

Административно-территориальное деление РСФСР на губернии: 1917-1919 гг¹.

Бокова Олеся Николаевна²
аспирантка

ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет», юридический факультет,
Волгоград, Россия
E-mail: law@volsu.ru

В последние годы особую необходимость приобретает решение проблемы выбора оптимальной модели государственно-правового строительства России, в связи с чем, важно осмыслить и научиться использовать уроки прошлого. Они позволяют выявить значительный объем положительного и отрицательного, противоречий и ошибок в выстраивании отношений между центром и регионами.

Унаследованная от Российской Империи губернно-уездно-волостная схема административно-территориального деления, в течение первых лет Советской власти использовалась новым государством. Губернии в основном лишь частично меняли свои границы, но иногда образовывались и новые. На наш взгляд, образование новых губерний было вызвано тремя основными причинами: 1) пропагандируемой центральными органами власти идеей разукрупнения административно-территориальных единиц с целью «приближения руководства к трудящимся массам»; 2) появлением новых крупных промышленных и транспортно-промышленных центров; 3) сепаратизмом местных властей, желавших закрепить свою самостоятельность. В ряде губерний создавались местные правительства, желающие выйти из-под контроля центрального. Даже в некоторых уездах, городах и волостях образовывались так называемые «мини-республики» (Кронштадт, Переяславль и др.). Важно подчеркнуть, что сепаратистские и местнические настроения наблюдались почти повсеместно, даже в тех городах, которым они традиционно не свойственны, например, в Царицыне.

Провозглашение всевластия советов предполагало, что и вопросы территориальных границ находятся в ведении местных органов власти. «2 декабря 1917 года Совет Народных Комиссаров (СНК) разъяснил, что новое административно-территориальное разграничение зависит исключительно только от соглашения заинтересованных советов». Позднее данное положение было узаконено декретом «О порядке изменения границ губернских, уездных и проч.» от 27 января 1918 года. В нём указывалось, что «вопросы изменения границ губерний, уездов и пр. разрешаются всецело местными Советами Рабочих, Крестьянских и Солдатских Депутатов». В центральные органы власти требовалось лишь сообщать о подобных изменениях.

Пункт «е» статьи 49 Конституции РСФСР от 10 июля 1918 года закреплял, что «исключительно ведению Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК подлежит общее административное разделение территории РСФСР». На практике вопросы административно-территориального устройства решались также и другими органами власти. Например, 7 сентября 1918 года приказом Военного совета Северо-Кавказского военного округа была образована Царицынская губерния. Значительно позднее Постановлением Народного Комиссариата Внутренних дел (НКВД) от 24 марта 1919 года принято решение «Об определении границ Царицынской губернии». На основании данного постановления издан приказ № 1 Царицынского губернского революционного комитета согласно которому образовывалась самостоятельная Царицынская губерния «во всех отношениях приравненная к другим». 19 июля 1919 года в приказе Окружного Комиссариата по военным делам Уральского военного округа № 1129 и 20 июля 1920 года в секретной телеграмме Астраханского губернского военкомата Царицынскому губернскому военкомату за №2980 сообщалось о том, что в силу падения Царицына постановлением Реввоенсовета Южного фронта все уезды бывшей Царицынской губернии теперь подчинены Астраханской губернии. Как видно из приведённых данных,

некоторые административно-территориальные единицы государства возникали и прекращали свое существование на основании распоряжений не Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК, а других органов.

По мере усиления власти центра Высшие органы власти издавали нормативные акты, ограничивающие установленные ранее права местных советов 15 июля 1919 года во изменение декрета от 27 января 1918 года СНК постановил, что вопрос об изменении границ губерний, уездов и волостей разрешается НКВД по представлению Губернских Советов Депутатов. Окончательные решения обычно принимались: 1) Всероссийским Съездом Советов, если касались общих вопросов административно-территориального устройства государства; 2) ВЦИК, в случае внесения конкретных изменений в административное устройство, вызванных образованием и изменением границ губерний, уездов, волостей и пр., их переименованием и др. Из представленных выше нормативных актов видно, что СНК также издавал акты, регулирующие вопросы административно-территориального устройства. В экстренных случаях этот орган имел право издавать декреты без предварительного обсуждения во ВЦИК. В декабре 1919 года на VIII съезде Всероссийском Съезде Советов было принято решение выработать новое административно-территориальное деление РСФСР на основе экономического районирования. Съезд указал, что «впредь ... образование новых административно-хозяйственных единиц, а также введение нового районного деления... в каждом отдельном случае разрешается СНК».

Первые правовые акты РСФСР не содержали чётко сформулированной, последовательной идеи административно - территориального строительства. При образовании административно-территориальных единиц до принятия VIII съездом Советов решения об укрупнении субъектов на основе экономического районирования, претворялось в жизнь совершенно противоположное решение - об их разукрупнении. Также подчеркнём, что политика советского руководства в 1917 - начале 1919 года в отношении административно-территориального деления была крайне осторожной. Центральные органы власти из-за слабости своих позиций первоначально не могли диктовать бывшим административно-территориальным единицам свою волю. По мере укрепления власти центр начинал доминировать в государственно-правовом строительстве страны.

Литература.

1. Сенцов А.А. (1990) Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Советское государство и право. № 11.
2. Сталин И.В. (1951) Сочинения. Т. 4. Москва.
3. Пименов А.Ю. (1994) И.В. Сталин на фронтах гражданской войны. Царицынский период /лето – осень 1918 года/ Отечественная историография. Дисс... к. и. н. Москва.
4. Краснов Ю.К. (2002) Государственное право России. Москва.
5. Исаев И.А. (1994) История государства и права России. Москва.
6. Государственный архив Волгоградской области. Ф. 105. Оп. 1. Д. 3. Л. 191; Ф. 71. Оп. 3. Д. 130. Л. 61; Ф. 342. Оп. 1. Д. 51. Л. 12; Оп. 1. Д. 74. Л. 1; Оп. 1. Д. 7. Л. 42; Оп. 1. Д. 14. Л. 30 (об), 39.
7. СУ РСФСР (1918) № 21. Ст. 318; № 51. Ст. 582; № 36. Ст. 356; (1919) № 84. Ст. 578.

¹ Тезисы доклада основаны на материалах исследований, проведённых в рамках гранта юридического факультета ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» (проект № 1-2007).

² За помощь в подготовке тезисов автор выражает особую признательность научному руководителю д.и.н., профессору Ю.Л. Проценко.