

История создания, структура, задачи и функции управления территориальным округом: реорганизация местных органов военного управления в период территориально-милиционного строительства Красной армии (середина 1920-х годов)

Щербаков Юрий Вадимович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Аспирант кафедры истории и политологии
scherbackowiury@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается деятельность высшего партийного руководства, руководства страны и Военного ведомства в середине 1920-х годов, направленная на реорганизацию местных органов военного управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

вооруженные силы, межвоенный период, Рабоче-крестьянская Красная армия, территориально-милиционная система, система комплектования, местные органы военного управления

Shcherbakov Yu. V.

The History of Organizing, Structure, Goals and Functions of Managing a Territorial District: Reorganization of Local Bodies of Military Administration during the Period of Territorial-Militia Formation of the Red Army (Mid. 1920's)

Scherbakov Yuri Vadimovich

North-West Institute of Management branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate student of the Chair of History and Political Science
scherbackowiury@yandex.ru

ABSTRACT

The article features activities of the higher party administration, heads of the country and Military Department in the mid. 1920's, directions for reorganization of local bodies of military administration.

KEYWORDS

armed forces, interwar period, Workers' and Peasants' Red Army, territorial-militia system, system of recruitment, local bodies of military management

Международная обстановка, сложившаяся к середине 1920-х годов, делала совершенно необходимым укрепление Вооруженных сил СССР, а внутреннее положение государства создало для этого необходимые экономические и политические предпосылки.

По инициативе и под руководством РКП(б) в 1924 г. в СССР стала осуществляться военная реформа, в ходе которой был успешно решен важнейший вопрос — привлечение широкого внимания и усилий всей страны к делу строительства и укрепления Вооруженных сил [4].

В ходе военной реформы, цель которой заключалась в укреплении обороноспособности советского государства, предстояло решить главную задачу — сохранить и упрочить боеспособное ядро Красной армии, обеспечить постоянную мобилизационную готовность трудящихся страны (подготовку стратегических резервов) при минимальных затратах материальных ресурсов и средств [5]. Основными направлениями выполнения этой задачи являлись: перестройка и укрепление центрального, окружного и местного военных аппаратов; осуществление территориально-милиционного строительства в сочетании с развитием кадровых формирований; формирование национальных войсковых частей и соединений; введение единоначалия; изменение организационно-штатной структуры сухопутных войск, военно-воздушных и военно-морских сил; перестройка системы военного образования; совершенствование техники и вооружения; создание более эффективной системы материально-технического обеспечения Вооруженных сил; укрепление армейских политических органов и партийных организаций, совершенствование партийной работы; создание новых боевых и общевоинских уставов, наставлений, инструкций и других руководящих документов [2].

Отметим, что партийным руководством страны в 1924–1925 гг., в развитии территориально-милиционной системы строительства Красной армии, применялись такие формы и методы работы, в результате которых стало возможным участие в этом строительстве широких масс всей страны.

В интересах успешной реализации военной реформы высшее партийное руководство, руководство страны и Военного ведомства, выявив необходимость проведения коренной реорганизации местных органов военного управления, в середине 1920-х годов начали предпринимать в этом направлении деятельные меры. К 1924 г. структура и функции местных органов военного управления сложились следующим образом. В подчинении командования военного округа находилось известное число губвоенкоматов. Губвоенкомат являлся высшим военно-административным органом губернии, будучи одновременно военным отделом местного губисполкома. Во главе губвоенкомата находился губернский военный комиссар.

Высшим военно-административным органом в уезде являлся уездный военный комиссариат, выполнявший одновременно функции военного отдела уездного исполкома. Во главе уездного военного комиссариата находился уездный военный комиссар, непосредственно подчиненный губвоенкомату. Уездные военкоматы являлись первичными военно-мобилизационными органами и ведали учетом военно-обязанных, призывом граждан на военную службу и всеми вопросами, связанными с отбыванием гражданами воинской повинности. Районы комплектования территориальных дивизий значительно расширились, теперь они охватывали почти все губернии Украины, семь губерний Московского военного округа, четыре — Ленинградского, две — Западного (в том числе и Белорусскую республику), восемь губерний Поволжья и Урала (в том числе Татарскую и Башкирскую республики), четыре области Северного Кавказа и одну губернию Сибири. Из крупных пролетарских центров территориальные формирования имелись в Москве, Иваново-Вознесенске, Ленинграде, Харькове, Екатеринославле, Бахмуте, Киеве, Екатеринбурге и других городах [1, с. 61]. На 1 октября 1924 г. в СССР насчитывалось 86 губернских и областных, а также 484 уездных (окружных и районных) военкоматов¹. В составе Красной армии в данный период имелось 43 территориальные дивизии и одна кавалерийская бригада, что составляло 44% всего состава дивизионных (бригадных) единиц РККА².

¹ Отчет Наркомвоенмора за 1925/26 гг. С. 50.

² Российский государственный военный архив (РГВА). Ф. 9. Оп. 18. Д. 23. Л. 75.

По мере расширения строительства территориально-милиционных формирований все более обнаруживалась необходимость коренной реформы органов местного военного управления. Милиционные дивизии, комплектовавшиеся по территориальному принципу, начинали играть все большую роль и при комплектовании кадровых частей. Поэтому строевое командование было крайне заинтересовано в правильной организации учетно-мобилизационной работы местного военного аппарата. Боевая готовность войсковых частей и соединений в большей степени стала зависеть от того, как органы местного военного управления обеспечат комплектование воинских частей и соединений приписанным к ним конским составом и военнообязанными, а также всеми материальными ресурсами. В связи с этим командование строевых частей и соединений стало все теснее взаимодействовать с основными первичными органами (уездными военкоматами), ведавшими учетом и мобилизацией населения, и руководить их деятельностью. Так, по указанию командиров строевых частей уездные военкоматы проводили всю работу по военно-политической подготовке населения, а также занимались с личным составом милиционных формирований подготовительной организационно-учебной работой. Кроме того, уездные военкоматы являлись связующим звеном между командованием войсковых частей и местными советскими органами власти, а также местными общественными организациями (партийными, комсомольскими и профсоюзными). Таким образом, командование строевых частей и соединений по отношению к уездным военкоматам стало выполнять функции губернских военных комиссариатов.

В то же время территориально-милиционные формирования сами стали выполнять ряд функций, которые ранее выполнялись органами местного военного управления. Так, они самостоятельно учитывали приписанных к ним местных жителей, производили их медицинское освидетельствование, ведали вопросами перемещения и выбытия приписанных и т. д. В этих условиях губвоенкоматы оказались ненужной, промежуточной инстанцией.

9 января 1925 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О реорганизации местных органов Народного комиссариата по военно-морским делам»¹. В ходе реализации этого постановления Губвоенкоматы были преобразованы в Управление территориальных округов. В свою очередь территории военных округов были разбиты на губернские (областные) самостоятельные территориальные округа (в тех губерниях, где не было штабов корпусов и дивизий). Как правило, границы территориальных округов совпадали с границами губерний (областей). Корпусные территориальные округа располагались на территории одной губернии, а дивизионные — на территории двух губерний. В случаях когда в губернии штаб дивизии не дислоцировался, образовывался губернский несамостоятельный территориальный округ.

Губернский самостоятельный территориальный округ являлся источником комплектования и кадровых, и территориальных дивизий. Корпусные территориальные округа комплектовали, прежде всего, соответствующие территориальные соединения.

Управление губернского территориального округа состояло из начальника управления, политсекретариата, учетно-мобилизационного отдела, административно-хозяйственного отдела, отделения вневойсковой подготовки и местной команды. В губернских несамостоятельных округах вместо политсекретариата политическое руководство осуществлял особый помощник начальника управления.

Управление губернского самостоятельного территориального округа непосредственно подчинялось командованию военного округа, а несамостоятельного — командованию дивизии.

¹Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства СССР. 1925 г. № 2. С. 18.

Во главе губернского самостоятельного территориального стоял командир соединения. В управлении территориального округа корпуса имелся политический секретариат с функциями организации политического руководства. Политическое руководство в дивизионном территориальном округе осуществлялось политорганами дивизии. Вопросами вневойсковой подготовки занимались штабы соединений.

В функции Управления территориальных округов входили: приписка и учет военнообязанных, конского состава и обоза; составление мобилизационных планов в пределах своей территории; проведение очередных призывов при мобилизации; организация и проведение допризывной вневойсковой и физической подготовки и т. д.

Управления территориальных округов осуществляли руководство уездными и им соответствующими военкоматами, которые были сохранены в качестве учетно-мобилизационных аппаратов на правах отделов уездных и им соответствующих исполнительных комитетов Советов.

В соответствии со штатом, объявленным приказом Революционного Военного Совета СССР (РВС СССР) № 346 от 2 апреля 1925 г., было сформировано Управление территориального округа Ленинграда и Ленинградской губернии¹, которое стало высшим военно-административным органом губернии, объединяющим работу основных учетно-мобилизационных учреждений — уездных военных комиссариатов².

13 апреля 1925 г. состоялся XV Ленинградский съезд советов. В повестке вечернего заседания был сделан доклад «О территориальной системе как основе строительства Красной армии», в котором было отмечено, что основой строительства РККА является территориальная система, которая требует лишь своего развития³.

Обсуждая доклад о достигнутых результатах на фронте учебы, съезд признал, что наряду с огромными достижениями в организации учебы имеют место большие недостатки. Территориальная система требует работы по многим направлениям. Так, для того чтобы переменный состав сделать более боеспособным, считалось необходимо решить три важных вопроса. Во-первых, кроме проведения кратковременных сборов заниматься подготовкой переменного состава и вне сбора. Во-вторых, совершенствовать допризывную подготовку⁴. И в-третьих, повысить моральное состояние красноармейцев⁵.

В мае 1925 г. в связи с созданием Управления Военный комиссариат Ленинграда и Ленгубернии (Ленгубвоенкомат) был ликвидирован. В связи с этим обстоятельством Управление стало также являться и военным отделом Ленинградского Губисполкома.

Руководство Управлением территориального округа Ленинграда и Ленинградской губернии осуществлял начальник управления, в подчинении которого был один помощник. Организационная структура Управления включала в себя политический секретариат и четыре отделения — учетно-мобилизационное, по вневойсковой

¹ Прим. авт.: город Петроград был переименован в Ленинград в соответствии с постановлением II Всесоюзного съезда Советов от 26 января 1924 г. См.: Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (СУ). 1924. № 29–30. Ст. 268.

² Секретариат Исполкома Ленсовета и Губсовета. Протокол № 23, п. 2 заседания Пленума Ленинградского Губернского исполнительного комитета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов от 16 июня 1926 г. «Отчет о деятельности Управления территориального округа г. Ленинграда и Ленгубернии». См.: Центральный государственный архив Санкт-Петербурга (далее — ЦГА СПб). Ф. 1000. Оп. 10. Д. 68. Л. 36.

³ Секретариат Исполкома Ленсовета и Губсовета. XV Ленинградский съезд советов (вечернее заседание) 13 апреля 1925 г. «О территориальной системе как основе строительства Красной армии». См.: ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 9. Д. 158. Л. 83.

⁴ Там же. Л. 83.

⁵ Там же. Л. 85.

подготовке, квартирное и административно-хозяйственное [3]. При Управлении действовали губернская призывная комиссия и комиссия по отсрочкам.

К функциям Управления стало относиться и выполнение обязанностей Ленинградского уездного военного комиссариата. К предметам ведения Управления относились вопросы приписки и учета военнообязанных, конского состава и обоза; проведение очередных призывов и призыв при мобилизации; составление мобилизационного плана; обеспечение квартирным довольствием войсковых частей, управлений и учреждений, расположенных на территории города и губернии; снабжение необходимыми видами довольствия, как самого управления, так и частей, не входящих в состав дивизии; строевая подготовка и инспектирование местных стрелковых частей; руководство и наблюдение за деятельностью уездных военных комиссариатов; вопросы организации и проведения допризывной, вневойсковой и физической подготовки военнообязанных¹.

Из выполнения перечисленных функций строилась вся текущая работа управления. Так, в 1925 г. Управлением территориального округа Ленинграда и Ленинградской губернии в интересах улучшения допризывной подготовки была организована и проведена подготовка граждан 1903–1904 гг. рождения, проживающих в городе и губернии². Результаты проведенного призыва на военную службу граждан, родившихся в 1903 г., показали, что из 11 058 человек, подлежащих призыву, на службу явилось только 9488, т. е. 86% от общего числа призываемых граждан.

В период с 1 декабря 1925 г. по 1 мая 1926 г. Управлением территориального округа Ленинграда и Ленинградской губернии были проведены следующие мероприятия:

1. Допризывная подготовка граждан 1904 г. рождения по Ленинграду и Ленинградской губернии по 210-часовой программе, а граждан, проходивших допризывную подготовку вторично — по 70-часовой программе. Фактически число обученных граждан 1904 г. рождения из общего числа допризывников и излишков от призыва, переданных на учебные пункты, по пехоте составило 59,5%, а по специальной подготовке — 32,5%.
2. Допризывная подготовка граждан 1905 г. рождения по Выборгскому району. Фактически обученных граждан из общего числа допризывников и излишков от призыва, переданных на учебные пункты, по пехоте составило 81,2%, а по специальной подготовке — 16,8%.
3. Вневойсковая подготовка граждан 1902–1903 гг. рождения в Ленинградском, Троицком, Лужском и Кингисеппском уездах³. При этом фактически обученных граждан из общего числа допризывников и излишков от призыва, переданных на учебные пункты, по пехоте составило 70,5%, а по специальной подготовке — 29,5%.

В ходе обучения выставлялись оценки по трем критериям: «хорошо», «удовлетворительно», «слабо». Результаты обучения приведены в табл. 1.

Вместе с тем анализ социального и политического состава обучаемых, призванных на допризывную и вневойсковую подготовку из числа граждан города Ленинграда и Ленинградской губернии, показывает, что общее число коммунистов и комсомольцев составляло 1/5 часть (или 20%) по отношению к беспартийным (табл. 2).

Вместе с тем имели место проблемы, препятствующие успешному проведению допризывной и вневойсковой подготовки граждан.

Во-первых, это недостаточное финансирование. Так, расходы бюджета Ленинградской губернии на 1924–1925 финансовый год превысили его доходную часть

¹ ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 10. Д. 68. Л. 36.

² ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 9. Д. 158. Л. 83.

³ ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 10. Д. 68. Л. 37.

Результаты допризывной и вневоинской подготовки

Районы	Хорошо	Удовлетворительно	Слабо
1904 г. р.			
г. Ленинград и Ленинградская губерния	29,0	63,4	7,6
1902–1903 г. р.			
г. Ленинград:			
учеб. пункты УТО	27,4	68,5	4,1
Спецчасти	29,9	61,5	8,6
Ленинградская губерния	16,5	70,1	13,4
1905 г. р.			
Выборгский район и уезды: Ленинградский, Троицкий, Лужский и Кингисеппский	24,1	62,9	13,0

Составлено по: ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 10. Д. 68. Л. 37.

Таблица 2

Социальный и политический состав граждан, призванных на допризывную и вневоинскую подготовку

Районы	Рабочие	Крестьяне	Бедняки	Прочие	ВКП(б)	ВЛКСМ	б/парт-ые
1904 г. р.							
г. Ленинград	72,2	14,0	1,1	12,6	14,0	30,50	55,5
Ленгуберния	17,0	63,3	14,3	4,3	2,6	17,4	80,0
1902–1903 г. р.							
г. Ленинград	71,5	17,0	—	11,5	12,6	11,2	76,2
Ленгуберния	10,7	81,1	2,6	3,8	1,9	11,8	86,3
1905 г. р.							
Выборгский р-н	68,6	27,2	1,1	3,1	12,0	28,1	59,9
уезды: Ленинградский, Троицкий, Лужский и Кингисеппский	12,6	65,8	18,3	3,3	1,2	15,4	83,3
Всего:	42,0	48,0	5,0	5,0	1,4	19,0	79,6

Составлено по: ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 10. Д. 68. Л. 37.

на 2 778 880 руб. (71 338 923 и 68 560 043 руб. соответственно). В расходную часть бюджета на территориальный округ была выделена сумма в размере 875 000 руб.¹ Бюджет губернии в 1925–1926 финансовом году в доходной части составил 97 123 113 руб. Все эти бюджетные деньги были израсходованы полностью, в том числе 1 018 000 руб. на нужды территориального округа, что превысило на 1,17% итог расходов предшествующего отчетного года². Работа по обслу-

¹ Секретариат Исполкома Ленсовета и Губсовета. Протокол № 23, п. 2 заседания Пленума Ленинградского Губернского исполнительного комитета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов от 16 июня 1926 г. «Доклад Управления территориального г. Ленинграда и Ленгубернии». См.: ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 9. Д. 54. Л. 17.

² Там же. Л. 17.

живанию частей была затруднена тем, что отпускаемые на этот кредит средства не соответствовали действительной потребности¹.

Во-вторых, проблемы, связанные с недостаточной продовольственной пайковой нормой и выделением денежных средств на питание военнообязанных из числа неимущих и безработных.

В-третьих, имело место недостаточное для проведения военной подготовки количество учебных пунктов по губернии и несоответствие их оборудования требованиям казарменного размещения военнослужащих.

В-четвертых, успешному проведению допризывной и вневойсковой подготовки граждан мешало несоответствие помещений некоторых учебных пунктов по Ленинграду: по Красной ул., д. № 9 (постройка дворцового типа) и по пр. Карла Либкнехта, д. № 30 и ул. Гончарной, д. № 6 (помещения квартирного типа с небольшой емкостью).

В-пятых, оставалась нерешенная проблема с недостаточностью оборудования учебных пунктов и с обеспеченностью обмундирования. А постельные принадлежности вовсе отсутствовали².

Вместе с тем начальник управления территориального округа Ленинграда и Ленинградской губернии Ванаг, выступая 16 июня 1926 г. с отчетным докладом о деятельности Управления на заседании Пленума Ленинградского Губернского исполнительного комитета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, отметил, что наряд Ленинградского военного округа (ЛВО) по военной подготовке был выполнен полностью. Военная подготовка граждан была проведена без опоздания и по своим результатам, как организационным, так и конечным, была значительно выше, чем это имело место в предыдущие годы³.

Исходя из изложенного, можно сделать выводы:

1. Стоящие перед военной реформой задачи были решены успешно.
2. Успех осуществления военной реформы, начатой в середине 1920-х годов, был обусловлен тем, что при ее подготовке учитывались объективные факторы, а при реализации основных направлений военной реформы была намечена такая сумма мероприятий, которая соответствовала экономическим возможностям страны.
3. Реорганизация местных органов военного управления, проведенная в целях создания системы территориально-милиционной системы строительства Красной армии, дала свои положительные результаты.
4. Созданные на основе территориально-милиционной системы воинские формирования были обучены всему тому, что необходимо на войне.
5. Реорганизация местного военного управления завершила реформу всего аппарата военного управления и, несомненно, сыграла важную роль в укреплении Красной армии.

Литература

1. *Конюховский В. Н.* Территориальная система военного строительства (Из опыта организаторской деятельности партии по территориальному строительству Вооруженных сил). М., 1961.
2. *Кравчук В. Р.* Военные реформы Красной армии и ВМФ 1920-х — конца 1930-х годов. 200 лет Военному министерству: 1802–2002. Материалы военно-исторической конференции 25–26 сентября 2002 г. СПб. : Нестор. С. 103–104.
3. *Осетров А. В.* Опыт развития системы мобилизационной подготовки и мобилизации отечественных Вооруженных сил (с середины XIX до 90-х гг. XX в.) // Военно-исторический журнал. 2008. № 9. С. 20.

¹ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 10. Д. 68. Л. 39.

² Там же. Л. 37.

³ Там же.

4. Щербаков Ю. В. Историко-правовые аспекты строительства РККА в 1920-е годы // Мир науки и образования. 2016. № 1. С. 197–211.
5. Щербаков Ю. В. Опыт исторического анализа в решении политическим и военным руководством СССР проблемы мобилизационного планирования и дальнейшего повышения боевой готовности Красной армии (1921–1941) // Управленческое консультирование. 2014. № 11 (71). С. 158–166.

References

1. Koniukhovskii V. R. *Territorial System of Military Organization (From the Experience of Organizational Activities of the Party on Territorial Organization of the Armed Forces)* [Territorialnaya Sistema Voennogo Stroitelstva (Iz Opyta Organizatorskoi Deyatelnosti Partiipo Territorialnomu Stroitelstvu Voouruzhennykh Sil)]. M., 1961. (rus)
2. Kravchuk V. R. *Military Reforms of the Red Army and the Navy in the 1920's – late 1930's. 200 Years of the Military Ministry: 1802–2002. Materials of the Military-Historical Conference on September 25–26, 2002* [Voennye Reformy Krasnoi Armiii VMF 1920 — Kontsa 1930 godov. 200 Let Voennomu Ministerstvu: 1802–2002. Materialy Voenno-Istoricheskoi Konferentsii 25, 26 sentiabria 2002]. SPb. : Nestor. P. 103–104. (rus)
3. Osetrov A. V. *Experience of Developing the System of Mobilization Preparation and Mobilization of the Soviet Armed Forces (from the mid. 19th century to the 1990's)* [Opyt razvitiya sistemy mobilizatsionnoi podgotovki i mobilizatsii otechestvennykh Vooruzhennykh hsil (s serediny XIX do 90-kh gg. XX v.)] // Military-Historical Journal [Voenno-Istoricheskii Zhurnal]. 2008. N 9. P. 20. (rus)
4. Shcherbakov Yu. V. *Historical and Law Aspects of Organizing the Workers' and Peasants' Red Army in the 1920's* [Istoriko-pravovye aspekty stroitelstva RKKA v 1920-e gody] // The World of Science and Education [Mir Nauki i Obrazovaniya]. 2016. N 1. P. 24. (rus)
5. Shcherbakov Yu. V. *Experience of the Historical Analysis in a Solution of the Problem of Mobilization Planning and Further Increase of Combat Readiness of Red Army by Political and Military Management of the USSR (1921–1941)* [Opyt istoricheskogo analiza v reshenii politicheskim i voennym rukovodstvom SSSR problemy mobilizatsionnogo planirovaniya i dal'neishego povysheniya boevoi gotovnosti Krasnoi armii (1921–1941)] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 11. P. 158–167. (rus)