

А.В. Мамаев*

A.V. Mamaev*

НКВД, совнархозы и рождение коммунальных отделов в Советской России (1918–1920 годы)**NKVD, Economic Councils and the Birth of Communal Departments in Soviet Russia (1918–1920)**

DOI: 10.31518/2618-9100-2020-1-9

DOI: 10.31518/2618-9100-2020-1-9

УДК 94(470) “1918/1920”

Выходные данные для цитирования:

How to cite:

Мамаев А.В. НКВД, совнархозы и рождение коммунальных отделов в Советской России (1918–1920 годы) // Исторический курьер. 2020. № 1 (9). С. 105–116. URL: <http://istkurier.ru/data/2020/ISTKURIER-2020-1-09.pdf>

Mamaev A.V. NKVD, Economic Councils and the Birth of Communal Departments in Soviet Russia (1918–1920) // Historical Courier, 2020, No. 1 (9). pp. 105–116. [Available online:] <http://istkurier.ru/data/2020/ISTKURIER-2020-1-09.pdf>

Abstract. The article studies the process of organizational and functional transformation of local government in the first years of Soviet power. During disputes and conflicts on the local level and in the center, under conditions of rivalry between the NKVD and the Supreme Economic Council, communal departments appeared and took shape. It is concluded that many functions were lost and new ones were acquired, primarily the housing sector, there was an almost complete personnel gap, the formation order changed, but in terms of organization elements of continuity with the pre-revolutionary era are obvious. By the end of the civil war, local authorities managed to survive as a separate economic structure in the form of communal departments under the control and management of the interior department. The author also notes that, during the civil war, quality level of urban government sharply worsened and turned out to be much more bureaucratic.

Keywords: NKVD; VSNH; local economy; self-government; communal departments; organizational transformation.

The article has been received by the editor on 10.01.2020.

Full text of the article in Russian and references in English are available below.

Аннотация. В статье изучается процесс организационной и функциональной трансформации органов управления местным хозяйством в первые годы Советской власти, когда в ходе споров и конфликтов на местах и в центре, в условиях соперничества НКВД и ВСНХ появились и получили оформление коммунальные отделы. Делается вывод, что были утрачены многие функции и приобретены новые, в первую очередь жилищная сфера, произошел почти полный разрыв в кадровом отношении, изменился порядок формирования, но в организационном плане очевидны элементы преемственности с дореволюционной эпохой. К концу гражданской войны органам местного хозяйства удалось сохраниться как обособленной хозяйственной структуре в виде коммунальных отделов под контролем и управлением ведомства внутренних дел. Автор также констатирует, что за время гражданской войны городской уровень управления ослаб и оказался гораздо более бюрократизированным.

Ключевые слова: НКВД; ВСНХ; местное хозяйство; самоуправление; коммунальные отделы; организационная трансформация.

* Мамаев Андрей Владимирович, кандидат исторических наук, Институт экономики Российской академии наук, Москва, Россия, e-mail: andreydx2006@yandex.ru

Mamaev Andrey V., Candidate of Historical Sciences, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia, e-mail: andreydx2006@yandex.ru

Захват власти большевиками в конце 1917 – начале 1918 г. поставил под вопрос шедшую в предреволюционные десятилетия ускоренную модернизацию российского общества, в т.ч. дальнейшее существование института городского самоуправления, главной задачей которого было развитие общественного хозяйства и благоустройства. В 1917 г. муниципальная власть радикально демократизировалась и должна была стать основой демократического строя, однако война, острый экономический кризис, нехватка продовольствия, отсутствие ресурсов для развития, завышенные ожидания населения вели к неустойчивости системы.

Политизация муниципальных структур предопределила их политическую ангажированность в момент большевистского выступления, при этом условия революции вели к быстрым изменениям предпочтений горожан и постепенной утрате составами городских дум легитимности. К осени 1917 г. избранные на основе всеобщего избирательного права думы, где, как правило, большинство составляли умеренные социалисты и либералы, не имели силовых возможностей для своей защиты. Местные гарнизоны поддерживали леворадикалов, милиция создавалась для борьбы с криминалом и была слабой из-за нехватки финансов, кадров, организаторских способностей, возможностей принуждения, хотя отдельные муниципалитеты оказали вооруженное сопротивление захвату власти.

Большевики, ранее отстаивавшие свободу и независимость муниципалитетов от администрации, придя к власти, стали добиваться отказа дум от политической деятельности и их подконтрольности местным Советам, принявшим на себя административные функции от учреждений эпохи Февраля. В первое время от наращивания хозяйственных полномочий муниципалитетов и децентрализации управления радикальные социалисты не отказывались: были расширены права городов в продовольственном деле, предоставлены права секвестра пустующих помещений, издания обязательных постановлений о домовых комитетах, выделен 200-миллионный фонд под займы¹, при органах самоуправления учреждались биржи труда², а декреты скорее фиксировали текущую ситуацию, обозначали желаемое направление, не имея обязательного характера. И в условиях большевистского режима общественно значимыми оставались задачи модернизации городов, улучшения условий жизни, создания развитой системы городского хозяйства.

Вопрос об организационной трансформации управления городским хозяйством после прихода к власти большевиков до начала нэпа еще не получил целостного рассмотрения в историографии. Между тем изучение зарождения коммунальных отделов на основе разрушенного института самоуправления в условиях гражданской войны позволяет с нового ракурса увидеть процессы оформления советской системы, рассмотреть протекавшие диалектически процессы конструирования ее параметров и механизмов. Полученные в исследовании данные могут дать дополнительный аргумент при объяснении причин разрухи, в которой оказались города советской России.

Общественные деятели в начале XX в. связывали развитие городского хозяйства с созданием особого министерства местного самоуправления, которому могли быть переданы задачи отстаивания городских интересов, функции координации, финансового обеспечения, объединения деятельности муниципалитетов. В период Временного правительства министр внутренних дел А.М. Никитин заявлял, что ставит задачей превращение МВД в министерство местного самоуправления. После создания правительственной коалиции большевиков и левых эсеров при сохранении особого Народного комиссариата внутренних дел появился Наркомат местного самоуправления, который возглавил левый эсер В.Е. Трутовский. Входя в правительство, он обязывался проводить «принцип полноты власти» Советов «как в центре, так и на местах»³. В новую структуру передавались касса городского и земского кредита, бывшее Главное управление по делам местного хозяйства. Ставший

¹ Вестник отдела местного управления КВД. 1917. № 1. 27 декабря. С. 13–14; Гимпельсон Е.Г. Из истории строительства Советов (ноябрь 1917 – июль 1918 г.). М., 1958. С. 91–92.

² Вестник КВД. 1918. 14 февраля. С. 5.

³ Разгон А.И. Правительственный блок большевиков и левых эсеров (октябрь 1917 – январь 1918) // Исторические записки. М., 1989. Т. 117. С. 129.

комиссаром над этим управлением большевик А.П. Смирнов оставался членом коллегии НКВД.

Разгон Учредительного собрания определил судьбу демократических органов, занимавшихся городским управлением: их следовало заменить классовыми органами, думы и управы было решено встроить в советскую систему. Городское хозяйство переходило под управление городских Советов рабочих и солдатских (в дальнейшем – красноармейских) депутатов в крупных городах и уездных Советов в небольших непромышленных поселениях. После решения о слиянии дум и Советов Трутовский пытался отстаивать сохранение организационной самостоятельности, единого исполнительного механизма муниципальных структур в составе советских органов⁴, но наладить широкую деятельность Наркомат местного самоуправления не смог⁵.

После развала коалиции и ликвидации Наркомата местного самоуправления среди руководителей большевиков стала главенствовать точка зрения, что сферу городского хозяйства следует рассредоточить между отделами местных Советов, а сами Советы сделать не только политическими, а прежде всего хозяйственными органами, преемниками городских дум и управ. Инструкция НКВД от 20 января 1918 г. указывала по вопросу об организации городских советов: «Городские советы – это прежние городские думы с той только разницей, что их выбирает только трудящийся народ, и буржуазия от участия в управлении устранена. Поэтому городской Совет исполняет прежнюю работу городских дум, а исполнительный комитет Совета – работу городской управы»⁶. Предполагалось, что Советы овладеют «той работой, которая до сих пор лежала на органах самоуправления», с помощью технического аппарата и касс, передававшихся Советам⁷. Например, в Уфе были выработаны общие указания, что «при дележе недвижимостей, которые достались после губернского земства и городских дум, все, принадлежавшее земству, переходило губисполкому, а что принадлежало городу – горисполкому», – отмечал партийный и советский деятель Б.М. Эльцин⁸. «...Буржуазные ученые только руками разводят при виде небывалых в истории человечества форм, в которые отливается Советская республика... Советы, как хозяйственная организация, – это еще невиданное, неслыханное явление, это коренной перелом в истории городов не только России, но и всех других стран...», – писал публицист Б. Волин в газете «Известия»⁹.

После ликвидации Наркомата по местному самоуправлению 20 марта 1918 г. в НКВД на основе Главного управления по делам местного хозяйства был создан отдел местного хозяйства, руководителем которого остался большевик А.П. Смирнов.

Городские или уездные Советы, решаясь ликвидировать думы и управы, передавали муниципальный аппарат в особые отделы, которые назывались по-разному: коллегии городского самоуправления, отделы муниципальные, коммунальные, городского или местного хозяйства, однако функциональная основа в целом сохранялась та же, что у старых муниципалитетов. Попытки распределить их функционал между другими отделами Советов сталкивались с необходимостью тесной координации муниципальных структур, сохранением общей финансовой базы – местных бюджетов, неопытностью, нехваткой времени и некомпетентностью советских деятелей.

Слияние муниципальной и советской организаций происходило весной – осенью 1918 г., как раз тогда, когда процесс централизации и разгоравшаяся гражданская война привели к сворачиванию полномочия местных Советов. С этого времени происходит затухание деятельности общих собраний – пленумов, переход фактической власти в руки местных

⁴ Вестник КВД. 1918. 1 марта. С. 7–8.

⁵ См.: Куликов В.И. Наркомат для левых эсеров: Комиссариат по местному самоуправлению (декабрь 1917 – март 1918 г.) // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2018. № 2 (12). С. 99–112.

⁶ Триумфальное шествие Советской власти. М., 1963. Ч. 2. С. 385.

⁷ Вестник Отдела местного управления КВД. 1918. 24 января. С.7; Вестник КВД. 1918. 14 февраля. С.1.

⁸ Труды II Всероссийского Съезда Советов народного хозяйства (19–27 декабря 1918 г.): стенографический отчет. М., 1919. С. 295–296.

⁹ Известия Московского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1918. 26 марта.

исполкомов, президиумов и структур главков, управлявшихся из центра. Самостоятельность отделов местных Советов ограничивалась необходимостью просить ассигнования у центральных наркоматов, т.к. избавиться от дефицитов в местных бюджетах не удалось, местные доходы становились все меньше. Прочную связь с центром должны были наладить создаваемые в исполкомах отделы управления. «...Безусловное подчинение Центру – вот то, что должно доминировать... в сознании всех работников на местах», – отмечал председатель Моссовета П.Г. Смидович, выступая на Первом съезде заведующих отделами управления исполкомов 30 июля – 1 августа 1918 г.¹⁰ Заведующий отделом местного управления НКВД В.А. Тихомирнов поддержал концентрацию власти в исполкомах и вел линию на то, чтобы заведующими всех советских отделов на местах обязательно были члены исполкомов, иначе «сам исполком превратится не в работающий, а лишь в разговаривающий орган»¹¹. Примерно это и произошло к тому времени с пленумами Советов.

Во второй половине 1918 – 1919 г. массовой стала ликвидация городских исполкомов и самих горсоветов¹², что вело к ослаблению городского уровня власти. Как информировал НКВД, в 1918 г. горсоветы были объединены с уездными исполкомами в 30 уездных городах, в 1919 г. – в 55. Во многих уездных городах горсоветов никогда не существовало. К 1 января 1920 г., по неточной информации НКВД, городских советов не было в 7 из 34 губернских городов, из 268 уездных городов свои горсоветы действовали в 50 городах, но, как отмечалось, в большинстве из них непосредственное управление городом находилось в руках у исполкома, в 17 из этих 50 городов горисполкомов вовсе не было, еще в 10 городах в ведении горисполкома находилось лишь заведование городским хозяйством (коммунальный отдел), все же остальные отделы были слиты с отделами уездного исполкома¹³. В журнале НКВД «Власть Советов» за май 1920 г. один из авторов писал, что к тому времени горсоветов не было «в доброй половине наших городов», в т.ч. в таких губернских городах, как Владимир, Новгород, Череповец, крупных рабочих центрах Рыбинске, Кузнецке, Егорьевске, Коломне, Серпухове, Подольске¹⁴. Их функциональными преемниками становились именно отделы местного хозяйства при уездных или губернских исполкомах, местных совнархозах, все чаще получавшие именование не «муниципальные», а «коммунальные», что, вероятно, отражало изменение их концептуального наполнения. Позднее после захвата коммунистами районов, подконтрольных антибольшевистским силам, происходила прямая передача полномочий городских управ сразу органам коммунального хозяйства, к примеру, в Пскове в сентябре 1919 г.¹⁵. Однако не было понятно, что коммунальные органы должны представлять собой в идеале и как их встроить в конструируемую большевиками модель государственного управления.

В первой половине 1918 г. бывшие муниципальные структуры в составе Советов потеряли ряд важных функций, выполнявшихся городскими думами. От них откололись отделы здравоохранения, переходившие под контроль созданного 11 июля 1918 г. Наркомздрава, отделы социального обеспечения, передававшиеся Наркомату социального обеспечения, городские телефонные станции зачастую переходили под контроль Наркомата почт и телеграфов. С ликвидацией дум самостоятельность от органов городского хозяйства приобретало продовольственное дело. Функции милиции и охраны правопорядка также становились отдельной структурой в местных Советах. В то же время появилась новая задача, очень быстро ставшая важнейшей, – жилищный вопрос. С муниципализацией расширились задачи внешнего благоустройства, часть которых ранее исполняли домовладельцы, а также сельскохозяйственная отрасль – выращивание овощей и содержание скота для нужд

¹⁰ Протоколы 1-го съезда председателей губернских советов и заведывающих губернскими отделами управления. М., 1918. С. 10.

¹¹ Тихомирнов В.К. По итогам съезда // Протоколы 1-го съезда председателей губернских советов и заведывающих губернскими отделами управления. М., 1918. С. 2.

¹² Гимпельсон Е.Г. Советы в годы иностранной интервенции и гражданской войны. М., 1968. С. 128–133.

¹³ Городские Советы (статистические данные к 1 января 1920 г.) // Власть Советов. 1920. № 8. Август. С. 9.

¹⁴ Михайлов Г. К организации городских советов // Власть Советов. 1920. № 5. Май. С. 4.

¹⁵ О работе Псковского Совета коммунального хозяйства // Власть Советов. 1920. № 6–7. Июнь – июль. С. 15.

горожан. Органы управления городским хозяйством по-прежнему должны были финансироваться из местных источников.

По свидетельству А.С. Изаксона, возглавившего в 1919 г. отдел местного хозяйства НКВД, городское хозяйство после взятия его в руки советской властью казалось «многим работникам и на местах, и в центре» «источником огромных средств», что вело к борьбе за контроль над предприятиями. Однако вскоре выяснилось, что эти предприятия – «тяжесть и бремя», требующее крупных трат, поэтому «многие учреждения и отделы на местах стали...эту работу от себя отклонять и передавать отделам местного хозяйства в виде негодном и непригодном». Как отмечал Изаксон, и сами отделы местного хозяйства четко не представляли, «чем они должны вестись, что делать»¹⁶. Руководить и консультировать советские муниципально-коммунальные отделы продолжал отдел местного хозяйства НКВД.

В то же время усилившийся Высший Совет народного хозяйства (ВСНХ) и совнархозы на местах стали рассматривать городское хозяйство как часть общегосударственного хозяйственного механизма и предъявлять претензии на управление. С лета 1918 г. можно говорить о соперничестве ведомств.

Сохранение обособленности муниципального хозяйства в составе НКВД отстаивал ставший в июле 1918 г. вместо А.П. Смирнова заведующим отделом местного хозяйства бывший земский работник из Уфы, большевик Б.М. Эльцин. Он констатировал необходимость разграничить полномочия, т.к. «на местах СНХ часто занимаются тем, чем должны заниматься местные советы, и наоборот...»¹⁷, в местных советах жаловались на «империализм» ВСНХ, стремление «подчинить себе все». На съезде заведующих отделами управления местных исполкомов в конце июля 1918 г. Эльцин предложил организовать советскую власть «по образцу земского управления», которое он рассматривал как альтернативу «принципу федерации», созданию республик и национальных автономий¹⁸. По его мнению, местным Советам следовало организовать особый отдел, в котором сконцентрировать коммунально-муниципальные функции, эти отделы, с одной стороны, должны были подчиняться местным Советам, а, с другой, быть связанными по принципу демократического централизма с центральным отделом местного хозяйства НКВД. Как подчеркивал Эльцин, «...должно быть раз навсегда разъяснено и внедрено на местах, что задачи этих отделов резко отличаются от задач СНХ...»¹⁹. Его позицию поддержал и нарком внутренних дел Г.И. Петровский, отмечавший, что создание коммунальных отделов «несколько оформляет разрозненность существовавших мелких местных частей хозяйственного аппарата, которые должны иметь одно место; отделяет работу его от Совнархоза, чем имеет в виду развить местную инициативу в области интенсификации местного хозяйства...»²⁰.

Обосновывая тезис о сохранении местных предприятий, не подчиненных совнархозам, Эльцин ссылался на декрет ЦИК, отдававший в компетенцию ВСНХ управление предприятиями общегосударственного характера, и Конституцию РСФСР, предоставлявшую Советам право самостоятельно разрешать вопросы местной жизни, к числу которых он отнес и управление местным хозяйством. «Отсюда, как следствие, вытекает, что все управление местным коммунальным хозяйством должно быть сосредоточено в коммунальных отделах советов», – делал вывод Эльцин, отмечая, что «...нигде в декретах не указано, что ВСНХ надлежит вестись хозяйственными делами бывших земств и городов»²¹. По мнению Эльцина, социалистическая коммунальная политика должна была выдвинуть на первый план «проведение начал коммунизма в производстве и распределении». Задачей коммунальных отделов он считал «создание производительных и потребительных коммун..., проведение муниципализации недвижимости, местных предприятий, а главным образом – снабжение, обмен и

¹⁶ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 4041. Оп. 1. Д. 27. Л. 2.

¹⁷ Труды II Всероссийского Съезда Советов народного хозяйства (19–27 декабря 1918 г.): стенографический отчет. М., 1919. С. 290.

¹⁸ Протоколы 1-го съезда председателей губернских советов... С. 17–18.

¹⁹ Власть Советов. 1918. 1 декабря. С. 20.

²⁰ Власть Советов. 1919. Апрель. № 5. С. 17–18.

²¹ Труды II Всероссийского Съезда Советов народного хозяйства... С. 291–292.

распределение в рамках местной жизни, способствование урбанизации деревни и рустификации городов, забота о местном благоустройстве...»²².

Краеугольным камнем было разграничение полномочий с ВСНХ. По мнению Эльцина, к примеру, задачу постройки городов-садов следовало отнести к ведению совнархозов как часть государственного плана строительства, но эксплуатация и строительство отдельных построек – сфера коммунальных отделов. «Что должны делать коммунальные отделы? Нужно, например, построить школу или больницу. СНХ это делать не может, это – чисто местная жизнь и ничего общегосударственного не имеет», – указывал он²³. Заведующий отделом местного хозяйства НКВД признавал, что дать точную схему разграничения функций очень трудно, и указывал, что «в каждом отдельном конфликте желательно было бы, чтобы спор переносился в центр» и его разбирали совместно НКВД и ВСНХ²⁴. Можно предположить, что при реализации его идеи решение споров сильно затягивалось бы, центральные советские органы погрязли бы в конфликтах и были бы завалены обращениями с мест, компетентно разобраться в которых они вряд ли могли.

Допуская, что в будущем «вообще СНК не будет, а будет СНХ, который поглотит и комиссариат финансов, и земледелия, и продовольствия, и железные дороги», Эльцин не считал такое объединение своевременным. «...Теперь многие представители рабочего класса играют роль Майн-Ридов больше, чем являются людьми реальной политики. Они забывают..., что для дела нужна форма, как для человека нужен костюм. Не станете же вы младенцу шить костюм 20-летнего мужчины... Слишком широкий костюм будет только мешать», – отмечал он, доказывая, что еще не пришло время ликвидировать систему обособленного местного хозяйства. Спор о принадлежности коммунальных отделов он счел «в глубокой степени бесплодным»: самостоятельные коммунальные отделы, по его мнению, не мешали «росту экономической деятельности», а объединение с СНХ могло бы помешать; например, значительных средств из госбюджета требовала канцелярия по городскому и сельскому строительству Комитета государственных сооружений (Комгосоор), в то время как занимавшиеся теми же вопросами коммунальные отделы могли существовать на местные налоги²⁵.

При Эльцине были предприняты первые практические попытки НКВД консолидировать деятельность отделов местного хозяйства, но попытки провести всероссийский съезд оказались безрезультатны. Как вспоминал Изаксон, в ноябре 1918 г. удалось лишь организовать семинарий по вопросу о муниципализации недвижимостей, носивший инструкционный характер²⁶.

Столкновение между сторонниками передачи городского хозяйства в совнархозы и Б.М. Эльциным произошло на Втором Всероссийском съезде совнархозов в декабре 1918 г., где его доклад о будущем коммунальных отделов подвергся критике. Делегаты указывали, что создание коммунальных отделов лишь нарушает курс на объединение всей экономической жизни страны в едином органе с общим аппаратом снабжения: строительством мог бы заниматься Комгосоор, содержанием школ и больниц – комиссариат просвещения и технический отдел СНХ, без коммунального отдела можно было решить жилищный вопрос, задачи заведования бойнями и хлебопекарнями, местного благоустройства, на местные средства могли бы выполнять СНХ, сельскохозяйственные вопросы мог обслуживать отдел земледелия, торговлю – продовольственный отдел. «...В такое время преподносить новый коммунальный отдел значит только создавать параллелизм и нового ничего не внести», – отмечал делегат Смирнов (возможно, А.А. Смирнов, представлявший Кинешемский уездный СНХ)²⁷.

²² Труды II Всероссийского Съезда Советов народного хозяйства... С. 295.

²³ Там же.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же. С. 292–294.

²⁶ Изаксон А.С. Коммунальный съезд и текущая коммунальная работа // Власть Советов. 1920. № 5. Май. С. 8.

²⁷ Труды II Всероссийского Съезда Советов народного хозяйства... С. 297, 387.

По словам выступавших, вопросами местного значения уже занимались уездные совнархозы с отделами местного хозяйства в них, создание коммунальных отделов требовало конструирования параллельных мощных технических структур в условиях нехватки специалистов и ответственных партийных работников, высказывались соображения экономии. Делегат Коротков критиковал стремление Эльцина обосновать существование коммунально-муниципальных отделов юридически, не учитывая революционное время²⁸. Председатель ВСНХ А.И. Рыков подчеркнул, что задача ведомства – управлять всем хозяйством страны, в т.ч. местным, независимо от того, было ли национализировано то или иное предприятие. «Фактически СНХ на местах ведают всеми вопросами местного хозяйства; если же нужно будет выделить для ведения местных дел орган, то нужно создать отдел местного хозяйства при СНХ, ибо иначе будет конкуренция», – указывал он²⁹.

Еще одним аргументом Рыкова против Эльцина было то, что при создании «муниципального органа» «принципиальное соображение таково, что ...нужно произвести специальные выборы, вернуться к тому положению, какое было до Октября»³⁰. На угрозу возврата к старым формам указал и делегат Галанов. «Во времена царизма управление делами земства и городов было в ведении МВД: царское правительство боялось предоставить автономию земствам и городам и старалось подчинить их себе. Теперь после пролетарской революции повторяется то же самое: при комиссариате внутренних дел хотят возродить отделы местного хозяйства...Надзор ни к чему, и если нужен отдел местного хозяйства, то у нас имеется наш главный экономический орган ВСНХ», – отмечал он³¹.

В итоге большинством голосов съезд принял резолюцию, что коммунальные отделы должны подчиняться СНХ. Резолюция предлагала создание при ВСНХ отдела местного хозяйства вместо одноименного отдела НКВД, те же отделы следовало сконструировать при губернских и уездных совнархозах «с передачей им как возникших в некоторых местах коммунальных отделов, так и не ликвидированных еще отделов бывшего городского и земского самоуправления», за исключением переданных особым наркоматам. Финансирование должно было сохраниться из местных средств. Резолюция была принята за основу и передана «для проведения в жизнь» в НКВД и ВСНХ. Однако этим планам не суждено было сбыться, во многом из-за противодействия НКВД³².

Разногласия центральных ведомств и ослабление местных Советов привели к пестроте в организации управления городским хозяйством на местах. Анкетирование НКВД в конце 1918 г. показало, что из 95 городов, приславших ответ, в 32 совнархозы подчинили городское хозяйство себе, в 41 городе (43 %) местное хозяйство находилось под управлением губернских или уездных исполкомов, а в 22 городах – городских советов³³. В середине 1919 г. отделы местного хозяйства имелись у 18,3 % местных совнархозов³⁴.

Уход из НКВД в начале 1919 г. Б.М. Эльцина и приход заместителем наркома внутренних дел М.Ф. Владимирского ослабили позиции отделов местного хозяйства. Как признавался М.Ф. Владимирский на Первом съезде коммунальных отделов в январе 1920 г., слабое влияние центра на отделы местного хозяйства объяснялось отсутствием в самом НКВД единства взглядов на их задачи: «возникало очень много точек зрения в достижении наших задач, и мы не могли прийти ни к чему определенному до самого последнего времени»³⁵. Изаксон весной 1920 г. отмечал, что «вопрос о том, должен ли вообще существовать такой орган власти в центре и на местах, а если должен, то при каком народном комиссариате», висел «Дамокловым мечом над головой отдела, особенно за последний год»³⁶. Однако и в

²⁸ Труды II Всероссийского Съезда Советов народного хозяйства... С. 298.

²⁹ Там же. С. 299–300.

³⁰ Там же.

³¹ Там же. С. 300–301.

³² Там же. 202–203.

³³ Власть Советов. 1919. № 8–9. Июнь–август. С. 3–6.

³⁴ Ходяков М.В. Децентрализм в промышленной политике регионов России: 1917–1920 гг. СПб., 2001. С. 85.

³⁵ ГАРФ. Ф. 4041. Оп. 1. Д. 27. Л. 11.

³⁶ Власть Советов. 1920. № 5. Май. С. 8.

таких условиях отдел местного хозяйства НКВД занимался, по словам Изакона, с одной стороны, «дипломатическими отношениями с ведомствами», чтобы организация отделов происходила по одному типу, с другой – налаживанием связи с отделами в городах, чтобы «внедрить в сознание работников в центре и на местах, что коммунальные отделы – это не есть что-то случайное, проходящее»³⁷.

Вновь вопрос о городском управлении актуализировал Седьмой Всероссийский съезд Советов в декабре 1919 г. На нем было принято решение о сохранении особых коммунальных отделов в составе местных исполкомов Советов с двойной подчиненностью – местным советским властям и НКВД³⁸. Это было закреплено в положении СНК о коммунальных отделах 8 апреля 1920 г., согласно которому в их сфере ведения оказывались жилищное дело, эксплуатация земли в городской черте, благоустройство населенных пунктов, похоронное дело, заведование предприятиями местного значения, включая водопроводы, трамваи, канализацию. В то же время отмечалось, что ВСНХ может изъять в свое ведение ряд предприятий. Формировалась вертикальная структура отделов: помимо городов коммунальные отделы создавали в волостях, при уездных и губернских исполкомах³⁹.

Чтобы разграничить сферу деятельности городских и уездных коммунальных отделов, в июне 1920 г. НКВД указал, что за коммунотделами в городах должны остаться «ведение и улучшение хозяйственной жизни городов», а уездным отделам следует «направить всю свою деятельность и энергию на улучшение хозяйственного быта сел и деревень, где Советской власти предстоит еще лишь заложить первые зачатки коммунального хозяйства»⁴⁰. На съезде заведующих коммунальными отделами в октябре 1920 г. функции уездных и губернских коммунальных отделов были уточнены: им следовало руководить, наблюдать и снабжать городские и волостные коммунальные отделы, управлять некоторыми коммунальными предприятиями⁴¹. Восьмой Съезд Советов в декабре 1920 г. запретил создание при губисполкомах каких-либо хозяйственных органов вне губсовнархозов, четко прописав исключение в виде отделов коммунального хозяйства⁴².

Важную роль в организационном оформлении коммунальных отделов сыграл Первый Всероссийский съезд заведующих этими отделами, который состоялся в январе 1920 г. после, как писал заведующий отделом местного хозяйства НКВД А.С. Изаков, «настойчивых напоминаний с мест»⁴³. И хотя В.И. Ленин на съезд не пришел (несмотря на обещание М.Ф. Владимирского его позвать), по оценке Изакова, съезд «вдохнул живую душу в коммунальные отделы, и работа закипела на местах и в центре», «...коммунотделы получили определенное место в строе органов советской власти, функции их четко определены, пределы деятельности точно указаны и дальнейшей их деятельности предоставлены самые широкие возможности»⁴⁴. Сам отдел местного хозяйства НКВД был переименован в коммунальный. Наконец, в феврале 1921 г. президиум ВЦИК ввел прямой запрет на слияние коммунальных отделов с совнархозами, направив на места разъяснение⁴⁵.

Относительная победа коммунальных отделов НКВД в дискуссии об организации управления местным хозяйством вновь, как и в 1917 г., поставила вопрос о создании особого «муниципального» наркомата. Большинство участников Второго Всероссийского съезда заведующих коммунальными отделами 15–20 октября 1920 г. постановили предложить СНК

³⁷ ГАРФ. Ф. 4041. Оп. 1. Д. 27. Л. 2.

³⁸ Седьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов: стенографический отчет (5–9 декабря 1919 г. в Москве). М., 1920. С. 203–204.

³⁹ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. М., 1943. С. 188–189; Декреты Советской власти. Т. VIII. С. 23–25.

⁴⁰ Власть Советов. 1920. № 6–7. Июнь – июль. С. 23.

⁴¹ Резолюции Второго Всероссийского съезда заведующих отделами коммунального хозяйства. М., 1920. С. 4–5.

⁴² Восьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов: стенографический отчет. М., 1921. С. 273.

⁴³ Власть Советов. 1920. № 5. Май. С. 9.

⁴⁴ Там же. С. 8–9.

⁴⁵ Лобанов А.В. Переход к НЭП и реорганизация НКВД РСФСР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 107–109, 158.

«немедленно изъять» коммунальное хозяйство из НКВД и создать Народный комиссариат коммунального хозяйства. Вероятно, появление резолюции объяснялось сомнениями коммунальных работников в организационных и лоббистских способностях НКВД и тем, что наркомат объединял слишком разнородные отрасли работы. Эту резолюцию НКВД не утвердил, объяснив ее появление «недостаточной организованностью комотделов»⁴⁶.

Сохранив обособленность от совнархозов в целом, коммунальные отделы продолжали борьбу за функционал. М.Ф. Владимирский на Первом съезде заведующих коммунальными отделами отмечал, что в некоторых городах коммунальные отделы представляли из себя «свалочное место, куда сваливают все, что неприятно вести, что какому-либо из отделов исполкома не хочется иметь у себя», ряд коммунальных отделов вторгались в компетенцию отделов управления и местных совнархозов. По словам замнаркома внутренних дел, существовали и коммунальные отделы, «которые очень мало отличаются от старых городских управ и дум», а в одном из городов НКВД ответили, что «руководствуются Городовым положением 1891 г.» (на самом деле Городовое положение было утверждено в 1892 г. – *Ред.*). «Во многих городах эти коммунальные отделы могут обратиться в местные городские управы», – заявил Владимирский, выразив явное опасение этим⁴⁷.

На многие предприятия и полномочия по-прежнему претендовали структуры ВСНХ, в первую очередь Комгосоор, отделам которого на местах, по словам Изакона, из-за отсутствия возможности строить приходилось «сидеть сложа руки», поэтому они «стали отвоёвывать у местных отделов право на ремонт зданий» и добились этого в ряде городов, где оказались сильнее коммунальных отделов⁴⁸. Второй съезд заведующих коммунальным хозяйством в октябре 1920 г. заявил о необходимости изъять из ведения Комгосоора Управление городского и сельского строительства с его местными органами и передать функции строительства в пределах местных нужд НКВД и коммунальным отделам⁴⁹. Съезд признал наличие трений между коммунальными хозяйствами и другими экономическими организациями по вопросу о ведомственной принадлежности городских предприятий из-за «неясности и неполноты» положения от 8 апреля 1920 г. Для решения проблемы предлагалось создать комиссию из представителей ВСНХ, НКВД. По мнению участников съезда, коммунальные отделы должны были ведать предприятиями электро- и водоснабжения, гигиены, общественного транспорта, занимающимися ремонтом и починкой⁵⁰.

На сферу компетенции коммунальных отделов в жилищной сфере покушались военные органы, которые захватывали помещения в городах, отказывались платить за них и ремонтировать. Вести переговоры и добиваться соглашения приходилось и с пожарно-страховым отделом ВСНХ⁵¹. Декрет СНК от 12 июля 1920 г. передал общее заведование пожарным делом из ведения ВСНХ в коммунальные отделы. Съезд заведующих коммунальными отделами в октябре 1920 г. подчеркивал, что пожарное дело следует рассматривать как один из видов городского и сельского благоустройства⁵².

Сельскохозяйственное дело в городах хотел контролировать комиссариат земледелия. Между тем в условиях разрухи и войны росла значимость самоснабжения горожан с помощью огородов, садов и молочных ферм. Первый и Второй съезды заведующих коммунальным хозяйством в 1920 г. указывали в резолюциях на «целесообразность и рациональность» объединения всего городского земельного дела в руках коммунальных отделов. Передача сельхозпредприятий коммунальным отделам Наркомзема, как это произошло в Петрограде и Москве, оценивалась как «совершенно недопустимая», участники съезда предлагали НКВД ходатайствовать о закреплении за коммунальными отделами права вести сельхоз-

⁴⁶ Резолюции Второго Всероссийского съезда заведующих отделами коммунального хозяйства... С. 3.

⁴⁷ ГАРФ. Ф. 4041. Оп. 1. Д. 27. Л. 10–11.

⁴⁸ Там же. Л. 3.

⁴⁹ Резолюции Второго Всероссийского съезда заведующих отделами коммунального хозяйства... С. 10.

⁵⁰ Там же. С. 11–12.

⁵¹ ГАРФ. Ф. 4041. Оп. 1. Д. 27. Л. 3.

⁵² Декреты Советской власти. М., 1978. Т. IX. С. 211; Резолюции Второго Всероссийского съезда заведующих отделами коммунального хозяйства. М., 1920. С. 10–11.

дело в городах и возвращении всей земли, принадлежавшей муниципалитетам и взятой Наркомземом. Финансировать коммунальные сельхозпредприятия следовало коммунальному отделу НКВД⁵³.

В 1920 г. НКВД усиливает контроль над местными коммунальными отделами и руководство ими. Резолюция Второго Всероссийского съезда заведующих коммунотделами фиксировала, что коммунальным органам следует утверждать мероприятия по благоустройству в НКВД, а возведение нового жилья и строительство должен был проводить сам Комиссариат внутренних дел при участии других наркоматов и производственных главков.

В ведение коммунального отдела НКВД с 15 мая 1920 г. по соглашению с Наркомфином передавалось рассмотрение ходатайств местных Советов о ссудах и пособиях. Их необходимость Советам нужно было обосновать и получить заключение губернских финансового и коммунального отделов⁵⁴. В резолюции Второго съезда заведующих коммунотделами в октябре 1920 г. закреплялось централизованное финансирование и самих коммунальных отделов: они должны были составлять проекты смет, получать по ним заключение финотделов местных исполкомов и отправлять в губкоммунотдел. Тот должен был составить общегубернскую смету, получить одобрение от губфинотдела и передать губисполкомам. В дальнейшем утвержденная на уровне губернии смета посылалась в НКВД⁵⁵. Этот порядок оказался слишком бюрократическим и труднореализуемым. Коммунальный отдел НКВД жаловался, что сметы и финансовые запросы местных отделов «сплошь и рядом» «как в губфинотделах, так и в губкоммунотделах задерживаются без рассмотрения на 3–6 месяцев, часто затериваются без следа», что вело к потере времени, пропуску строительного сезона, прерыванию уже начатых работ⁵⁶.

Важным элементом становления централизованной отрасли коммунального хозяйства стала организация «вертикальной» системы снабжения дефицитными строительными материалами, инвентарем, топливом, производственной одеждой, продовольствием. При НКВД и на местах создавались органы снабжения, материалы предполагалось получать из производственных органов по сметам, а если эти потребности не удовлетворялись – то путем создания собственных производств: кирпичных, лесопильных заводов, слесарных мастерских⁵⁷.

Кадровая преемственность коммунальных отделов с прежними органами самоуправления оказалась весьма слабой, что показывают материалы об участниках Первого съезда заведующих коммунальными отделами в январе 1920 г. Так, среди 10 участвовавших в съезде заведующих коммунальными отделами губисполкомов только 1 до прихода к власти большевиков служил в общественных учреждениях (т.е. городских думах, земствах, связанных с ними органах, кооперативах), еще 2 были канцелярскими служащими (без уточнения места службы. – *Ред.*), 2 работали техниками. Среди 16 заведующих коммунальными отделами горисполкомов ни один не был до революции служащим общественных учреждений. В целом из 169 участников съезда лишь 8 (4,7 %) до Октября служили в общественных учреждениях, канцелярскими служащими являлись 33 делегата (19,5 %), 21 человек (12,4 %) работал техником, в то же время рабочими были 72 участника съезда (42,6 %), 16 (9,5 %) являлись землепашцами. Высшее образование было лишь у 5 участников съезда, среднее – у 32, домашнее – у 21 человека, у остальных – низшее⁵⁸.

Руководитель отдела местного хозяйства НКВД А.С. Изаксон акцентировал внимание на том, что делом налаживания городского хозяйства занялись «рядовые рабочие и крестьяне, большей частью коммунисты, ...без помощи специалистов и интеллигенции», хотя состав съезда показывает наличие доли квалифицированных служащих. Нарисованная Изаксоном

⁵³ Резолюции Второго Всероссийского съезда заведующих отделами коммунального хозяйства... С. 12–14.

⁵⁴ Власть Советов. 1920. № 5. Май. С. 20–21.

⁵⁵ Резолюции Второго Всероссийского съезда заведующих отделами коммунального хозяйства... С. 8–9, 14–16.

⁵⁶ Власть Советов. 1920. № 5. Май. С. 21.

⁵⁷ Резолюции Второго Всероссийского съезда заведующих отделами коммунального хозяйства... С. 14–16.

⁵⁸ ГАРФ. Ф. 4041. Оп. 1. Д. 26. Л. 1 – 2об.

картина роста общественной сознательности заведующих коммунальными отделами, которые из людей, «привыкших понимать хозяйственные задачи не шире, чем в границах собственного двора...», за два года «научились мыслить и понимать хозяйственные задачи в границах города, уезда, губернии и даже в пределах всей республики», явно приукрашена⁵⁹. Городское хозяйство к началу нэпа находилось в разрухе, а одной из ключевых проблем называлось отсутствие работников, особенно квалифицированных специалистов, сильная текучесть кадров. Это, к примеру, отмечал рязанский партийный и советский работник И.Е. Потемкин: «...смена ответственных работников» в отделах происходила «так быстро, как в кинематографическом сеансе»⁶⁰.

Во второй половине 1920 – начале 1921 г. был поставлен вопрос об оживлении городских советов «как самых мощных органов власти городского пролетариата»⁶¹, восстановлении их в уездных городах, однако говорилось в первую очередь об усилении их пропагандистской роли, функции вовлечения рабочих в управление, содействия хозяйственным органам⁶², непосредственное же управление оставалось в исполкомах и их отделах. В постановлении Восьмого Съезда Советов в декабре 1920 г. указывалось на необходимость создавать городские советы во всех поселениях городского типа, а пленумы созывать не реже 2 раз в месяц. Также прописывалась минимальная периодичность созыва волостных, уездных и губернских исполкомов, но при этом про городские исполкомы ничего не говорилось⁶³. В феврале 1921 г. президиум ВЦИК предложил губисполкомам незамедлительно восстановить горсоветы или приступить к их организации в уездных и заштатных городах, где их не было или они бездействовали. Однако указывалось, что «в уездных городах исполнительных комитетов горсоветов, как общее правило, не образуется»⁶⁴. Начатые накануне введения нэпа попытки усилить роль горсоветов наткнулись на отсутствие у них исполнительного аппарата и средств для реализации принятых решений. При этом функции практического управления городским хозяйством, которыми горсоветы предполагалось наделить в начале 1918 г., к 1921 г. оказались в руках вертикально построенных и централизованных коммунальных отделов.

* * *

За первые три года после прихода большевиков к власти управление городским хозяйством в Советской России перешло сначала от демократического института городского самоуправления в думской форме к местным Советам как органам классового самоуправления. Однако горсоветы не смогли заменить собой думы и управы. Ослабление Советов и потребность наладить рациональное управление городским хозяйством в экстремальных условиях привели к стихийному возрождению муниципальных органов, все чаще называвшихся коммунальными. Процесс их оформления протекал в условиях затяжной ведомственной борьбы НКВД и ВСНХ при участии других ведомств за функционал разрушенного института самоуправления, объединение местного хозяйства на своей основе. Вслед за попыткой Б.М. Эльцина во второй половине 1918 г. осмыслить роль и место коммунально-муниципальных структур в рамках коммунистической системы пришел «инерционный» этап в 1919 г., сводившийся к борьбе за существование, а в 1920 г. были сделаны решительные шаги по оформлению отдельных от СНХ коммунальных отделов как «деловых» органов управления местным хозяйством, пытавшихся в меру возможного бороться с разрухой и проводить классовую политику на городском уровне.

Хотя можно говорить о почти полном разрыве в кадровом отношении, утере многих функций времен дум и управ и приобретении новых, изменении порядка формирования, но

⁵⁹ Власть Советов. 1920. № 5. Май. С. 9.

⁶⁰ Власть Советов. 1920. № 8. Август. С. 2.

⁶¹ Власть Советов. 1921. № 2. Февраль. С. 22.

⁶² Власть Советов. 1920. № 11–12. Ноябрь – декабрь. С. 7–8.

⁶³ Восьмой Всероссийский съезд Советов... С. 279.

⁶⁴ Власть Советов. 1921. № 2. Февраль. С. 20.

в организационном плане очевидны элементы преемственности с дореволюционной эпохой. К концу гражданской войны органам местного хозяйства в Советской России удалось сохраниться как обособленной хозяйственной структуре в виде коммунальных отделов (до революции – городские управы), руководило и контролировало их, как и до революции, особое управление в составе ведомства внутренних дел (до революции Главное управление по делам местного хозяйства МВД, к концу гражданской войны – Главное управление коммунального хозяйства НКВД). В то же время принципы управления радикально изменились. Если до революции 1917 г. органы местного хозяйства строились на началах автономности от госвласти, выборности, самоуправления, хотя и ограниченного, имели четко определенный круг компетенции, устойчивый кадровый состав и достаточно прочную финансовую базу, то к концу эпохи военного коммунизма основывались на централизации, назначаемости и вертикальной соподчиненности, их функционал был очерчен слабо и оспаривался, а в финансовом отношении они полностью зависели от субсидий центра. К началу нэпа городской уровень управления качественно сильно ослаб и оказался гораздо более бюрократизированным, чем накануне 1917 г.

Литература

Гимпельсон Е.Г. Из истории строительства Советов (ноябрь 1917 – июль 1918 г.). М.: Госюриздат, 1958. 179 с.

Гимпельсон Е.Г. Советы в годы иностранной интервенции и гражданской войны. М.: Наука, 1968. 510 с.

Куликов В.И. Наркомат для левых эсеров: Комиссариат по местному самоуправлению (декабрь 1917 – март 1918 г.) // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2018. № 2 (12). С. 99–112.

Лобанов А.В. Переход к НЭП и реорганизация НКВД РСФСР: дис. ... канд. юрид. наук. М.: 1998. 231 с.

Разгон А.И. Правительственный блок большевиков и левых эсеров (октябрь 1917 – январь 1918) // Исторические записки. М.: Наука, 1989. Т. 117. С. 107–156.

Ходяков М.В. Децентрализм в промышленной политике регионов России: 1917–1920 гг. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2001. 298 с.

References

Gimpel'son, E.G. (1958). *Iz istorii stroitel'stva Sovetov (noyabr' 1917 – iyul' 1918 g.)* [From the history of the construction of the Soviets (November 1917 – July 1918)]. Moscow, Gosyurizdat. 179 p.

Gimpel'son, E.G. (1968). *Sovety v gody inostrannoy interventsii i grazhdanskoy voiny* [Soviets during the years of foreign intervention and civil war]. Moscow, Nauka. 510 p.

Khodyakov, M.V. (2001). *Detsentralizm v promyshlennoy politike regionov Rossii: 1917–1920 gg.* [Decentralism in the industrial policy of the Russian regions: 1917–1920]. St. Petersburg, Izd-vo St.-Peterburgskogo universiteta, 2001, 298 p.

Kulikov, V.I. (2018). *Narkomat dlya levyykh eserov: Komissariat po mestnomu samoupravleniyu (dekabr' 1917 – mart 1918 g.)* [People's Commissariat for the Left SRs: Commissariat for Local Self-Government (December 1917 – March 1918)]. In *Vestnik RGGU. Seriya "Ekonomika. Upravleniye. Pravo"*. No. 2 (12), pp. 99–112.

Lobanov, A.V. (1998). *Perekhod k NEP i reorganizatsiya NKVD RSFSR* [Transition to the NEP and the reorganization of the NKVD of the RSFSR], Cand. hist. sci. diss. Moscow. 231 p.

Razgon, A.I. (1989). *Pravitel'stvennyy blok bol'shevikov i levyykh eserov (oktyabr' 1917 – yanvar' 1918)* [Government bloc of Bolsheviks and Left Social Revolutionaries (October 1917 – January 1918)]. In *Istoricheskiye zapiski*. Moscow, vol. 117, pp. 107–156.

Статья поступила в редакцию 10.01.2020 г.