УДК 947

И.А. Тропов

СЕЛЬСКИЕ И ВОЛОСТНЫЕ СОВЕТЫ В РОССИИ НАЧАЛА 1920-х гг.: ОСОБЕННОСТИ СОСТАВА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье рассматривается социально-демографический, партийный состав и уровень образования членов сельских и волостных советских органов в России в 1920 – 1922 гг. Показаны особенности функционирования местных советов в начале 1920-х гг.

Местные органы государственной власти, сельский совет, волостной съезд советов, волостной исполнительный комитет, коммунист, Российская коммунистическая партия (большевиков), сельский сход.

The article considers socio-demographic and party structure as well as the educational level of rural and volost Soviet authorities in Russia of 1920 – 1922s. Peculiarities of local councils' functioning at the beginning of 1920s are presented in the paper.

Local governmental authorities, village council, volost congress of soviets, volost executive committee, communist, Russian communist party (Bolshevik), rural gathering.

Вопрос о составе и деятельности местных советов, как официальных органов государственной власти в России в начале 20-х гг. XX в., до сих пор остается в исторической литературе одним из наименее изученных. В советской историографии указывалось на преобладание крестьян в низовом звене управления, что тесно увязывалось с воплощением в жизни принципов «диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства», указывалось на возраставшую роль партии в руководстве «советским строительством», а также на «отдельные недостатки» управленческого аппарата, созвучные официальным трактовкам, восходящим к выступлениям и статьям В.И. Ленина [8], [11]. В современной научной литературе вопрос о социально-демографическом, образовательном и партийном составе, а также о функционировании местных советских органов при переходе к новой экономической политике (НЭП) остается также не до конца выясненным. Преобладают самые общие трактовки: в одних случаях, речь идет о «либерализации» советской политической системы под воздействием рыночных методов хозяйствования при нэпе [2, с. 125], в других – о необходимости преодоления, опять же, под воздействием нэпа, неких «деформаций» советской системы управления, сложившихся в годы гражданской войны и «военного коммунизма» [10, с. 405]. Реальное положение дел в советской системе управления по-прежнему остается «за кадром» большинства исследовательских работ.

Основными источниками, позволяющими охарактеризовать состав и деятельность местных органов советской власти, являются материалы периодической печати и делопроизводственные документы советов различного уровня. Следует учитывать, что к данным видам исторических источников необходимо применять общий источниковедческий подход, требующий критического отношения к содержащимся в них сведениям. Это связано, как с политической ангажированностью ряда периодических изданий, так и с неполнотой или неточностями в изложении тех или иных данных.

Листовки и газетные статьи начала 20-х гг., рассчитанные на массового читателя, отличаются наименьшей достоверностью содержащихся в них данных и оценок. В них, как правило, изображалась картина дальнейшего развития и организационно-политического укрепления местных советских органов. Официальные издания пытались создать у читателей образ советов как народной власти, действующей хотя и не без ошибок, но всегда стремящейся «упрочить положение нашей Республики и улучшить условия жизни наших трудящихся» [6]. В результате, как утверждалось в одной из листовок Крестецкого укома и уисполкома (Новгородская губ.) в 1921 г. «… с каждым годом <…> авторитет наших советов день ото дня все совершенствуется» [3, л. 3].

В официальных изданиях, рассчитанных на узкую по своему составу аудиторию практических советских и партийных работников, о состоянии местных органов власти в РСФСР содержалась значительно более развернутая информация. Особое внимание обращалось на состояние волостных и сельских советов, т.е. тех органов, которые были наиболее приближены к населению, от которых во многом зависел успех в реализации проводимых центральной властью мероприятий и от которых, наконец, зависело формирование у населения определенного образа «Советской власти», отношения к ней в целом.

Из этих официальных изданий можно уяснить, что, несмотря на все усилия большевиков в годы военного коммунизма, добиться превращения советов в классовые органы «диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства» не удалось. Накануне введения нэпа волостные и сельские органы власти отличались далеко не революционным социальным составом, что во многом было связано с экономическими обстоятельствами. В докладе заведующего отделом управления Тюменского губисполкома С. Агеева, опубликованном в журнале «Власть Советов» (конец 1920 г.), отмечалось: «Приходиться указать, как на одно из досадных упущений, на неуплату жалования председателям Сельских Советов, что отражалось на социальном составе председателей

Сельских Советов, которые рекрутировались, главным образом, из зажиточных слоев» [1]. Правда, и после того, как в конце лета 1920 г. жалование председателям сельсоветов начало выплачиваться, положение изменилось незначительно: «Социальный состав в Сельских Советах – преимущественно зажиточное крестьянство. Волостные Исполкомы имеют в большинстве середняков и бедняков» [1, с. 12].

Имеющиеся в нашем распоряжении данные позволяют уточнить сделанный С. Агеевым вывод и показать, что социальный состав волисполкомов принципиально не отличался от сельского уровня. Важные штрихи к социальному портрету советских ответственных работников низового уровня начала 1920-х гг. можно получить на основе данных, выявленных в Центральном государственном архиве Санкт-Петербурга, в личном фонде секретаря Петроградского губисполкома Д.А. Трилиссера. Все суммарные подсчеты и процентные соотношения сделаны мной на основании первичных данных источника [13, с. 23].

В подготовленной Д.А. Трилиссером статье для местной печати сообщалось о проходившем в середине апреля 1921 г. совещании председателей уездных и волостных исполкомов с участием некоторых председателей сельсоветов. Проанализируем состав данного совещания. Всего в нем приняли участие 1.033 чел., большая часть которых являлась председателями волостных исполкомов. По своему социальному составу участники совещания были, преимущественно, крестьянами. «Чистые пролетарии», как указал Д.А. Трилиссер, составили 36 чел. (3,5 %). Подавляющая часть делегатов (80 %) – это мужчины в возрасте от 30 до 50 лет. Любопытна характеристика имущественного положения местных советских руководителей. Сведения об обеспеченности землей предоставили 963 чел. Из них 164 чел. имели 1-2 дес., 381 чел. – 3-4 дес., 238 чел. – от 5 до 10 дес., оставшиеся 180 чел. имели свыше 10 дес. Можно согласиться с Д.А. Трилиссером в том, что «большой процент председателей волостных и сельских советов являются зажиточными крестьянами» [13].

Преобладание состоятельных, зажиточных слоев крестьянства в местной системе советского управления, конечно, не было случайностью. Во-первых, как уже отмечалось, определенное значение имели экономические факторы. Во-вторых, сказывались особенности традиционного крестьянского сознания и соответствующей модели социального действия. Существовало сложное переплетение негативно-отстраненного отношения крестьян к местной власти, взгляд на выполнение управленческих функций как на несение «повинности» и понимания того, что в сельсовет следует выдвигать тех, кто пользуется уважением односельчан, кто является «крепким» хозяином. Не случайно председателя сельсовета в послереволюционные годы называли по старинке – «старостой», что лишний раз подтверждает инерционность мышления крестьян [9, с. 96]. В-третьих, указанные выше особенности социального состава сельских и волостных советских органов стали следствием слабого влияния коммунистической идеологии и, в целом, политического влияния РКП(б) на развитие ситуации в российской деревне.

Численность членов РКП(б) в сельсоветах к концу 1920 – началу 1921 гг. оценивалась современниками как «крайне незначительная» [1]. В составе волостных исполкомов коммунистов было значительно больше, однако и на этом уровне советского управления, как в абсолютных величинах, так и в процентном отношении членов партии было крайне мало. Иллюстрацией к сказанному служат опубликованные С. Агеевым данные прошедших осенью 1920 г. перевыборов сельских советов и волисполкомов в Тюменской губернии. Так, в Ялуторовском уезде из общего числа избранных лиц в волисполкомы (160 чел.) количество членов и кандидатов в члены РКП(б) оказалось 67 чел., или менее 42 %. На сельском уровне доля коммунистов и сочувствующих была значительно ниже. В сельсоветы Ялуторовского уезда было избрано 2314 чел., но из них только 179 чел. принадлежали РКП(б) или были «сочувствующими». Это составило всего лишь 7,7 % от числа всех депутатов сельского советского звена управления [1, с. 13].

Приводимые Д.А. Трилиссером данные несколько отличаются от приведенных выше. Из представленных на апрельском (1921 г.) совещании председателей уездных и волостных исполкомов лишь 148 чел., т.е. около 14 % являлись членами РКП(б). Подавляющее большинство советских работников (876 чел.) назвались беспартийными, оставшиеся 9 чел. не указали своей партийной принадлежности. Учитывая, что около 9/10 участников совещания составляли председатели волисполкомов, можно с некоторыми оговорками принять указанный процент как показатель крайне низкой степени «большевизации» руководства волостного аппарата государственной власти [13, с. 23]. Объясняя имеющиеся в источниках разночтения, заметим, что С. Агеев и Д. Трилиссер характеризовали один управленческий слой, но разные его элементы: в то время, как первый автор писал о членах волисполкомов, второй – о председателях волисполкомов.

Опубликованный НКВД на основании отчетов губернских отделов управления сборник статистических данных при всей его неполноте в целом подтверждает правильность приведенных выше данных. Так, по сведениям, полученным из 19-ти губерний РСФСР, в начале 20-х гг. подавляющее большинство членов сельсоветов были беспартийными (93,9 %), коммунисты составляли лишь 6,1 %. При этом в различных регионах страны наблюдались значительные колебания в численности коммунистов. Большая часть губерний со слабо развитой промышленностью и невысокой долей пролетариата (Новгородская, Череповецкая и др.), а также губерний, отличавшихся преимущественно аграрным типом развития (например, Тамбовская) составляли группу, в которой сельсоветы насчитывали меньше всего членов РКП(б). В промышленно развитых регионах (Челябинская, Екатеринбургская губ.), а также в тех местностях,

которые были ареной активной борьбы сил революции и их противников в годы гражданской войны, численность коммунистов была заметно выше, но не превышала 24,7 % [12]. Анализ данных о составе волостных съездов советов показывает, что численность коммунистов среди делегатов съездов оставалась невысокой (в среднем по 12-ти губерниям России около 11 %). Среди членов волисполкомов по данным из 19-ти губерний насчитывалось около 40 % коммунистов [12].

Общий вывод из сопоставления данных, опубликованных в периодической печати и в специализированных изданиях, как представляется, очевиден: к началу 20-х гг. коммунистов в сельсоветах было в целом незначительное количество (как правило, не более 10 %), на следующем этаже управленческой структуры – на волостных съездах и в волостных исполкомах – доля членов РКП(б) увеличивалась. К сожалению, все имеющиеся в распоряжении исследователей данные не полны, они охватывают, как правило, несколько губерний, поэтому установить точную цифру членов РКП(б) среди советских работников волостного уровня не представляется возможным. Однако, сопоставление различных источников позволяет утверждать, что члены партии составляли в волисполкомах абсолютное меньшинство, что, несомненно, затрудняло установление политического контроля над местными советами.

При этом важно учитывать не только количественный, но и – что еще важнее – качественный состав коммунистов, находившихся на «советской работе». Значительная их часть имела минимальный партийный стаж, причем, как отмечал С. Агеев, «во многих случаях члены Волостных Исполкомов и Сельских Советов вступают в организации РКП после избрания их в соответствующие Советские органы» [1, с. 13].

На низовом уровне советского управления отчетливо проявлялись гендерные стереотипы, присущие крестьянскому сознанию начала 20-х гг. Статистические данные по сельсоветам 21 губернии РСФСР показывают, что из 99 тыс. членов сельских советов женщин было немногим более 1 тыс. чел., т.е. около 1 %. Аналогичная ситуация складывалась и на волостном уровне. Из числа делегатов волостных съездов советов женщины составляли около 1, 2 %. В волостных исполкомах доля женщин была наименьшей среди всех остальных органов советского низового управления. Так, во всех волисполкомах 19-ти губерний РСФСР в начале 20-х гг. работала 31 женщина, что составляло 0,3 % от общего числа членов волисполкомов [12]. Комиссия Пензенского губкома РКП(б) докладывала, что в ходе перевыборов советов женщины почти не участвовали в выборах. В Егинской волости приглашенных на перевыборное собрание женщин караулила «милиция, которой был дан наказ следить, чтобы женщины не ушли из помещения». Во многих волостях Пензенской губернии, по свидетельству членов партийной комиссии, крестьянки и к концу первой половины 20-х гг. не знали, что «они имеют право участвовать на сходах, решать общественные вопросы и выбирать в советы!» [9, с. 95].

Характеристика сельских и волостных советских работников была бы неполной без указания на их образовательный уровень. Здесь практически все источники единодушно указывают на абсолютное преобладание в местных советах лиц с низшим образованием. В сельских советах таких насчитывалось в среднем 86,6 %, а неграмотных – 11,6 %. На волостных съездах – соответственно 87,1 и 11,7 %. В волисполкомах работников с низшим образованием насчитывалось (по разным данным) от 94,4 до 95,7 %. В волостном аппарате заметно больше было лиц со средним и высшим образованием (4,3 %) по сравнению с сельским уровнем, где таковых было не выше 1,8 % [12]. Крайне низким оставался и уровень политической культуры советских работников: «…имеет место большая неразвитость, слабое понимание Советского строительства и государственных задач. Это обуславливается утечкой в Красную Армию всех наиболее молодых, энергичных и сознательных элементов и слабым внутренним состоянием местных партийных организаций…» [1, с. 13].

Состав сельских и волостных советских органов не мог не отразиться на функционировании местного аппарата государственного управления. В одних случаях выдвинутые на местах в советы крестьяне выполняли лишь крайне ограниченный круг обязанностей, преимущественно связанный со взиманием государственных налогов. Повальным явлением было пьянство и злоупотребление властью. Например, из секретного делопроизводства уездных советских органов Псковской губернии за 1922 г. узнаем о предпринятом в отношении Грибулевской волостной власти «внутреннем» расследовании. Оно выявило, что члены волисполкома не являлись на службу по нескольку дней, что практическая деятельность волисполкома, особенно «на почве неправильного распределения земли и семян», «по знакомству», вызывала «большое недовольство и роптание среди населения волости», после чего, как отмечалось в итоговом докладе, «дело доходит до драки» [4, л. 23]. Особо в докладе отмечено широко распространившееся среди ответственных советских работников пьянство «без всякого стеснения». Один из них, Сафонов, незадолго до приезда уездного начальства был арестован милицией, когда «уже был без чувств от пьянства и, найден в канаве около шоссе» [4, л. 23]. Последнее явление имеет свои объяснения, связанные со спецификой ситуации начала 20-х гг. Так, например, в отчете Брянского губисполкома за 1921 – 1922 гг. содержалась весьма четкая характеристика целого комплекса проблем, сказывавших на функционировании советских органов различного уровня: «Жизнь и работа Советов после гражданской войны переживает до сих пор необычайно острый кризис. Сжатие и свертывание рабочего аппарата Советов – сложность задач, неналаженность аппарата, плохая подготовленность работников – при колоссальной задолженности центра. У многих товарищей вызывает нервность, неуверенность, а у некоторых даже панику и отчаяние» [7, с. 168].

О качестве работы низовых советов определенное представление дают акты ревизии их деятельности вышестоящими советскими и партийными органами. Эти делопроизводственные источники предназначались для «служебного пользования», не подлежали огласке, что позволяет считать содержащиеся в них данные вполне достоверными. В некоторых случаях управленческая деятельность около 40 % обследованных сельских советов признавалась ревизионными комиссиями «неуспешной во всех отношениях», либо более кратко – «неудовлетворительной» [5, л. 23]. При слабой деятельности советов на первый план выходили традиционные органы крестьянского самоуправления – сельские и волостные сходы. «Каждое распоряжение и приказ от высших органов власти, председатель [совета] немедленно переносит на решение схода, и сход решает, как ему заблагорассудится, а председатель выполняет его постановления» [1, с. 12].

Таким образом, состав советских работников сельского и волостного уровня начала 20-х гг. отличался преобладанием мужчин-крестьян среднего возраста, как правило, материально обеспеченных (середняки и зажиточные), преимущественно беспартийных, с низким уровнем образования. Советский аппарат управления в начале 20-х гг. находился в состоянии внутреннего кризиса, связанного со слабостью его организационной структуры, нехваткой квалифицированных (да и просто грамотных) специалистов, тяжелым материальным и морально-психологическим положением советских управленческих кадров в связи с экономическим кризисом и резким поворотом к нэпу. Такое дисфункциональное состояние местных советов вело к активизации традиционных институтов крестьянского самоуправления, построенных не по классовому, а по территориальному признаку и побуждало центральное партийно-государственное руководство искать пути «оживления» советской работы.

Источники и литература

1. *Агеев, С.* Из доклада заведующего отделом управления Тюменского губисполкома С. Агеева / С. Агеев // Власть Советов. – 1920. – № 9 – 10.

2. *Гимпельсон, Е.Г.* Становление и эволюция советского государственного аппарата управления. 1917 – 1930 / Е.Г. Гимпельсон. – М., 2003.

3. Государственный архив Новейшей истории Новгородской области (ГАНИНО). – Ф. 103 (Крестецкий уездный комитет РКП(б)). – Оп. 1. – Д. 154.

4. Государственный архив Псковской области (ГАПО). – Ф. 590 (Исполком Псковского губернского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов). – Оп. 2. – Д. 61.

5. Государственный архив Ярославской области (ГАЯО). – Ф. Р-445 (Ильинский волостной исполнительный комитет Ярославской губернии). – Оп. 1. – Д. 138.

6. Звезда. – Новгород. – 1921. – 14 декабря.

7. *Карелин, Е.Г.* Механизм власти и управления Западным краем Советской России в 1917 – 1939 гг. / Е.Г. Карелин. – Смоленск, 2008.

8. *Кукушкин, Ю.С.* Сельские Советы и классовая борьба в деревне (1921 – 1932 гг.) / Ю.С. Кукушкин. – М., 1968.

9. *Лебедева, Л.В.* Повседневная жизнь пензенской деревни в 1920-е годы: традиции и перемены / Л.В. Лебедева. – М., 2009.

10. *Малышева, Е.П.* Формирование и функционирование партийно-советской политической системы / Е.П. Малышева // Представительная власть в России: История и современность. – М., 2004. – С. 374 – 447.

11. *Селиванов, А.М.* Советы в первые годы социалистического строительства. 1917 – 1925 гг. / А.М. Селиванов. – Ярославль, 1979.

12. Советы, съезды советов и исполкомы (материалы к изучению советской системы управления). – М., 1924.

13. Центральный государственный архив Санкт-Петербурга (ЦГА СПб.). – Ф. 507 (Личный фонд Д.А. Трилиссера). – Оп. 1. – Д. 12.