

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В ДАГЕСТАНЕ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

© 2008 Алиева А.Б.

Дагестанский государственный педагогический университет

Статья посвящена административным реформам, которые проводились в Дагестане в первые годы советской власти. Эти реформы во многом отразили изменения, происходившие в Российской Федерации на момент установления советской власти. Отмечается, что Дагестанская автономная республика имела и осуществляла определенные права в области установления и изменения своего административно-территориального устройства, а также подчеркивается объединяющая роль РСФСР как новой формы федерации государства с автономными образованиями.

The article is dedicated to administrative reforms, which were conducted in Daghestan at the first years of Soviet authorities. These reforms had strongly reflected those changes, which concerned the Russian Federation at the early ruling time of Soviet authorities. It's mentioned that Daghestan autonomous republic had and realized the certain rights in the fields of establishing and change of its administrative territorial arrangement. The author also emphasizes the uniting role of the RSFSR as a new form of state federation with autonomous formations.

Ключевые слова: административные реформы, Дагестанская автономия, Конституция ДАССР, административное устройство, декрет ВЦИК.

Keywords: administrative reforms, Daghestan autonomy, Constitution of Daghestan Autonomous Soviet Socialist Republic, administrative arrangement, the decree-law of All-Russian Central Executive Committee.

Одним из интересных периодов для изучения истории государственности Дагестана является этап приобретения статуса самостоятельной политико-административной единицы в составе РСФСР с приобретением атрибутов государственности. Важно отметить, что изменения протекали в рамках общих для страны тенденций.

С победой революции 1917 года и провозглашением советской властью прав нации на самоопределение были созданы условия для изменения внутреннего строения Российского государства и формы управления в виде федерации. Развитию административно-территориального устройства РФ свойственны две тенденции: стремление нового руководства страны приспособить старую административно-территориальную систему власти к новым условиям путем частичной перестройки границ губерний, уездов, волостей и поиски новой формы администра-

тивного устройства территории Российской Федерации.

Поиски такого территориального устройства шли по линии создания областных объединений и изучения на практике их достоинств и недостатков. Создание областей как определенных административных единиц проводилось путем признания в качестве таковых объединений советов, сложившихся после февраля 1917 г. Это были принципиально новые органы власти, которые несли с собой новую территориальную организацию страны.

Уже весной 1917 г. возникли такие формы территориальной организации советов, как областные объединения. Области создавались на основе объединения советов нескольких губерний. Однако их границы и взаимоотношения губернских органов с областными и областных с центром не были четко оформлены. В принятой 10 июля 1918 г. Консти-

туции РСФСР вопрос об областных объединениях был решен положительно. Конституция рассматривала областное деление как одно из звеньев в общей системе территориального устройства государства, промежуточное между РСФСР в целом и губерниями. Областные органы являлись высшей ступенью в иерархии местных органов власти и управления.

Вскоре после Октября 1917 г. был создан Наркомат по делам национальностей РСФСР как центральный орган государственного управления, проводящий в жизнь национальную политику советской власти. В составе Наркомнаца в числе других комиссариатов (отделов) был создан и мусульманский, в задачу которого входило:

1. Информирование советской власти о нуждах данной национальности.
2. Информирование национальностей о всех шагах и мероприятиях советской власти.
3. Удовлетворение через органы советской власти культурно-просветительских нужд масс населения данной национальности.
4. Улаживание всякого рода конфликтов, возникающих между органами советской власти и национальностями [1].

С января 1918 г. отдельные функции Наркомнаца (культуры, просвещения, социального обеспечения) перешли в ведение соответствующих республиканских наркоматов. Однако основными задачами Наркомнаца были объединение и направление работы национальных представительств автономных республик и областей, подготовка для них кадров. Для обобщения опыта по осуществлению национальной политики советской власти Наркомнац утверждал свои представительства при правительствах автономных республик и исполкомах автономных областей. При Наркомнаце в качестве совещательного органа действовал Совет национальностей, в состав которого входили председатели правительств автономных республик и областей.

В 1919 г. функции Наркомнаца и его органов в сфере национально-государственного строительства несколько расширились. Он продолжал подготовку проекта по провозглашению автономий отдельных народов, его органы занимались культурно-просветительской, агитационно-пропагандистской, издательской деятельностью, а также вопросами продовольствия и мобилизации. В какое-то время он даже занимался вопросами животноводства, земледелия и финансов.

С 1920 г. работа Наркомнаца была связана с подготовкой создания автономных образований внутри РСФСР. Ни одно новое национально-государственное образование не проходило без участия Наркомнаца. Он занимался установлением границ автономных республик и областей, разработкой положений об автономиях и соответствующих документов об административно-территориальном переустройстве Российской Федерации.

Огромную роль в национально-государственном строительстве Российской Федерации сыграла Административная комиссия ВЦИК, учрежденная в начале 1920 г. для определения общих принципов районирования административных единиц. В качестве основополагающего принципа районирования Административная комиссия на первое место ставила национальный состав населения.

Образовавшиеся в начале 1920 г. автономные республики и области были построены по национальному признаку. Они создавались на основе перекройки старого административно-территориального деления с выделением районов, исключительно населенных одной национальностью. К группе народов, которые впервые создавали свои национальные государственные образования, относились и дагестанские народы.

13 ноября 1920 г. на чрезвычайном съезде народов Дагестана в г. Темир-Хан-Шуре (ныне Буйнакск) Наркомнац И.В. Сталин объявил автономию Дагестана, а декретом ВЦИК от 20 января

1921 г. было официально провозглашено образование Дагестанской АССР. Декрет определял территорию всей Дагестанской области в прежних ее границах, состоящую из Аварского, Андийского, Гунибского, Даргинского, Казикумухского, Кайтаго-Табасаранского, Кюринского, Самурского, Темир-Хан-Шуринского и Хасавюртовского округов, структуру ее конституционных органов власти и управления, предусматривал учреждение парламента (ЦИК), правительства (СНК) и местных советов.

Для управления делами автономной ДССР были учреждены народные комиссариаты: внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, земледелия, продовольствия, финансов, труда, совет народного хозяйства с отделами путей сообщения, почты и телеграфа, рабоче-крестьянская инспекция (РКИ).

Иностранные дела и внешняя политика оставались в ведении центральных органов РСФСР, военные дела – военного комиссариата, непосредственно подчиненного Северо-Кавказскому военному комиссариату. Борьба с контрреволюцией сохранялась за органами ВЧК. Отдельные наркоматы (продовольствия, финансов, труда, РКИ, СНХ с отделами) подчинялись соответствующим наркоматам РСФСР [2].

На 1-м Вседагестанском учредительном съезде советов рабочих и крестьянских депутатов 1-7 декабря 1921 г. принята Конституция республики. В ее основу была положена Конституция РСФСР 1918 г. Согласно п.п. 1 и 2 Дагестан объявлялся автономной республикой советов рабочих, крестьянских, батрацких, красноармейских депутатов, входящей в состав РСФСР.

Декрет ВЦИК об образовании Дагестанской АССР от 20 января 1921 г., установив первоначальную границу автономной республики, предусмотрел необходимость последующего точного разграничения ее с Азербайджанской ССР и Горской автономной республикой, а также Терской областью РСФСР [2. С. 101].

Сразу после образования Дагестанской Республики Хасавюртовский (Кумыкский) округ бывшей Терской области с аварским, ауховским (чеченским) и кумыкским населением был включен в состав Дагестанской Республики. Президиум ВЦИК своим постановлением от 16 ноября 1922 г. включил в состав Дагестанской АССР Ачикулакский район Прикумского уезда и часть Кизлярского округа бывшей Терской области, населенные ногайцами, караногайцами и туркменами [5]. В ноябре 1921 г. Президиум Дагобкома РКП(б), признав желательным присоединение ногайцев и караногайцев, поручил комиссии обкома обследовать территории, населенные этими этносами, и командировал туда своих представителей [8].

Присоединение указанных территорий решало сразу две проблемы: оно предоставляло автономию новым народам в составе Дагестанской АССР и обеспечивало их хозяйства зимними пастбищами.

Таким образом, после окончания гражданской войны установилась и совершенствовалась территория автономных образований, созданных в ходе войны. Органы Советского государства стремились максимально учесть пожелания народов, национальный состав территории, экономические связи при размежевании. Установление территориальных границ автономных образований в послевоенные 20-е годы XX века было связано с развертывавшейся работой по пересмотру административно-территориального деления страны, подготовке нового экономического районирования Советского государства. VIII Всероссийский съезд Советов (декабрь 1920 г.) в своем постановлении «О Советском строительстве» обязал Президиум ВЦИК «ускорить работу по проведению нового административно-хозяйственного деления РСФСР» [6].

Установление твердых границ автономных республик и автономных областей создавало не только возможность, но и необходимость реорганизации их внутреннего деления. Так, границы Дагестанской автономии были определены

декретом ВЦИК от 20 января 1921 г. «Об образовании Автономной ДССР в составе РСФСР». В 1922 и 1923 гг. эти границы были расширены путем присоединения Ачикулакского района и Кизлярского округа бывшей Терской области. Принципы при районировании автономных образований на юге России, в частности в Дагестане, применялись те же, что и во всей стране. Они были определены комиссией ВЦИК еще в 1920 г. В таких многонациональных республиках, как Дагестанская, имелась тенденция приспособить административное деление к национальному составу. Так, Аварский, Андийский и Гунибский округа были определены как аварские, Кайтаго-Табасаранский – даргинский и табасаранский, Даргинский – даргинский, Казикумухский – лакский, Кюринский и Самурский – лезгинские, Темир-Хан-Шуринский и Хасавюртовский – кумыкские.

При районировании государственные органы власти стремились сделать административные образования более или менее одинаковыми по количеству населения. В округах Дагестанской АССР к 1926 г. проживали: Аварском – 32 129 человек, Андийском – 46 308, Ачикулакском – 19 323, Буйнакском – 52 400, Гунибском – 49 357, Даргинском – 80 383, Дербентском – 20 479, Кюринском – 78 283, Кайтаго-Табасаранском – 59 775, Кизлярском – 70 648, Лакском – 39 204, Махачкалинском – 29 774, Самурском – 49 213, Хасавюртовском – 61 861 [4]. Таким образом, округа ДАССР по количеству населения подразделялись следующим образом: от 20 до 50 тыс. – 7 округов, от 50 до 70 тыс. – 4, свыше 70 тыс. – 3.

Создание новых административных делений, самостоятельное определение административных единиц в качестве наиболее приемлемых для структуры, возможность выбора его форм явились одним из проявлений широких прав автономных образований. Необходимо особо подчеркнуть, что в период административно-территориальных реформ 20-х годов XX в., когда Советское государство искало различные формы адми-

нистративных делений территорий, такой подход сыграл исключительно положительную роль.

Определение территории и административно-территориального устройства автономных образований, в том числе и Дагестанской, сопровождалось соответствующей стабилизацией структуры государственного механизма и правового положения автономии. Правоотношения между РСФСР и Дагестанской автономией приобрели достаточно четкое и очерченное содержание. Принятие Конституции ДАССР (декабрь 1921 г.) и наличие других конституционных законов характеризовали автономную республику как самостоятельное государство, но в составе РСФСР (п.2 Конституции).

Нормативные акты всех категорий, конституировавшие Дагестанскую автономию и определявшие ее статус, прямо указывали основную черту республики: она является автономной частью РСФСР. Это сразу и резко отграничивало ее от остальных советских республик, входящих в состав РСФСР на иной правовой основе.

Характерной чертой работы государственных органов республики 20-х годов XX в. было то, что сама республика на своей территории могла вводить общероссийские законы без изменений. Так были введены в Дагестане Российское положение об адвокатуре, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР [7]. Наконец, сама автономная республика принимала и оригинальные законы, касающиеся, например, судостроительства. Так, в составе окружных и участковых ревкомов были созданы шариатские суды. Наличие в Дагестанской автономной республике таких судов было наиболее яркой особенностью судостроительства и судопроизводства.

В первое время шариатские суды обладали большими полномочиями. Они могли судить граждан не только по бракоразводным, но и уголовным делам. Так, Темир-Хан-Шуринским городским шариатским судом в апреле 1921 г. было рассмотрено 14 уголовных, 23 гражданских и 17 бракоразводных дел. Среди уголовных были даже такие, как убийст-

во [7. С. 1, 23]. Шариатские суды Дагестана получили право вести уголовные дела в соответствии с приказом отдела юстиции Дагревкома от 10 июля 1920 г. [3], а приказом от 20 октября 1921 г. уголовные дела были изъяты из ведения шариатских судов и переданы в органы внутренних дел ДАССР [3. С. 143-144].

В 20-е годы довольно широкое распространение получило представительство автономных республик в других республиках и во ВЦИКе. Такие представительства были и в Наркомнаце, переданные из ВЦИКа. Они составляли неотъемлемую часть наркомата и являлись частью государственного механизма автономной республики.

Представительство Дагестанской автономной республики в Москве защищало интересы республики, осуществляло связь с высшими органами власти РСФСР. Через него передавались акты высших органов власти РСФСР в республику.

Значительное место в деятельности представительства занимали хозяйственные вопросы. Это были, прежде всего, ходатайства перед федеральным центром об экономической помощи республике. Такие же представительства Дагестанской АССР работали и в союзных республиках. Так, экономическое представительство Дагестанской АССР при Совнаркоме Азербайджанской ССР действовало с 1920 по 1926 гг.

В свою очередь в 1922 г. Наркомнац имел свое представительство при правительстве ДАССР. Данное представительство было создано для обобщения опыта проведения политики советской власти в автономной республике и защиты прав и интересов трудящихся национальной республики.

Необходимо отметить, что Дагестанская автономная республика имела и осуществляла определенные права в области установления и изменения своего административно-территориального устройства. Так, в статье 50 Конституции ДАССР (1921 г.) было записано следующее: «Ведению Вседагестанского съезда Советов и ЦИК Советов Дагеста-

на подлежат все вопросы республиканского масштаба в ДАССР:

1. Утверждение, изменение и дополнение Конституции.

2. Установление и изменение границ республики.

3. Общее административное разделение территории республики и утверждение окружных объединений [3. С. 453].

Статус автономных республик стал более определённым и единообразным. Автономные республики теперь достаточно четко отделялись по своему положению от независимых советских республик. Вместе с тем они сохраняли весьма существенные права, обеспечивающие самобытность экономического, политического и культурного развития их народов.

Подводя итоги, необходимо подчеркнуть, что в 20-е годы XX в., наряду с возникновением независимых советских республик, шел процесс строительства автономии внутри самой РСФСР.

Конституция РСФСР 1918 г., предусматривавшая формирование Российской Федерации на базе создания автономных единиц, исключала договорный порядок федеративных отношений внутри республики. С оформлением федеративных отношений внутри РСФСР тесно связан и порядок возникновения самих автономных республик и автономных областей. Все автономные республики, образовавшиеся в 1918 г., были созданы не декретами центральной власти, а государственными органами, опирающимися на общероссийские законы, не только допускавшие, но и поощрявшие образование национальных государств. Такой порядок вытекал из решений III Всероссийского съезда Советов.

Следует отметить, что в период становления самой Российской Федерации она претерпела определенные изменения. Первоначально в ней сложилась одна форма – автономная республика, с конца 1918 г. появляется новая форма – трудовая коммуна, а с 1920 г. широко начинает применяться другая – автономная область.

Автономная республика – это государственное образование, имеющее свой государственный механизм управления, свою правовую систему, Конституцию или законы, выполняющие функции Конституции. Она сложилась как наиболее высокая форма автономии.

Очень важным для государственного механизма автономной республики являлось наличие высших органов власти и управления, сходных с РСФСР: ЦИК, СНК, отраслевых наркоматов.

Характерной особенностью Российской Федерации является непосредственное вхождение всех автономных образований в ее состав, установление прямых правоотношений с федерацией в целом.

РСФСР сложилась как своеобразная, новая форма федерации – федерация государств с автономными образованиями.

Примечания

1. Народный комиссариат по делам национальностей. Отчет о деятельности 1 ноября 1917 г. – 20 июня 1918 г. – М., 1918. 2. Образование Дагестанской АССР (1920-1921гг.) // Сборник документов и материалов. Махачкала, 1962. 3. Ревкомы Дагестана (март 1920 декабрь 1921гг.) – Махачкала, 1960. 4. Республика Дагестан: административное устройство, население, территория (60-е гг. XIX в. – 90-е гг. XX в.) // Стат. справочник. – Махачкала, 2001. 5. СУ РСФСР, 1922. №76. 6. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных республик. Т. 1. 7. ЦГА РД. Ф. 37-р. Оп. 20. Д. 13. 8. ЦГА РД. Ф. 1-р. Оп. 1. Д. 206.