

УДК 94(47).084.3(470.63)

Л. А. Зверева**СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В 1920-е ГОДЫ
(НА ПРИМЕРЕ СТАВРОПОЛЬЯ)**

В статье рассмотрены малоизученные вопросы истории Ставропольского края в 20-е годы XX века. Проанализированы события, которые привели к установлению советской власти в губернии. По новому оценена роль коммунистической партии в

эти годы и даны современные оценки указанным событиям.

Ключевые слова: советская власть, РКП (б), Ставропольская губерния, система управления, система управления.

L. A. Zvereva**THE DEVELOPMENT OF A SYSTEM OF GOVERNMENT
IN THE 1920-s (BY WAY OF EXAMPLE OF STAVROPOL REGION)**

The author examines unknown aspects of Stavropol region history in 1920-s. The events which led to establishment of Soviet power in the region are analyzed. The author comes up with a new interpretation of the role

which the communist party played during given period.

Key words: Soviet government, RCP(B), Stavropol region, a system of government.

Декрет об установлении советской власти в Ставропольской губернии был принят на совместном заседании делегатов 4-го губернского крестьянского съезда и народного собрания в ночь с 31 декабря на 1 января 1918 года. Здесь же на объединенном заседании был избран Ставропольский губернский совет рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, как высший законодательный орган губернии, который, в свою очередь, избрал исполком. Исполнительный комитет должен был функционировать между сессиями общих собраний и состоял из 30 человек.

Для непосредственного управления губернией исполком выделил из своего состава совет комиссаров из девяти человек. На отдельных членов совета комиссаров возлагались функции заведования отдельными отраслями губернского управления. Деятельность губисполкома и совета комиссаров главным образом заключалась в организации советской власти на территории губернии.

Для установления советской власти в уездах Ставропольской губернии посылались эмиссары. Эмиссар должен был

созвать уездный съезд из представителей волостей. Делегаты на уездный съезд выбирались общим собранием села открытым голосованием. На уездном съезде избирался уездный совет и его численный состав определялся съездом. Совет избирал из своей среды исполнительный орган и комиссара, которые должны были проводить мероприятия по организации советской власти [8, л. 17]. В инструкции «Организация уездной власти» не назывались конкретные сроки созыва уездного совета. Согласно инструкции «Организация волостной власти» уездный съезд должен был назначать эмиссара для организации советской власти в селах. Эмиссар должен был созывать общее собрание, на котором избирался сельский совет. Все кандидаты баллотировались открытым голосованием. Избранный совет должен был также из своей среды избрать исполнительный комитет (численный состав которого определял сам) и комиссара.

На Ставропольском губернном съезде, который состоялся 2 мая 1918 года, новый губернский исполком был утвержден в количестве шестидесяти человек. Второй губернский исполком в отличие от первого

был по составу однородным, коммунистическая партия была на нём руководящей. Левые эсеры хотя и входили в него, но уже не играли существенной роли в руководстве управлением [8, л. 24]. Новый исполком должен был реорганизовать власть в губернии. 20 мая 1918 года был опубликован «Декрет о власти в Ставропольской губернии», который включал следующие положения:

- высшим законодательным органом в губернии является губернский съезд крестьян, рабочих и красноармейских депутатов;
- в период между сессиями съездов высшей властью в губернии является исполнительный губернский комитет;
- в своей работе исполнительный губернский комитет неотступно руководствуется декретами Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и наказом, данным ему съездом советов губернии;
- для непосредственного управления исполнительный комитет избирает президиум, председателя, трех членов и секретаря, а также выделяет из своего состава комиссариаты (отделы, коллегии), по которым распределяются все члены исполкома.

Таким образом, совет народных комиссаров был упразднен и его место занял президиум исполкома. Первый президиум состоял из следующих лиц: т. Дейнеко (беспартийный), т. Петров (коммунист), т. Морозов (коммунист), т. Мишенин (левый эсер), т. Селивановский (интернационалист). Кроме того, в июне в президиум был принят член Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета т. Вифляев (коммунист). Газета «Власть Труда» от 20 мая 1918 года переустройство объясняла следующими доводами: «Диктаторские замашки, пышно расцветавшие в Ставропольском совете народных комиссаров, были необходимым следствием старого декрета о власти... Ведь ясно, в провинции, где наблюдается крайнее отсутствие работников, отдельные лица могли использовать свое право «доводить до сведения» губисполкома для самого неограниченного самодержавия... Ведь это

не Питер, и не Москва, где мощные партийные организации зорко следят за своими ответственными работниками» [7, с. 4–5].

Президиум распределил всю работу управления по следующим коллегиям: административный отдел, комиссариат продовольствия, комиссариат земледелия, комиссариат народного образования, комиссариат путей сообщения, комиссариат общественного презрения, комиссариат юстиции, комиссариат здравоохранения, комиссариат финансов, комиссариат труда и промышленности, военный комиссариат. Несколько позднее комиссариат труда и промышленности был разбит на 2 самостоятельных комиссариата.

Для реорганизации власти в волостях и селах была использована разосланная центральной властью «Схема организации советской власти на местах». По этой схеме исполнительные волостные комитеты должны были выделить комиссии (по 3 человека) – продовольственную, просветительную, военную и другие по мере надобности. Из работы, проделанной Ставропольским губисполкомом, помимо ведения Гражданской войны, можно выделить следующие: упразднение городской самообороны, ведение местного суда в Ставрополе и избрание нового революционного губернского трибунала.

Несмотря на принятие декретов, законов, установление советской власти на территории Ставропольской губернии происходило крайне бессистемно. Советы организовывались в каждом селе, поселке и хуторе так, как кому вздумается. Никакой плановости в работе не было [3, л. 31]. Так, в докладе члена краевого комитета Северного Кавказа РКП т. Баяна-Мальцева отмечалось: «Советская и партийная работа поставлены в крае очень плохо. Мы на Северном Кавказе переживаем еще только октябрь, у нас еще нет того, что, собственно, составляет сущность советской власти: декреты не только не проводятся, но их даже хорошенько не знаем. Советские организации, хотя и покрыли своей сетью Республику, только еще налаживаются. Но сплотить массы вокруг них удалось хорошо, в меньшей степени наблюдается это в Ставропольской

губернии, которая вообще отстала во всех отношениях, благодаря зажиточности ее крестьян. Партийная работа в крае поставлена очень плохо» [8, л. 7]. Из этого заявления очевидно, что резко меняется менталитет российского населения. Советская власть ориентируется в первую очередь на незажиточное население, зажиточные крестьяне считаются тормозом, причиной отставания в деле организации новой власти.

При установлении советской власти на Ставрополье в 1918 году, большевики столкнулись с большими трудностями. Вот, например, как эти трудности, анализируя события 1918 года, объяснил в 1920 году председатель Свято-Крестовского упродовещения т. Куликов: «Существовали преграды, камни преткновения, которые необходимо было преодолеть и обойти при закреплении советской власти как на Северном Кавказе в целом, так и в Ставропольской губернии с уездами в отдельности. Свято-Крестовский уезд, как и вся территория Ставропольской губернии, чуть ли не с самого начала 1918 года являлся ареной Гражданской войны, территорией фронтов. В основе такого явления лежит экономическое положение уезда. Прежде всего, необходимо отметить, что того бедняка, на которого часто делаются ставки в центральной России, в Свято-Крестовском уезде, как и в губернии в целом нет. Сравнительная обеспеченность земель и земель плодородной – была исконной причиной занятия населения земледелием. Чтобы представить себе экономическое положение населения, необходимо нарисовать картину жизни крестьян. Собственная «хата», а иногда и хороший дом с надворными постройками, рабочий и домашний скот, птицы, несколько десятин посева, а иногда сад и огород, постоянный достаток, а иногда и большие избытки продуктов сельского хозяйства – вот обычная картина имущественного положения и жизни крестьян [3, л. 763].

Советы не представляли собой единой системы власти. Между советами не было политического и организационного единства, они нередко по-разному относились к

указаниям и распоряжениям центральных властей. Не было системы в структурах и функциях созданных ими исполнительных аппаратов. В органы власти пришли люди, в массе своей малограмотные, далекие от понимания общегосударственных интересов, не имевшие элементарной политической культуры, часто с анархической психологией.

21 июня 1918 года Ставрополь был занят белогвардейскими войсками, поэтому губисполком вынужден был эвакуироваться в срочном порядке в станицу Невинномысскую. После этих событий количество советских работников сократилось: одни перешли на сторону белогвардейцев, вторые разбежались и больше не вернулись, третьи погибли. В итоге в составе губисполкома осталось 27 человек. Деятельность губисполкома в этот период распространялась на Александровский, Свято-Крестовский, Благодарненский уезды, а также на часть территории Медвеженского и Ставропольского уездов. В связи с тем что положение на фронте продолжало для большевиков ухудшаться, 19 января 1919 года губисполком покинул территорию губернии. 26 января 1919 года губисполком вновь переехал из хутора Медведева Терской области в Кизляр, а затем в Астрахань, Царицын, Саратов. 30 сентября 1919 года на заседании ликвидационной комиссии Ставропольского губернского исполнительного комитета, на котором присутствовали т. Петров, т. Медведев и т. Чуб, губисполком был ликвидирован.

В конце февраля 1920 года Красная Армия заняла Ставрополь, а в течение марта и всю Ставропольскую губернию. 29 марта 1920 года в Ставрополе был создан революционный комитет, наделенный всей полнотой власти.

На 4-м губернском съезде советов, который проходил с 30 марта по 4 апреля 1921 года, присутствовали 277 делегатов, из них коммунистов было 188 человек (68 %). Если оценить социальное положение делегатов, то следует привести следующие цифры: рабочие составляли 106, а крестьяне 104 делегата [1, с. 46]. На этом съезде губревком сложил

свои полномочия и был избран Ставропольский исполнительный губернский комитет. По настоянию губкома РКП (б) председателем губисполкома был избран Ф. С. Лизарев. Таким образом, уже и первые же годы существования советской власти происходило сращивание государственного аппарата с РКП(б).

Высшим органом власти на территории Ставропольской губернии являлся губернский съезд советов. Губернский съезд советов состоял из представителей городских советов и волостных съездов советов по расчету 1 депутат на 10 тысяч жителей, а от города 1 депутат на 2 тысячи жителей. Таким образом, эти цифры свидетельствуют о том, что выборы в органы власти на Ставрополье, как и по всей стране, не были равными. Преимущество отдавалось городскому населению. К тому же выборы не были прямыми и тайными. Уездные съезды советов избирались из представителей сельских советов по расчету: 1 депутат на каждые 10 членов совета [9, с. 52]. Согласно Конституции 1918 года губернские и уездные съезды созывались 1 раз в 3 месяца, а волостные – 1 раз в месяц.

Исполнительно-распорядительными органами съездов советов являлись исполнительные комитеты. Свое законодательное оформление исполкомы получили в Конституции 1918 года. В ней говорилось: «В границах своего ведения съезд советов есть высшая в пределах данной территории власть, в период между съездами такой властью является исполнительный комитет» (ст. 56).

Исполнительные комитеты избирались съездами. Конституция установила следующий состав исполкомов: губернский – 25, уездный – 20, волостной – 10 человек. Ставропольский губернский исполнительный комитет состоял из следующих отделов: управления, военный, юстиции, труда и социального обеспечения, народного образования, почт и телеграфов, финансов, земледелия, продовольствия, государственного контроля, совет народного хозяйства, здравоохранения и статистики [4, л. 151].

При уездном исполкоме должны были создаваться те же отделы, кроме отделов почт и телеграфов, юстиции и чрезвычайной

комиссии. Во главе каждого отдела стоял заведующий отделом. В уездах исполкомы были созданы в следующие сроки: Ставропольский – 28 марта; Благодарненский, Александровский и Свято-Крестовский – 26 марта; Медвеженский – 22 марта и Туркменский – 20 марта [8, л. 15]. Таким образом, советское строительство в уездах началось раньше, чем в городе Ставрополе. Исполкомы должны были сосредоточить в своих руках руководство всеми сторонами жизни: промышленностью, сельским хозяйством, контролем над всеми видами имущества.

Вся полнота власти на селе принадлежала сельсоветам. Они избирались по нормам: 1 депутат на каждые 100 человек населения, но так, чтобы общее число депутатов было не менее 3 и не более 50. В селениях, имеющих менее 300 жителей, отдельные сельские советы не образовывались [5, л. 15].

Сельские советы должны были собираться не реже двух раз в месяц. Советы имели трехмесячный срок полномочий. Исполком сельского совета должен был избираться в селениях с числом жителей до 5 000 в количестве трех членов, в селениях с числом жителей до 10 000 в количестве до 7 членов. Исполнительный комитет избирает председателя, заместителя и секретаря. При исполнительном комитете сельского совета должны были образовываться отделы: управления, земельный, продовольственный, социального обеспечения и труда.

Власть городского совета ограничивалась рамками города. Он образовывался из расчета 1 депутат на 1000 человек населения, но при этом не менее 50 и на более 100 человек. В городах с населением до 10 тысяч человек городской совет образовывался из расчета 1 депутат на каждые 100 человек населения, но при этом не менее 3 и не более 50 депутатов. Городской совет избирал исполком от 3 до 15 членов, также имел отделы в составе исполкома.

Несмотря на кажущуюся четкую структуру органов власти, строительство советского аппарата в Ставропольской губернии в 1921 году происходило очень сложно. Так, например, на заседании Ставропольского

исполнительного губернского комитета в августе 1921 года отмечалось: «Той дружной работы, которая должна быть и требуется от всех отделов и учреждений, не наблюдается. Мы видим как раз обратное явление: расхлябанность в работе, разгильдяйство, несогласованность работы отделов, неисполнение приказов и распоряжений вышестоящих органов, неисполнение и обсуждение постановлений президиума губисполкома, в то время когда все его постановления и распоряжения являются обязательными» [8, л. 15]. Таким образом, становится очевидным, что согласованности в действиях служащих Ставропольского губисполкома не было. Особенно отрицательно сказывалось отсутствие согласованности между президиумом исполкома и его отделами. Отчасти причиной этому была очень частая замена заведующих отделами (каждые 1,5 месяца) и членов президиума [7, л. 18].

Советский аппарат в уездах Ставропольской губернии также находился в чрезвычайно тяжелом положении. Часто уездные исполкомы не имели всех отделов, которые необходимо было иметь [8, л. 117]. Связь губисполкома с уездами, как и уезда с волостями, была очень слабой. Почтовая и телеграфная связи налажены были плохо. И поэтому организация власти на местах происходила по собственному сценарию. Власть на местах была слабой, мобилизация большинства работников советских учреждений на работу еще более ослабляла ее. Часто и в уездах, и в волостях не было разграничения в полномочиях между

председателем исполкома и заведующими отделами. Это влекло за собой путаницу и неразбериху в работе органов власти.

Деловые качества, знания при формировании органов власти на Ставрополье в рассматриваемый период считались чем-то второстепенным. Новые управленцы, в массе своей некомпетентные, были легко заменимы, и для того, чтобы удержаться на своих постах и тем более, чтобы подняться на следующую ступень власти, вынуждены были выслуживаться перед вышестоящим начальством. Формировалось такое качество управленцев как угодливость, чинопочитание. Складывался тип руководителей с антидемократическими наклонностями, уверенных в том, что цель оправдывает средства, включая насилие. Упоение властью, административное рвение руководителей, часто невежественных, с низкой общей и политической культурой, воспитываемых к тому же в атмосфере отрицания внеклассовой морали и нравственности. В первые годы советской власти на Ставрополье обозначилась тенденция сращивания государственных органов с партийными. Коммунистическая партия владела государственным аппаратом через своих представителей в нем, как освобожденных от партийной, так и совмещавших государственные и партийные посты. Такое совместительство позволяло напрямую проводить политику партии. Конечно, не только через совместителей. Ведь руководители всех государственных органов были коммунистами, выполнение партийных директив было для них обязательным.

Литература

1. Апанасенко А. От ревкомов к советам // Блокнот агитатора. Ставрополь: Ставроп. правда. 1972. № 1.
2. Баранов А. В. Социальное и политическое развитие Северного Кавказа в условиях новой экономической политики (1921–1929 гг.). СПб.: Нестор, 1996.
3. Государственный архив Ставропольского края (далее – ГАСК). Фр.100. Оп. 1. Д. 33 (ч. 4).
4. ГАСК. Фр. 106. Оп. 1. Д. 3.
5. ГАСК. Фр. 210. Оп. 1. Д. 17.
6. Гимпельсон Е. Г. Формирование советской политической системы (1918–1923 гг.). М.: Наука, 1995.
7. Головенченко Ф. Гражданская война в Ставропольской губернии (1918–1920 гг.). Ставрополь: Ставроп. окруж. октябр. комиссия и Истпарт. окрком В.К.П.(б), 1928.
8. ГАСК. Фр. 163. Оп. 2. Д. 7.
9. Коржихина Т. П., История государственных учреждений СССР. М.: Высшая школа, 1986.