

Научная статья
УДК 34(091)

EDN: YGEOTC



Статья опубликована на условиях лицензии
Creative Commons Attribution 4.0
International License

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО ХОЗЯЙСТВА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ НКВД РСФСР В 1917–1920 ГОДАХ

Хазбулат Магомедович ГОГИЕВ

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина, Россия, Саратов,
real0672@gmail.com*

Аннотация. Актуальность исследования организационно-правовых основ обеспечения населения коммунальными услугами обуславливается тем, что данная отрасль, затрагивающая процессы жизнедеятельности человека, во многом зависит от эффективности управления местным хозяйством.

Методология исследования основана на источниковедческом анализе документальных материалов, а также на ключевом принципе историзма, обеспечившем изучение функционирования органов советской власти в области управления местным хозяйством в динамике их развития и взаимодействия.

В статье проведен анализ организационно-структурных преобразований Главного управления по делам местного хозяйства в системе органов НКВД РСФСР в период с октября 1917 по конец 1920 г. Выявленные изменения в данной системе подтверждают ее преемственность с дореволюционной практикой.

В заключении обосновывается вывод о наличии в рассматриваемый период организационно-структурной неопределенности, конкуренции различных ведомств в данной сфере, нечеткого разграничения полномочий между органами советской власти в области управления местным хозяйством.

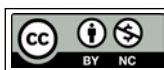
Ключевые слова: НКВД РСФСР, местное хозяйство, местное самоуправление, революция, коммунальное хозяйство.

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Гогиев Х.М. Главное управление по делам местного хозяйства в системе органов НКВД РСФСР в 1917–1920 годах // Вестник Поволжского института управления. 2025. Т. 25, № 6. С. 74–82. EDN: YGEOTC

© Гогиев Х.М., 2025

Original article



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution 4.0
International License

MAIN DEPARTMENT FOR LOCAL ECONOMY AFFAIRS IN THE SYSTEM OF NKVD BODIES OF THE RSFSR IN 1917–1920

Khazbulat M. GOGIEV

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Saratov, Russia
real0672@gmail.com*

Abstract. The relevance of the study of the organizational and legal basis for providing the population with utilities is determined by the fact that this industry, affecting human life processes, in many respects depends on the effectiveness of local economic management.

The methodology of the study is based on source analysis of documentary materials, as well as the key principle of historicism, which ensured the study of Soviet authorities functioning in the field of local economic management in the dynamics of their development and interdependence.

The article analyzes the organizational and structural transformation of the Main Directorate for Local Economy in the system of bodies of the NKVD of the RSFSR from October 1917 to the end of 1920. The revealed changes in the system show its continuity from the pre-revolutionary system.

The conclusion substantiates that during the period under review there was organizational and structural uncertainty, competition between various departments and discrepancies in powers between the Soviet authorities in the field of local economic management.

Keywords: NKVD of the RSFSR, local economy, local self-government, revolution, communal economy.

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

For citation. Gogiev, K.M. Main Department for Local Economy Affairs in the System of NKVD Bodies of the RSFSR in 1917–1920 // The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration. 2025. Vol. 25, № 6. P. 74–82. EDN: YGEOTC

Введение. Необходимость изучения организационно-правовых аспектов предоставления коммунальных услуг обусловлена как важностью этой сферы для повседневной жизни общества, так и тем, что проблемы в сфере местного хозяйства в последнее время приобрели особую остроту в России вследствие учащающихся случаев нарушения функционирования жизненно важной коммунальной инфраструктуры. Важность обозначенной проблемы была подчеркнута В.В. Путиным 18 сентября 2025 г. на встрече с лидерами парламентских фракций. Президент РФ предложил обсудить идею создания отдельного ведомства, отвечающего за жилищно-коммунальное хозяйство, и заявил, что такая работа уже ведется в рамках Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ [1].

В связи с необходимостью модернизации системы современного ЖКХ особую важность представляет анализ регулирования управления вопросами местного хозяйства в период формирования советской государственности (1917—1920 гг.). Недостаточная изученность данной проблемы в истории государства и права связана прежде всего с необходимостью кропотливой работы над архивными источниками, а также тем, что более значимые исторические события данного периода вытеснили вопросы организации бытовой сферы жизни населения на второй план. Между тем исследуемая тема заслуживает особого внимания, так как отрасль городского коммунального хозяйства в 1917 г. находилась в состоянии системного кризиса. Как отмечал И.Б. Орлов, «отчасти жилищные проблемы были порождением старой России. В крупных городах до революции основным типом жилья были казармы, подвалы и полуподвалы, а в большинстве городов — коечные помещения, землянки и полуземлянки. Например, в Петербурге в 1912 г. было около 150 тыс. “угловых жильцов”, а в Москве в коечных помещениях проживали 327 тыс., то есть более 20% населения города. Февральская революция резко осложнила ситуацию на рынке жилья» [2]. Вполне вероятно, что неблагоприятная обстановка в жилищной сфере могла стимулировать обострение революционной ситуации в конце 1917 г., а в среднесрочной перспективе — негативно влиять на укрепление власти большевиков. Именно поэтому интерес представляют меры, предпринимавшиеся Советским правительством по правовому регулированию местного хозяйства.

Результаты исследования. В дореволюционной России вопросами местного хозяйства ведали органы местного самоуправления — земские собрания и городские думы (их исполнительные органы — управы). На Министерство внутренних дел Российской империи, а впоследствии

и на Министерство внутренних дел Российской Республики (в период с 1 сентября по 25 октября 1917 г.) (МВД) были возложены задачи по контролю за органами местного самоуправления, в том числе в сфере местного хозяйства. К моменту прихода к власти большевиков и образования НКВД РСФСР ответственно за это было Главное управление по делам местного хозяйства МВД [3].

25 октября 1917 г. II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов постановляет переход всей государственной власти в руки Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов и Военно-революционного комитета [4, с. 2]. Декретом от 28 октября (8 ноября) 1917 г. было образовано первое Советское правительство — Совет Народных Комиссаров. Народным комиссаром внутренних дел стал А.И. Рыков [5].

По мнению В.Ж. Дорохова, формирование структуры НКВД РСФСР началось только 10 декабря 1917 г. при сохранении прямой преемственности с организационной структурой прежнего МВД: «При сравнении организационных структур имперского и республиканского МВД, а также НКВД РСФСР становится очевидным наличие прямой преемственности, новшеством революционной поры стала смена вывески, временное сокращение функционала ведомства и понижение статуса ряда подразделений, с Департамента на Главное управление, с Управления на отдел и т.д.» [6]. Однако Главное управление по делам местного хозяйства МВД не было понижено в статусе подразделения, так как из декрета от 19 декабря 1917 г. «Об учреждении Комиссариата по местному самоуправлению» следует, что в организационной структуре НКВД РСФСР присутствовало на тот момент Главное управление по делам местного хозяйства [7, с. 152].

Народный комиссариат местного самоуправления РСФСР ((НКМС РСФСР) просуществовал лишь несколько месяцев (до марта 1918 г.), но именно в его ведение по Декрету от 19 декабря 1917 г. перешло Главное управление по делам местного хозяйства. Между тем НКВД РСФСР продолжил работу по управлению местным хозяйством.

Актом НКВД РСФСР от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления» предписывалось на территории всей страны организовывать советы «рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов», которым, ко всему прочему, следовало взять на себя все права и обязанности прежних органов местного самоуправления — земств и городских дум, а также управ, образованных при них [8]. По мнению В.И. Куликова, процесс упразднения прежних органов местного самоуправления с передачей всех их дел в руки Советов начал активно

осуществляться с января 1918 г., и уже в марте 1918 г. было принято решение об упразднении НКМС, с передачей его полномочий, «обратно», в НКВД РСФСР, что затянулось до июля 1918 г. Руководителем новообразованного отдела местного хозяйства при НКВД РСФСР стал А.П. Смирнов — бывший заместитель наркома местного самоуправления, который и до этого входил в коллегию НКВД. В процессе своей непродолжительной деятельности НКМС находился под политическим контролем со стороны отдела местного управления НКВД, так как пост наркома местного самоуправления занимал левый эсер — В.Е. Трутовской [9].

Таким образом, следует констатировать, что, хотя в период с декабря 1917 г. по март 1918 г. Главное управление по делам местного хозяйства находилось в организационной структуре НКМС РСФСР, на реальное управление в области вопросов местного хозяйства данные организационно-структурные преобразования влияния не оказывали, так как, во-первых, непосредственным управлением в области местного хозяйства ведали исполнительные органы местного самоуправления (которые, в свою очередь, создавались и управлялись НКВД РСФСР), во-вторых, управление в самом НКМС РСФСР осуществлялось с ведома НКВД РСФСР.

В это же время был учрежден Высший совет народного хозяйства (ВСНХ РСФСР). Декретом от 8 августа 1918 г. устанавливалось, что ВСНХ РСФСР «регулирует и организует все производство и распределение и управляет всеми предприятиями Республики» [10]. Руководство ВСНХ РСФСР осуществлялось Пленумом ВСНХ РСФСР, куда, среди прочих, входил один представитель от НКВД РСФСР.

Возникла ситуация конкуренции полномочий. С одной стороны, вопросы местного хозяйства находились в ведении исполнительных органов местных советов, которые создавались и управлялись НКВД РСФСР, в рамках которого существовали две структуры: отдел местного хозяйства, являющийся прямым наследником Главного управления по делам местного хозяйства МВД, и отдел местного управления. С другой стороны, ВСНХ РСФСР, а на местном уровне — совнархозы, руководили экономикой в целом и всеми предприятиями, в том числе местного значения.

В декабре 1918 г., на Втором Всероссийском съезде совнархозов, было принято решение о передаче вопросов местного значения в совнархозы: «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 гу-

бернских и уездных совнархозах... 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 НКВД» [11].

Большую часть 1919 г. можно охарактеризовать как период неопределенности власти в вопросах управления местного городского хозяйства, вплоть до отрицания необходимости такого управления.

В январе 1920 г. отдел местного хозяйства НКВД РСФСР переименовывается в коммунальный отдел, что было связано с введением в документационный оборот термина — «коммуна»: «...в нормативных правовых актах, относящихся к городскому управлению и хозяйству, и изданных в 1917—1920-е годы, широко использовались такие конструкции, как “местное имущество” и “коммунальное хозяйство”, “коммунальное имущество”, которые обозначали имущество “коммуны”, то есть городского сообщества» [12], — отмечает Т.Ф. Ящук.

На местном уровне шел аналогичный процесс образования местных коммунальных отделов в качестве исполнительных органов местных советов в области коммунального хозяйства. Декретом СНК РСФСР от 8 апреля 1920 г. «О Коммунальных Отделах Исполнительных Комитетов (Положение)» устанавливалось, что «Коммунальные Отделы образуются при Губернских, Городских и Уездных Исполнительных Комитетах. Общее руководство их деятельностью объединяется в Коммунальном Отделе Народного Комиссариата Внутренних Дел» [13]. Среди вопросов ведения коммунальных отделов перечисляются такие, как жилищное дело, заведывание городскими земельными участками, предприятиями общего пользования (делается пометка о том, что Президиум ВСНХ может изымать из ведения коммунотделов отдельные предприятия), предприятиями ремонтного и производственного характера, имеющими местное значение, благоустройство населенных пунктов, похоронное дело.

И.В. Святченко подчеркивает, что «существенная роль органов НКВД в создании и обеспечении системы общего управления через Советы была объективно обусловлена необходимостью централизующего начала этой деятельности, а также исторической преемственностью в области государственного строительства» [14].

12 июля 1920 г. Декретом СНК РСФСР «О сосредоточении пожарного дела в Народном Комиссариате внутренних дел» в ведение Коммунального отдела НКВД РСФСР из ВСНХ РСФСР было также передано заведывание противопожарной охраной [15].

В дальнейшем Коммунальный отдел был повышен в статусе до Главного управления — аналогично статусу Главного управления по делам

местного хозяйства в структуре МВД. Таким образом, к концу 1920 г. — началу 1921 г. НКВД РСФСР окончательно утвердил организационно-правовую преемственность с системой управления дореволюционного периода в области местного хозяйства. Новшество новой системы управления состояло в том, что к местным органам управления и контролю со стороны органов внутренних дел добавилось соперничество с ВСНХ и его местными органами управления (совнархозами), которые теперь претендовали на роль главных организаторов и управителей всей экономикой.

Бюрократическая неопределенность сосуществовала с плачевным состоянием местного хозяйства. Как пишет А.В. Лобанов, «проходивший 6—12 декабря 1921 года III Всероссийский съезд Завкоммунотделами, подводя итоги предшествующего периода, отметил, что прежняя деятельность центрального органа коммунального хозяйства сводилась в период между II и III съездами (с конца 1920 по конец 1921 г.) к борьбе за право коммунального хозяйства на существование» [16].

Представляется дискуссионным вывод представителей советской историографии о том, что построение системы самопровозглашенной большевистской власти основывалось на «коренной ломке старого государственного механизма» [17]. Напротив, организационно-правовая структура управления местным хозяйством в системе органов публичной власти Советского государства в конечном счете унаследовала основные тенденции развития прежней системы государственного управления. Главное управление по делам местного хозяйства МВД прошло путь от номинального состояния в НКВД РСФСР в первые дни после октябрьского переворота, через НКМС РСФСР (декабрь 1917 г. — март 1918 г.) до Главного управления коммунального хозяйства НКВД РСФСР, выполнявшего, в сущности, те же функции, что и Главное управление местного хозяйства МВД (контроль над исполнительными органами местного самоуправления). В дополнение возникла конкуренция с органами, организующими управление всей экономикой в целом. Формальным временем создания Главного управления по делам местного хозяйства в структуре органов НКВД можно считать октябрь 1917 г., с момента объявления о создании СНК РСФСР. Однако фактически Управление по делам местного хозяйства в системе органов НКВД РСФСР появилось лишь весной 1918 г. (после Упразднения НКМС РСФСР).

Заключение. Таким образом, период 1917—1920 гг. в истории управления местным хозяйством характеризовалось высокой степенью бюрократической неопределенности, сочетавшейся с нарастани-

ем межведомственной конкуренции, отсутствием четкого закрепления полномочий конкретных органов власти и управления, а также незавершенностью революции как таковой. Однако НКВД РСФСР всегда удавалось сохранять или юридическое (формально-организационное), или фактическое (в период деятельности НКМС РСФСР и в период передачи полномочий по вопросам местного хозяйства в ведение ВСНХ РСФСР) лидерство в вопросах управления местным хозяйством, что было обусловлено, скорее всего, общей историко-правовой традицией отечественного государства. В контексте современного состояния данной отрасли в России следует извлечь определенные уроки, в частности, не допускать дублирования различных ведомств и отделов в системе управления коммунальным хозяйством.

Список источников

1. Путин призвал подумать о создании отдельного ведомства в сфере ЖКХ // ТАСС. Интернет-портал. URL: <https://tass.ru/politika/25096399>
2. Орлов И.Б. Советское жилищное хозяйство в 1920–1930-е годы: между классовой линией и самоокупаемостью // Современные проблемы сервиса и туризма. 2014. № 2. С. 78–85. DOI: 10.12737/4313, EDN: SJCSHF
3. Каменский А.Н. Становление жилищно-коммунального хозяйства в России (1649–1989) // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4 (42). С. 30–35. EDN: VJUULT
4. Обращение Петроградского военно-революционного комитета от 25 октября (7 ноября) 1917 г. «К гражданам России!» // Декреты Советской власти. М.: Политиздат, 1957. Т. I.
5. Декрет II Всероссийского съезда Советов об образовании Рабочего и Крестьянского правительства от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. I. М.: Политиздат, 1957. С. 20–21.
6. Дорохов В.Ж. Как создавался НКВД Советской России. Нюансы и особенности трансформации МВД в НКВД в октябре 1917 г. – июне 1918 г. // Отечественная история. 2025. № 01 (217). С. 126–135. DOI: 10.24412/2070-9773-2025-1217-126-135, EDN: LERRGO
7. Декрет об учреждении Комиссариата по местному самоуправлению от 19 декабря 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1942.
8. Ко всем советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов. Об организации местного самоуправления // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1942. С. 190–191.
9. Куликов В.И. Наркомат для левых эсеров: комиссариат по местному самоуправлению (декабрь 1917 – март 1918 г.) // Вестник РГГУ. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2018. № 2 (12). С. 99–112. DOI: 10.28995/2073-6304-2018-2-99-112, EDN: YSQKER
10. Декрет СНК. О Высшем Совете Народного Хозяйства (Положение) от 8 августа 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1942. С. 786–787.

11. *Мамаев А.В.* НКВД, совнархозы и рождение коммунальных отделов в Советской России (1918–1920 годы) // Исторический курьер. 2020. № 1. С. 105–116. DOI: 10.31518/2618-9100-2020-1-9, EDN: JWMHBN
12. *Яцук Т.Ф.* Определение жилищно-коммунального хозяйства в советском законодательстве в 1917–1930-е годы // Вестник ОмГУ. Сер.: Право. 2016. № 3 (48). С. 56–50. EDN: WMWDUP
13. Декрет Совета Народных Комиссаров от 8 апреля 1920 г. «О Коммунальных Отделах Исполнительных Комитетов (Положение)» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1943. С. 188–189.
14. *Святченко И.В.* Организационно-правовые основы деятельности НКВД по строительству местных органов власти и управления РСФСР, октябрь 1917 – декабрь 1930 гг.: Историко-правовые исследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01). М., 2002.
15. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1920. № 66. Ст. 295.
16. *Лобанов А.В.* Особенности реорганизации органов управления коммунальным хозяйством в период новой экономической политики // Базис. 2017. № 2 (2). С. 47–52. EDN: ZWSKMH
17. *Власов В.В.* Конституционно-правовое закрепление и развитие органов внутренних дел Советского государства (1917–1925 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01). М., 1985.

Сведения об авторе

ГОГИЕВ

Хазбулат Магомедович,
аспирант кафедры теории
и истории права и государства,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Поволжский институт управления
имени П.А. Столыпина
Саратов, Россия
real0672@gmail.com

Статья поступила в редакцию
15.09.2025

Одобрена после рецензирования
20.10.2025

Принята к публикации
25.11.2025

The author

Khazbulat M. GOGIEV,
postgraduate student at the Department
of Theory and History
of Law and State,
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Povolzhsky Institute of Management
named after P.A. Stolypin
Saratov, Russia
real0672@gmail.com

The article was submitted
15.09.2025

Approved after reviewing
20.10.2025

Accepted for publication
25.11.2025