой же юридический статус получали строения стоимостью свыше 10 тыс. руб., расположенные в городах с населением свыше 10 тыс. жителей.

Таким образом, городская власть получила в свое ведение значительное по объему имущество. Муниципализация других объектов, таких как промышленные предприятия, торговые заведения, осуществлялась путем издания местными органами своих постановлений или, как нередко бывало, проводилась явочным порядком. В итоге, как отмечает Т. Е. Новицкая, грань между национализированным и муниципализированным имуществом была достаточно шаткая³⁴.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. закрепил разграничение государственной собственности на национализированную и муниципализованную. Декрет ВЦИК от 12 ноября 1923 г. «Об имущественных правах местных Советов» конкретизировал нормы ГК и позволял перейти от декларативных заявлений к юридическому оформлению правомочий на отдельные объекты, многие из которых уже находились в фактическом ведении местных советов. В статье 1 Декрета указывались общие признаки имущества, соответствие которым позволяло относить его к категории местного. Таковыми становилось государственное имущество, расположенное в пределах территории местных советов, если они не находились в ведении центральных органов СССР или РСФСР и не входили в состав предприятий общегосударственного значения. Местным считалось имущество, поступившее в ведение местных советов на основе особых законоположений³⁵. К таким особым законоположениям можно отнести Декрет «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах».

Реализация правомочий местных советов в имущественной сфере развивалась по нескольким направлениям.

Во-первых, требовалось провести огромную работу по инвентаризации объектов, расположенных на подведомственной территории, установлении их фактических владельцев. В случаях, если эти объекты подпадали под

³³ Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» // СУ РСФСР. 1918. № 62. Ст. 674.

³⁴ Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. С. 74.

³⁵ Постановление ЦИК Союза ССР от 12 ноября 1923 г. «Положение об имущественных правах местных Советов» // СУ РСФСР. 1923. № 113. Ст. 1046.

действие Декрета от 12 ноября 1923 г., следовало поставить их на учет именно как местное имущество. Инвентаризацией отдельных видов имущества, определяемого как имеющее союзное или республиканское значение, занимались специально создаваемые комиссии³⁶. Окончательное решение принималось центральным уполномоченным органом. Многие акты оформлялись как постановления республиканского Экономического совещания (ЭКОСО). На местном уровне наиболее успешно такая работа развернулась в городах.

Во-вторых, данные мероприятия хронологически совмещались с денационализацией и демунципализацией. В наибольшей степени возвращение имущества бывшим владельцам касалось небольших предприятий, которые как не представляющие значительной экономической ценности ранее подверглись не национализации, а муниципализации. Освобождение от избыточного имущества, которое зачастую не эксплуатировалось должным образом, пребывало в запущенном состоянии, позволяло местным органам сконцентрироваться на управлении объектами, которые имели для данной территории инфраструктурное значение, например, тепловыми станциями, водопроводными сетями и т.д. Законодательство предписывало завершить разграничение общесоюзного, республиканского и местного имущества к 1 апреля 1924 г.³⁷ Фактически к этому сроку были выполнены только работы по закреплению статуса отдельных отраслей промышленности или наиболее крупных предприятий. Инвентаризация местного имущества продолжалась до конца 1920-х гг.

В-третьих, новая экономическая политика декларировала, а законодательство подтверждало ослабление государственного вмешательства в хозяйственную сферу при сохранении в своих руках ключевых экономических регуляторов. В итоге часть объектов, оставаясь формально юридически муниципа-

лизированными, эксплуатировалась бывшими владельцами, с которыми заключались арендные договоры. Законодательство разрешало применение концессии, примеры концессионных соглашений были, но только в отношении национализированных предприятий. Местные органы к концессионным договорам не прибегали, хотя гипотетическое обсуждение выгоды, которую принесет привлечение частного капитала, в том числе иностранного происхождения, велось очень активно. Особенно желательным представлялось использование концессии для технического переоборудования общественного транспорта, электростанций, производства строительных материалов.

Относительно широкое распространение получила аренда. Интерес вызывали торговые площади, предприятия сферы услуг, мастерские и другие подобные заведения. Изучение архивных материалов, сохранивших списки передаваемых в аренду предприятий, сами арендные договоры приводят к мысли, что в долгосрочность этих отношений не верили ни арендаторы, ни арендодатели. Договоры заключались на короткие сроки, документы оформлялись небрежно, их сложно было бы использовать в случае возникновения судебных споров³⁸. Усиление давления на частный капитал, социальная дискриминация предпринимателей привели к сворачиванию аренды уже в 1927 г.

Оставшиеся в непосредственном ведении местных советов разрозненные объекты следовало объединить в тресты, которые должны были работать на условиях хозяйственного расчета. Декрет СНК от 20 декабря 1924 г. о коммунальных трестах закреплял за ними права юридического лица³⁹. Тресты рассматривались как наиболее целесообразная и перспективная форма управления местным имуществом. К 1926 г. по приблизительным оценкам в тресты было объединено около половины предприятий (без учета сданных в аренду), оставав-

³⁶ ГАРФ. Ф. 1235 (Всероссийский Центральный исполнительный комитет Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов). Оп. 69. Д. 8. Л. 67, 68, 114, 116.

³⁷ Постановление II съезда Советов Союза ССР от 2 февраля 1924 г. «О мероприятиях в области финансовой политики Союза ССР» // СУ РСФСР. 1924. № 29—30. Ст. 276.

³⁸ Государственный архив Омской области (ГАОО). Ф. 223 (Омский губернский совет народного хозяйства). Оп. 1. Д. 106. Л. 4, 21, 29.

³⁹ Декрет СНК от 20 декабря 1924 г. «О коммунальных предприятиях, действующих на началах хозяйственного расчета (трестах), находящихся в ведении исполнительных комитетов» // СУ РСФСР. 1925. № 2. Ст. 14.

шихся в ведении местных советов⁴⁰. В 1928 г. местные тресты разделили на два вида, которые условно можно назвать коммунальные и промышленные.

Коммунальные тресты (первый вид) объединяли предприятия так называемого общего пользования. К ним относили те, которые включали городские инфраструктурные объекты: водопроводные и тепловые сети, электростанции, общественный транспорт. В дискуссиях коммунальной общественности, которые оживленно велись на протяжении 1920-х гг., допускалась работа таких трестов не выше тарифа, т.е. без получения прибыли.

Острой проблемой коммунальной отрасли были не столько низкие тарифы (при умелом хозяйствовании в условиях хозрасчета они могли обеспечить безубыточность предприятий), сколько массовое игнорирование требований об оплате полученных услуг со стороны определенной группы потребителей. Как признавали руководители Омского коммунального отдела, за пользование водопроводом не платят военные части, учреждения образования и здравоохранения, «закрывать воду коим нельзя»⁴¹. Частные потребители вели себя более добросовестно. К концу 1920-х гг. ситуация немного улучшилась. В сметы бюджетных учреждений стали закладываться расходы на оплату коммунальных услуг.

Вторая группа трестов называлась в законодательстве промышленными объединениями (промкомбинатами). В такие тресты могли включаться предприятия любого профиля деятельности. Они тоже работали на хозрасчете, но ориентировались исключительно на запросы рынка и стремились к получению максимальной прибыли. Несколько различался порядок утверждения трестов: коммунальные создавались постановлением городского совета, а промышленные — постановлением исполнительного комитета совета административно-территориальной единицы не ниже уездного уровня, т.е. уездного, окружного, губернского и т.д.

Вопросы выявления, инвентаризации и эксплуатации местного имущества не были актуальны для низовых советов. Только некоторые волостные исполкомы зафиксировали свои права на отдельные объекты. Как правило, это

были мельницы, переправы, небольшие кустарные мастерские. Существенных доходов даже успешная эксплуатация таких объектов принести не могла.

Если рассматривать группу промышленных предприятий, то очевидно, что наиболее мощные из них были национализированы. В ведении местных органов оказались мелкие, полукустарные промыслы, основанные на ручном труде. Коммунальные объекты ввиду социально ориентированной тарифной политики не могли накопить оборотных средств для технической модернизации, количественного приращения. Коммунальная инфраструктура поддерживалась в рабочем состоянии, но практически не развивалась. Аренда стала ограничиваться уже со второй половины 1920-х гг. Краткосрочность заключаемых договоров (1—2 года) не мотивировала арендатора к вложению средств, получаемые доходы шли на текущее потребление. Потенциально обладание землей ставило городскую власть в исключительно привилегированное положение по отношению к землепользователям. Однако практически сразу после состоявшейся муниципализации городской земли началось изъятие отдельных участков под государственные нужды. Цельность городского земельного массива нарушалась. Как и в случае с коммунальными тарифами, все платежи за пользование городской землей (арендные, а затем введенные рентные ставки) были низкими.

Признание за местными советами имущественных прав повышало их потенциальную возможность активнее решать вопросы местного значения, связанные с хозяйственной сферой. Осуществление этой возможности напрямую зависела от реализации подкрепленных гражданским законодательством прав (аренда, концессия, хозрасчет). Ограничение рыночных инструментов уже в 1927 г. не позволило создать основанную на муниципальной собственности эффективную экономическую модель, нацеленную на удовлетворение потребностей местных сообществ. В итоге местные органы оказались обременены имуществом, на содержание которого они не имели ресурсов.

Деятельность местных советов в качестве хозяйствующих субъектов сопровождалась выстраиванием стройной бюджетной систе-

⁴⁰ Коммунальное хозяйство к началу 1926 г. // Коммунальное дело. 1926. № 19—20. С. 49.

⁴¹ ГАОО. Ф. 223. Оп. 1. Д. 93. Л. 18.

мы, в которой местным бюджетам отводились важные позиции. Первые опыты создания местных бюджетов хронологически совпадают с переходом к новой экономической политике⁴². В течение короткого времени был принят ряд актов, которые конкретизировали назначение местных бюджетов, устанавливали перечень доходов и расходов. Главная проблема бюджетного регулирования 1921—1922 гг. заключалась в невозможности достичь сбалансированности доходных и расходных статей, перманентном дефиците. Пытаясь изыскать необходимые средства, местные органы, нарушая законодательство, занимались налоговой самодеятельностью, произвольно вводили свои сборы и пошлины.

Подлинная реформа местных бюджетов началась с утверждения 12 ноября 1923 г. Временного положения о местных финансах⁴³. Одновременно принимался целый пакет документов, призванных гарантировать имущественную и финансовую самостоятельность местного управления, а именно — Положение об имущественных правах местных советов и Положение о введении в действие волостного бюджета.

Во Временном положении о местных финансах выделялись следующие виды бюджетов: губернские (областные), уездные и волостные. Городские бюджеты в условиях отсутствия самостоятельных городских исполкомов не указывались. Фактически они стали вводиться во второй половине 1920-х гг. на основании Положения о городских советах. В большинстве случаев финансовые ресурсы города концентрировались в коммунальном отделе (отделе местного хозяйства). Они могли включаться как самостоятельный компонент в состав губернского бюджета. Основные усилия, в том числе и путем законодательной регламентации, были направлены на создание устойчивых волостных (районных) бюджетов. Только в отношении волостных бюджетов со-

юзными и республиканскими органами были приняты специальные законы⁴⁴. В процессе правоприменительной практики возникала потребность корректировки норм, что оперативно делалось⁴⁵.

Несмотря на декларируемую самостоятельность местных бюджетов, они оставались тесно связанными с государственным бюджетом. Сама система местных бюджетов оставалась вертикально интегрированной. Бюджеты вышестоящих уровней выполняли не столько регулирующие, сколько фискальные функции. На губернском уровне формировался специальный фонд, в который зачислялись поступающие из центра дотации (с 1924 г. субвенции), а также часть средств, собираемых на подведомственной территории и распределяемая между бюджетами соответствующих уровней. По итогам 1924/1925 г. сложилась следующая структура отчисления в губернский фонд. От самих губернских бюджетов поступило 25 % общей суммы отчислений, от уездных и приравненных к ним бюджетам — около 40 %, от городских (коммунальных) бюджетов — 25 %, от волостных — 10 %. Значительная часть средств — около более 43 % была использована самими губернскими бюджетами. Кроме того, они израсходовали более 37 % поступивших сумм из государственного бюджета. По оценке народного комиссариата финансов, «губернские исполкомы себя не забывали»⁴⁶.

Значительная часть доходов местных бюджетов формировалась за счет отчислений от государственных налогов. Доля поступлений от местных налогов сокращалась, как и от эксплуатации местного имущества. В итоге в период свертывания новой экономической политики право на финансовую независимость местных органов было значительно ущемлено. Устанавливалась новая форма регулирования местных бюджетов, при которой центральные органы получили возможность влиять не только на их объем, но и их внутреннюю структуру.

⁴² Декрет СНК от 22 августа 1921 г. «О местных денежных средствах» // СУ РСФСР. 1921. № 62. Ст. 446.

⁴³ Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «Временное положение о местных финансах» // СУ РСФСР. 1923. № 11—112. Ст. 1045.

⁴⁴ Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «О волостном бюджете» // СУ РСФСР. 1923. № 113. Ст. 1047 ; Декрет ВЦИК от 23 июня 1924 г. «Об организации местных волостных бюджетов» // СУ РСФСР. 1924. № 57. Ст. 575.

⁴⁵ Постановление ВЦИК от 30 июля 1925 г. «О перечне обязательных расходов и доходов, подлежащих отнесению на волостные (районные) бюджеты» // СУ РСФСР. 1925. № 55. Ст. 422.

⁴⁶ ГА РФ. Ф. 4041 (Главное управление коммунального хозяйства НКВД РСФСР). Оп. 6. Д. 991. Л. 5.

Интересы местных сообществ в большей степени подчинялись общим государственным задачам⁴⁷.

Таким образом, в период 1920-х гг. были осуществлены серьезные мероприятия, которые касались организационной, территориальной, имущественной и финансовой основы местного управления. Проведенный анализ показал, что эти мероприятия, хотя и были связаны между собой, но не разрабатывались в рамках концепции единой реформы. Со стороны политического руководства не были четко обозначены цели реформ, местные руководители, ответственные за исполнение, далеко не всегда понимали их содержание и цели, а нередко занимались откровенным саботажем. Однако считать выделенные мероприятия набором отдельных ситуативных действий вряд ли будет справедливым. Можно утверждать, что к 1923 г. при достижении первых благоприятных результатов нэпа политическое руководство страны было готово предпринять следующие шаги по допущению рыночных механизмов, выстраиванию системы государственного управления (включая местный уровень) с элементами децентрализации и демократизации. Пик реформ приходится на 1924—1926 гг., и, несмотря на позитивные результаты, они не получили дальнейшего развития.

Административно-территориальная реформа должна была сформировать крупные единицы — края и области как экономически самостоятельные субъекты, а мелкие — как максимально приближенные к нуждам населения. Однако ряд осложняющих, ранее не спрогнозированных факторов существенно затормозили ее реализацию и потребовали кор-

ректировки однозначной линии на укрупнение административно-территориальных единиц.

Организационная перестройка, проведенная с целью упрощения и удешевления местного аппарата, уточнения полномочий и подведомственности отдельных учреждений, в целом достигла декларируемых результатов, но сама по себе не усиливала позиции местного управления. Закрепление имущественных прав местных советов, наличие значительного объема муниципализированной собственности, свобода выбора в способах ее эксплуатации открывали возможности для экономической деятельности в интересах местных сообществ. Создание местных бюджетов на всех уровнях (кроме сельского) обеспечивало финансовую устойчивость местной власти.

Наиболее системными были преобразования в отношении низовых органов — сельских и волостных советов. Политику «нового курса» можно рассматривать как отдельную реформу. Созданные вместо волостей районы управляли более обширной территорией, за ними закреплялись значимые полномочия, формировался районный бюджет. Либерализация избирательного законодательства позволяла привлечь в депутатский корпус крестьян, пользующихся доверием и уважением населения. В политике «нового курса» наиболее очевидно проявились все проблемы и противоречия, которые характерны для других направлений реформ. Законодательство формулировало нормы, которые открывали возможность самостоятельных действий местных советов. При наступлении первых серьезных признаков такой самостоятельности, будь то итоги выборов, хозяйственная деятельность, бюджетная обеспеченность, власть принимала ограничительные меры.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бродович С. Съезды Советов и губисполкомы. — М., 1928. — 169 с.
2. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. — М., 1996. — 480 с.
3. Владимирский М. Ф. Организация советской власти на местах. — М., 1919. — 147 с.
4. Голанд Ю. М. Кризисы, разрушившие нэп. — М., 1991. — 98 с.
5. Данилов В. П. «Бухаринская альтернатива» // Бухарин: человек, политик, ученый. — М., 1990. — С. 82—130.

⁴⁷ История налоговой политики России: конец XIX, XX и начало XXI столетия / отв. ред. И. В. Караваева. М., 2008. С. 164.

6. История налоговой политики России: конец XIX, XX и начало XXI столетия / отв. ред. И. В. Караваева. — М., 2008. — 334 с.
7. Кушнир А. Г. Демократическая альтернатива середины 1920-х годов. — М., 1989. — 221 с.
8. Лацис О. Нэп — цивилизационный проект // Свободная мысль. — 1991. — № 18. — С. 37—46.
9. Максимова О. Д. Законотворчество в СССР в 1922—1936 годах. — М., 2014. — 404 с.
10. Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. — М., 2002. — 224 с.
11. Орлов И. Б. Нэп: современные дискуссии и перспективы изучения // Российская государственность: опыт 1150-летней истории : материалы Международной научной конференции (Москва, 4—5 декабря 2012 г.) / под общ. ред. Ю. Петрова. — М., 2013. — С. 387—395.
12. Рейн Р. Реорганизация уездного аппарата и новое положение об уисполкомах // Власть Советов. — 1924. — № 3—4. — С. 67—68.
13. Саламатова М. С. Выборы в Советской России: законодательство и практика реализации (1918—1936 гг.). — Новосибирск, 2016. — 340 с.
14. Ханин Г. И. Почему и когда погиб нэп // ЭХКО. — 1989. — № 10. — С. 66—83.
15. Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. — М., 2003. — 224 с.

Материал поступил в редакцию 7 марта 2017 г.

LOCAL GOVERNMENT REFORMS IN THE RSFSR IN 1920-IES

YASCHUK Tatiana Fedorovna — Doctor of Law, Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Dostoevsky Omsk State University
yashukomsu@mail.ru
644070, Russia, Omsk, Omskaya Str., 127, apt. 75

Abstract. *The implementation of new economic policies caused transformation in local governance. They are considered as a reform, but their incomplete nature is noted. There are following directions of the reforms: changing of the organizational structure of the Soviet institutions; administrative territorial reorganization; the democratization of the electoral legislation; recognition of municipal property and property rights of local councils; the formation of balanced budgets.*

The unified concept of the reforms was missing, although all conversions were synchronized. The peak of reforms falls on 1924-1926, and despite the positive results, they did not received any further development. The political leadership did not designate clear reform goals, local leaders did not always understand their content and purpose.

Created as a result of the administrative territorial reform provinces and regions could potentially develop as economically self-sufficient entities. Districts, cities and other villages acted as organs to the uttermost close to the needs of the population. The implementation of the reform dragged on and led to adjustment of unambiguous lines on the consolidation of the administrative territorial units.

The organizational restructuring aimed at simplification and reduction of the local machine. The powers and jurisdiction of individual agencies were clarified. The property rights of local councils were recognized. They had a significant amount of municipal property. They could choose how to operate it. Most of these objects were leased or pooled into trusts. The establishment of local budgets at all levels (except agriculture) provided the financial stability of the local authorities.

The most systematic were transitions of the lowest bodies — rural authorities and councils. The "new course" policy was proclaimed. Its realization can be considered a separate reform. Districts were created instead of volost. District authorities obtained significant powers. The district budget was formed. The liberalization of the electoral legislation made it possible to bring credible and respected peasants to the Deputy Corps. The "new course" policy revealed problems and contradictions typical of other reform areas. The legislation formulated rules that opened the possibility of independent actions of local councils. Upon the occurrence of the first serious signs of such autonomy (the outcome of the election, economic activity, fiscal stability), the authorities took restrictive measures.

Keywords: *local government, local councils, the new economic policy, the history of municipal law, the Executive Committees, the administrative and territorial reform, electoral law, local property, utilities, local budgets*

REFERENCES

1. *Brodovitch, S.* Congresses of Councils and Gubispolkomy. M., 1928. — 169 p.
2. *Velikhov, L. A.* Foundations of Urban Farming. M., 1996. — 480 p.
3. *Vladimirskiy, M. F.* Organization of Soviet Power on the Ground. M., 1919. — 147 p.
4. *Goland, Yu. M.* Crises that Ruptured NEP. M., 1991. 98 p.
5. *Danilov, V. P.* «Buharinskaya Alternative» // Bukharin: Man, Politician, Scientist. M., 1990. — P. 82-130.
6. The History of Tax Policy in Russia: the End of the 19th, 20th and Early 21st Century / I.V. Karavaev (ed.). M., 2008. — 334 p.
7. *Kushnir, A. G.* The Democratic Alternative of the Mid 1920-ies. M., 1989. 221 p.
8. *Lacis, O.* NEP — Civilizational Project // Free Thought. 1991. No.18. — P. 37—46.
9. *Maksimova, O. D.* Lawmaking in the USSR in 1922-1936. M., 2014. — 404 p.
10. *Novitskaya, T. E.* The Civil Code of the RSFSR 1922. M., 2002. — 224 p.
11. *Orlov, I. B.* Nep: Modern Discussions and Perspectives // Russian Statehood: the Experience of 1150-year History: The Proceedings of the International Scientific Conference (Moscow, 4-5 December, 2012.) / Yu. Petrov (Ed.). M., 2013. — P. 387—395.
12. *Rein, R.* Reorganization of County Apparatus and the New Regulation on Uispolkom // Soviet Rule. 1924. No. 3—4. — P. 67—68.
13. *Salamatova, M. S.* Elections in Soviet Russia: Legislation and Implementation Practice (1918—1936). Novosibirsk, 2016. — 340 p.
14. *Khanin, G. I.* Why and when the NEP died // EKHKO. 1989. No.10 P. 66—83.
15. *Chistyakov, O. I.* Russian Constitution of 1918. M., 2003. 224 p.