

УДК 94(47)

DOI: 10.17748/2075-9908-2016-8-6/2-87-90

ЮРЧЕНКО Валерия Сергеевна

Тюменский государственный университет
г. Тюмень, Россия
ducho-vel@list.ru

Valeriia S. IURCHENKO

Tyumen State University
Tyumen, Russia
ducho-vel@list.ru

СТРУКТУРА, ФУНКЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ СЕВАСТОПОЛЯ В 1921-1925 гг.

STRUCTURE, FUNCTIONS AND ACTIVITY OF SEVASTOPOL SOVIET INSTITUTIONS IN 1921-1925

С использованием неопубликованных архивных материалов в статье анализируются структура, функции и деятельность Севастопольского городского Совета в первые годы новой экономической политики (1921-1925). Горсовет в Севастополе появился 1 июля 1921 г. после упразднения чрезвычайных органов власти в лице ревкома. Совет состоял из 200 депутатов, и его состав близко соответствовал социальной структуре населения города. Но избрание горсовета не привело к существенным изменениям в деле городского управления. Процесс бюрократизации и отчуждения трудящихся от государственной власти, начавшийся в Советской России после октября 1917 г., отразился в работе городского Совета, властные функции которого перемещаются от его коллегиального органа к исполкому и президиуму. Проанализировав попытки «оживить» работу Совета путем организации выездных сессий, создания депутатских секций, административных взысканий по отношению к отсутствующим на заседаниях депутатам и т.д., автор пришла к выводу, что эти меры были направлены против отдельных симптомов растущей бюрократизации и не решали проблемы в целом.

Using unpublished archived materials, the article deals with the structure, functions and activity of Sevastopol city Council during the first years of new economic policy (1921-1925). City Council was elected in Sevastopol on 1st July 1921 after abolition of extraordinary governing institutions that were presented by Revolutionary Committee. The Council consisted of 200 deputies and it reflected a social structure of the population of Sevastopol. However, the election of city Council did not lead to essential changes in city rule. The process of bureaucratization and alienation of workers from the state authority, which began in Soviet Russia after the October Revolution in 1917, impacted city Council activity, power functions of which were delegated from its collegial body to the executive committee and presidium. After analysis of the attempts to "revive" Council's activity by organization of on-set sessions, creation of deputy sections, administration punishment of deputies who failed to attend the sessions etc., the author came to a conclusion that those measures were directed against some symptoms of increasing bureaucracy and did not solve the problem.

Ключевые слова: новая экономическая политика, Советская власть, местные органы власти, Севастополь, горсовет, исполком, президиум, секции, отделы, кворум.

Keywords: new economic policy, Soviet authority, local authorities, Sevastopol, city Council, executive committee, presidium, sections, departments, quorum, deputies

Октябрьская революция и установление советской власти стали началом процесса кардинальной перестройки всех сфер жизни. В первую очередь это коснулось структуры государственного аппарата, в том числе местных органов власти. Распространение системы Советов должно было способствовать активному вовлечению населения в дело управления государством [1].

В разных концах страны наблюдались схожие процессы формирования новых государственных структур. В этой связи интерес представляет Севастополь, в отношении которого еще не было проведено комплексного исследования по данному вопросу.

С момента своего основания Севастополь являлся южной военно-морской базой России. Это отразилось на административном статусе города. Накануне революционных событий 1917 г. в Севастополе было отдельное Севастопольское градоначальство, являвшееся частью Таврической губернии. Так как Черноморский флот (ЧФ) в ходе Гражданской войны был почти полностью уничтожен, в ноябре 1920 г. Севастополь становится обычным уездным центром (с октября 1921 г. - окружным) [2].

1 июля 1921 г. в Севастополе через избирательную кампанию были созданы городской и районный Советы (первые в Крыму) [3]. Численный состав горсовета Севастополя каждый год менялся: от 200 до 250 депутатов и кандидатов в депутаты. Исполком горрайсовета состоял из 20-25 человек, его президиум - из пяти человек [4].

Совет регламентировал хозяйственную и социально-культурную жизнь города. Также он осуществлял общее руководство своими подразделениями [5]. В теории данный орган должен был тесно взаимодействовать с населением, через него должна была реализовываться самодеятельность граждан в политической сфере. Однако сформированную в годы Гражданской войны систему ручного управления с опорой на исполнительный орган так и не удалось перевести в мирное русло.

Причиной этому стали тяжелые экономические условия в стране: кризис в промышленности и сельском хозяйстве, отсутствие стабильной финансовой системы, эмиссия совзнака и гиперинфляция [6]. Положение осложнилось голодом, продлившимся с конца 1921 по 1923 г. [7].

В таких условиях требовались быстрые оперативные решения, которые сложно было провести на многочасных заседаниях. Поэтому модель руководства времен военного комму-

низма оказалась более действенной: важнейшие решения партии проводились через исполнительные органы на местах.

В итоге уже в первый год своей деятельности Совет превратился в орган, где главным образом заслушивались отчеты структурных подразделений, а также избирались депутаты на Всероссийский съезд Советов [8].

Но центральная власть не оставляла попыток активизировать деятельность Совета. После преодоления пика экономического кризиса (1921-1922 гг.) по инициативе центра началась кампания «оживления Советов». Так, в Севастополе была внедрена практика проведения торжественных заседаний горсовета, посвященных памятным датам, вопросам внутреннего и внешнего положения страны [9]. Кроме того, раз в год проводились публичные заседания Совета, где он отчитывался о своей деятельности [10]. Наконец, активно организовывались выездные сессии горсовета: на предприятия (Морзавод), окраины (например, Ушаковская балка) и т.д. [11].

Для того чтобы обеспечить максимальное участие депутатов в работе местных органов власти, при Советах были созданы секции, которые возглавлялись руководителями отделов исполкома. Все без исключения депутаты должны были записаться в какую-либо из секций. Но секции не принимали решения, а лишь обсуждали некоторые частные вопросы [12].

В Севастопольском горсовете секционный аппарат появился в 1922 г. Он состоял из подсекций, постоянных и временных комиссий. Первоначально при Севастопольском Совете было создано 10 секций: социального обеспечения (собеса), народного образования (ОНО), здравоохранения, производственно-кооперативная, земельная, топливная и финансовая секции, секция внешней торговли, коммунального хозяйства (комхоза) и Рабоче-Крестьянской инспекции (РКИ). Эффективными оказались лишь некоторые из них. Основная причина - недостаток слоя профессиональных управленцев. Менее эффективные в работе секции зачастую формировались из депутатов, которые не определились в выборе и указывали в своих заявлениях: «*Готов к работе в любой секции по усмотрению Совета*»; или подавали заявления сразу в несколько секций [13]. Диссонанс в работу секций вносило отсутствие четко прописанных функций и полномочий, которые нередко совпадали с полномочиями некоторых отделов, самого исполкома и президиума.

В итоге, например, секция собеса так и не набрала нужного количества депутатов. А другие секции не могли собрать кворума на заседаниях. Например, с июля 1922 по январь 1923 г. не состоялось ни одного (из четырех намеченных) заседания производственно-кооперативной секции [14].

При формировании Совета в 1923 г. оставили только три секции: здравоохранения, народного образования и коммунального хозяйства [15]. Соответственно, увеличился численный состав каждой из них - с 12-13 человек до 40-50 человек [16]. Помимо членов секций, на заседаниях присутствовали представители профильных учреждений с правом совещательного голоса (профессиональные врачи, учителя и т.д.). Они выступали с докладами. К примеру, в секции ОНО заслушивались доклады заведующих школами города. В дальнейшем все разработки рассматривал президиум исполкома, который одобрял или корректировал их.

Интенсивность работы секций отражалась в количестве проведенных заседаний. За полугодие 1923-1924 гг. секция ОНО провела 9 заседаний. Другие секции за 4 месяца провели всего по 4 заседания из-за невозможности собрать кворум (по регламенту нужно было провести по 10 заседаний). Периодичность собраний уменьшилась до одного раза в две недели (в 1925 г.) [17]. Но и это не помогло. За декабрь 1924 - апрель 1925 г. секция комхоза собиралась всего 5 раз и рассмотрела 18 вопросов, в итоге плановые нормативы не были выполнены [18].

Создание секций при горсовете было попыткой воплощения в жизнь идеи демократии и народного самоуправления, так как на заседаниях могли присутствовать специалисты разных профессий, не являвшиеся депутатами горсовета. Но этот проект в Севастополе был реализован лишь частично. Успех был кратковременным, работа секций - нестабильной. Причина этому - сформировавшаяся в годы военного коммунизма модель государственного управления, когда власть была сконцентрирована в руках партии и ревкома.

Общей проблемой как секций, так и самого Совета была низкая посещаемость заседаний. В среднем пленумы горсовета посещали 60-65% депутатов (заседания считались действительными при наличии кворума в 50%) [19]. Посещаемость секций не была стабильной - от 33 до 90 %. Она зависела, помимо прочего, и от времени года: летом ниже, зимой выше [20].

Чтобы преодолеть это, применялись меры административного характера (выговор и лишение мандата). Они давали лишь временный эффект. Например, к середине декабря 1923 г. в секции поступило всего 30 заявлений (вместо 150) [21]. Подобная ситуация повторилась и в следующие два года.

Среди причин депутаты называли трудности организационного периода, когда новые властные структуры только начинали формироваться, а также перегруженность по службе [22]. Но за этим на самом деле скрывались как недостаток кадров, так и снижение интереса депутатов к участию в работе подразделений Совета в связи с возросшей ролью исполнительного ко-

митета и его президиума. Они сосредоточили в своих руках оперативное руководство и принятие решений, но их полномочия в 1921-1925 гг. не были четко разграничены.

Сосредоточение властных функций в исполнительном органе способствовало быстрому разрешению вопросов, но в то же время стало причиной бюрократизации и возрастающего отчуждения власти от народа [23].

В 1921 г. исполком состоял из 17 отделов. Каждый отдел делился на подотделы и подсекции, общее руководство которыми осуществлял член исполкома. Так как работников не хватало, некоторые члены исполкома возглавляли сразу несколько отделов (к примеру, заместитель председателя президиума горсовета одновременно руководил работой четырех подразделений).

В дальнейшем ввиду кадрового голода и во избежание бюрократизации аппарата количество отделов сократилось до четырех: народного образования, здравоохранения, управления и местного хозяйства. Реорганизации продолжались и в последующие годы. Самой значимой из них стало создание общего отдела, в который вошли отделы народного образования, здравоохранения, местного хозяйства и социального обеспечения. Одновременно сокращалась численность сотрудников, занятых в отделе - с 33 до 18 [24]. После многочисленных структурных перестроек к середине 1920-х годов при городском исполкоме функционировали четыре отдела: общий, земельный, финансовый и статистическое бюро, штаты которых снова были значительно сокращены [25].

Исполком заседал раз в месяц, рассматривая по 35 вопросов в год. Он занимался законодательством и ежемесячно издавал более 30 распоряжений и постановлений [26]. В основном они относились к регулированию торговой деятельности (от 16 до 50 %), местным налогам и сборам, благоустройству города, тарифам и жилищной политике [27]. Однако население города зачастую игнорировало эти приказы. Чаще всего это касалось бытовых моментов (например, вопросов благоустройства, соблюдения общественного порядка) и торговой деятельности [28]. На одном из заседаний исполкома даже было отмечено: *«Граждане не замечают выходящие приказы, значит, не уважают власть»* [29].

Решением текущих вопросов занимался президиум исполкома. Он собирался чаще, 2-3 раза в месяц; контролировал работу отделов исполкома [30]. Все доклады, которые затем заслушивались на пленумах Совета, прежде рассматривались и корректировались в президиуме. Интенсивность заседаний была очень высокой. Например, с декабря 1923 по март 1924 г. президиум разобрал 170 вопросов, а за январь-май 1924 г. - 250. За весь 1925 г. состоялось 49 заседаний, было рассмотрено 756 вопросов, 93% из них президиум разрешил самостоятельно и только 7% направил в центр [31]. Именно президиум стал наиболее работоспособным органом Совета.

Таким образом, в 1920-е годы не удалось преодолеть наметившуюся бюрократизацию государственного аппарата, несмотря на попытки активизировать деятельность депутатов горсовета. Властные функции Совета сосредоточились в его исполнительном органе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Гимпельсон Е.Г. Формирование советской политической системы. 1917-1923 гг. - М.: Наука, 1995. - С. 4.
2. Государственный архив Республики Крым (ГАРК). Ф. Р-663. Оп. 1. Д. 387. Л. 3.
3. Колонтаев К.В. Создание и деятельность органов государственной власти в Крыму и Севастополе, и образование Крымской АССР в ноябре 1920 - в 1921 году. Машинопись, 2008. - С. 8.
4. Государственное казенное учреждение «Архив города Севастополя» (ГКУ АГС). Ф. Р-420. Оп. 7. Д. 5. Л. 28, 33.
5. Положение о волисполкомах и сельсоветах и инструкции по их применению. - Оренбург: издание организационного отдела Оренбургского губисполкома, 1925. - С. 7.
6. Денежное обращение и кредит в СССР. - М.: Финансы и кредит, 1985. - С. 61.
7. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 3. Д. 30. Л. 25.
8. Маяк Коммуны. - 19 августа 1925. - С. 2.
9. ГКУ АГС. Ф. -79. Оп. 1. Д. 103. Л. 21.
10. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 1. Д. 326. Л. 10.
11. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 1. Д. 140. Л. 3.
12. ГКУ АГС. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 1. Л. 3.
13. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 3. Д. 30. Л. 65-66.
14. ГАРК. Ф. Р-558. Оп. 3. Д. 416. Л. 167.
15. Маяк Коммуны. - 15 апреля 1923. - С. 3.
16. ГКУ АГС. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 105. Л. 4.
17. ГКУ АГС. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 123. Л. 97.
18. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 1. Д. 140. Л. 10.
19. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 1. Д. 48. Л. 1.
20. ГКУ АГС. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 124. Л. 23.
21. Маяк Коммуны. - 14 декабря 1923. - С. 2.
22. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 1. Д. 140. Л. 28.
23. Восьмой съезд РКП (б). Март 1919 года. Протоколы. - М., 1959. - С. 169.
24. Маяк Коммуны. - 1 декабря 1923. - С. 3.
25. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 1. Д. 2. Л. 2.

26. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 1. Д. 30. Л. 22.
27. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 7. Д. 10. Л. 2, 8, 14, 18.
28. ГКУ АГС. Ф. Р-527. Оп. 1. Д. 10. Л. 6, 21.
29. ГКУ АГС. Ф. Р-527. Оп. 2. Д. 99. Л. 250.
30. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 1. Д. 157. Л. 3.
31. ГКУ АГС. Ф. Р-420. Оп. 1. Д. 31. Л. 1.

REFERENCES

1. Gimpelson E.G. Formirovaniye sovetskoy politicheskoy sistemy. 1917-1923 gg. [Forming of Soviet political system. 1917-1923]. Moscow, Nauka Publ., 1995. p. 4. (in Russ.).
2. Gosudarstvennyy arkhiv Respubliki Krym (GARK). [State archive of the Republic of Crimea]. F. R-663. Op. 1. D. 387. L. 3. (in Russ.).
3. Kolontayev K. V. Sozdaniye i deyatelnost' organov gosudarstvennoy vlasti v Krymu i Sevastopole, i obrazovaniye Krymskoy ASSR v noyabre 1920-1921 godu. [Creation and activity of state institutions in Crimea and Sevastopol, and formation of Crimean Autonomous Soviet Socialistic Republic in November 1920- 1921]. Typewriting, 2008. p.8. (in Russ.).
4. Gosudarstvennoye kazennoye uchrezhdeniye "Arkhiv goroda Sevastopolya" (GKU AGS). [State institution "Sevastopol city archive"]. F. R-420. Op. 7. D. 5. L. 28, 33. (in Russ.).
5. Polojeniye o volispolkomakh i sel'sovetakh i instruksii po ikh primeneniyu. [Statute about district executive committees and rural councils and instructions for its implementation]. Orenburg: izdaniye organizatsionnogo otdela Orenburgskogo gubispolkoma Publ. 1925. p.7. (in Russ.).
6. Denezhnoye obrashcheniye i kredit v SSSR. [Currency and credit in USSR]. Moscow, Finansy Publ., 1985. p.61. (in Russ.).
7. GKU AGS. F. R-420. Op. 3. D. 30. L.2. (in Russ.).
8. GKU AGS. F. R-79. Op. 1. D. 103. L.25. (in Russ.).
9. GKU AGS. F. R-420. Op. 1. D. 326. L.21. (in Russ.).
10. GKU AGS. F. R-420. Op. 1. D. 140. L.10. (in Russ.).
11. GKU AGS. F. R-79. Op. 1. D. 1. L.3. (in Russ.).
12. Mayak Kommuny. [Commune Leading Light]. 19th August 1925. p.3. (in Russ.).
13. GKU AGS. F. R-79. Op. 1. D. 103. L.65-66. (in Russ.).
14. GARK. F. R-558. Op. 3. D. 416. L.167. (in Russ.).
15. Mayak Kommuny. [Commune Leading Light]. 15th April 1923. p.3. (in Russ.).
16. GKU AGS. F. R-79. Op. 1. D. 105. L.4. (in Russ.).
17. GKU AGS. F. R-79. Op. 1. D. 123. L.97. (in Russ.).
18. GKU AGS. F. R-79. Op. 1. D. 1. L.10. (in Russ.).
19. GKU AGS. F. R-420. Op. 1. D. 48. L.1. (in Russ.).
20. GKU AGS. F. R-79. Op. 1. D. 124. L.23. (in Russ.).
21. Mayak Kommuny. [Commune Leading Light]. 14th December 1923. p.2. (in Russ.).
22. GKU AGS. F. R-79. Op. 1. D. 1. L.28. (in Russ.).
23. Vos'moi s'ezd RKP (b). Mart 1919. Protokoly. [8th congress of Communist Party. March 1919. Proceedings]. Moscow, 1959. p.169. (in Russ.).
24. Mayak Kommuny. [Commune Leading Light]. 1st December 1923. p.3. (in Russ.).
25. GKU AGS. F. R-420. Op. 1. D. 2. L.2. (in Russ.).
26. GKU AGS. F. R-420. Op. 1. D. 30. L.22. (in Russ.).
27. GKU AGS. F. R-420. Op. 7. D. 10. L.2, 8, 14, 18. (in Russ.).
28. GKU AGS. F. R-527. Op. 1. D. 10. L. 6, 21. (in Russ.).
29. GKU AGS. F. R-527. Op. 2. D. 99. L.250. (in Russ.).
30. GKU AGS. F. R-420. Op. 1. D. 157. L.3. (in Russ.).
31. GKU AGS. F. R-420. Op. 1. D. 31. L.1. (in Russ.).

Информация об авторе

Юрченко Валерия Сергеевна, Тюменский гос-ударственный университет
г. Тюмень, Россия
ducho-vel@list.ru

Получена: 23.11.2016

Для цитирования статьи: Юрченко В. С. Структура, функции и деятельность органов советской власти Севастополя в 1921-1925 гг. Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Том. 8. № 6. Часть 2. с. 87-90. DOI: 10.17748/2075-9908-2016-8-6/2-87-90.

Information about the author

Valeriia S. Iurchenko, Postgraduate Student, Department of Russian History, Faculty of History, Tyumen State University, Tyumen, Russia
ducho-vel@list.ru

Received: 23.11.2016

For article citation: Iurchenko V. S., Structure, functions and activity of sevastopol soviet institutions in 1921-1925. Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mys'l = Historical and Social Educational Ideas. 2016. Vol . 8. no. 6. Part. 2. Pp. 87-90. DOI: 10.17748/2075-9908-2016-8-6/2-87-90. (in Russian)