

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР НА УРАЛЕ В 1920-е гг.

Коноплева Лариса Александровна, кандидат исторических наук; доцент кафедры истории и философии Уральского государственного экономического университета. Екатеринбург, Россия. E-mail: kip-lak@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы становления Советов на Урале в 1920-е гг. На основе значительного круга источников, в том числе архивных документов, анализируются особенности функционирования местных органов власти и вопросы их демократизации.

Ключевые слова: Советы, демократизация, администрирование, районирование, оппозиция.

DEMOCRATIZATION OF REGIONAL POWER STRUCTURES IN THE URALS IN 1920

Konopleva Larisa A., Candidate of Science (History); Associate Professor at the Department of History and Philosophy of the Ural State University of Economics (USUE). Ekaterinburg, Russia

Abstract. The article deals with the problems of formation of Councils in the Urals in the 1920s. on the basis of a significant range of sources, including archival documents, analyzes the features of the functioning of local authorities and the issues of their democratization.

Keywords: councils, democratization, administration, zoning, oppositio.

В ходе современных демократических преобразований особое внимание требует осмысление исторической практики взаимоотношений региональных структур власти с местным населением. Особенно важным становится понимание такой практики в переломные периоды отечественной истории. Одним из таких периодов в истории нашей страны является период 1920-х гг. По окончании гражданской войны именно в данный период от властных органов на местах зависела возможность стабилизации социально-политической ситуации в целом в стране. Учет опыта функционирования государственных структур в условиях смены общественного настроения, формирования новых правовых отношений может позволить избежать тех конфликтных ситуаций, которые приводят к излишнему администрированию, к сужению демократического пространства. Исторически сложилось так, что основной властной структурой в нашей стране с Октября 1917 г. стали Советы. Интерес к проблемам развития Советов Урала в 1920-х гг. обусловлен для нас тем, что именно в уральском регионе процесс восстановления полновластия Советов шел не только более интенсивно, но и носил более демократичный характер. В этом плане заслуживает внимание тех исследователей, которые отмечают, что демократической альтернативой нарастанию административно-бюрократическим методам советского государства стало осуществление на Урале реформы 1923 г. по районированию [1]. Не случайно, что с 1923 г. уральский

регион был выбран экспериментальной зоной для проведения административно-территориальных преобразований. При этом стоит отметить, что до их пор данный выбор связывают только с экономическими возможностями Урала как промышленного края. Нам же удалось познакомиться с архивными материалами, указывающими и на политический аспект. Материалы внутрипартийных дискуссий изучаемого периода, ряд данных, которые приводят исследователи, занимающиеся проблемами НЭПа, внутрипартийной борьбой 1920-х гг., позволяют увидеть, что в связи с отходом В.И. Ленина от практической деятельности и ростом амбиций ряда «вождей партии» Урал приобретает особое значение в начавшейся политической игре [2]. Стоит отметить, что историки вплоть до начала 1990-х гг. вынуждены были обходить молчанием проблемы перестройки Советов в 1920-е гг. как органов народовластия, т.к. ряд инициатив исходил от руководителей различных органов управления, на долгие годы объявленных не только участниками антикоммунистической оппозиции, но и занимающихся антисоветской деятельностью. Историкам еще предстоит большая кропотливая работа по открытию и изучению архивов, публикаций, проливающих свет на влияние деятельности и Л.Д. Троцкого, и А.И. Рыкова, и Т.В. Сапронова и уральских руководителей Ф. Локацкого, Г. Мясникова и других на процессы, связанные с установлением полновластия Советов на Урале в 1920-е гг.

При сложности социально-экономических проблем, при усиливающемся влиянии у вышестоящих руководителей края так называемых оппозиционных настроений, при сохраняющейся противоречивости общеполитического настроения, Урал, на наш взгляд, приобретал стратегическое значение в политической жизни начала 1920-х гг. Таким образом, сам ход событий предопределил возросший интерес как к Уралу, так и к происходящим на его территории экспериментам.

Экономическое районирование имеет свою историю. Первые попытки были предприняты еще в 1764 г., когда в Сибири, исходя из особенностей хозяйственной деятельности населения, было выделено 6 районов. Проводилось районирование вплоть до начала XX в. По инициативе П.П. Семенова-Тян-Шанского был выделены 12 районов европейской части России. Эти районы представлялись как компактные, своеобразные по своим природным и хозяйственным условиям территории. Более конструктивные работы начались в 1920-е гг. В 1920 г. был разработан план электрификации страны – ГОЭЛРО. По нему выделялись 8 районов: Северный, Центрально-промышленный, Южный, Поволжский, Кавказский, Западно-Сибирский, Туркестанский и Уральский.

Изучение хода административно-территориальной реформы 1923 г. на Урале тесно связано с исследованием тех изменений, которые произошли в системе управления местными Советами. Эти изменения в отечественной историографии рассматриваются через изменения в структуре государственного аппарата. Большинство исследователей указывают, что перестройка административного управления Урала шла в направлении, которое обеспечивало упрощение структуры государственного аппарата и удешевление его содержания, а также способствовало перераспределению управленческих функций на местном уровне. Ряд материалов ЦГАОР СССР и местных архивов позволил нам выяснить, что вопрос о районировании обсуждался и дискутировался в уральских областных организациях уже в начале 1922 г.; предложения уральских руководителей губернских комитетов партии, губернских исполкомов носили более демократический характер, чем в дальнейшем рассматриваемые на правительственном уровне проекты Госплана или ВЦИК СССР.

Демократизм «уральского» проекта заключался в том, что он предоставлял самые широкие возможности местным Советам для проявления своего полномочия. К сожалению, выявленные нами документы не позволили выяснить все детали этого проекта. Необходим поиск тех документальных источников, которые помогут восстановить «уральский» проект районирования в полном объеме. Но уже сейчас мы вправе сказать о том, что этот проект был «зарублен» по инициативе уполномоченных тех наркоматов на Урале, которые действовали на его территории с 1921 г. и обладали персонально большими правами и доверием центральных учреждений, чем проектируемый нормальный областной орган власти [3]. Именно различные ссылки, оговорки в документах НК РКИ РСФСР и СССР, ВЦИК СССР подтверждают существование как самого проекта,

сделанного уральцами, так и указывают на причины, которые «способствовали» тому, что этот проект был не учтен при организации районирования края. Таким образом, уже представление об истоках районирования указывает на нежелание центральных органов власти считаться с тенденцией децентрализации местных структур.

Уральские исследователи, исследующие проблемы становления местных органов власти в 1920-е гг., приводят данные, подтверждающие эту точку зрения, и указывают, что в результате такого процесса произошло организационное укрепление низовых органов советской власти и были созданы условия для проявления ими большей самостоятельности и инициативы, в первую очередь низовых звеньев. В большинстве работ, в том числе и уральских авторов, укрепление низового звена в системе управления на местах воспринимается как показатель оживления Советов в 1920-е гг. и расценивается как свидетельство их растущей демократизации [4].

Но стоит увидеть другой аспект, связанный с укреплением низовых органов советской власти: усиливающая свои позиции низовая бюрократия тормозила и даже противодействовала проведению демократизации Советов.

При этом необходимо отметить, что исследователи, преимущественно рассматривают эту проблему в достаточно узком смысле, т.е. какую роль сыграло экономическое районирование в организационных изменениях советского аппарата управления краем. Тогда как мы считаем более верным связать эти проблемы с вопросом о том, содействовало ли районирование укреплению полномочия Советов на местах.

Выработка объективной оценки процессов демократизации и практики взаимоотношений местных органов власти с населением зависит в первую очередь от понимания, что представляет собой бюрократия как явление в целом. Нарастание бюрократических тенденций во всех сферах общественной жизни обуславливает значительный интерес к этой проблематике. В последнее время резко возросло число научных публикаций, опубликовано большое количество публицистического материала. Но конкретных исследований проблем, связанного с бюрократизацией советского аппарата крайне мало.

При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что в большинстве работ (как и раньше, так и теперь) бюрократизмом называют и конкретные бюрократические проявления и его отдельные формы и разновидности.

Тенденция бюрократизации управленческих структур была подмечена еще В.И. Лениным, который настойчиво предостерегал от того, чтобы управленческие органы ни в коем случае не расширяли своей работы свыше безусловной необходимости, не допускали бюрократического вспухания и гипертрофии их функций. Вслед за В.И. Лениным опасность бюрократизации системы управления принималась и признавалась практически всеми политическими лидерами и практиками советского строительства вплоть до конца 1920-х гг. [5]. Правда, стоит отметить, что позднее и фактически

до конца 1970-х гг. бюрократизм как явление, присущее природе социалистического государства, большинством исследователей не рассматривалось. Те, кто изучали историю становления советского аппарата управления на местах, отмечали лишь отдельные проявления бюрократизма, связанные с фактами волокиты, с усилением бумажного потока и т.п. При этом основной вопрос, связанный с бюрократизацией Советов на местах, оставался вне исследований. Тогда как основной чертой, характеризующей бюрократизм, является рост аппарата и увеличение числа чиновников. Дальнейшее изучение истории демократизации местных Советов возможно при исследовании причин, которые способствовали превращению работника представительного учреждения в чиновника.

Ключевой проблемой, по которой определяется авторитет властных структур, является участие местного населения в избирательных кампаниях. Проблема абсентеизма, т.е. неучастия в избрании своих представителей в выборные органы, является менее изученной в научно-исследовательской литературе. На факты абсентеизма указывалось еще в публикациях 1920-х гг. [6]. Причем уже тогда отмечалось, что в ряде регионов страны, и в том числе и на Урале, абсентеизм Советов населением носил массовый характер. Уральские исследователи еще в 1920-е гг. отметили, что около половины местного населения не приняли участие в выборах в Советы. Однако исследователи сконцентрировали свои усилия на выяснении причин низкой избирательной активности населения лишь в период избирательных кампаний в Советы самого начала 1920-х гг. Тогда как более целесообразным нам представляется изучить причины данного явления на примерах более поздних избирательных кампаний. Тем более в ряде исследований, в том числе и уральских историков, содержатся указания, что проблема абсентеизма была актуальной для местных Советов на протяжении всех 1920-х гг. Конечно, в советской историографии основной акцент в объяснении абсентеистских настроений делался на идеологический, классовый подход. Но, на наш взгляд, объяснять с классовых позиций уклонение населения от участия в выборах очень легковесно. Да и сами руководители страны отмечали, что причины пассивности населения надо искать другие. Так, М.И. Калинин, выступая на съезде Советов говорил, что «в последние годы выборы во многих местах утратили характер политической борьбы, ячейки партии, исполкомы проводили кандидатов не идейным завоеванием большинства голосов, а теми или другими механическими манипуляциями возьмите для примера, – хотя бы искусственные затяжные собрания, исключением из списка избирателей неугодных лиц под видом кулаков и т.п. Все это привело к отрыву масс от Советов, к абсентеизму в избирательных кампаниях, к усвоению рядовым крестьянством мысли, что какое бы горячее участие он не принял в выборах, все равно коммунисты или комсомол проведут своих» [6]. Анализ архивных документов заставляет искать ответ на вопрос, а что же мешало населению реализовать свои избирательные права в полном объеме по отношению к Советам? Так, В.П. Гуров писал, что

низовой аппарат являлся «передаточной инстанцией, компетенции которой по существу ограничивались налоговыми и административными функциями... Это обстоятельство не только обедняло содержание работы низовых органов советской власти, но и нередко приводило к конфликтам с местным населением, к изоляции волисполкомов и сельских Советов от широких крестьянских масс» [7]. Уральский опыт должен был выявить функциональные возможности Советов как полновластных структур в условиях децентрализации, но уже к 1924 г. показал совершенно обратное. Обнаруженные нами данные по обследованию результатов районирования Урала показывают все более усиливающуюся зависимость низовых структур от вышестоящих, местных от центральных органов, в частности это подтверждается финансированием местных органов власти центральными учреждениями и начавшимся укрупнением сельских Советов. В конечном итоге, вместо того, чтобы в структурном плане приблизиться к населению, местные Советы наоборот стали отделяться от него даже с чисто географических позиций. На один Совет по Уралу в среднем приходилось к 1925 г. 1600 человек, тогда как по положению ВЦИК СССР должно только 300 [8].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Ножкин В.В.* К истории районирования и перестройки местных Советов Урала, 1923–1930 // Вопросы теории и истории государства и права и государственного права. Свердловск, 1957. Т. V. С. 59–67; *Тертышный А.Т.* // Историография истории Урала переходного периода, 1917–1937: сб. науч. тр. Свердловск, 1985.
2. *Ослоновский А., Орлов А.* Десять лет борьбы и строительства Советов на Урале, 1917–1927. Свердловск, 1928; *Корушин Т.Д.* Дни революции и советского строительства в Ишимском округе, 1917–1926. Ишим, 1927; *Фертаун Е.Л.* Низовой советский аппарат и деревня Урала / под ред. М.Н. Коковихина. Свердловск, 1925 и др.
3. ГАСО. Ф.Р-62. Оп. 1. Д. 684. Л. 112; ЕЦДОО. Ф. 4. Оп. 2. Д. 90. Л. 9.
4. *Гришанов В.П.* Борьба партийных организаций Урала за политическое укрепление сельских Советов в начальный период социалистической реконструкции народного хозяйства, 1926–1929: Дис. ... канд. ист. наук. Свердловск, 1978; *Гуров В.П.* Партийные организации Урала в борьбе за восстановление сельского хозяйства, 1921–1925: Дис. ... канд. ист. наук. Свердловск, 1970; *Ножкин В.В.* Советы Урала и их роль в борьбе за социалистическую индустриализацию в первые годы реконструкции народного хозяйства СССР, 1926–1929: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1965; *Отдельнова Л.В.* Партийные организации Южного Урала в борьбе за укрепление и совершенствование советского государственного аппарата и восстановительный период, 1921–1925. Дис. ... канд. ист. наук. М., 1969.
5. *Альмов А.* 18 лет строительства Советов (к разработке истории советского строительства) // Советское государство. 1935. № 5. С. 32–42; *Ананов И.Н.* Указ. соч.; *Владимирский М.Ф.* Указ. соч.; *Гришанов А.* Указ. соч.; *Игнатьев В.И.* В чем задача оживления Советов. Л., 1926; *Лебедь Г.С.* Советы и борьба с бюрократизмом. М., 1927; *Калинин М.И.* Вопросы советского строительства. Статьи и речи, 1919–1946. М., 1958; *Караваев А.* Классовая борьба в условиях сплошной коллективизации // Уральский коммунист. 1929. № 15. С. 23; *Киселев АС.* Вопросы укрепления и улучшения работы волостных исполкомов и сельских Советов. М., 1925; *Муругов И., Колесников А.* Аппарат ни-

- зовых советских органов. По материалам обследования НК РКИ. М.–Л., 1926; *Чугунов С.* Вопросы организации и деятельности сельских Советов. Л., 1925; Он же. Работа сельских Советов. М.–Л., 1926 и др. 5.
6. *Калинин М.И.* Выступления на заседании от 5 января 1925 г. // Совещание по вопросам советского строительства. М., 1925. С. 107–110.
7. *Гуров В.П.* Опыт уральских партийных организаций по перестройке деятельности сельских Советов применительно к условиям и задачам НЭПа, 1921–1923. С. 87; *Новоселов И.М.* Деятельность коммунистов Екатеринбургской губернии по укреплению Советов в деревне при переходе к НЭПу. С. 78–85.
8. ГАСО.Ф.Р-62. Д. 684. Л. 113.

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ РЕКОМЕНДУЕТ СТАТЬЮ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ

Камынин Владимир Дмитриевич, доктор исторических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры теории и истории международных отношений департамента международных отношений Уральского гуманитарного института Уральского федерального университета им. Б.Н. Ельцина (специальность 07.00.09)