

Система исполнительной власти областного звена в СССР на рубеже 1920–1930-х гг.

Саран Александр Юрьевич

Орловский филиал РАНХиГС
Старший научный сотрудник
Кандидат исторических наук, доцент
asaran1958@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье анализируется состояние исполнительной власти в СССР на областном уровне на рубеже 1920–1930-х гг. на примере Центрально-Черноземной области. Опыт административно-территориальных реформ по созданию мега-областей исследуется в применении к современности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

исполнительная власть, Советы, Центрально-Черноземная область, реформы, административно-территориальное деление

Saran A. Yu.

System of the Regional Executive Power in the USSR at a Boundary of the 1920–1930th Years

Saran Alexander Yurievich

Orel branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Orel, Russian Federation)
Senior researcher
PhD in History, Associate Professor
asaran1958@yandex.ru

ABSTRACT

In the article the condition of executive power in the USSR at the regional level at a boundary of the 1920–1930th on the example of Central Black Earth Region is analyzed. Experience of administrative-territorial reforms on creation of mega-areas is investigated in application to the present.

KEYWORDS

executive power, Councils, Central Black Earth Region, reforms, administrative-territorial division

Система государственной службы современной России представляет собой одну из распространенных в демократических государствах моделей, использующих прием разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Возникла она на глубочайшем историческом фундаменте государственности Руси, Российской империи и Советского Союза. Не только история связывает систему государственной власти Российской Федерации с предшествующими политическими системами, а живая традиция преемственности, многие сохранившиеся в сознании стереотипы восприятия и поведения государственной власти, наконец, определенная кадровая преемственность. Поэтому необходимо продолжать изучение исторического наследия России, исследовать особенности развития российской государственности, бережно выделяя пласты и крупницы позитивного опыта управления.

Возьмем для анализа регион Центральной России в период проведения реформы административно-территориального деления страны 1920–1930-х гг. Тогда

к 1929 г. вместо 72 губерний, существовавших в Советском Союзе, было создано 13 краев и областей (Дальневосточный, Нижегородский, Нижневолжский, Северный, Северо-Кавказский, Сибирский, Средневолжский края, а также Западная, Ивановская промышленная, Ленинградская, Московская, Уральская и Центрально-Черноземная области (ЦЧО). ЦЧО была создана в 1928 г., а уже в 1934 г. ликвидирована, в составе области оказались Воронежская, Курская, Орловская и Тамбовская губернии, а также два уезда Тульской, Брянской губернии и часть Ранненбургского уезда Рязанской губернии. Площадь мега-области составила 192 000 км², а численность населения достигала 12 186 000 жителей. Появилась ЦЧО одной из последних в ходе районирования страны, а исчезла одной из первых мега-областей, подвергшись разукрупнению. Такой короткий период существования ЦЧО позволяет говорить о большом значении, которое придавалось руководством страны Центральной России.

Для более продуктивной адаптации результатов исторического анализа к современным условиям политической практики России, воспользуемся современной методикой исследования с позиций разделения властей. Необходимо отметить, что в СССР наблюдались отличные от других стран взаимоотношения законодательной и исполнительной властей. В частности, исполнительные органы могли не только исполнять волю законодателя, выраженную в законе, но и принимать самостоятельные решения, прямо противоречащие закону. Например, 1 февраля 1930 г. органы исполнительной власти — Центральный исполнительный комитет и Совнарком СССР своим совместным постановлением «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством» фактически нарушили закон, разрешавший аренду земли и применение наемного труда. Отчасти это объясняется тем, что в перерывах между съездами Советов — основным законодательным органом в стране, законодательные полномочия передавались исполнительным. Эту особенность государственного устройства необходимо иметь в виду при анализе структуры и работы аппарата власти Советского Союза.

Рассмотрим одно из основных звеньев исполнительной власти в стране — областную. В этой ветви региональной власти главным органом был Центрально-Черноземный исполнительный комитет Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (Облисполком).

Облисполком был обязан проводить в жизнь решения центральных органов власти, он руководил промышленностью и сельским хозяйством, контролировал учреждения на территории области, а также различные виды имущества, решал социальные вопросы. Работа его происходила пленарно, не реже раза в месяц, а трижды в год созывались расширенные сессионные заседания.

В период между сессиями облисполкома его права переходили постоянно действующему президиуму во главе с председателем. Президиум из 19 членов и 7 кандидатов был избран на первой сессии облисполкома ЦЧО 9 августа 1928 г. после завершения работ областного съезда Советов.

С мая по июль 1928 г. должность председателя президиума облисполкома занимал Г. К. Прядченко, переведенный в Воронеж с такой же должности из Тамбовской губернии. После создания ЦЧО он был смнен Ф. П. Грядинским, которого доставили из Ленинграда, а Г. К. Прядченко стал его первым заместителем. Он был утвержден в новой должности постановлением Оргбюро и Секретариатом ЦК ВКП(б) от 25 мая 1928 г.¹ Но и Грядинский проработал недолго, уже в январе 1930 г. его заменил на посту председателя Е. И. Рябинин. Рябинин работал ранее

¹ См.: Российский центр хранения исторической документации новейшей истории (далее — РЦХИДНИ). Ф. 17. Оп. 113. Д. 627.

заведующим отделом по работе в деревне обкома ВКП(б) ЦЧО, а до образования области был секретарем Тамбовского губкома компартии.

Кроме большого президиума, в облисполкоме ЦЧО для оперативного решения текущих вопросов собирался еще и малый, состоящий из 5 членов и одного кандидата.

При президиуме облисполкома Центрально-Черноземной области на постоянной основе работала административная комиссия. Для организации работы облисполкома в нем создается секретариат, который возглавляет П. Дьяконов. Особый отдел секретариата занимается секретной перепиской.

Работа орготдела до 1930 г. заключалась в поддержании связей с областными и окружными управленческими структурами, в организации выполнения решений облисполкома. После ликвидации округов в 1930 г. отдел должен был перестроить свою работу на районное звено. А это было даже физически сложнее, ведь вместо 11–12 округов, теперь предстояло руководить более чем полутора сотнями районов.

После ликвидации НКВД РСФСР 31 декабря 1930 г., часть его функций перешла в ведение секретариата облисполкома ЦЧО. Теперь руководству секретариата подчинялись органы записи актов гражданского состояния (ЗАГС), именно секретариат рассматривал вопросы о гражданстве и загранпаспортах. Ведению секретариата облисполкома подлежал учет лиц, лишенных избирательных прав. Кроме того, на секретариате лежало решение вопросов, касающихся религиозных культов. Секретариат в соответствии с постановлением 1930 г. осуществлял «надзор за деятельностью обществ, не преследующих целью извлечения прибыли»¹.

Другие структуры облисполкома подразделялись на отделы, комиссии, управления и комитеты. Их состав определялся в соответствии с постановлением президиума ВЦИК от 25 сентября 1930 г. «О типовой структуре областных отделов облисполкомов». Отделы с постоянными сотрудниками можно классифицировать по функциональному признаку. Отдел управления и административный отдел занимались организацией самой системы власти². В составе отдела работали секторы: административный, милиции, уголовного розыска, мест заключения, снабжения, а также канцелярия, отдел кадров и первый отдел (секретная часть), который представлял интересы ОГПУ. Политический отдел облисполкома также ведал связями с органами ОГПУ.

Следующая группа отделов занималась экономикой. Огромный отдел труда из 206 сотрудников работал над проблемами трудовых ресурсов. Среди его многочисленных задач значились и организация «работы трудового ополчения», и проведение «трудовой гужевой повинности» в ЦЧО³.

Другие отделы экономического блока: дорожно-транспортный, коммунальный, земельный, торговый и финансовый отделы контролировали соответствующие отрасли хозяйства. В 1929 г. при облисполкоме создается еще один экономический отдел — лесной. Областной отдел статистики под руководством И. М. Варгафтика собирал и анализировал результаты работы экономики области.

Предприятия торговли всех форм собственности находились в подчинении отдела внутренней торговли облисполкома ЦЧО. Сам отдел имел двойное подчинение — облисполкому и наркомату торговли РСФСР. В 1930 г. был создан наркомат снабжения РСФСР, и отдел торговли преобразуется в отдел снабжения облисполкома. А в 1934 г. происходит возврат к прежней системе [3, с. 346].

Третья группа отделов занималась социальными вопросами: областной отдел социального обеспечения, отдел народного образования, областной отдел здра-

¹ Государственный архив Воронежской области (далее — ГАВО). Ф. 1439. Оп. 4. Д. 203. Л. 45.

² ГАОО. Ф. 483. Оп. 1. Д. 29. Л. 32.

³ ГАВО. Ф. 1439. Оп. 4. Д. 203. Л. 45.

воохранения и женский отдел. Они одновременно выполняли указания и своих народных комиссариатов, поскольку были органами двойного подчинения.

Областной отдел народного образования одной из главных задач считал ликвидацию неграмотности. Решению ее способствовало постановление ЦК ВКП(б) от 25 июля 1930 г. о введении всеобщего обязательного обучения, позднее подтвержденное советским законом. В ЦЧО было построено более тысячи начальных и семилетних школ, учебой было охвачено около 6 500 000 человек — половина населения области [1, с. 306].

Подразделением ОблОНО ЦЧО являлась цензура (обллит), которая подчинялась Главному управлению по делам литературы и издательств наркомпроса РСФСР. Уполномоченные обллита работали при всех типографиях области, радиовещательных учреждениях и на почтамтах. Все виды содержания они получали от организаций, работу которых контролировали.

В начале 1934 г. в ОблОНО было создано еще одно цензурное подразделение — управление по контролю за зрелищами и репертуаром как местное отделение Главного управления за зрелищами и репертуаром. Оно регистрировало все вновь открывающиеся зрелищные предприятия, разрешало или запрещало «постановку, публичное исполнение и распространение драматических, музыкальных и хореографических произведений, а также цирковых и эстрадных выступлений и кинофильмов»¹.

В соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 февраля 1931 г. и по решению президиума областного исполнительного комитета от 20 мая при облисполкоме Центрально-Черноземной области 3 июля создается отдел национальных меньшинств². Заведующим его назначается Г. В. Галицкий³, украинец по национальности, что было характерно для национальной политики рубежа 1920–1930-х гг. Одной из задач отдела было проведение полной украинизации 26 южных и юго-западных районов ЦЧО и частичной украинизации еще 27 районов, т. е. трети области.

Отделы облисполкома находились в жесткой зависимости от президиума, даже свои совещания они могли проводить только с санкции руководства. Например, 27 декабря 1928 г. на заседании малого президиума облисполкома ЦЧО рассматривался вопрос «О даче разрешений на созыв областных совещаний ОблОНО, облсуда, областного отдела труда»⁴.

Комитеты облисполкома ЦЧО, в отличие от его отделов, занимались более узкими вопросами. В период существования ЦЧО при облисполкоме работали комитет по делам печати, комитет промысловой кооперации и кустарной промышленности, новыми комитетами в 1932 г. стали топливный и комитет товарных фондов и регулирования торговли.

Женские проблемы социального характера пытался решать комитет по улучшению труда и быта крестьянок и женщин-работниц, возглавляемый А. А. Трофимовой, но он был распущен уже 3 марта 1931 г.

Комитет крестьянских обществ взаимопомощи (ККОВ) по типовой схеме, предложенной ВЦИКом в постановлении от 25 сентября 1930 г., вообще не имел аппарата, а действовал исключительно через ответственных исполнителей на уровне сельских советов⁵.

Комиссии облисполкома состояли из представителей учреждений, причастных к конкретной проблеме, во главе с постоянным председателем комиссии. На по-

¹ Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1934, № 10, ст. 66.

² ГАВО. Ф. 1439. Оп. 4. Д. 20. Л. 21.

³ ГАВО. Ф. 1439. Оп. 4. Д. 338. Л. 75.

⁴ ГАВО. Ф. 1439. Оп. 1. Д. 4-а. Л. 14.

⁵ ГАВО. Ф. 1439. Оп. 4. Д. 203. Л. 102.

стоянной основе работала комиссия по размещению демобилизованного начальствующего состава¹.

Некоторые комиссии создавались на временной основе, например, областная комиссия по реорганизации окружно-районной системы управления. Она начала свою работу 18 мая 1930 г.², а когда ЦК ВКП(б) постановлением от 15 июля 1930 г. упразднил окружную систему, в ЦЧО уже два месяца действовала комиссия, готовая выполнить это решение. Секрет такой предусмотрительности заключался в том, что именно в Центрально-Черноземной области и еще в четырех регионах СССР проводился эксперимент по реорганизации округов. По итогам этого эксперимента ОблРКИ-ОблКК предложила «укрупнение районов, в соответствии с направлением их хозяйственного развития. Это превратит район в узловой пункт выполнения директив партии и правительства»³. Однако руководство страны пошло дальше воронежских товарищей, вопрос с округами был решен кардинально, через ликвидацию их в течение 1930 г. Это сократило время существования комиссии.

Группа комиссий облисполкома занималась вопросами экономики: плановая комиссия; посевная комиссия; комиссия по содействию государственному кредиту и сберегательному делу, а также противопожарная комиссия.

Другие комиссии создавались исполкомом Центрально-Черноземной области под конкретные социальные проблемы: комиссия по рассмотрению заявлений о восстановлении в избирательных правах и комиссия по рассмотрению жалоб на раскулачивание.

Областная детская комиссия во главе с А. А. Трофимовой располагала аппаратом из 493 сотрудников. Смежные задачи выполняли комиссия по проведению детских оздоровительных мероприятий и комиссия по улучшению жизни детей [2, с. 73].

Вопросы культуры рассматривались на заседаниях комиссий: по культовым и религиозным вопросам, по охране памятников природы и материальной культуры. В этой области государственной деятельности, кроме комиссий, при облисполкоме в 1930 г. создается совет по делам физической культуры, но он был распущен в 1932 г.

Еще одной формой управленческих структур облисполкома ЦЧО были штабы. В 1931 г. был образован «штаб по проведению месячника ликвидации уличной беспризорности» с участием представителей ОблОНО, областного административного отдела, управления стрелковой охраны НКПС ЮВЖД, а также представителей общества «Друг детей»⁴.

Наконец, комиссия исполнения, созданная лишь в 1931 г., проверяла качество управленческой работы облисполкома.

Управления облисполкома имели двойную подчиненность — местным органам власти и центральным. Создавались управления уполномоченными соответствующих народных комиссариатов при участии оргкомитета Центрально-Черноземной области. Только управление связи ЦЧО было экстерриториальным, не зависело от местных властей. Однако чекисты обеспечивали контроль компартии и над связистами.

Функции судьи по вопросам экономических конфликтов между учреждениями выполнял главный арбитр Центрально-Черноземной области при облисполкоме. Еще одной административно-судебной инстанцией была областная рабоче-крестьянская инспекция ЦЧО (ОблРКИ), существовавшая как единое целое с партийной контрольной комиссией (ОблКК-ОблРКИ). Руководил ею заведующий, которого избирал обл-

¹ ГАВО. Ф. 1439. Оп. 1. Д. 4-а. Л. 183.

² ГАВО. Ф. 1013. Оп. 1. Д. 119. Л. 11.

³ ГАВО. Ф. 1013. Оп. 1. Д. 119. Л. 33.

⁴ Центр хранения документации новейшей истории Воронежской области (далее — ЦДНИ ВО). Ф. 2. Оп. 1. Д. 1. 547. Л. 1.

исполком, однако, если кандидатура не устраивала наркомат РКИ, то уже назначенного заведующего снимали и «тогда заведующий назначался ВЦИКом»¹. При заведующем работала коллегия, состав ее утверждали местные Советы. А районных уполномоченных облисполком назначал уже самостоятельно. В составе РКИ работала комиссия по чистке и бюро жалоб (БЖ), по области работали 1727 постов, которые собрали в 1932 г. 115 509 жалоб². В совместном ведении ОблКК и ОблРКИ находился подбор кадров³.

В 1934 г. система рабоче-крестьянских инспекций заменяется комиссией советского контроля при СНК СССР. В апреле уполномоченный КСК, который подчинялся только своему непосредственному начальству, начал работу в ЦЧО.

Деятельность областного звена исполнительной власти не была безупречной, секретарь обкома ВКП(б) И. У. Иванов в 1933 г. сказал на пленуме областной контрольной комиссии, что «работу государственного аппарата отличают старые методы: бюрократизм и волокита»⁴.

Таким образом, структура Облисполкома ЦЧО являлась сложной и разветвленной, она гибко подстраивалась под решение задач этого органа управления. В ее системе объединялись интересы советских, государственных и партийных органов региональной и центральной властей. Даже обзорная характеристика этого органа позволяет увидеть, что на рубеже 1920–1930-х гг. органы ВКП(б) еще не взяли в свои руки все рычаги управления регионом, хотя и играли решающую роль в решении ключевых вопросов, в первую очередь — принятии решений и проверки их исполнения.

Административно-территориальная реформа 1923–1937 гг., в ходе которой были созданы мега-области, проводилась в условиях развития и сворачивания НЭПа, развития административно-командной системы и складывания политической системы тоталитарного типа. На период существования Центрально-Черноземной области пришлось форсированное развитие промышленности, раскулачивание и массовая коллективизация, перестройка отношений государственного аппарата с обществом. Создание мега-областей в СССР преследовало цель сформировать новый уровень государственного управления — промежуточный между республиканским и губернским. Именно руководство мега-областей организовывало и руководило процессами «великого перелома» в экономике и политике Советского Союза. Результаты преобразований были подведены на XVII съезде ВКП(б) в 1934 г., после которого начался процесс ликвидации мега-областей как выполнивших свое предназначение.

В определенном роде, использованием опыта государственного строительства 1920–1930-х гг. стало создание в России XXI в. федеральных округов. Учитывая сложности, связанные с формированием мощного слоя региональных элит как в СССР, так и Российской Федерации, структуры федеральных округов получили лишь наблюдательные и контролирующие функции, в отличие от руководства мега-областей, владевших всей полнотой власти в регионе.

Литература

1. *Очерки истории Воронежской организации КПСС*. Воронеж : Центрально-Черноземное издательство, 1967.

¹ ЦДНИ ВО. Ф. 9. Оп. 1. Д. 9. Л. 14.

² ЦДНИ ВО. Ф. 9. Оп. 1. Д. 374. Л. 28–30.

³ ГАВО. Ф. 1013. Оп. 1. Д. 14. Л. 1.

⁴ ЦДНИ ВО. Ф. 9. Оп. 1. Д. 58. Л. 186.

2. Саран А. Ю. Власть и общественные организации в Центральной России. 1928–1934 гг. М.-Орел : Изд-во ОГАУ, 2003.
3. Черняк В. З. История государственного и муниципального управления России. М. : Изд-во РДЛ, 2001.

References

1. *Sketches of history of the Voronezh organization CPSU* [Ocherki istorii Voronezhskoi organizatsii KPSS]. Voronezh : Central Black Earth publishing house [Tsentral'no-Chernozemnoe izdatel'stvo]. 1967. 549 p. (rus)
2. Saran A. Yu. *The power and public organizations in the Central Russia. 1928–1934* [Vlast' i obshchestvennyye organizatsii v Tsentral'noi Rossii]. Moscow-Oryol: publishing house OSAU [Izd-vo OGAU], 2003. 434 p. (rus)
3. Chernyak V. Z. *History of the public and municipal administration of Russia* [Istoriya gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya Rossii]. M. : publishing house RDL, 2001. 527 p. (rus)