

## НЭП: СТОЛКНОВЕНИЕ ТЕНДЕНЦИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ\*

*В статье на широком круге источников, включая документы из ранее закрытых архивных фондов, с новых позиций дан анализ политических процессов, протекавших в российском обществе в первой половине 20-х годов XX века. Показана организация и проведение избирательных кампаний в Советы в период осуществления политики «оживления Советов» (1924 – 1926 гг.). Излагаются меры, предпринятые властью для направления политической активности крестьянства в русло советского строительства. Анализируются причины, приведшие к бойкоту выборов 1924 г., а также причины, которые привели к отказу от попыток демократизации избирательной системы страны; подчеркивается дискриминационный характер законодательства в отношении сельского большинства населения страны.*

**Ключевые слова:** НЭП, политические процессы, избирательная кампания, советы, законодательство.

Переступая порог двадцать первого века, мы все чаще оглядываемся назад, в век двадцатый, пытаюсь понять всю его противоречивость. Вглядываясь в то, не столь отдаленное, время, мы не можем не заострить свое внимание на начале 1920-х гг., времени, по своему внутреннему содержанию в чем-то похожем на ситуацию в современной России. В этом плане опыт реформирования Советов в 20 - е годы, на наш взгляд, представляет определенный интерес для современных реформаторов. Обращение к истории Советов дает возможность сегодня глубже изучить взаимоотношения государства и общества, крестьянства и власти в советский период, преломление в гражданском сознании представлений о деятельности властных органов, способы манипулирования избирателями и т. д.

Исследования политических процессов в деревне в условиях НЭПа свидетельствуют о столкновении двух противоречивых тенденций: тенденции к демократизации и тенденции к авторитаризму, организационно поддерживавшейся сверху и имевшей определённую социальную почву в деревне. В исследуемый период эта дихотомия политического развития деревни прошла в своей эволюции несколько этапов. На первом этапе (1921 - 1923 гг.) Советы продолжали действовать в духе военного коммунизма. Их деятельность обычно наталкивалась на пассивность, равнодушие и безынициативность подавляющей части сельского населения. Для этого этапа характерным было упрощение структуры и сокращение численности сотрудников. Конституция РСФСР 1918 г. установила структуру органов власти снизу доверху, от сельских Советов до ВЦИК. Население получило по Конституции право участвовать в выборах соответствующих Советов. Однако жесткая система управления, сложившаяся в условиях «военного коммунизма» и Гражданской войны, свела к минимуму провозглашенные конституцией избирательные права.

К концу Гражданской войны регулярность проведения выборов почти повсеместно была нарушена. Функции Советов были значительно ограничены.

\* © Скрыпников А.В.

Различные чрезвычайные органы подчас подменяли собой Советы. К тому же выборы проводились, как правило, открытым голосованием на безальтернативной основе. Широко использовалась практика лишения части населения избирательных прав. В результате действия всех этих факторов сам процесс выборов сформировался к концу Гражданской войны в систему прямого назначения на соответствующую должность. Сколько-нибудь целенаправленной политики в этой сфере не было. Помимо введения НЭПа, В.И. Ленина волновали, главным образом, острейшие проблемы бюрократизма и непомерного разбухания аппарата (его штаты составляли 5,7 млн. чиновничьих мест) [1], что вождь оценивал как извращения рабочего государства». Тем не менее, в августе 1921 года, видя к чему привело окоммунистичивание Советов, он призвал «оживлять Советы, привлекать беспартийных, проверять беспартийными работу партийных» [2]. В целом же серьезными мерами этот лозунг подкреплен не был. Лишь на следующий год, заметив, что «вырывается машина, из рук ... едет не совсем так, и очень часто совсем не так, как воображает тот, кто сидит у руля этой машины» [3], В.И. Ленин всерьез обращает внимание на содержательные аспекты системы государственного управления, которая находилась в состоянии глубочайшего кризиса. Несмотря на окончание Гражданской войны, во многих регионах продолжалось создание ревкомов. В 1921 г. их было организовано 4240 [4], т.е. в 6,4 раза больше, чем в 1918 г. Но даже там, где существовали местные Советы, они практически были безвластны. В деревне, где не было ревкомов и сельских ячеек партии, определенную конкуренцию им составляли традиционные органы общинного самоуправления - мирские сходы. Но главное, у Советов не было ни полномочий, ни ресурсов, ни соответствующих кадров, ни реальных демократических процедур. Население давно утратило интерес к этим органам. На выборах сельских и волостных Советов в 1922 г. голосовало лишь 20,4% избирателей [5]. 23 марта 1922 г. В.И. Ленин впервые поддержал предложения руководства ВЦИК о необходимости срочно восстановить действие Советской Конституции. Под этим подразумевалось повышение роли высших конституционных органов власти: Совнаркома и ВЦИК. Первоочередными задачами были признаны привлечение к участию в работе правительства наркомов, а не их замов, как это практиковалось в предшествующий период, а также налаживание регулярных сессий ВЦИК [6]. К X съезду Советов Сапронов подготовил тезисы доклада по советскому строительству. Они предусматривали, прежде всего, разграничение полномочий Советов всех уровней и партийных органов, включая даже ЦК. 22 декабря 1922 г. тезисы доклада были одобрены коммунистической фракцией съезда Советов. Кампания по «оживлению» Советов в этот период ограничилась, в основном, формальными мерами: пропагандой, посылкой агитаторов на село и т.д. Но постепенно избирательные кампании превращались в важную и необходимую часть всей общественно-политической жизни страны. Была достигнута требуемая периодичность в проведении выборов. Наметилось преодоление почти полной инертности крестьянства по отношению к выборам, был предпринят ряд мер по освобождению Советов от чрезмерной регламентации и контроля со стороны партийных органов. К примеру, для более широкого привлечения трудящихся города к участию в советском строительстве вторая Воронежская конференция, состоявшаяся 3 апреля 1921г., приняла решение о создании в Воронеже районных Советов вместо существующих управлений. В результате

---

---

в июле в Воронеже было создано 9 районных Советов рабочих и красноармейских депутатов [7].

Одной из насущных практических задач в тех условиях было правильное разграничение функций советских и партийных учреждений. Остро стоял вопрос и о затратах на содержание советского аппарата. Материальные трудности в этот период предполагалось преодолеть за счет сокращения аппарата Советов. Постановление ВЦИК от 27 октября 1921г. предусматривало значительное сокращение штатов в государственном аппарате. К началу 1922 года штаты уездных исполкомов были сокращены на 30%, а губисполкомов - на 60%<sup>8</sup>. На работу в отделы губернского и уездных исполнительных комитетов привлекались беспартийные специалисты из представителей старой интеллигенции. Привлечение в исполкомы активных и честных беспартийных рабочих и крестьян, хорошо знающих нужды и запросы населения, а также лучшей части интеллигенции оживило их деятельность, повысило квалификацию в решении различных вопросов советского строительства, упрочило связи местных органов советской власти с населением. Партийные организации стремились привлечь беспартийных рабочих, крестьян - бедняков и середняков в Советы, а кулачество изгнать и, таким образом, улучшить состав Советов по классовому принципу [9].

Если в волостных исполкомах число зажиточных крестьян в 1923 г. уменьшилось менее чем на полпроцента, то в сельских Советах их представительство сократилось более чем в два раза. В то же время участие беднейших крестьян в сельских советах возросло на 6%, а середняков в волысполкомах - на 8,7%. Данные социального состава Советов многих губерний убедительно свидетельствуют о том, что они выражали интересы не всех крестьян, а только части деревни - беднейших и средних крестьян.

С мест в центр поступало огромное количество жалоб на всякого рода попустительства и противоправные действия со стороны занимающих ответственные должности чиновников, причем нарушения как административного характера, так и уголовного. Газета «Беднота» даже завела специальную рубрику «Жалобы крестьян» [10].

Сложившаяся система сельских советов в стране была юридически оформлена принятыми в 1924 г. положениями об уездных и волостных съездах, исполкомах и сельских Советах. Она обеспечивала представительство трудящихся деревни в органах государственной власти снизу доверху, но отражала при этом значительное преимущество города над деревней. Изменения, происходившие в представительстве города и деревни, можно видеть, обратившись к данным уездных губернских съездов Советов за 1920 -1925гг. [11] При существенном различии в нормах представительства от города и деревни, в составе уездных и губернских съездов Советов преобладающее количество мест приходилось на сельских депутатов. Причем их число за годы восстановительного периода имело тенденцию к увеличению (по уездным съездам – с 75,5% в 1920г. до 78,2% в 1925г., по губернским, соответственно, 60,9% и 64,1%). Вместе с тем повышение статуса представительного органа от уездного до губернского уровня влекло за собой увеличение числа делегатов от города (в среднем на 13 - 14%).

Эта тенденция наиболее отчетливо проявилась при конструировании высшего органа власти в республике — Всероссийского съезда Советов. При со-

отношении количества сельских и городских избирателей по РСФСР как 4:1 (в 1923г. в деревне было 42 359 810 избирателей, в городе - 10 435 506), в составе съезда было сельских депутатов 800, городских - 417, т.е. на представительство от города приходилось уже более половины мест [12]. Такой принцип построения органов власти отражал стремление правящей партии обеспечить ведущую роль пролетарских слоев населения над деревней. Ведущий класс не хочет ограничиться агитацией и убеждением. Он хочет получить в советах больший удельный вес по числу депутатов, чем тот, который занимает в стране по своей численности. Конечно, приведенные данные не могут быть признаны исчерпывающими, ибо они характеризуют лишь количественную сторону. Не менее важным, на наш взгляд, являются вопросы: кто, какие социальные слои представляли интересы города и деревни, как функционировал механизм формирования этого представительства. Обратимся к материалам опроса делегатов, избранных на уездные съезды. Крестьянами считала себя на момент выбора только пятая часть (21,2%), а из делегатов-рабочих, представлявших город, рабочими «от станка» были только 8% делегатов. В целом 63,8% делегатов уездных съездов и 80,5% губернских считали себя на момент выборов служащими, причем только десятая часть их была таковыми до 1917 года [13]. Значит, преобладающим слоем в составе съездов были выходцы из рабочих и крестьян, выдвинувшиеся за послереволюционные годы на административной работе и считавшие себя в 1924 году уже совслужащими. «Совслужащий» в деревне осознавал себя прежде всего состоящим на службе у государства и, соответственно, воспринимался крестьянством как представитель «центра» - города. Невысокий образовательный и профессиональный уровень большинства деревенских работников не позволял им выполнять функции управления (даже на местном уровне), и их роль сводилась чаще всего к выполнению директив, спускаемых сверху. 1924 г. стал заметным рубежом в проведении избирательных кампаний. Он ознаменовал собой начало нового курса партии в отношении Советов, что выразилось в провозглашении лозунга «лицом к деревне».

На втором этапе (1924 - 1925 гг.) в условиях экономической либерализации произошла существенная корректировка государственной политики в деревне, выразившаяся в провозглашении курса «лицом к деревне» и лозунга «оживления Советов». Это знаменовало собой такую стадию противостояния двух тенденций, когда в повестку дня встали задачи демократизации политической жизни и некоторой либерализации советского режима. Была сделана попытка задействовать демократический потенциал Советов. Это нашло своё отражение в целом ряде решений высших государственных и партийных органов, которые с некоторым опозданием были продублированы и восприняты на местах губернской и уездной властью. С конца 1924 - 1925 г. на первый план ставится задача привлечения населения в деятельность Советов с помощью проведения целого ряда пропагандистских кампаний. Большинство этих мероприятий были поверхностными, декларативными, искажались бюрократическим исполнением, но они в полной мере отражали внимание руководящего звена к крестьянству и к Советам. При всех изменениях курса правительства аппарат, являясь средством достижения своих целей группой высших партийно-государственных чиновников, всегда оставался отдаленным от народа, чуждым ему. Начавшаяся демократизация советской системы была поставлена в строго очерченные рамки, но законодательно этот процесс не был закреплён.

Дальнейшая либерализация настоятельно требовала проведения глубокой политической реформы, которая затрагивала бы все стороны общественной жизни. Такой поворот событий никак не устраивал правящую в стране государственную и партийную верхушку. Провал заготовок сельскохозяйственной продукции осенью 1925г. привел к ослаблению реформ. Снова усиливается классовый подход, отношение к крестьянству становится более сдержанным. Неудача углубления НЭПа привела к тому, что прежние реформы, хотя и сохранились формально, но были сильно ограничены, проводились по инерции. Крах НЭПа был одновременно началом краха созданной системы управления. Со второй половины 20-х годов вновь стала доминировать авторитарная тенденция, в которой Советам была уготована иная роль и иная судьба. Реализации демократической альтернативы 20-х гг. воспрепятствовал целый ряд факторов, крившихся в самой сути советской политической системы. Следует отметить и то, что в Советах были заложены элементы, которые со временем привели к внутреннему перерождению этих властных органов и превращению их в придаток сталинской командно-административной системы управления: классовая политика в экономике, культуре, образовании, противопоставление одной части деревни другой, диктат большевиков. Особую роль в сфере управления играли партийные органы, господствующее положение которых на протяжении 1920-х гг. было неоспоримым. Захватив власть в 1917 г. насильственным путем и не обладая поддержкой большинства населения после окончания Гражданской войны, большевики были вынуждены осуществлять тщательный контроль за органами власти. Эти отрицательные моменты многократно усиливались идеологизацией политической жизни. Серьезной ошибкой была чрезмерная гиперболизация исполнительных функций Советов, которые менее всего отождествлялись центром с представительной демократией, а рассматривались как послушное орудие РКП (б). Им отводилась роль т.н. «приводных ремней». Негативную роль в деятельности местных Советов играли также: непрофессиональный кадровый состав советских работников, отсутствие принципа устойчивого самофинансирования и ограниченные материальные возможности, подмена функций Советов вышестоящими властными органами, низкий уровень образования и политической культуры сельского населения, взаимное недоверие между крестьянством и местной властью, унаследованные от эпохи самодержавия и усиливавшиеся в годы Гражданской войны. В общем перечне основных функций преобладали те, которые были связаны с использованием Советов как административно-исполнительного аппарата. Увеличение числа сельских избирателей, явившихся на выборы, объяснялось не столько ростом их политической активности, сколько повышением уровня организационно-технической подготовки выборных кампаний, усилением административного прессинга на избирателей деревни. Положительными моментами в деятельности сельсоветов и волисполкомов следует считать их мероприятия, направленные на пробуждение крестьянской инициативы в деле сохранения на селе системы здравоохранения, просвещения, социальной инфраструктуры

Постсоветская государственная власть в России продолжает поиски наиболее оптимальных самоуправленческих структур. Право на местное самоуправление закреплено ныне Конституцией РФ и уже принятым законом. Однако очевидно, что реальное становление его займет годы. И главное условие ус-

пеха — это движение снизу, то есть не только осознанное желание, но и практическая способность самих граждан к самоуправлению. Объективное изучение процессов, происходящих в российской деревне и связанных с низовыми органами власти, позволяет на основе учета их исторического опыта глубже осмыслить современное состояние регионального и местного самоуправления, поможет эффективнее корректировать курс политических реформ.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Правительственный вестник. 1989. №6. С. 10.
- 2 Письмо Мясникову // Полн. собр. соч. Т. 44. С. 81.
- 3 Ленин В. И. XI съезд РКП (б). // Полн. собр. соч. Т. 45. С. 86.
- 4 Бугай Н. Ф. Чрезвычайные органы Советской власти: ревкомы 1918 – 1921 гг. – М., 1990. С. 293.
- 5 Леонов С. В. Рождение Советской империи: государство и идеологи 1917 – 1922 гг. – М.: Диалог – МГУ, 1997. С. 295.
- 6 Одиннадцатый съезд РКП (б): Стенографический отчет. – М., Сс. 61, 512, 513.
- 7 ОГУ «ГАОПИ Воронежской области». Ф.1. Оп. 1. Д. 516. Л. 6.
- 8 Постановление президиума ВЦИК по вопросу о пересмотре учреждений РСФСР. – М., 1922. С. 42 – 44.
- 9 ОГУ «ГАОПИ Воронежской области». Ф. 1. Оп. 1. Д. 795. Л. 302 об.; ОГУГАВО. Ф. 4. Оп. 1. Д. 50. Л. 16, 16 об.
- 10 См.: ГАРФ. Ф. 393. Оп. 38. Дд. 60, 260; Оп. 23. Дд. 4, 5, 6, 40, 118, 131; Оп. 26. Дд. 62, 65, 66; Оп. 63. Дд. 87, 91, 103.
- 11 Избирательная кампания в Советы РСФСР в 1924 – 1925 гг. Вып. 2. – М., 1925. С. 51 – 52.
- 12 ГАРФ. Ф. 5677. Оп. 3. Д. 7. Л. 232.
- 13 Избирательная кампания в Советы РСФСР в 1924 – 1925 гг. Вып. 2. – М., 1925. С. 53.

A. SKRYPNIKOV

#### NEW ECONOMIC POLICY: THE CLASH OF TENDENCIES IN STATE CONSTRUCTION

Cand. Sc. (History), decent of Chair of History

Moscow State Open Pedagogical University named after Sholokhov M.A.

In this article an analysis of political developments having place in Russian society of first half of 1920s was made according to new views on the basis of wide range of sources including documents from formerly closed funds. It shows organization and campaigning to the Soviet authority during the period of fulfillment of “Soviet reactivation” policy (1924-1926). The measures taken by the government to direct the peasantry’s political activity into the stream of Soviet construction are also stated in the article. The reasons led to ballot strike in 1924 and reasons led to denial of any attempts of democratization of country’s electoral system are as well analyzed in the article; discriminatory nature of the legislature treating the majority of country’s rural population is underlined in the

Key words: The NEW ECONOMIC POLICY, political processes, election campaign, councils, the legislation.