

Народное хозяйство Ростовской области за 20 лет (под ред. А.И. Гозулова). 1940. Ростов н/Д.: Ростиздат. 436 с.

Наш край (сельское хозяйство Орджоникидзевского края) (под ред. В. Воронцова, Р. Саренца). 1939. Вып. 1. Пятигорск: Кн. изд-во. 44 с.

Ованесов Б.Т., Судацков Н.Д. 2007. *Здравоохранение Ставрополя (1918–2005 гг.)*. Ставрополь: ООО «Стройиздат-Грантстрой». 544 с.

Пилипенко В.А. 2006. *Становление и развитие здравоохранения в Коми АССР в 1920–1930-х годах*: дис. ... к.и.н. Сыктывкар. 244 с.

Романов П.В. 2009. «Человек всегда имеет право на ученье, отдых и на труд». Советская социальная политика, 1920–1940-е гг. — *Повседневный мир советского человека 1920–1940-х гг.*: сборник научных статей (ред.-сост. Е.Ф. Кринко, Т.П. Хлынина). Ростов н/Д.: Изд-во ЮНЦ РАН. С. 43–59.

Самсоненко Т.А. 2011. *Коллективизация и здравоохранение на Юге России 1930-х годов*. Новочеркасск: ЮРГТУ (НПИ). 224 с.

Скорик А.П. 2001. *Проблемы экспериментов и ошибок в историческом процессе*: дис. ... д.филос.н. Ростов н/Д. 351 с.

Скорик А.П. 2009. *Казачество Юга России в 30-е годы XX века: исторические коллизии и опыт преобразований*: дис. ... д.и.н. Ставрополь. 540 с.

Тюрин А.О. 2003. *Социальная политика Советской власти в 1928–1941 гг. (На материалах Нижнего Поволжья)*: дис. ... к.и.н. Астрахань. 209 с.

Шуваев К.М. 1937. *Старая и новая деревня*. М.: Госполитиздат. 166 с.

SAMSONENKO Tatiana Alexandrovna, Dr.Sci.(Hist.), Associate Professor; Professor of the Chair of Socio-Cultural Service and Tourism, Kuban State University of Physical Culture, Sports and Tourism (Budennogo St, 161, Krasnodar, Russia, 350015; Samsonenko1962@mail.ru)

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE RURAL HEALTH CARE SYSTEM IN THE USSR IN THE 1930s

Abstract. The article describes the stages of the development of the historiographical study of the system of rural health care as a positive result of the implementation of collectivization. The author demonstrates historical and methodological features of the scientific discourse, devoted to the problem.

Keywords: historiography, historical sources, collectivization, methodology, modernization, rural health care

УДК 94(470.6)»1920»

ПАНКОВА-КОЗОЧКИНА Татьяна Викторовна — к.и.н., доцент; доцент кафедры теории государства и права и отечественной истории Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) им. М.И. Платова (346411, Россия, г. Ростовская обл., г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132; p_k_t_v@mail.ru)

СТАНОВЛЕНИЕ СЕЛЬСКИХ СОВЕТОВ КАК ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА ЮГЕ РОССИИ В НАЧАЛЕ 1920-х гг.

Аннотация. В статье раскрывается процесс становления сельских Советов в качестве властных институтов, зарождение административно-командных тенденций в их деятельности, формирование позиции большевиков по отношению к низовому уровню управления. Анализируются причины первичной слабости этих органов власти на селе, их функциональная ограниченность при осуществлении властного воздействия и требования к ним вышестоящих управленческих структур.

Ключевые слова: бюджет, непосредственная демократия, права, реквизиции, реорганизация, советизация, укрупнение, функции

Советизация системы управления и самоуправления на селе стартовала на Юге России только в 1921–1922 гг. С формально-юридической точки зрения Советы являлись органами местного самоуправления и подтверждали самим фактом своего существования и функционирования декларации большевиков о прямом народовластии в Советской России, на что указывало примечание к п. «б» ст. 57 Конституции РСФСР 1918 г.¹

В сельской местности Советы именовались по-разному (сельские, аульские, станичные, поселковые – в зависимости от размеров и типа поселения). В частности, на Дону, Кубани, Тереке, где значительную часть населения составляло казачество, чьи поселения именовались станицами, советы носили названия станичных. Но принципы организации и функционирования для всех советов оставались едиными. Процесс унификации социально-политической жизни в казачьих станицах, стартовав в начале 1920-х гг., завершается в конце 1920-х – первой трети 1930-х гг., в период в период проведения сплошной форсированной коллективизации [Скорик 2009: 393].

В каждый Совет входили ежегодно (до 1922 г. – ежеквартально) переизбираемые депутаты от 100–200 граждан конкретного сельского поселения, которым, в соответствии с законодательством, принадлежали высшие властные полномочия в пределах соответствующей территории. В Положении о сельских Советах от 15 февраля 1920 г. говорилось: «1. Сельский Совет является высшим органом власти в пределах его ведения и в границах обслуживаемой им местности. 2. Все постановления Сельского Совета обязательны к исполнению для всего населения данной местности»². Формирование Советов вполне закономерно, ибо это «наиболее простая и логичная, а потому стихийно возникающая форма самоуправления во всех случаях, когда государственная власть внезапно сметается» [Восленский 1991: 357].

В первой половине 1920-х гг. современники не уставали подчеркивать поразительную слабость и недееспособность сельских Советов, изначальными причинами которой являлись отсутствие должным образом подготовленных специалистов и материальных средств. Так, в решении президиума Кавказского отдельного исполкома Кубано-Черноморской области от 3 февраля 1921 г., оформленного протоколом № 10, о результатах работы отдела коммунального хозяйства прямо говорится: «...пополнить штат сотрудников действительными специалистами, могущими поднять работоспособность Отдела»³. В этом органе советской власти получила широкое распространение административная практика ареста ответственных работников с продолжением исполнения ранее возложенных на них служебных обязанностей. Например, 19 февраля 1921 г. был подвергнут аресту заместитель председателя исполкома станицы Архангельской на 5 суток за неисполнение «распоряжения Кависполкома о полове и перевозке амбаров в станице и приостановке работ»⁴. 27 марта 1921 г. подвергли аресту «в дисциплинарном порядке на 5 суток» также с продолжением исполнения ранее возложенных на него служебных обязанностей председателя исполкома станицы Новодонецкой за «самовольное ущемление буржуазии» станицы, у которой изъяли вещи и роздали «по соответствующим органам»⁵. Таким образом, эти арестованные работники вынужденно жили на своем рабочем месте.

Сельсоветы в первой половине 1920-х гг. не имели собственного бюджета, в связи с чем они не могли не только на должном уровне решать те или иные вопросы

¹ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. М. 1918. С. 11.

² Государственный архив Краснодарского края (ГАКК). Ф. Р-646. Оп. 1. Д. 8. Л. 5.

³ ГАКК. Ф. Р-102. Оп. 1. Д. 175. Л. 12.

⁴ ГАКК. Ф. Р-102. Оп. 1. Д. 175. Л. 18.

⁵ ГАКК, Ф. Р-102. Оп. 1. Д. 175. Л. 31.

жизнедеятельности подчиненного им сельского населенного пункта (скажем, починить дорогу, мост, общественные строения, и т.д.), но даже обеспечить себя необходимыми для повседневного функционирования средствами. В частности, специалисты констатировали отсутствие транспорта у сельсоветов на Дону: лишь «некоторые сельсоветы имеют собственных лошадей, большинство же из них не имеет никаких средств передвижения». Поэтому «председатели сельсоветов для выхода из создавшегося положения установили у себя в районе гужевую повинность граждан», а «другие председатели, более скромные, не найдя выхода, держат связь с районом пешком» [Лицо донской... 1925: 24].

В условиях отсутствия собственных средств для решения насущных хозяйственных вопросов сельские Советы нередко пользовались практикой принудительных реквизиций имущества отдельных граждан для удовлетворения общественных нужд. Так, некий гражданин Гузий пожаловался в областной отдел управления Кубано-Черноморской области на незаконные действия станичного Совета станицы Казанской Кавказского отдела. 25 апреля 1921 г. президиум Кавказского отдельского исполкома рассмотрел заявление Гузиев о возвращении ему изъятых локомотива¹ и принял зафиксированное в протоколе № 35 следующее решение: «Принимая во внимание, с одной стороны [, что] продажа локомотива гражданину Гузию деникинским палачом Атаманом ст[аницы] Казанской Подкумовым произошла незадолго до прихода Красной армии на Кубань и имела[,] очевидно[,] фиктивный характер, а[,] с другой стороны, что локомотив ныне находится в ведении Комхоза ст. Казанской и обслуживает общественные нужды, — постановили считать возвращение локомотива гр. Гузию в общественных интересах нецелесообразным [, о чем] донести Областному отделу Управления с препровождением всего материала»². Отдельные граждане, восприняв практику реквизиций как возможность решить свои собственные проблемы, обращались в местные органы власти с ходатайствами об использовании чужого имущества.

В некоторых станичных и сельских Советах слабость и недееспособность этого властного института являлись не результатом отсутствия финансовых средств, а следствием аморального поведения и бытового разложения представителей местной власти. Именно так происходило в станице Гривенской Тимашевского отдела Кубано-Черноморской области в 1921 г. Однако мы обратили внимание вовсе не на пьянство, дебоши, употребление наркотиков, а на факт, кого назначили вместо не оправдавших доверие лиц. Так, в протоколе № 19 заседания президиума Тимашевского отисполкома от 30 марта 1921 г. указано: «Немедленно устранить т. Зуба и ввести на его место бывшего Пред[седателя] ревкома этой станицы т. Мокроусова, а на место секретаря исполкома т. Зеленского ввести т. Кобыльникова, с оставлением его временно в должности Зав[едующего] Военным столом»³. Тем самым, вышестоящее начальство не просто пошло по пути административного пресечения создавшейся ситуации, а решило назначить людей с твердым, военным характером, фактически вернув ревкомовскую власть в кубанской станице Гривенской, если не присматриваться к названиям должностей. Так в сельских Советах формировалась инверсионная корпоративная этика [Скорик 2006: 170].

Пытаясь оптимизировать состояние и работу сельсоветов, представители власти в первой половине 1920-х гг. осуществили ряд мер по их укрупнению. В 1922 г. на Юге России прошла реорганизация советского аппарата, в ходе которой волостные исполкомы и сельсоветы были укрупнены. В марте 1922 г. Донецкий окружком РКП(б) указывал на необходимость провести «сокращение количества сельсоветов в поселках, не имеющих 400 душ населения»⁴, оставив эти местные административные органы лишь в тех сельских населенных пунктах, в которых численность населения превышала указанный порог. В процессе реорганизации советского аппарата

¹ В этом случае имеется в виду локомотив как передвижной паровой двигатель для удовлетворения сельскохозяйственных нужд.

² ГАКК. Ф. Р-102. Оп. 1. Д. 175. Л. 42(об).

³ ГАКК. Ф. Р-102. Оп. 1. Д. 397. Л. 30.

⁴ Центр документации новейшей истории Ростовской области (ЦДНИРО). Ф. 75. Оп. 1. Д. 29. Л. 13в.

на Дону к исходу 1922 г. осталось 53 волисполкома из 141 (число работников в них сократилось с 1 269 до 530), а из 1 666 сельсоветов сохранилось 562 (численность сельсоветчиков уменьшилась с 3 372 до 1 009 чел.) [Шолохов 1969: 140].

Улучшение положения и деятельности сельских Советов ожидалось и по результатам процесса районирования, которое на Юге России власти осуществили в 1924 г. (после предварительной работы в 1922–1923 гг.). Действительно, после районирования права и возможности сельсоветов значительно расширились. У них появился свой бюджет и даже свои сельскохозяйственные, промышленные и торговые предприятия, доходы от деятельности которых этот бюджет и пополняли. Так, Совет станицы Батуринской Брюховецкого района Кубанского округа получил в свое распоряжение две мельницы¹.

Однако укрупнение сельсоветов и даже позитивные результаты районирования вроде формирования более или менее прочной материально-финансовой базы данных органов не могли коренным образом улучшить их состояние и работу. Как и следовало ожидать, укрупнение волостных исполкомов и сельских советов при одновременном сокращении численности их работников имело закономерным результатом увеличение дистанции между местной администрацией и гражданами, а это отнюдь не способствовало ее заботе о людях и не добавило ей доверия и уважения со стороны последних.

В конце 1924 г., когда завершилось районирование, сотрудники Донского окружного исполкома констатировали, что налицо сохраняющаяся «техническая слабость сельского аппарата: недостаток штата в связи с расширением работы... и хозяйственная несамостоятельность (отсутствие своего бюджета)»². Бюджетные возможности множества сельсоветов остались весьма и весьма скромными. В результате имеющиеся средства тратились в основном на зарплату сотрудников, а не на решение проблем тех или иных сел и станиц. Такая ситуация не прибавляла авторитета новым органам власти среди населения. Участники состоявшегося 10–12 мая 1927 г. Донского окружного сельского партийного совещания со знанием дела оценивали наличествующие бюджеты сельсоветов – это «горе-бюджеты», «бюджет является потребительским». Так, бюджет Совета станицы Кисляковской составлял 38 тыс. руб. Казалось бы, немало. Но из них 8,4 тыс. руб. уходило на зарплату сотрудников, львиная доля средств тратилась на канцелярские принадлежности и удовлетворение хозяйственных нужд стансовета, и лишь 7% бюджетных денег использовались в интересах станицы³. Впрочем, хорошо еще, если бюджет сельского (станичного) Совета позволял выплачивать зарплату сотрудникам в срок и в полном объеме. Бывало и похуже. В частности, члены Багаевского райкома ВКП(б) в феврале 1926 г. отмечали «состояние бюджета плохое» в Совете хутора Веселый, в связи с чем работники администрации не получают вовремя заработную плату⁴.

Генерализующей же причиной неработоспособности, бездеятельности, социального отрыва сельсоветов от реальных интересов и нужд их избирателей, простых жителей сел и станиц Юга России являлось их полное подчинение бюрократическим партийно-советским структурам, утрата самостоятельности и превращение в низовые механизмы данных структур. Это происходило по мере укрепления большевистского режима в исторически кратчайшие сроки под жестким давлением партийно-советских структур, представители которых ни в грош не ставили председателей и членов сельсоветов, видя в них отнюдь не подлинных народных избранников, а лишь неких лиц, ответственных за сбор установленных налогов и общее состояние дел на местах [Панкова-Козочкина 2011]. Уже в 1922 г. члены Донецкого окружного РКП(б) констатировали: «Сельсоветы и волисполкомы, лишенные доверия со стороны широких масс крестьянства, запуганные и часто подвергавшиеся арестам со стороны уполномоченных, особоуполномоченных и

¹ Отчет первого окружного совещания председателей стансоветов и секретарей Кубанского округа (17–20 января 1925 г.). Краснодар. 1925. С. 26.

² ЦДНИРО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 17. Л. 2.

³ ЦДНИРО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 145. Л. 50.

⁴ ЦДНИРО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 4. Л. 9.

начальников отрядов содействия по изъятию налога, само собою, потеряли уверенность в работе и авторитет, как административный аппарат»¹.

Еще одной причиной подчинения сельских Советов административно-бюрократической системе в СССР и партийным органам являлось традиционное недоверие коммунистического руководства к крестьянству. Оно расценивалось как «мелкая буржуазия» и, соответственно, его представительные органы воспринимались большевиками как таящие некую угрозу. В источниках правомерно подчеркивается придаточный характер сельских Советов в механизме государственной власти Советской России, поскольку они являлись «главным образом техническими исполнителями распоряжений вышестоящих органов» [Белобородов 1924: 50]. Сходный статус обрели и волостные исполкомы, стоявшие на ступеньку выше во властной иерархии. В глазах советских чиновников, и особенно партийных функционеров, они также не имели права на самостоятельность. Южнороссийские парторботники именовали волисполкомы «чисто передаточным механизмом», не имевшим самостоятельности на подведомственной ему территории².

Деятельность сельских административных учреждений доколхозной деревни (в т.ч. сел и станиц Дона, Кубани, Ставрополя) на протяжении 1920-х гг. также свидетельствовала о константной тенденции скоротечной эволюции к положению низового звена сложившейся в СССР административной системы. В частности, немаловажной задачей работников сельской администрации в эпоху нэпа считалось содействие развитию сельского хозяйства. Причем согласно предпочтениям большевистских идеологов от сельсоветчиков требовалось уделять особое внимание не только широкому внедрению современных рациональных приемов аграрного производства, но и организации «советских хозяйств, сельскохозяйственных коммун, артелей и др. товарищеских форм землепользования»; иными словами, следовало сосредоточить усилия на развитии в деревне коллективных хозяйств³.

Как мы полагаем, действительно выборные, демократические органы местной власти, сотрудники которых чувствовали бы свою ответственность перед избирателями-односельчанами, прилагали бы максимум усилий к решению хозяйственных и культурно-бытовых вопросов доколхозной деревни. Увы, подобным вопросам сельсоветы 1920-х гг. практически не уделяли внимания, причем такая ситуация сложилась не только на Юге России, но и во всех других регионах РСФСР и СССР. Вместо того чтобы заботиться о крестьянах, сельсоветы концентрировали усилия, прежде всего, на выполнении приоритетно значимых для государства задач. Скажем, одной из принципиальных задач сельских Советов, согласно общероссийскому положению об этих органах власти от 15 февраля 1920 г., являлся «учет населения (учет кулаков), среднего и беднейшего крестьянства, учет избирателей, неграмотных и т.д.»⁴. Причем борьба с кулачеством в отдельных сельских районах Юга России продолжалась вплоть до начала 1950-х гг. [Скорик 2013: 70-71]. Разумеется, подобная расстановка акцентов не оставляла сомнений в истинной сущности административных органов постоктябрьской деревни.

Таким образом, если в эпоху нэпа социальная политика большевиков оставалась довольно мягкой по сравнению с террором времен Гражданской войны или «раскулачиванием» и репрессиями 1930-х гг. и от сельсоветов требовалось содействовать лишь «ограничению», но не ликвидации «кулачества», то фискальные задачи они должны были выполнять без всяких послаблений. Поэтому сельские Советы вряд ли могли с полным правом именоваться высшими органами власти в пределах контролируемой ими территории. Еще меньше имелось у них оснований для социально-правового статуса органов местного самоуправления. Однако в 1920-е гг. именно в сельских советах отрабатывалась определенная социальная технология

¹ ЦДНИРО. Ф. 75. Оп. 1. Д. 29. Л. 13.

² *Материалы второй Юго-Восточной краевой конференции РКП(б)*. Стенографический отчет. Ростов н/Д. 1924. С. 68.

³ *История колхозного права: сборник законодательных материалов СССР и РСФСР. 1917–1958 гг.* В 2 т. Т. 1. 1917–1936. М. 1959. С. 43.

⁴ ГАКК. Ф. Р-646. Оп. 1. Д. 8. Л. 5(об).

управления [Скорик 2001: 58], выявлялись и постепенно преодолевались типичные ошибки, закладывались основы советского администрирования.

Список литературы

- Белобородов А. 1924. О сельских советах. — *Власть Советов*. № 2. С. 48-56.
- Восленский М.С. 1991. *Номенклатура: господствующий класс Советского Союза*. М.: Советская Россия совм. с МП «Октябрь». 624 с.
- Лицо донской деревни (по материалам обследования ДКК и ДОНО РКИ)*. 1925. Ростов н/Д. 201 с.
- Панкова-Козочкина Т.В. 2011. Работники сельских советов 1920-х годов: номенклатурные подходы большевиков и социальные требования крестьянства (на материалах Юга России). — *Российская история*. № 6. С. 136-146.
- Скорик А.П. 2001. *Проблемы экспериментов и ошибок в историческом процессе*: дис... д.филол.н. Ростов н/Д. 351 с.
- Скорик А.П. 2006. Казачья корпорация на Дону как современный социальный проект. — *Клио*. № 1. С. 167-176.
- Скорик А.П. 2009. *Казачество Юга России в 30-е годы XX века: исторические коллизии и опыт преобразований*: дис. ... д.и.н. Ставрополь. 540 с.
- Скорик А.П. 2013. Донское казачество в начале 1950-х гг. — *Вопросы истории*. № 1. С. 64-72.
- Шолохов Л.Г. 1969. *Партийные организации Дона и Кубано-Черноморья в борьбе за укрепление и оживление Советов (1920–1925 гг.)*: дис. ... к.и.н. Ростов н/Д. 275 с.

PANKOVA-KOZOCHKINA Tatiana Viktorovna, Cand.Sci.(Hist.), Associate Professor of the Chair of Theory of State and Law and of National History, Platov South-Russian State Polytechnical University (Novocherkassk Polytechnic Institute) (Prosveshcheniya St, 132, Novocherkassk, Rostov region, Russia, 346428; p_k_t_v@mail.ru)

FORMATION OF VILLAGE COUNCILS AS AUTHORITIES IN SOUTHERN RUSSIA IN EARLY 1920s

Abstract. The article deals as with the process of formation of village councils as the government institutions so with the emergence of administrative-command trends in their activities and the formation of the Bolsheviks' position on the relation to the grass roots level of management. The author analyzes the causes of the primary weakness of these authorities in rural areas, its functional limitations in the implementation of the powerful impact and requirements of higher management structures.

Keywords: budget, direct democracy, law, requisition, Sovietization, consolidation, function
