

## **ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА НА ТЕРРИТОРИИ ВЕРХНЕЙ КУБАНИ В ПЕРВЫЕ ДЕСЯТИЛЕТИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ**

**Аджиева З.И., Борлакова Ф.А.**

*ГОУ ВПО «Северо-Кавказская государственная гуманитарно-технологическая академия», г. Черкесск, Россия,  
(ул. Ставропольская, 45, 369001), e-mail: adzhiv@mail.ru*

Проблема функционирования бюрократического аппарата является одной из наиболее обсуждаемых в российской исторической и юридической науке. В данной статье рассматриваются вопросы, связанные со становлением структур управления советской власти на территории бывшего Баталпашинского отдела Кубанской области (впоследствии Карачаевская автономная область и Черкесский национальный округ). В работе отмечено, что уже в начале 1920-х гг. в регионе были заложены основы нового бюрократического аппарата, создана номенклатура должностей и сложилась строгая иерархия публичных бюрократий, состоявшая из партийно-советских органов, хозяйственных руководителей, профсоюзных и комсомольских лидеров. Применительно к государственному (советскому) управлению отмечается переход от чрезвычайных (назначаемых) структур управления к избираемым органам власти, конкретно – от ревкомов к советам депутатов и их исполкомам (с апреля 1921 г.). Низшее звено территориального чиновничества было представлено работниками сельсоветов (термином «сельсовет» обозначались как сельский совет депутатов, т.е. местный орган власти, так и самая мелкая административно-территориальная единица).

Ключевые слова: бюрократический аппарат; революционный комитет (ревком); окружной ревком (исполком); сельсоветы; номенклатура должностей.

## **THE FUNCTIONING OF THE BUREAUCRACY IN THE TERRITORY OF THE UPPER KUBAN IN THE FIRST DECADES OF SOVIET POWER**

**Adzhieva Z. I., Borlakova F. A.**

*GOU VPO "North-Caucasian state humanitarian-technological Academy", Cherkessk, Russia (Stavropol str. 45,  
369001), e-mail: adzhiv@mail.ru*

The problem of the functioning of the bureaucracy is one of the most discussed in the Russian historical and legal science. This article discusses the issues associated with the development of management structures of the Soviet power in the former department Batalpashinsk Kuban region (later Karachay Autonomous Oblast and Cherkess National District). The paper noted that at the beginning of the 1920s. in the region laid the foundations of a new bureaucracy, established the nomenclature of posts and there was a strict hierarchy of public bureaucracies, consisting of party and Soviet authorities, business leaders, trade union and Komsomol leaders. With reference to the state (Soviet) Management marks the transition from emergency (appointed) management structures to elected authorities, in particular - from the revolutionary committees to councils of deputies and their executive committees (April 1921). Lower-level territorial officials were represented employees village councils (the term "village council" designated as rural Council of Deputies, ie the local authority, and the smallest administrative unit).

Keywords: bureaucracy; revolutionary Committee (revkom); the district revolutionary Committee ; village councils; the range of positions.

Бюрократия в период становления советской власти функционировала в рамках нескольких профессиональных сфер (советская или государственная, партийная, профсоюзная, комсомольская), в каждой из которых выстраивалась собственная статусная иерархия.

Первые советские чиновники на территории Верхней Кубани появились еще до разгара гражданской войны в начале 1918 г., когда здесь в первый раз была провозглашена Советская власть. Тогда был образован исполнительный комитет (исполком) Советов Баталпашинского (Отраденского) отдела, в состав которого вошли несколько горских деятелей. Весной того же года был создан военно-революционный комитет (ВРК), который создавал красногвардейские отряды, а также «проводил большую работу по организации первых Советов в аулах и селениях Карачая» [3, с. 12].

В мемуарах Аубекира Аджиева сообщается, что советскими функционерами из отдельных структур «в конце апреля 1918 года в ауле Уччулан был созван общекарачаевский съезд» [16], признавший Советскую власть. Но даже после этого был, говоря словами очевидцев событий того времени, «единственный большевик на весь Карачай» – тот же Аджиев Аубекир [1, д. 1.] (Его более известный соплеменник, член партии с 1917 г. Умар Алиев, с отроческих лет не проживал в Карачае и вернулся в край только после окончания гражданской войны).

Из всех партий среди горцев тогда были представлены прежде всего социал-революционеры (эсеры), показавшие себя наиболее последовательными сторонниками безотлагательного проведения аграрной реформы. Некоторые из них непосредственно приняли участие в укреплении Советской власти. Так, членами Отраденского отдельного Совета депутатов весной 1918 г. стали Р. Куатов и И. Хубиев, а эсер Г.Е. Пономаренко в 1918 г. занимал пост военного комиссара отдела [17].

Первый период существования Советской власти продолжался лишь пять месяцев и окончился в сентябре 1918 г. с установлением белогвардейской администрации. За столь короткий срок новая, собственно, советская элита у горцев Карачая объективно не могла сформироваться. Но – и это важно отметить – за период 1917–1918 гг. появилась первая когорта партийных (в основном эсеровских) функционеров, то есть зачатки современной политической элиты.

Вторично советская власть утвердилась в Баталпашинском отделе в марте 1920 г., когда решением Кубано-Черноморского революционного комитета был сформирован региональный орган власти Баталпашинский отдельский ревком. В его состав вошли пять человек [11], среди которых не было ни одного представителя горцев. Последних не было и в числе руководителей подразделений ревкома – отделов, включая и силовые структуры (военным комиссаром стал Борисенко, начальником политического бюро Центрального Комитета – К.Л. Чайкин, начальником милиции – Н. Фисенко) [13, с. 147-148]. Это отражало сам факт того, что Советская власть реально еще не распространилась на территорию нагорного района Баталпашинского отдела. Поэтому в

апреле 1920 г. красноармейские чины во главе с членом Реввоенсовета 10-й Армии Б. Михайловым вступили в переговоры с «представителями горских племен района Теберды», которых пригласили в станицу Баталпашинскую. Стремясь добиться лояльности горцев, Б. Михайлов пообещал создать для «горного района Баталпашинского отдела» самостоятельный ревком, подчиненный ревкому Баталпашинского отдела. Таковой – под названием «временного Горского революционного комитета» (ВГРК) – был создан 9 апреля 1920 г. Его возглавил карачаевец Асланбек Кочкаров, а его заместителем стал черкес Асланбек Калмыков. На местах стали формироваться аульные ревкомы [13, с. 149-150].

Но такое решение не успокоило горскую, в особенности, карачаевскую элиту, которая решила окончательно избавиться от «казачьего диктата» из Баталпашинской. Когда отдельский ревком и политический отдел X-й армии созвал горский съезд (27–30 апреля 1920 г.), выяснилось, что среди делегатов от Карачая «сильна тенденция к созданию Карачаевского ревкома» [13, с. 151]. Под давлением этих настроений съезд вынужден был принять решение с признанием необходимости «выделения Карачая, по примеру других горских народов, в особую административно-территориальную единицу» [2, с. 178]. Однако руководители Баталпашинского отдела не спешили реализовывать этот проект, который вел к утрате ими контроля над нагорной частью отдела. Правда, в нагорных аулах Советская власть была установлена чисто номинально, а в ревкоммах, как правило, доминировали деятели прежнего режима. Этим и объясняется легкость, с которой в Карачае произошло восстание (август – октябрь 1920 г.).

После того, как во всех аулах Карачая была вторично свергнута Советская власть, 7 сентября в Верхней Маре был созван 2-й Чрезвычайный съезд карачаевского народа. Он сформировал «Верховный Совет Оборона Карачая» во главе с Токал-хаджи Каракетовым [19]. Вскоре белогвардейские отряды генерала Фостикова заняли Баталпашинскую, фактически второй раз свергнув Советскую власть в отделе. Но ее смогли восстановить за полтора-два месяца регулярные части Красной Армии, которые к концу сентября подступили к высокогорному району отдела. Желая избежать потерь, красноармейское командование 9-й Кубанской армии вступило в переговоры с повстанцами, по итогам которых 27 октября в станице Красногорской был подписан мирный договор. В приказе по войскам 30 октября 1920 г. сообщалось о соглашении, по которому «карачаевцы через Верховный Совет Высшего Мусульманского Совета немедленно прекращают военные действия» и их «все вооруженные силы распускаются». Устанавливается – уже в третий раз – Советская власть, а «до организации Горской республики Карачай имеет своих представителей в Баталпашинском и Терском ревкоммах» [2, с. 185-186].

Лишь после этого началась относительная стабилизация ситуации, что было во многом связано с созданием Карачаевского округа в составе Горской Автономной Советской Социалистической Республики (ГАССР) – по сути, первой национально-территориальной автономией карачаевского народа за почти вековое пребывание в составе Российского государства. Это позволило привлечь к управлению местные элиты, которые тем самым проявляли лояльность новой власти и новому политическому строю. Был сформирован Карачаевский окружной ревком (ноябрь 1920 г.), а после выборов в Советы депутатов – окружной исполком (апрель 1921 г.).

Приказ № 1 окружного ревкома, изданный в Кисловодске в ноябре 1920 г., извещал население округа, что «для планомерного удовлетворения нужд трудового населения Большого и Малого Карачая и прилегающих к ним горских аулов», а также «для сплочения и объединения их вокруг Советской власти, сообразуясь с мнением Чрезвычайного Съезда Большого и Малого Карачая» создается «окружной комитет в г. Кисловодске с санкции высших инстанций». Этот орган «обслуживает нужды трудовых карачаевцев и прочих горцев, живущих смешанно». Территории их проживания выделяются «из состава Баталпашинского отдела Кубанской области и Пятигорского в особую административную единицу» – Карачаевский округ в составе ГАССР [6, д. 2].

В окружном ревкоме (исполкоме) функционировали отделы:

- внутренних дел (переименованный в феврале 1921 г. в отдел внутреннего управления), который возглавил в ноябре 1920 г. Н. Токов. Затем с 02.1921 – Рамазан Куатов, с 05.1921 – М. Батчаев, с 09.1921 г. А.-С. Герюгов);
- здравоохранения (с 11.1920 – М. Кочкаров, с 09.1921 г. – Х. Хубиев);
- земледелия, земельный (с 11.1920 – А.-С. Герюгов, с 05.1921 – Ш. Алиев, с 09.1921 г. – М. Батчаев);
- народного образования (с 11.1920 – Т. Биджиев; 02.1921 - и. о. И. Хубиев; с 09.1921 г. – Т. Биджиев);
- политического просвещения (И. Хубиев);
- продовольствия (с 11.1920 – Им. Хубиев, с 05.1921 – Р. Куатов);
- труда и социального обеспечения (с 11.1920 – Р. Куатов; с 02.1921 - Ш. Алиев, с 05.1921 – А. Хасанов, с 09.1921 г. – Ю. Хубиев);
- финансовый (с 05.1921 – Х. Хубиев, с 09.1921 г. – Ш. Алиев);
- юстиции (с 11.1920 – Н. Токов, с 09.1921 г. – М. Кочкаров), его шариатский подотдел (с 11.1920 – Х.-М. Эркенев).

Ревкому (исполкому) были подведомственны также бюро народной связи (с 05.1921 – А. Батчаев), окружной Совет народного хозяйства (Совнархоз) (А. Хасанов), окружная

милиция (М. Айбазов) и рабоче-крестьянская инспекция (РКИ) (К.-А. Курджиев) [5, д. 6, л. 28, 45, 47]. Кстати, РКИ стал первым контрольным органом автономии и по вертикали входил в систему Народного комиссариата РКИ РСФСР, который тогда возглавлял И. Сталин (одновременно занимавший пост наркома по делам национальностей) [8, с. 342].

Приказом исполкома Терского областного Совета за № 351 от 29 декабря 1920 г. было определено, что отделы окружного ревкома имеют двойное подчинение – по линии окружного ревкома и по линии органов власти областного исполкома (облисполкома), который вскоре был заменен Центральным исполнительным комитетом (ЦИК) и Советом народных комиссаров (правительством) ГАССР. Кроме того, штаты аппарата самого ревкома и его отделов подлежали «проведению в жизнь с предварительного на то утверждения» решением Терского облисполкома [14].

Несколько месяцев спустя, в приказе № 109 от 8-го февраля 1921 г. окружной ревком сообщал, что решением 20 января 1921 г. Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов (ВЦИК) принято положение о ГАССР. Кроме того, тем же постановлением ВЦИК создавалась особая Комиссия для определения границ автономии в составе представителей заинтересованных сторон и «Центральной Власти, причем ВЦИКом вменено в обязанность этой Комиссии особо принять во внимание интересы карачаевцев» [6, д. 2, л. 79]. Земельное размежевание было исключительно актуальным, поскольку в первые же месяцы своего существования Карачаевский ревком предпринимал активные усилия по административно-территориальному обустройству округа.

Между тем постепенно осуществлялся переход от чрезвычайных (назначаемых) структур управления к избираемым органам новой власти. Уже в апреле 1921 г. были проведены выборы в Совет депутатов Карачаевского округа, который избрал окружной исполком, заменивший окружной ревком. Следует отметить, что окружные исполкомы приравнивались к волостным (районным), деятельность которых регулировалась специальным положением. Этот документ определял полномочия таких исполкомов, в том числе «общее руководство, контроль и объединение деятельности всех советов в волости», «охрана порядка в пределах волости, предупреждение и борьба с контрреволюционными выступлениями и уголовными преступлениями», управление экономическими мероприятиями, жизнеобеспечением социальных объектов – больниц, приютов, школ, культурными процессами.

В январе 1922 г. была создана Карачаево-Черкесская автономная область (КЧАО), которой с марта месяца временно управлял областной ревком. Последний уже в том году официально передал свои полномочия исполнительному комитету областного Совета (облисполкому), избранному на 1-м (учредительном) съезде Советов рабочих, крестьянских

и солдатских депутатов КЧАО (ноябрь-декабрь). Однако в повседневном режиме региональную исполнительную власть осуществлял не столько облисполком, насчитывавший десятки членов, в основном работавших на общественных началах в сессионном порядке, сколько его малочисленный президиум. Последний включал в себя ряд влиятельных персон того времени (К-А.Курджиев (председатель), Д. Гутякулов, А. Селиванов, Я. Балахонов, Р. Куатов, кандидаты в члены президиума облисполкома: А. Ахлов, П. Петровский) [15].

После распада КЧАО в 1926 г. на ее месте возникли две автономии – Карачаевская автономная область (КАО) и Черкесский национальный округ (с 1928 г. – также автономная область ЧАО). Хотя их территориальный рост (площадь КАО в 1926 году – 815,6 тыс. га [10, с. 42], а в 1934 г. – 992,1 тыс. га [9, с. 29]) сопровождался увеличением властных структур, в особенности муниципальных и хозяйственных, можно, на наш взгляд, с полным основанием сказать, что аппаратные штаты в рассматриваемый период не росли пропорционально увеличению количества населения или членов партии.

Низшее звено территориального чиновничества было представлено работниками сельсоветов (термином «сельсовет» обозначались как сельский совет депутатов, то есть местный орган власти, так и самая мелкая административно-территориальная единица). В 1926 г. в КАО было 36 сельсоветов, включавших 58 населенных пунктов по течением бассейнов Кубани (рек Теберды, Дууга, Мары, Дзегуты, Марухи, Кардоника, Большого Зеленчука, Урупа) и Терека (рек Кумы, Подкумка, Эшкакона, Кичи-Малки, Хасаута). В их число входили 29 аулов, 7 сел, 7 хуторов, 1 поселок, а также мелкие поселения (от 3 до 26 жителей) у рудников, заводов, почтовой станции, близ двух монастырей и т.д. Большинство из них было карачаевскими, но имелись и населенные пункты русские (6), черкесские (2), абазинское (Кумско-Лоовский), осетинское (Георгиевско-Осетинское, современное КостаХетагурово), греческое (Хасаут-Греческое), эстонское (Эстонско-Марухское) [2, с. 44-45]. На 1 января 1935 г. в КАО было 46 сельсоветов, в Черкесской автономной области – 42. [18, с. 9].

Среднее территориальное звено работников советской власти составляли служащие окружного (районного) исполкома Советов депутатов. В КЧАО было пять округов (Баталпашинский, Эльбурганский, Учкуланский, Мало-Карачаевский, Хумаринский), а после распада этой автономии три из них составили территорию КАО (Учкуланский, Мало-Карачаевский, Хумаринский), один – территорию Черкесского национального округа (Эльбурганский). В 1934 г. КАО состояла из трех районов: Зеленчукско-Карачаевского, Мало-Карачаевского, Микоян-Шахарского, а 23 января 1935 г. постановлением Президиума ВЦИК было установлено новое деление, по которому КАО состояла из четырех районов –

Зеленчукского, Мало-Карачаевского, Усть-Джегутинского и Учкуланского [12, с. 302]. Указом Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 7 сентября 1938 г. в составе этой области были образованы Микояновский и Преградненский районы [12, с. 303].

Высшее звено советского управления в регионе было представлено служащими исполкома областного совета депутатов (облисполкома). В 1934 г. весь штат ответработников Карачаевского облисполкома (аналог нынешнего правительства Карачаево-Черкесской республики) – от бухгалтера до председателя – состоял из 14-ти единиц [4, д. 602, л. 2, 9]. По состоянию на 7 ноября 1937 г. штат Карачаевского облисполкома состоял из 12-ти человек, включая следующих работников: председатель облисполкома, два его заместителя, ответственный секретарь облисполкома, заведующий общим отделом, заведующий сектором кадров, управляющий делами, два инструктора, бухгалтер, машинистка и уборщица [4, д. 602, л. 13].

Нормы численности государственного аппарата «по местному» бюджету по Карачаю и Черкесии на 1937-й г. [4, д. 214, л. 137-139].

**Таблица 1**

	КАО	ЧАО
Всего по областным структурам	87	83
в т.ч.		
Облисполкомы и представительства	20	19
Областные плановые комиссии	4	4
Областные земельные управления	26	26
Областные отделы народного образования	11	8
Областные отделы здравоохранения	7	7
Областные отделы местной промышленности	7	7
Областные отделы внутренней торговли	6	6
Областные отделы социального обеспечения	3	3
Уполномоченные краевого Комитета по делам искусств	3	3
Всего по районным структурам	220	179
Всего по городским структурам	12	21
Итого	319	283

Как видим, на весь облисполком вместе с московским представительством лимит был установлен в 20 штатных единиц, причем не только для ответственных работников, но и технического персонала (вплоть до уборщиц). Номенклатурная численность работников советских структур областного звена управления, как показывают приведенные цифры, была сравнительно немногочисленной (в КАО – 87, в ЧАО – 83). Приблизительный подсчет показывает, что численность сотрудников всех уровней регионального аппарата, включая работников сельсоветов, в обеих автономных областях вряд ли превышала 1000 чел.

Таким образом, в рассматриваемый период сложилась номенклатура должностей. В регионе функционировала строгая иерархия публичных бюрократий, первую ступень которой занимали служащие партийно-советских органов, вторую – хозяйственные руководители, третью – профсоюзные лидеры, четвертую – комсомольские «вожаки».

### Список литературы

1. Архив Карачаево-Черкесского историко-культурного и природного музея-заповедника (АКЧМЗ). Ф. 2.
2. Алиев У.Д. Карачай (Карачаевская автономная область): историко-этнологический и культурно-экономический очерк. Черкесск, 1991. 320с.
3. Бугай Н.Ф. Революционные комитеты Ставрополя. Черкесск, 1978. 278 с.
4. Государственный архив Карачаево-Черкесской республики (ГА КЧР). Ф. Р-307. Оп. 2.
5. ГА КЧР. Ф. Р-316.
6. ГА КЧР. Ф. Р-326. Оп. 1.
7. Известия КНИИ. Черкесск, 2007. Вып.3. Приложение 3.
8. Ильин А., Ястребцов Г. Демократия и контроль // Урок дает история / под общ. ред. В.Г. Афанасьева, Г.Л. Смирнова. М.: Политиздат, 1989. С. 337-352.
9. Итоги хозяйственного и культурного строительства Карачаевской автономной области. Кисловодск, 1935. 145 с.
10. Лайпанов К.Т., Батчаев М.Х.-К. Умар Алиев. Черкесск: Карачаево-Черкесское отделение Ставропольского книжного изд-ва, 1986. 208 с.
11. Лайпанов К.Т. Гражданская война в Карачае и Черкесии (июнь 1918 – декабрь 1920). Очерки истории Карачаево-Черкесии (ОИКЧ). В 2 т. Т. 2. Черкесск: Карачаево-Черкесское отделение Ставропольского книжного изд-ва, 1972. С. 41-83.
12. Лайпанов К.Т. О государственности карачаевцев и черкесов. // Ас-Алан. 2000. № 1(3). С. 287-304.
13. Лайпанов К.Т. Октябрь в Карачаево-Черкесии. Борьба большевиков за власть Советов (1917–1920 гг.). Черкесск: Карачаево-Черкесское отделение Ставропольского книжного изд-ва, 1987. 192 с.
14. Ленинское знамя. 1966. 25 февраля. № 40(8299).
15. Ленинское знамя. 1971. 21 сентября.
16. Мемуары Аубекира Аджиева // Рукописный фонд Карачаево-Черкесского института гуманитарных исследований. Д. 25. Л. 21, 22.
17. Очерки истории Карачаево-Черкесии. Черкесск, 1972. Т. 2. С. 38, 56.



18. Районы Северного Кавказа. Краткий статистический справочник. Пятигорск, 1935. 97 с.
19. Шаманланы И., Хатуланы Р. Къаракетланы Токъал-хаджи // Къарачай. 2007. 8 ноября.

**Рецензенты:**

Бегеулов Р.М., д.и.н., профессор, зав. кафедрой истории России КЧГУ им. У.Д. Алиева, г. Карачаевск;

Напсо М.Б., д.ю.н., профессор кафедры Гражданско-правовых дисциплин СКЮИ ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», филиал, г. Черкесск.