Орлов И.Б. д.и.н., проф. ГУ-ВШЭ

Местная власть в 1920-е годы[1]

В рамках социальной истории среда, в которой действует исторический субъект, представляется более сложной, нежели привычная трехчленная схема - субъект, классы (или страты) и интегральная категория «общества». Социум предстает как сложное переплетение разноуровневых человеческих общностей: семейно-родственных, социально-профессиональных, локально-территориальных, конфессиональных, этнополитических групп, общинно-корпоративных структур и т.п. Изучение так называемых территориальных общностей второго порядка выступает важной ступенью восхождения от синтеза на локальном уровне к общенациональному, т.к. позволяет показать их роль в формировании региональных вариантов политической культуры, с одной стороны, и в опосредовании активного воздействия макросоциальных структур на ситуацию в локальных сообществах, с другой.[1]

Именно через эти структуры осуществляется обратная связь между центральной властью и сообществами граждан. Общая масса низового аппарата определяла процессы повседневной жизни, бытовые мелочи и сиюминутные настроения. Особенно явственно это проявляется, если рассматривать развитие истории не сверху (через официальный дискурс, воплощающий "язык власти"), а «снизу» и «изнутри». Вступал в действие фактор обратной связи, исподволь меняющий социальное устройство общества, взгляды, мысли, чувства людей, не исключая и власть предержащих. Изучение этого вектора отношений позволяет пролить свет на природу напряжений и конфликтов, формы политического участия, социальной апатии и разного рода «общественных отклонений».[2] Более сложная социокультурная панорама позволяет увидеть, что индивиды не только естественно сопротивляются властям, но также имеют тенденцию обучаться не тому, чему их учат последние, поскольку интерпретируют и преобразуют то, чему их учат, в соответствии со своими нуждами, желаниями и обстоятельствами. Таким путем властные институты вводятся в более широкий контекст, где есть место для реальных жизненных ситуаций, способов самовыражения людей, видимых и скрытых мотивов и результатов человеческой деятельности.

Существует и другая сторона социальной реальности. Место той или иной группы населения в структуре властных отношений является одним из основных системообразующих критериев социальной стратификации общества или, иными словами, архитектуры социального здания. В целом нэповское общество предстает как глубоко расколотое и лишенное социальной гармонии. Упрощенный взгляд на формирование административно-командной системы, ориентирующейся на «монолитность» рядов, сужает социальную структуру общества до пределов противопоставления всего двух крупных новообразований: партийно-государственной элиты и трудящихся масс. Но внутри этого, весьма аморфного, деления обнаруживаются разные уровни реального обладания властью: неодинаковое распределение прав и привилегий, обязанностей и ответственности, социальных ценностей, влияния и т.п.

Властную пирамиду 20-х годов можно характеризовать как «устойчивое неравновесие», в том числе между центральной властью и провинциальной. Дихотомия Центра и мест в этот период преломлялась через сосуществование множества «конкурирующих» между собой центров власти. В административном устройстве СССР самоуправление совпадало с управлением: советы всех уровней - такие же органы государства, как и любой центральный орган. Советская система, с одной стороны, была чрезвычайно централизованна: местное законодательство допускалось только постольку, поскольку центр не выставлял общих норм, а вышестоящие органы имели широкое право отмены постановлений нижестоящих. Например, в некоторых местностях до 90% всех

---

[1] ***Опубликовано: Орлов И.Б. Местная власть в 1920-е годы // Сталин. Сталинизм. Советское общество: К 70-летию В.С. Лельчука. М.: ИРИ РАН, 2000. С. 141-155.***

обязательных постановлений волисполкомов опротестовывалось, как противоречащие закону.[3] Но в то же время в сфере управления наблюдалась довольно широкая административная децентрализация: губернский или уездный исполком являлся чрезвычайно сильной властной единицей. «Равновесие» власти достигалось также вследствие того, что различные центры власти осуществляли различные функции, и само разделение функций служило определенной системой «сдержек и противовесов».

Это заставляет более объективно взглянуть на «субъективное» противоречие между проводимой сверху новой экономической политикой и «политической элитой» на среднем и низшем уровне власти. Вряд ли можно утверждать, что обострившееся противоречие между нэпом и местной номенклатурой стало главной причиной свертывания первого. Тому есть свое объяснение. С одной стороны, сработал эффект постепенного вживания в нэп, чему способствовал рост в составе партийных и советских органов низшего уровня доли коммунистов, вступивших в партию уже в годы нэпа. Постепенно к власти шла новая генерация местных лидеров, чья политическая социализация происходила в условиях, когда возродились такие ценности, как материальное благополучие, стабильность и т.п. Если в окружных исполкомах в 1927 г. их было уже около 20% (двумя годами ранее - 8,2%), то в райкомах - более 40% (в 1924 г. - 14,9%).[4] С другой стороны, действовал фактор партийной дисциплины: «психологические» противники нэпа в низших и средних эшелонах власти не могли выступить открыто против нэпа без сигнала «сверху».

Реалии революционной поры создавали столь сложное переплетение властных институтов различных уровней, представлявших в своем большинстве чрезвычайные органы, что Центр зачастую терял контроль над ними. Слабая связь с Центром и самодеятельность - одни из наиболее характерных черт деятельности аппарата управления на местах в годы Гражданской войны. Отсутствовал и сколько-нибудь постоянный и действенный контроль за местными органами власти. На протяжении 1918-1921 гг. изначальная противоречивость советской системы дополнялась различными положениями "о расширении прав местных органов по приостановлению, хотя и в строго определенных случаях, распоряжений Наркоматов, как явно нарушающих соответствующие постановления верховных органов власти".[5] Пережив в конце 1920 - начале 1921 гг. угрозу утраты власти, большевики уже не могли ориентироваться на абстрактную идею «государства-коммуны». Нужен был более надежный механизма удержания власти и такой был найден в бюрократически-аппаратной системе на всех уровнях. При переходе к нэпу аппарат стал главной «командной высотой» для большевиков.

В годы Гражданской войны главными «центрами власти» на всех уровнях управленческой вертикали стали партийные комитеты, т.к. советы - органы мобилизации революционной инициативы масс - оказались несостоятельными как органы государственного управления. Поэтому основной заботой партийного руководства было восстановление и укрепление партийного аппарата всех уровней, который переживал кризис «внутрипартийного сепаратизма». Если верхняя структура партии на уровне Центр – губерния к началу нэпа в основном сформировалась, то аппараты укомов к концу войны как таковые практически отсутствовали. Не было и организационного единства: каждый уком был построен по-своему. Только к середине 1921 г. в уездах начал складываться аппарат, тождественный аппарату губкомов.[6]

Только в 1921 г. для ликвидации кадровых брешей в губерниях Цека направил по мобилизации свыше 3,5 тысяч коммунистов. Как и в предыдущие годы, способом «затыкания дыр» стали переброски, проводившиеся в общереспубликанском масштабе каждые три месяца, хотя зачастую перекидывались люди, в которых на местах не было острой необходимости. Все же более или менее дееспособный аппарат, ставший основой укрепления партийной монополии РКП(б), удалось создать на местах только к осени 1922 г. Росту влияния партийных функционеров нисколько не противоречили решения XI съезда партии (1922 г.) о разграничении функций между партией и советами. Ведь речь шла не о ликвидации партократической системы власти, а лишь о рационализации и упорядочении

взаимоотношений. Количество освобожденных функционеров в РКП(б) увеличилось с 700 человек в 1919 г. до 15325 в августе 1922 г. Из них: в центральных и областных учреждениях насчитывалось 325 человек, в губернских - 2 тысячи, в уездных - 8 тысяч, в волостях и на крупных предприятиях – 5 тысяч освобожденных секретарей парткомов. Через два с половиной года платный партийный аппарат вырос до 25000 человек - по одному работнику на каждые 40 рядовых коммунистов.[7] Причем все попытки сокращения партаппарата всех уровней ощутимых результатов не приносили, т.к. оно происходило в основном за счет технического персонала, не затрагивая освобожденных работников. Главное другое: уже в начале 20-х годов местные правящие группировки превратились в замкнутые группы, а вновь пребывшие работники, как правило, стремились обзавестись собственной креатурой.

Казалось бы, формировавшаяся властная система позволяла добиться определенной согласованности в действиях всех эшелонов управления. На деле же практически на всем протяжении 20-х годов власть далеко не была монолитной. На местах, особенно в сельской глубинке и в небольших городах, среди ответственных работников наблюдался большой разнобой в понимании задач Советской власти и смысла политики партии. Подобно самому обществу, в котором она действовала, местная власть была достаточно патриархальна, а по способам управления - малоэффективна. Подобными оценками переполнены как партийные документы, так и источники личного происхождения, которые советской историографией рассматривались как «второстепенные» и «субъективные». Эти источники выступают прежде всего как массовые, т.е. такие, которые служат способом социальной идентификации людей и обозначения реально стоявших перед ними проблем. В свою очередь, повторяемость и устойчивость речевых практик в источниках может служить основой для более широких обобщений. Квантификация вовсе не противоречит дискурсу потому, что измерение является неотъемлемой характеристикой речевых практик и языковых конструкций. Например, контент-анализ текстов писем жителей села в редакцию «Крестьянской газеты» и журнала «Крестьянка» за ноябрь 1923 г. - июнь 1924 г. демонстрирует следующие обобщенные категории текстов писем: коррумпированность и произвол местных органов власти, пьянство должностных лиц; отсутствие согласованности в действиях местных органов власти; невнимание местных органов власти к проблемам крестьянства; непомерно высокие ставки заработной платы работников среднего звена государственного аппарата и становление системы властных привилегий; особое «покровительство» местных советских и партийных органов сельскохозяйственным производственным кооперативам в противовес единоличным крестьянским хозяйствам и прочее.[8]

Эти сюжетные линии в целом подтверждаются и качественным анализом такого нетрадиционного для предшествующей историографии источника, как «письма во власть». Как свидетельствуют многочисленные обращения населения в различные эшелоны власти, в 20-е годы дихотомия Центра и мест в определенной степени «компенсировала» прежнее противостояние «белых» и «красных» периода Гражданской войны. Это отнюдь не значит, что в предыдущие годы данной проблемы не существовало, но реалии революционной эпохи создавали столь сложное переплетение властных институтов различных уровней, представлявших в подавляющей степени чрезвычайные органы (например, в Туркменской ССР только после избирательной кампании 1926-27 гг. закончился переход от ревкомов и назначения аульных аксакалов к выборным советам), что в сознании широких слоев населения такая многоярусная властная пирамида вызывала вполне понятной желание иметь только одну власть - центральную.[9] Что же касается местных органов власти, то здесь наблюдалось стремление ограничить последние функцией простого «передаточного звена» в целях более эффективного исполнения декретов Центра: «Советы же как губернские, так и все прочие, должны быть исполнителями законов, отнюдь, не делая ничего этого от себя, за что строго наказывать. А то в настоящее время идет такая неразбериха: на местах признают только те декреты, которые им нравятся, или подходят им чем-то».[10]

К числу важных массовых источников относятся также обследования органов управления Советской России и вообще всех служащих страны, проводившиеся в 20-е годы, которые позволяют проследить такие факторы складывания властной системы, как: милитаризация органов управления, в том числе из-за пополнения органов управления бывшими военнослужащими, и периодические чистки кадров.[11] Наши представления об отношении населения к местной власти и отдельным ее представителям расширяет привлечение таких источников как решения сельских сходов,[12] частушки, пословицы и поговорки, разительно отличающиеся от образчиков официальных лозунгов типа "Не хочешь бед - держись за Совет".

Еще одним источником изучения как положения органов местной власти, так и отношения к ним, являются следственные дела и материалы судебной статистики. Данные последней свидетельствуют, что в 1923-1926 гг. на фоне роста общего числа преступлений, количество осужденных крестьян за политические преступления (вооруженные выступления против Советской власти и участие в контрреволюционных организациях, бандитизм и массовые беспорядки) неуклонно снижалось. Речь идет не столько об отсутствии конфронтации с властью, сколько о превалировании пассивного сопротивления над открытыми выступлениями. Даже ужесточение в 1926 г. ответственности за неуплату налогов (административные взыскания к неплательщикам заменили уголовным преследованием от штрафа до принудительных работ и лишения свободы) не вызвало заметного недовольства крестьян, воспринимавших разумный налог как вполне законную данность.[13]

Хотя необходимо учитывать сложившийся «пенитенциарный парадокс» - несоответствие нового порядка судопроизводства с привычным, прежде всего для сельского населения, методом решения имущественных, хозяйственных и даже личных проблем «всем миром» - то есть сельским сходом в присутствии старосты и урядника. Ввиду того, что следствие растягивалось на несколько месяцев, у жителей, привыкших считать, что суд должен быть «скорым и справедливым», создавалось впечатление, что власть в лице председателя и местного милиционера не хочет защищать их интересы. Формальное право, с одной стороны, отчуждало власть от народа, а с другой - провоцировало самосуды, которые иногда санкционировались сельским сходами. Например, за 1926-1927 гг. было зарегистрировано до 40 случаев массовых крестьянских самосудов, в которых количество участников колебалось от 150 до 2 тысяч человек. Так как этот массовый самосуд был ответом на безнаказанные действия уголовников, высланных из городов, то большинство самосудов приобретало ярко выраженную антисоветскую окраску. Так в селе Пески при отправке в милицию пойманного на базаре вора в толпе крестьян раздавались выкрики: «Такую власть надо бить, она разводит воров».[14] Понятно, что сложившееся положение не могло не настораживать власть предержащих.

Между «властью тьмы» и «тьмой власти»

При описании социальных феноменов нельзя полагаться на очевидные «вывески» и «ярлыки». Что может быть проще явной тавтологии: местная власть - это власть на местах. Тем не менее, тот или иной объект изучения требует от исследователя уточнения его качественной определенности. Это относится и такому понятию как «местная власть». Думается, что одного административно-территориального критерия здесь недостаточно. Тем более что разброс определений достаточно широк: от низовой власти на уровне села и волости до губернского уровня. С достаточной степенью уверенности можно констатировать только то, что на протяжении 20-х годов местные органы власти представляли собой весьма сложную, разветвленную и хаотическую систему тесно переплетенных и связанных между собою (главным образом через структуры и механизмы партийного руководства) институтов.

Наиболее разветвленным механизмом власти являлись, несомненно, советские органы на местах. Принимаемые в 20-е годы постановления и циркуляры законодательно

оформляли тот порядок взаимодействия между периферией и Центром, который практиковался с 1918 г. При этом за вышестоящими инстанциями закреплялись функции надзора, проведения инспекций, наблюдения за законностью действий руководства, назначением и роспуском органов управления, проведения новых выборов и ротации кадров. Компетенция же сельских и городских советов, которые избирались на три месяца, согласно Конституции 1918 г., заключалась в проведении в жизнь постановлений высших органов власти и в объединении всей советской деятельности в пределах данной территории. Причем, областные и губернские советы и их исполнительные органы имели право отмены решений «низовых» Советов.[15]

Резолюцией IX Всероссийского съезда Советов (декабрь 1921 г.) вносилась некоторая стабильность в деятельность городских, поселковых и сельских Советов, перевыборы которых проводились теперь один раз в год.[16] Параллельно с этим резко возросла армия низового аппарата: только в РСФСР в 1922 году насчитывалось 120 тысяч сельсоветов, в которых работали 484 тысячи членов.[17] Далее процесс развивался по экспоненте: в соответствии с положением 1924 г. о местных органах власти в сельской местности сельсоветы получили право создавать комиссии и секции для привлечения к работе рядовых активистов, а по положению о городских советах 1925 г. последние образовывались не только в городах, насчитывающих свыше 10 тыс. жителей, но вообще во всех городах и рабочих поселках. Непосредственное руководство всеми областями жизни было сосредоточено в руках исполкомов Советов и их президиумов, что отражало процесс консолидации власти в руках будущей сталинской бюрократии: количественное разбухание аппарата, а также создание прочного и безотказного механизма подчинения этого аппарата Центру.

Помимо исполкомовских работников, ряды местных "начальников" пополняли сотрудники заготовительных организаций, учреждений торговли и кооперации. При этом отделы по внутренней торговле губернских и областных исполкомов действовали на основе двойного подчинения, т.е. входили в структуру отраслевого управления и были призваны неукоснительно проводить политическую линию центральной власти. Наиболее разветвленным из названных аппаратов располагала кооперация в силу той роли, которая ей отводилась коммунистическим руководством в деле социалистического строительства. Разумеется, важнейшую роль на местах играли также органы правопорядка, в первую очередь управления и отделы милиции при исполкомах Советов, также находившиеся в двойном подчинении. Дополняли картину органы социального обеспечения и здравоохранения, образования и культуры.

Конечно, положение местных органов власти было весьма своеобразным - между «молотом» центральной власти и «наковальней» широких слоев населения. С одной стороны, местная власть выступала необходимым буфером между народом и Центром. Именно на нее руководство страны списывало те или иные собственные просчеты и перегибы, совершенно в духе известной сталинской статьи «Головокружение от успехов». Хотя, с другой стороны, нельзя отрицать повсеместного стремления перевыполнить спущенные сверху нормы и задания, чрезмерное усердие в проявлении инициативы. В выступлении Ф. Махарадзе на совещании в ЦК партии с ответственными работниками национальных республик и областей в июне 1923 г. отмечался факт массового закрытия 95% церквей в грузинских селах по инициативе местной администрации, сопровождавшегося случаями убийства, ранения и избиения населения, разграбления церковного имущества, в том числе и членами партии.[18]

Общепризнано тяжелое положение, в которое были поставлены местные органы в годы «великого перелома»: жесткая разверстка сверху заданий по районам, тональность инструкций и конкретных указаний на места по сути перечеркивали содержащиеся в них предупреждения против «увлечений и отрыва от масс». Но и в 20-е годы «приобщение» к власти было поставлено в достаточно жесткие рамки. Во-первых, на протяжении 20-х годов мы видим выстраивание номенклатурной системы, в которой номенклатура № 3 касалась

руководящих кадров на местах. Во-вторых, прослеживается усиление контроля за низовыми структурами власти. Пример тому - зачитанное А.И. Рыковым на XV партконференции в ноябре 1926 г. письмо своего знакомого специалиста из провинции о сверхцентрализации, «которая исходит из недоверия к каждому нижестоящему звену» и порождает бесчисленные обследования центральными и губернскими органами: «Докладов требует центр, докладов требует губерния, докладов требует уезд... Когда же работать?».[19] Весьма показательна в этом отношении разработанная Кубано-Черноморским областным отделом управления инструкция по вопросам низового советского строительства, декретировавшая еженедельность докладов «наверх» о политическом положении, настроениях масс и их отношении к действиям и распоряжениям Советской власти и проводившая линию на четкую фиксацию положения местных советов в общей структуре государственного управления. Так, например, количественный состав исполкомов не мог изменяться без предварительного мотивированного ходатайства перед вышестоящим исполкомом, а члены исполкомов в станицах и аулах, избиравшиеся на 6 месяцев, не имели права выйти из состава раньше срока без согласия вышестоящей инстанции.[20] Факты свидетельствуют, что процесс создания дееспособного аппарата власти проявил тенденцию к сворачиванию местных свобод с параллельным усилением руководства со стороны НКВД и подчинением локальных задач общегосударственным интересам. Например, отказ местных Советов от исполнения (или затягивание) указаний НКВД, как правило, сопровождался со стороны последнего отказом в предоставлении кредитов.

Но двадцатые годы демонстрируют весьма сложную палитру взаимоотношений в треугольнике «Центр - местная власть – население». Нередко на местном уровне директора крупных предприятий получали сверхстатус. Перед нами письмо рабочих Кисловодского кожевенного завода в редакцию ведомственного журнала «Голос Кожевника» от 13 декабря 1926 г. с жалобой на бесхозяйственность и произвол директора кожевенного треста Отто. Весьма показательны строчки, что «мы апеллировать к местным властям не будем, а также там указывалось, если ОТТО удалось втереть очки у себя в Крае, то это ему не удастся сделать в центре».[21] Материалы дела свидетельствуют, что зарвавшийся директор вскоре был арестован, что несомненно повышало степень доверия к высшей власти.

Однако подобные конфликты далеко не всегда разрешались в пользу Центра, особенно в первой половине 20-х годов. Некто Л.Н. Бондаренко из поселка Южный Харьковского округа УССР констатировал существующее «неповиновение и даже презрительное игнорирование высшей власти со стороны низших органов власти».[22] Документы свидетельствуют о весьма прохладном отношении местного начальства к спускаемым сверху циркулярам об образовании различных общественных организаций и о формальном существовании ячеек МОПР, ОСОАВИАХИМа, Общества «Долой неграмотность» и других в провинции.[23] В изменившихся хозяйственных условиях местные органы не терпели огульного вмешательства Центра в дела местной промышленности, а требовали, как минимум, согласованности в принятии решений. Так, в телеграмме в Малый Совнарком в июле 1923 г. председатель Царицынского губисполкома Горбан категорически настаивал, что «персональное назначение руководителей Объединения электростанций должно быть произведено с нашего согласия... все мероприятия технического эксплуатационного характера должны быть строго согласованы Главэлектром с Губэкосо».[24] Местные органы власти пользовались и тем, что нэповский хозяйственный механизм заработал не сразу, а прежний военно-коммунистический агонизировал. Например, Царицынский управторг в январе 1922 г. аннулировал наряды Центра на отпуск лесных материалов, причем отказ мотивировался отсутствием таковых. Тогда как чиновники этой организации распродавали лес частным лицам: на Кавказ было отправлено 36 вагонов для частной продажи и заготовлено еще 250 вагонов.[25]

Если говорить об отношениях между представителями местной власти и населением, то они становятся более понятными через дихотомическое восприятие людьми центральной и местной власти. Нередко первая характеризуется как «своя», радеющая за то, чтобы

«...устроить социализм, т.е. царство божье на земле»,[26] в то время как местное начальство - сродни «полицейским держимордам» старого режима, которые, к тому же, тянутся «... из социалистического рая в капиталистический ад».[27] Дело здесь не только и не столько в идеологической окраске подобного противопоставления. Отнесение всех бед на счет местных властей - характерная примета властных отношений 20-х годов: «... мы полагаем, что подлинная советская власть не такая, как ее проводят на местах различные Южсовхозы и ЦИКи и надеемся, что голос наш будет услышан подлинной Рабоче-крестьянской властью, и мы наконец получим свободу и право на человеческое существование».[28] Политика местных властей рассматривается зачастую как «несправедливое распоряжение во всех отраслях, как по земельному делу, так равно и по суду», а причина последнего видится в том, что во «всех вышеуказанных властях люди сидят большинство не по желанию народа посредствам выборов, а через родство и знакомство».[29]

Думается, что подобные настроения были не только и не столько результатом наивности сельских жителей (как это считают отдельные авторы), якобы принимавших за местные перегибы то, что на самом деле выражало суть большевистской политики в деревне,[30] сколько сознательной игрой на противоречиях местной и центральной власти. При этом последняя, как правило, идеализировалась или, по крайней мере, на нее не возлагалась ответственность за безобразия, хаотичность и неэффективность в действиях мелкого низового начальства. Она, при всей возможной неоднозначности ее восприятия, рассматривалась как адресат для высказывания накопившегося раздражения по поводу облика низовой бюрократии, составляющей основание советской пирамиды власти. Хотя представления о центральной власти не оставались неизменными на протяжении двадцатых годов. По одному из анонимных писем из России в редакцию «Социалистического вестника» (Берлин) явственно прослеживается трансформация образа М.И.Калинина - совсем недавно «изо всех честнейшего» вождя – в глазах рабочих. Речь в письме идет о рабочем собрании в Подольске в ноябре 1928 г., где «всероссийскому старосте» удалось вырваться из толпы только с помощью конных чекистов. Один из старых рабочих прямо высказал Калинину в лицо: «Тяжело приходится тебе, Михаил Иванович! В деревне - под мужика рядишься, о его избе да сохе печалишься, на заводе - товарищами рабочих называешь, все вспоминаешь как у станка стоял. А думки то твои не с нами, рабочими и крестьянами, а в Кремле с твоими компаньонами. Нутро твое уже к сытой еде привыкло, о картошке и хлебе 1заботы нет. Чего тебе о дырявых сапогах голову ломать, когда навсегда едешь. Говоришь ты с нами, а ума раздвоение у тебя. Оттого что к чему в речах твоих - непонятно, да и сам ты навряд знаешь». Когда же Калинин сослался на свое высокое положение Председателя ЦИК, его прервали неуважительными возгласами: «Кто тебя выбирал?», «Когда уже сменишься?»[31]

Что же касается выборности местного руководства, то и здесь население не питало больших иллюзий. Может быть поэтому в основе перевыборов ноября-декабря 1921 г. лежали скорее покорность и индифферентность населения в восприятии Советской власти, чем сознательная политическая ориентация. Но затем положение меняется. Если сначала избирательные кампании, проходящие под лозунгом организации и укрепления низовых органов Советской власти, демонстрировали повышение удельного веса коммунистов в волостных Советах, то уже в 1924 г. повышение избирательной активности в сельских районах привело к непрогнозируемой активизации кулачества и совершенно незначительной заинтересованности бедняцкой массы в результатах выборов.[32]

В ходе избирательной кампании 1925-1926 гг. по сравнению с предыдущими выборами, заметно уменьшилось число лиц, лишенных избирательных прав. Впервые отчеты Советов и выборы их нового состава стали проводиться отдельно - такое разделение позволило подробнее обсудить деятельность депутатов. Но попытки открытого сопоставления взглядов и позиций кандидатов в депутаты нередко ограничивались. Там же где «демократизация» выборной системы действовала, это порождало очередной виток напряженности. «Дорогой М[ихаил] И[ванович], если бы вы посмотрели как у нас

проводились последние выборы в совет. Это были не выборы, а междоусобная война. Это указывает на то, что крестьяне-хозяева хотели войти во власть своего общества, потому что уже больно надоело, и почти окончательно разорили нас эти чужие бесхозяйственные руководители», - это строчки из письма крестьян Ставропольского округа М.И. Калинину от 20 марта 1925 г. - прямая констатация «всех и вся зависимость ничуть не от нас, трудовых хлеборобов-крестьян, а совершенно противоположно - от сельских и деревенских руководителей - комиссаров и начальников».[33]

Кампания середины 1920-х гг. по усилению руководящей роли сельсоветов, которые рассматривались как олицетворение Советской власти на местах, преследовала цель вытеснить с «властного поля» традиционные органы управления - сходы крестьян. Работа по созданию беспартийного крестьянского актива, осложненная формальным подходом местных партийных организаций и отсутствием критериев определения актива (чаще всего к активу относили тех крестьян, которые посещали открытые собрания деревенских партячеек), проходила в спешке, что приводило к тому, что выделенный актив на самом деле не пользовался авторитетом у крестьянства. Не всегда и сам актив безоговорочно поддерживал государственную политику по отношению к крестьянству: были даже отмечены случаи выступлений за «Советы без коммунистов» и попытки создания самостоятельных крестьянских организаций.[34]

В итоге первой открытой избирательной кампании во многих городских советах заметно уменьшилось представительство рабочих и коммунистов, что было воспринято руководством партии как угроза власти. Отсюда резко взятый курс на ужесточение избирательного законодательства, в результате чего число "лишенцев" в городах РСФСР увеличилось с 21,9 тыс. в 1926 г. до 61,4 тыс. в 1927 г. В числе устраненных от участия в выборах оказалось немало интеллигенции. Так, в списках лишенцев села Спасс-Клепики оказалось до трети учителей города. Поборники "чистоты классовой линии" города Саранска в список лишенцев включили всю труппу местного театра. Итогом этих мер стало снижение к концу 20-х годов доли депутатов горсоветов с высшим и средним образованием: если в 1926 г. 4,2% депутатов имели высшее и 16,9% среднее образование, то в 1929 г. их удельный вес сократился до 3,4% и 13% соответственно.[35] Наследие Гражданской войны и жесткие установки культурной революции на создание управленца «нового типа» - практического работника, преданного советскому строю и укрепляющего его мощь, - восторжествовали над идеалами и профессионализмом старой земской интеллигенции. Политический аспект (преданность руководству) признавался главным критерием при подборе кадров.

Тому есть ряд причин. Политическим лидерам пришлось рекрутировать кадры управления из малообразованных и малокультурных людей. «Мы не утописты. Мы знаем, что любой чернорабочий и любая кухарка не способны сейчас же вступить в управление государством», - утверждал В.И. Ленин.[36] Но это, отнюдь, не отрицало возможности их участия в низовых звеньях властной пирамиды, которые рассматривались верхами (по крайней мере это отслеживается на уровне официального дискурса) как «школа управления». Собственно к кадровой политике, как таковой, большевики смогли приступить лишь с началом мирного времени, ибо ранее вся политика заключалась в том, чтобы найти человека, способного командовать. Соответственно, война породила особый тип руководителя, ставшего определяющим на долгие годы, для которого главным было неукоснительное выполнение приказов вышестоящих органов. Постепенно в период нэпа в среднее звено управления, расталкивая прежних руководителей, стали продвигаться люди, оставшиеся не удел и считавшие, что им воздано не по их революционным заслугам. Кстати, жалобы на это типичны для этого времени.

Особенно это было характерно для членов партии. Кадровая проблема в среднем и низовом управленческих звеньях стала катастрофической после чистки 1921 г. Проводившаяся с июля 1921 г. Всероссийская перепись ответственных работников, касавшаяся всех работников губернского и уездного масштаба, показала крайне неудовлетворительный состав партийных кадров и прежде всего по социальному критерию.

Дабы исправить положение было решено создать систему учета и распределения кадров, которая предусматривала персональное отслеживание кандидата по всем ступеням его служебной карьеры. Постановление октябрьского (1921 г.) Пленума ЦК «Об учете ответственных работников и порядке их распределения» предполагало усиление учетного аппарата: учету подлежали все пригодные для работы члены партии, как занимавшие в тот момент ответственные посты, так и ранее занимавшие их не менее 6 месяцев, а также работники, вновь выдвигаемые на ответственные должности, включая уездный уровень. В этих целях в 1922 г. в циркулярном письме «Об учете резерва работников» ЦК предложил всем парткомитетам создать резерв работников с перспективой их выдвижения на руководящие должности.[37] Хотя в первой половине двадцатых годов карьера членов партии с небольшим стажем имела четко определенные пределы: высшие партийные органы формировались из партийцев с подпольным стажем или вступивших в РКП в годы Гражданской войны.

По подсчетам В.Б.Жиромской в 1923 г. в городах представители интеллигенции, занятые высококвалифицированным умственным трудом, составляли 425 тыс. (или 4,5%) самодеятельного населения городов. Тогда как служащих в городах было 2,2 млн. человек. Среди старшего административного аппарата (члены советов, президиумов, коллегий, руководители предприятий) интеллигенция составляла 147,5 тыс. человек или 34,7% всей интеллигенции страны.[38] Ситуация резко изменилась в связи с массовым пополнением партии в 1924 г. в ходе так называемого «ленинского призыва»: в партию, а затем в аппарат хлынула масса невежественных людей, которые легко поддавались давлению сверху и могли быть лишь исполнителями политической линии Центра. «Выдвиженцы» этой поры, составившие активную часть функционеров на уровне уезда, быстро усвоили административный стиль работы с его казенщиной, подхалимством и карьеризмом, превратившись в особый слой управленцев со своими интересами и нравами. Ю. Ларин так характеризовал руководителя новой волны: «... узкий практицизм крестьянина, недостаточно «оплодотворенный» принципиальной выдержкой; поверхностное наездничество мелкобуржуазного интеллигента, не побежденное еще острым чувством правды жизни; интуитивность поведения, руководство только стихийным классовым инстинктом, без достаточно строгой продуманности всей обстановки...».[39]

Специфические качества местной власти наиболее ярко проявлялись по мере удаления от центра к периферии, что наглядно продемонстрировано П.В. Пановым на примере партийных и советских работников областного, губернского, окружного и районного звена уральского региона. Во-первых, на протяжении 20-х годов наблюдалась неуклонная тенденция падения образовательного, а, следовательно, и общекультурного уровня «местной политической элиты»: если в 1922 г. 5,6% работников имели высшее образование, а 25,9% - среднее, то спустя 3 года - соответственно 2,1% и 12,1%. Из указанной тенденции выбивались только работники районного звена власти, но у них уровень образования был настолько низок, что в 1926 г. более 90% членов райисполкомов окончили лишь начальную школу. Во-вторых, в течение всего нэповского десятилетия на местах уменьшилась доля лиц, имевших дооктябрьский партийный стаж. На низовом уровне уже в первой половине 20-х годов к власти приходит поколение коммунистов, вступивших в партию в годы гражданской войны (их доля достигает 70-80%).[40]

Эти функционеры в своей массе не только не могли понять задачи нэпа, им даже чисто психологически было трудно его принять. Особенно отличались те регионы, где были сильны анархические традиции красных партизан. В этих условиях номенклатурная система стала защитным механизмом против проникновения в аппарат «чуждого» элемента, грозившего подорвать контроль Центра над провинцией и непартийными структурами. Те же, кто оказался за бортом номенклатурного корабля (прежде всего низовая деревенская власть), находились в весьма тяжелом и двусмысленном положении, в том числе по причинам материальным. Например, бегство со своих постов волостных работников было связано с риском потери своего хозяйства и материальной необеспеченностью. Кроме того,

отпугивал и сам характер деятельности низового аппарата, который в прессе оценивался как «мертвящий всякое дело канцеляризм», когда исполнение распоряжений сводилось к рассылке циркуляров.[41]

Немаловажное значение в положении низовой власти играли ее финансовые возможности и, прежде всего, отсутствие местных бюджетов, возможность составления и утверждения которых была предоставлена только Конституцией 1924 г. Но материальные средства сельсоветов были очень невелики: в 1926/27 г. из 57310 сельских Советов РСФСР собственные бюджеты имели лишь 1720 или 3%, (42) причем даже там, где были бюджеты (300-500 руб.), средств явно не хватало на иные цели, кроме содержания самих сельсоветов и школ, на что затрачивалась основная масса средств. Неудивительно, что крестьяне в середине 20-х годов рассматривали сельсоветы как административные органы, основной функцией которых было проведение различных кампаний и выполнение распоряжений вышестоящих органов власти. Действительно, 77% вопросов, рассмотренных сельсоветами в 1926 г., относились к административной, организационной и культурной областям, и лишь 23% вопросов касались хозяйственно-земельных дел.[43]

В этих условиях решающее значение в рассмотрении хозяйственных вопросов имели земельные общества, которые обладали средствами, превышающими материальные возможности сельсоветов в несколько раз. Так как часть средств земобществ расходовалась на зарплату работникам сельсоветов, это ставило последних в зависимое положение от обществ. Например, когда в одном из районов Северо-Кавказского края Советы несколько раз отказались выполнить волю земобществ, им на следующий год не было отпущено ни копейки. В результате у населения складывалось впечатление, что «сход - хозяин, а сельсовет – приказчик». Исключение составляли Северный Кавказ и в АССР Немцев Поволжья, где руководящую роль, как правило, играли сельсоветы. Причиной того было раннее введение сельских бюджетов в этих регионах, а также передача в распоряжение сельсоветов доходов от земельных участков, не используемые членами земельных обществ.[44]

С другой стороны, как отмечалось выше, неудовлетворительное материальное положение руководящих работников низового аппарата являлось одной из причин высокой текучести кадров. В Вологодском уезде, например, состав председателей сельсоветов обновился за год после выборов 1927 г. на 73%, секретарей сельсоветов - на 88%; в Тверской губернии за два года сменилось около 60% председателей, а в ряде сельсоветов Северо-Кавказского края мена председателей происходила 8-10 раз в год.[45] Такая чехарда вела к тому, что к руководству ежегодно приходили крестьяне, не имевшие опыта практической работы, часто недостаточно знавшие законы и инструкции. Наглядным примером массовости нарушения законности на местах служит статистика органов прокурорского надзора, которые в первом полугодии 1926 г. по РСФСР опротестовали 2529 постановлений сельсоветов, что составляло 24,6% от всех опротестованных прокуратурой постановлений; во втором полугодии 1926 г. - 4032 (26,8%), а в первом полугодии 1927 г. - 6840 (31,8%).[46] Соответственно росло количество жалоб крестьян на действия местного начальства.

Центр же беспокоило то, что крестьяне на основе плохой работы того или иного волисполкома и сельсовета часто судили о советской власти вообще.[47] Недовольство крестьян вызывали административный нажим в ходе выборов в Советы, система «назначенчества», внеконституционное лишение избирательных прав. Свое отношение «к выборам без выбора» крестьяне чаще всего проявляли путем отказа от участия в избирательной кампании. Но с другой стороны, участие крестьян в формировании местных органов власти рождало ощущение причастности к управлению государством. Значение местных органов власти крестьяне выражали простой, но емкой фразой: «Сельсовет - это все, без него Москва не продышет».[48] Эта двойственность по отношению к местной власти (как к принципу и как к реальной практике) оставалась существенной характеристикой менталитета основной массы населения весь период нэпа.

Этим вполне логичным выводом можно было бы завершить рассказ о положении местной власти, если бы не одно НО. Не вызывает сомнений то обстоятельство, что исследование системы сложных общественных связей требует обращения к свидетельствам людей, представляющих различные социальные слои. Думается, что представители местной власти, о которых часто забывают при этом, не исключение. Документы свидетельствуют, что на уровне низовой власти кипят страсти иногда почище гамлетовских. Наглядный пример тому, письмо жителя хутора Большая Таловая Донского округа, бывшего председателя сельсовета В.И. Бутченко от 12 февраля 1927 года на имя своего знакомого и бывшего сослуживца, теперь члена ВЦИК Н.Т. Опанасенко с просьбой помочь в восстановлении в избирательных правах. В послании явственно слыша зависть низового работника к представителю высшей власти, волей случая выброшенного «из толщи крестьянской массы к Великому рулю Социалистического государства, к рулю того великого корабля, имя которому С.С.С.Р., иначе говоря «от сохи к рулю Социалистического Общества». По приезде Бутченко на хутор в 1924 г. «органы управления стояли не на высоте своего положения»: «Председателем с[ель]/совета был некий Скворцов, человек не то что любит выпить, а просто алкоголик грубый и почти не грамотный человек. И этот человек почти без контрольно и даже самостоятельно вершил судьбы населения хутора». Следующий председатель сельсовета, некто Ткаченко, «просто до тех пор допился, что даже замотал 300 руб[лей] налоговых денег». После отдачи прежних председателей под суд за растрату, автору письма, возглавившему сельсовет весной 1925 г., в помощь было направлено два партийца из райисполкома. Но это не смогло предотвратить конфликт между беспартийным председателем и секретарем сельсовета - кандидатом в члены партии: отношения испортились «в силу того, что этот тов[арищ] переселенец из Сибири, Славгородского Округа, выдавал себя за холостого, познакомился с одной девушкой, которая от него забеременела, потом бросил и оказалось, что он женат, не разошелся с женой». После этого молодой коммунист «завязал интимную связь уже с замужней женщиной, хозяйкой квартиры, где было нанято помещение для канцелярии с[ель]/совета, и эта связь дошла до того, что эта парочка в своих действиях перестала скрываться не только от посторонних людей, но даже и от мужа и хозяина квартиры сельсовета. Последний человек был слабохарактерный и ничего не мог поделать со своей женой, впоследствии начал пить и в пьяном виде буянить в сельсовете. Конечно, население было на его стороне и по адресу сельсовета, а главным образом председателя такового, посыпались как устные, а также и письменные заявления протеста». Отказ в квартире обострил отношения между председателем и секретарем, который стал писать доносы в ячейку, к которой был прикреплен сельсовет. Поэтому при перевыборах сельсовета при поддержке уполномоченного от партячейки председателем был избран зять уполномоченного по землеустройству. После чего новый председатель и секретарь организовали травлю беспартийного Бутченко: «... весной 26-го года пускается слух, что якобы я Колчаковский офицер», на маломощное хозяйство бывшего председателя не были распространены выделенные льготы по единому сельхозналогу, и он был лишен избирательных прав. Попытки же найти справедливость в коридорах местной власти - в частности у секретаря райисполкома - разбили в нем «вдребезги всю веру в то, что есть какая-то так называемая справедливость не только среди обыкновенной народной массы, но даже среди той группы людей, которая как будто бы посвятила себя для великого дела, для дела постройки великого Советского Здания Социализма»,[49] подтвердили старую истину что, «до бога высоко, а до царя далеко».

«... Произвол, смягчаемый, однако, всеобщим разгильдяйством»

Вынесенные в заголовок слова М.Е. Салтыкова-Щедрина как нельзя лучше характеризуют массовость произвола на всех уровнях властной иерархии в годы нэпа. Хотя следует заметить, что ничего необычного в этом не было. Подобная картина вполне обыденна для времени Гражданской войны, когда злоупотребления приняли повсеместный

характер. Самая настоящая вакханалия творилась в провинции. Вот, например, как оценивал положение в Козловском уезда Тамбовской губернии завполитбюро ЧК в начале 1921 г.: «Все стоящие у власти положительно ни в чем не нуждаются и даже имеют предметы роскоши, как, например, белая мука, варенье, мед. Все это отобрано у крестьян. Конфискованные у крестьян коровы розданы ответственным работникам. Коммунисты, преследующие идею и несущие в равной степени с массой все тяжести революции, так редки, как светлый маяк среди безбрежного моря».[50]

Материалы перлюстрации показывают, что из 82 крестьянских писем 20-х годов, упоминающих о поведении местной власти, 79 (96%) отзывались о ней крайне отрицательно, отмечая пьянство, взяточничество и грубость деревенских коммунистов.[51] Не слишком отличались и оценки городских властей. Но сравнительно немногие из корреспондентов пытаются обобщать и анализировать свои наблюдения. Хотя и без этого в письмах с мест возникает разнообразная и впечатляющая картина методов управления, стиля жизни и нравов начальствующего сословия, с представителями которого ежедневно сталкивались сельские и городские жители.

Произвол приобретал различные формы и масштабы, иногда выливаясь в откровенный бандитизм. Например, получило известность так называемое «шахуновское дело» в Татарии, когда в 1924 г. органами ОГПУ была привлечена к ответственности банда преступников, орудовавшая в районе в течение 5 лет. В ходе следствия выяснилось, что с преступниками были связаны местный следователь и районный прокурор. Видимо по этой причине правосудие «восторжествовало»: дело было прекращено на том лишь основании, что копии донесений органов сыска не были заверены соответствующим образом.[52] По Тамбовской губернии за 1924 г. к ответственности за бездействие, халатность и превышение власти было привлечено из 698 председателей сельсоветов - 248, из 286 председателей и членов волисполкомов - 172.[53]

Письмо жителя деревни Савино Владимирской губернии А.Г. Меркулова М.И. Калинину 17 августа 1926 г. весьма образно рисует процесс трансформации местной власти: «Коммунист, попав на хорошую должность, начинает мало по малу отделяться от окружающего. Он начинает гнушаться беспартийной массой, между тем, как он должен среди беспартийных вести работу. Начинает заводить знакомство с более знатными людьми, которые побогаче, попристойнее других, а с простонародьем и знаться не хочет. Смотришь, он позволяет себе привилегии, потом строит себе шикарный дом, не говоря уже про мебель и обстановку, нанимает себе прислугу, между тем, как жена его ничего не делает...».[54] Нередко самовольничало даже бывшее начальство. Некто К. Скороходов из Самарской губернии в письме в «Крестьянскую газету» в декабре 1927 г. приводит факт, как в ближайшем селе несколько коммунистов образовали коллектив в составе бывших властей (председателя волисполкома, председателя волкомитета бедноты, бывшего командира пулеметной команды Уральского фронта) и самовольно нарезали себе землю.[55]

Поскольку на местные органы власти была возложена вся основная работа по исчислению налога (определение объектов обложения, установление соответствующего разряда урожайности, размеров налога и сроков его сдачи), то от состояния низового советского аппарата и методов его деятельности в значительной степени зависела результативность осуществления налоговой политики. Однако многие советы продолжали действовать старыми, военно-коммунистическими методами: наказывали неплательщиков в уголовном и в административном порядке. Особенно обременительными для крестьян были денежные штрафы, зачастую превосходящие сумму налога. В Нижегородской губернии к тому же повсеместно практиковались аресты неплательщиков. Так, средний процент арестованных по Лукояновскому уезду доходил до 40-50%, а в Кирюшинской волости Городецкого уезда целиком были арестованы жители трех деревень.[56] В свою очередь, повсеместные факты превышения власти не могли не вызвать недовольства крестьян. Например, в письме крестьян Кончауровской волости Вятской губернии во ВЦИК отмечалось, что «население не понимает, что у нас в РСФСР власть Советов и живет в

ожидании какой-то новой власти».[57] Понятно, что подобные настроения не могли не беспокоить руководство страны. Тем более что это подтверждалось сводками соответствующих органов.

Перед нами выдержки из доклада начальника Информотдела ГПУ Ашмарина в Секретариат А.И. Рыкова «Об экономическом и политическом положении крестьян за январь и февраль 1923 г.»: «Наряду с непосильностью налогов, деревню до крайности раздражает неприемлемая для крестьянина система их взимания, которую он определяет, как отсутствие всякой системы. ... Чередующиеся одна за другой налоговые кампании создают у крестьянина впечатление одной «бесконечной» кампании. Но наиболее ощутительным злом несовершенства налоговой системы является полная неопределенность для налогоплательщика в вопросе о максимуме общей суммы ценностей, долженствующих быть им уплаченными в счет всех налогов, взятых вместе, - неопределенность совершенно непозволяющая крестьянину рассчитать свой годовой бюджет, а стало быть строить какой бы то ни было план восстановления своего хозяйства. У крестьянина нет никакой уверенности в том, что выполнив сегодня один налог, он не должен будет завтра выполнить другой, о котором доселе ему ничего не было известно. В особенности неожиданными для деревни являются всевозможные местные волостные налоги...». При этом одни проявления произвола тянут за собой другие: «Пьяный разгул в деревне не мог, конечно, не захватить и провинциальных совработников. И действительно: крестьяне нередко в ответ на противосамогонную агитацию указывают на пьянствующих членов сельсоветов, волисполкомов, милиционеров и совработников, в особенности командированных в село из уездного или даже губернского центра. ... Руководители милиции сплошь и рядом не только досуг свой, но и служебное время проводят в попойках с деревенскими властями, коммунистами, учителями, попами и кулаками». Вывод опять же далеко не оптимистичный для власти: «Только свежее еще воспоминание о вчерашнем голоде 21 года и государственно-общественной помощи, организованной для деревни соввластью в те дни, только удовлетворение переходом к НЭП и общим направлением политики соввласти не перестающей провозглашать смычку города с деревней, только начинающееся упорядочение работы переизбранных сельсоветов и волисполкомов и, наконец, только удовлетворение урожаем, несмотря на тяжесть налогов и дороговизну фабрикатов - так сказать по "инерции" все еще продолжают «советизировать» политнастроения деревни и удерживать пока что в скрытых и весьма неясных формах крестьянское недовольство экономическим положением деревни, обвиняющей соввласть пока только в увлечении налогами и приписывающей дороговизну фабрикатов не столько «регулированию» цен, сколько «рыночной стихии»...".[58]

Вот еще один весьма любопытный документ - справка о местных самочинных налогах, подготовленная в начале 20-х годов для наркома финансов Г.Я. Сокольникова, в которой виртуозная самодеятельность местных органов власти наводит на аналогии с прибыльщиками времен первых московских царей. Процент отчисления с самогонщиков в комитеты взаимопомощи (Павлодарский уезд), подужный (с дуги) сбор на катающихся на масленице (Новоторжский район), налог на право въезда в город (Вятка), налог с каждого окна (Луга), подымный налог с печных труб (Луга и Боровичи), сбор на выписку газет (Одесса) и за право учения (Нальчик), налог на обмундирование милиции (Одесская губерния), - этот примечательный список столь же пространен, как обширна наша многострадальная Родина.[59]

Все же стремление сохранить контроль над местами нередко заставляло центральные ведомства вмешиваться в ход событий и решать их в пользу жалобщиков. Вот один из примеров подобной политики – жалоба председателя Алексинского сельскохозяйственного кооперативного огородного товарищества Тульской губернии Ф. Коллонтай секретарю ВЦИК А.С. Енукидзе на несправедливость налогообложения со стороны Алексинского уездного финотдела и телефонограмма из Орготдела ВЦИК от 12 марта 1923 г. за подписями заместителя заведующего Орготдела Котомкина и секретаря Председателя ВЦИК Рубинштейна в Тульский губфинотдел с требованием пересмотреть вопрос об окладе

гражданского налога: вместо 50 рублей - 5 рублей с члена товарищества и 2,5 рубля с членов их семей.[60] Как видно из телефонограммы, завышение налога составляло десятикратный размер. Иначе как налоговым беспределом, подобную политику назвать нельзя.

Причем подобные случаи произвола, как впрочем и вмешательства центральных органов, носили весьма распространенный характер. Письмо уполномоченных граждан города Могилева во ВЦИК (март 1923 г.) рисует картину, достойную пера Николая Васильевича Гоголя: «В пользу Отдела Благоустройства взыскивается до 20 всех сборов и налогов и вот какие из них:

Взыскиваются частным порядком большие суммы на ремонт мостов и пешеходок общего пользования только с незначительной части населения, живущего по соседству с ремонтируемыми сооружениями, а между тем подобные взыскания допустимы лишь в общем порядке сметных ассигнований и расходов и не иначе, как со всего населения.

Облагаются коровы, телята, свиньи, собаки и даже дворовые и другие домашние животные - по 10 мил[лионов] руб[лей] штука крупного скота и по 2 мил[лиона] руб[лей] штука мелкого скота, чего никогда не было, так [как] все это составляет предмет первой необходимости. Взыскивается плата в размере до 18 мил[лионов] руб[лей] /с марками/ за установку в квартирах переносной железной печи, что коснулось главным образом неимущего класса, вынужденного сократить топливо вследствие дороговизны дров. Установлен сбор по 15 мил[лионов] руб[лей] со двора за проверку состояния строений без различия объема домовладения, что несправедливо по отношению окраинных граждан, владеющих мизерными избушками.

Взыскан 5% оценочный сбор со стоимости имуществ, определенный по валовой доходности 1914 года, тогда как валовая доходность их к настоящему времени понизилась на 90%, расходы же по содержанию имуществ и ремонту их повысились на 500%, ввиду вздорожания строительных материалов и других предметов обихода. Бездоходность имуществ возникла главным образом и по той причине, что громадное количество муниципализированных домов разрушено по недосмотру и отсутствию хозяйственности, благодаря чего члены профсоюзов, служащие и военные лица размещены по частным домам при совершенно низкой для них расценке арендной платы.

Введен с этих бездоходных имуществ налог в размере 1% со стоимости строений по той же отжившей валовой доходности 1914 года и по курсу 1золотого рубля, что также составляет крупную сумму обложения, препятствующего положительно ремонту сильно изнашивающихся строений. Далее, установлены квартирный налог, налог с промышленных садов и огородов и т.д. и т.д.

В довершении всего этого для Отдела Благоустройства с граждан назначена арендная плата за земли как быв[шие] городские, так и 1быв[шие] собственные, находящиеся в черте города и даже произвольно захваченные для этой цели из уезда полевые и луговые хозяйства, а также хутора и целые поселения, платящие продналог и другие сборы, установленные с селян.

За невзнос арендной платы в сроки к 1-му марта и к 1 июля граждане караются в размере 2-х процентов за каждый просроченный день и, кроме того, подвергаются в административном порядке штрафу до 300 р[ублей] золотом или принудительным работам до 3-х месяцев».[61]

Невольно приходят на ум слова одного из героев сказок Д. Родари, посетовавшего на поведение населения, обложенного налогом на воздух: «стали меньше дышать». Но в у российского крестьянина, в отличии от сказочных персонажей, оставалась еще надежда на заступничество Москвы: «Полагаем, Советская власть в лице ВЦИК заставит кого следует исполнять свою обязанность в отношении охраны трудовых хозяйств, о поощрении промышленного огородничества и садоводства, а также умерить вообще стремления к переобложениям населения. При этом просим о приостановлении взысканий, впредь до разбора нашей настоящей жалобы».[62] На этот раз крик о помощи был услышан. В деле имеется копия циркулярного письма председателям губисполкомов от 9 ноября 1922 г. за

подписью М.И. Калинина с критикой самочинной налоговой политики и сепаратизма местных властей и выписка о результатах расследования заявления граждан Могилева в управлении налогами Наркомфина от 24 октября 1923 г., которая констатирует справедливость жалобы и отмену незаконных сборов Гомельским губисполкомом.[63]

Конечно, нельзя сказать, что критика представителей местной власти совершенно не волновала обитателей Кремля. На некоторых письмах, вместо стандартной надписи «В архив» стоят резолюции «Разобраться и доложить». Но Россия велика, и «на каждый чих не наздравствуешься». Все попытки усиления контроля, в частности, с использованием присылавшихся на места представителей центра, разбивались о невозможность охватить этим контролем все низовые аппараты власти в столь огромной стране, как СССР. Поэтому многие подобные обращения, как правило, возвращались на рассмотрение тех, на кого жаловались. А жалобщики оказывались в положении унтер-офицерской вдовы, которая сама себя высекла. Действительно, «умом Россию не понять...». Но, думается главное другое. В целом состояние местной власти в 20-е годы не было чем-то аномальным, а скорее являлось следствием эволюции политической системы большевизма и вполне адекватной противоречивой нэповской «модели» формой политических отношений.

Новая кадровая политика в этих условиях все больше ограничивалась требованием от низового актива полной лояльности к вышестоящим эшелонам власти. Тогда как профессионализм, «коммунистическая нравственность» и скромность в быту отходили на второй план. Начальник ОГПУ Саратовской губернии сообщал ответственному секретарю губкома партии Варейскису , что бывший председатель губисполкома Ерасов при отъезде в Москву «разгромил свою квартиру»: «вывезена была вся, без исключения, мебель, принадлежащая ГКО, увезено пианина Губоно. Отвернуты от дверей все ручки и замки. В печах взяты вьюшки и дверцы. Со стен и потолка сорваны все люстры, канделябры, штепселя и попорчены провода. Сняты некоторые двери, лестница из погреба увезена к теще на квартиру. Вызывались на квартиру во время отъезда столяры, которым поручалось вынуть из двери зеркальное стекло и заделать досками...». На VIII Астраханской губпартконференции сообщалось, что в августе 1923 г. члены губкома и губисполкома выдали себе по два пуда муки. В ответ на указание секретаря контрольной комиссии на неэтичность подобной меры в условиях голода, «в секретном порядке было решено выдать... членам Контрольной комиссии такой же паек дополнительно за молчание...».[64] Да и от скромности местные власти отнюдь не умирали. Так, например, назначенный в 1921 г. председателем Астраханского губчека Степной начал свою деятельность в городе с переименования одной из улиц в свою честь.[65]

Все эти и другие сюжеты помогают при выяснении больших вопросов. Анализ архивного материала показывает наличие в развитии местных органов власти двух основных тенденций: тенденции к демократизации, стихийно шедшей снизу, и тенденции к авторитаризму, организационно поддерживаемой сверху. Но постепенно более мощная тенденция к авторитаризму подавила стремление к демократизации, чему в немалой степени способствовали сами местные власти. Так, в июне 1925 г., выступая на сессии Тверского губисполкома, его председатель В.А. Алексеев отмечал, что «если муж жену любит и ревнует, тогда он ее бьет, а если не любит, то и не бьет, так и у нас: если крестьянин любит власть, значит ругает ее...».[66] Подобные «бытовые» определения сущности власти как нельзя лучше отражали процесс формирования административно-карательной системы, для которой был неприемлем сам принцип самоуправления. Советы всех уровней фактически выводятся с политической арены, просто дублируя партийные решения.

ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Репина Л.П. Теоретические поиски 80-х годов: проблема синтеза // Социальная история. Ежегодник, 1998/99. М., 1999. С. 21,23.

2. Соколов А.К. Социальная история России новейшего времени: проблемы методологии и источниковедения // Социальная история. Ежегодник, 1998/99. М., 1999. С. 69.

3. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 32. Д. 18. Л. 41.

4. Панов П.В. О некоторых противоречиях нэпа: политика и экономика // Нэп: завершающая стадия. Соотношение экономики и политики. М., 1998. С. 46.

5. Власть Советов. 1921. № 1. С. 4.

6. Никулин В.В. Власть и общество в 20-е годы. Политический режим в период нэпа. Становление и функционирование (1921 - 1929 гг.). СПб., 1997. С. 45.

7. См.: Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского союза. М., 1991. С. 78-79; Джавланов О.Т., Михеев В.А. Номенклатура: эволюция отбора. М., 1993. С. 20-21.

8. Ибрагимова Д.Х. НЭП и перестройка. Массовое сознание сельского населения в условиях перехода к рынку. М., 1997. С. 204-205.

9. Более подробно данная проблема рассмотрена в следующих исследованиях: Лившин А.Я. Изучение системы власти на местах в 1920-е гг. // Материалы международной научной конференции «Государственное управление и современность». М., 1998. С. 169-170; Лившин А.Я., Орлов И.Б. Власть и народ: «сигналы с мест» как источник по истории России 1917-1927 годов // Общественные науки и современность. 1999. № 2. С. 94-104.

10. ГА РФ. Ф. 130. Оп. 4. Д. 240. Л. 32-33.

11. Пивовар Е.И. Изменения в аппарате управления в 20-е годы // Историческая правда о Советском Союзе 20-30 годов. Материалы международного симпозиума. М.; Алма-Ата, 1991. С. 69-71.

12. См., например: Кудюкина М. «Мужик вам наплюет на вашу политику...»: отношение крестьян к власти во второй половине 20-х годов // Россия XXI. 1997. № 3/4. С. 160-180.

13. Литвак К.Б. Политическая активность крестьянства в свете судебной статистики 1920-х годов // История СССР. 1991. № 2. С. 133-133,136-138.

14. Цит. по: Царевская Т.В. Преступление и наказание: Парадоксы 20-х годов // Революция и человек. Быт, нравы, поведение, мораль. М., 1997. С. 215-216.

15. Декреты Советской власти. М., 1959. Т. 2. С. 560.

16. Съезды Советов в документах. 1917-1936 гг. М., 1959. Т. 1. С. 180.

17. Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С. 157.

18. Тайны национальной политики ЦК РКП. Четвертое совещание ЦК РКП с ответственными работниками национальных республик и областей в Москве 9-12 июня 1923 г. М., 1992. С. 148.

19. Цит по.: XV конференция ВКП(б). Стенограф. отчет. М.; Л., 1927. С. 117-119.

20. Хлынина Т.П. Советы и традиционное общество Юго-Востока Европейской России // 1917 год в судьбах России и мира. Октябрьская революция: от новых источников к новому осмыслению. М., 1998. С. 271-272.

21. ГА РФ. Ф. 5545. Оп. 3. Д. 11. Л. 5.

22. РГАЭ. Ф. 396. Оп. 6. Д. 114. Л. 649-652об.

23. Ильина И.Н. Общественные организации России в 20-е годы // Социальные реформы в России: теория и практика. Вып. 3. М., 1996. С. 106.

24. ГА РФ. Ф. 130. Оп. 7. Д. 208. Л. 2.

25. Виноградов С.В. Нэп: опыт создания многоукладной экономики. М., 1996. С. 39.

26. ГА РФ. Ф. 1235. Оп. 62. Д. 1. Л. 61-62.

27. Там же. Оп. 62. Д. 1. Л. 124; Оп. 98 Д. 2. Л. 90.

28. Там же. Ф. 1318. Оп. 2. Д. 16. Л. 118.

29. Там же. Ф. 4085. Оп. 22. Д. 564. Л. 4.

30. См., например, Дьячков В.Л., Есиков С.А., Канищев В.В., Протасов Л.Г. Крестьяне и власть (опыт регионального изучения) // Менталитет и аграрное развитие России (XIX-XX вв.). Материалы международной конференции. М., 1996. С. 152.

31. Социалистический вестник. 1929. 9 января. С. 16.

32. См.: Молотов В.М. Итоги перевыборов Советов 1925-1926 гг. Июльский объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) 1926 г. М.;Л., 1926. С. 3-6.

33. ГА РФ. Ф. 1235. Оп. 61. Д. 223. Л. 17-21.

34. Кудюкина М.М. Органы управления в деревне: сельсовет и сход. 1926-1929 гг. // Историческое значение нэпа. Сб. научн. тр. М., 1990. С. 110-111.

35. Андреев В.П. Старые специалисты и выборы в горсоветы России в условиях нэпа (1921-1928) // Российская интеллигенция: XX век: Тез. докл. и сообщ. науч. конф. 23-24 февраля 1994 г. Екатеринбург, 1994. С. 11-12.

36. Ленин В.И. Удержат ли большевики власть // Полн. собр. соч. Т. 34. С .315.

37. Никулин В.В. Указ. соч. С. 59-69.

38. Жиромская В.Б. Социальные процессы в советском городе в первой половине 1920-х годов // Историческое значение нэпа. Сборник научных трудов. М., 1990. С. 101-102.

39. Цит. по: Колоскова Т.Г. Об идейно-психологических предпосылках сталинизма // Вопросы истории КПСС. 1989. № 9. С.66.

40. Панов П.В. Указ. соч. С. 43-44.

41. Власть Советов. 1922. № 11-12. С. 74.

42. Деревенский коммунист. 1929. № 23-24. С. 52.

43. ГА РФ. Ф. 374. Оп. 6. Д. 286. Л. 2.

44. Кудюкина М.М. Органы управления в деревне ... С. 117-119,121.

45. См.: Власть Советов. 1928. N52. С.14-15; Деревенский коммунист. 1929. № 23-24. С. 52.

46. Год работы правительства РСФСР. Материалы к отчету правительства за 1926-27 г. М., 1928. С. 175-176.

47. Интерес современной историографии к проблеме отношения крестьянства к местной власти очевиден. Большое количество работ, в том числе регионального уровня, тому пример. См., например: Дегтев С.И. Крестьянство и формирование низовых властных структур деревни в 20 гг. // Власть и общественные организации в России в первой трети XX столетия. М., 1993. С. 127-146; Селиванов А.М. Социально-политическая активность крестьянства в условиях новой экономической политики // Проблемы истории СССР и Германии 20-40-х годов. Ярославль, 1991. С. 86-91; Шеврин И.Л. Общественно-политическая активность уральского крестьянства в 20-е годы // Социальная активность уральской советской деревни. Свердловск, 1990. С. 44-53. и др.

48. Безгин В.Б. Политические настроения крестьянства в середине 20-х годов // Нэп: Экономика, политика, идеология: Тезисы докладов и сообщений научн. конф. Тамбов, 1991. С. 39.

49. ГА РФ. Ф. 1235. Оп. 140. Д. 1163. Л. 2-4.

50. Цит. по: Никулин В.В. Указ. соч. С. 37.

51. См.: Измозик В. Голоса из прошлого. Письма 20-х годов, не дошедшие до адресатов // Наука и жизнь. 1994. № 3. С. 3-16.

52. ГА РФ. Ф. А-353. Оп. 16. Д. 7. Л. 12.

53. Безгин В.Б. Указ. соч. С. 37.

54. ГА РФ. Ф. 1235. Оп. 62. Д. 1. Л. 176.

55. РГАЭ. Ф. 396. Оп. 6. Д. 61. Л. 129-130об.

56. Грехова Н.Н. Налоговая политика в деревне в первой половине 20-х гг. // Дискуссионные вопросы российской истории. Материалы третьей научно-практической конференции «Дискуссионные проблемы российской истории в вузовском и школьном курсах». Арзамас, 1998. С. 198.

57. ГА РФ. Ф. 1235. Оп. 99. Д. 206. Л. 5.

58. Там же. Ф. 5446. Оп. 55. Д. 204. Л. 20-40.
59. РГАСПИ. Ф. 670. Оп. 1. Д. 28. Л. 49.
60. ГА РФ. Ф. 1235. Оп. 59. Д. 22. Л. 100об-101об.,99.
61. Там же. Д. 22. Л. 131-132.
62. Там же. Л. 133.
63. Там же. Л. 138,139.
64. Цит. по: Виноградов С.В. Указ. соч. С. 69.
65. Виноградов С.В. Указ. соч. С. 83.
66. Цит. по: Кужба О.А. Местные органы власти в 1925-1927 годах // Нэп: завершающая стадия. Соотношение экономики и политики. М., 1998. С. 166.