

Воробьев Сергей Викторович

к.и.н., с.н.с., Институт истории и археологии УрО РАН (г. Екатеринбург)

E-mail: svorob.hist@gmail.com

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОРОДСКОЙ ВЛАСТИ
ЕКАТЕРИНБУРГА — СВЕРДЛОВСКА В ГОДЫ НЭПА**

УДК 94(470.5)“1922/1925”

В докладе рассматривается законодательная база деятельности Свердловского городского совета в период НЭПа. Можно выделить несколько этапов функционирования городского совета, которые определялись законодательными шагами центральной власти в отношении местного управления. В связи с этим проанализированы принципы функционирования городской власти, ее структура и полномочия, установленные положениями о городских советах 1922 и 1925 гг.

Ключевые слова: Екатеринбург, Свердловск, Свердловский городской совет, окружком ВКП(б), окрисполком, секции, законодательство

В ноябре 1923 г. в связи с созданием Уральской области Екатеринбург превратился в областной центр. В рассматриваемый период основным органом городской власти являлся Екатеринбургский (Свердловский) городской совет рабочих и красноармейских депутатов, который осуществлял всю текущую работу по обеспечению жизни города и функционированию городского хозяйства. Городские органы власти в своей деятельности опирались на законодательные постановления центральной власти, посвященные местному самоуправлению. Основные принципы их деятельности и управленческая структура были закреплены в положениях о советах.

Первое «Положение о советах» периода НЭПа, утвержденное ВЦИК, было издано в 1922 г. Согласно положению, самостоятельный городской исполком в совете в тот период не создавался, а работа горсовета обслуживалась аппаратом губисполкома и его соответствующих отделов, а позднее окружного исполкома. Непосредственное руководство горсоветом осуществляли президиум и пленум горсовета¹. Президиум между пленумами являлся высшим органом власти на территории города. Состав президиума горсовета утверждался окружкомом партии². Избирался городской совет сроком на один год.

В «Положении о советах» указывалось, что «президиумы губернских и уездных исполнительных комитетов являются в то же время и президиумами городских советов»³. Поэтому руководители города того периода С. И. Клепацкий, Г. Н. Пылаев, А. Ф. Сивков, А. Н. Бычкова одновременно занимали руководящие должности в окружной исполнительной и партийной власти [2, с. 182–183]⁴.

Взаимоотношения горсовета с окрисполкомом и его отделами осуществлялись на основании «Положения о горсоветах» 1922 г.⁵ Его недостаток заключался в том, что оно не вводило строгого разграничения полномочий и размежевания сфер деятельности между городскими советами и исполкомами. В связи с этим управление городом осуществлялось совместно окружным исполкомом и Свердловским горсоветом. Фактически в них существовали параллельные структуры управления. Поэтому все решения, принятые на заседании пленума или президиума горсовета для предания им законодательной силы, передавались на окончательное разрешение в президиум окрисполкома⁶.

¹ Положение о советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства за 1922 г. Отдел первый. М., 1950. С. 164, 166.

² Центр документации общественных организаций Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 6. Оп. 1. Д. 1624. Л. 28.

³ Положение о советах... С. 164.

⁴ ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 5. Л. 1; Д. 876. Л. 1; Д. 1624. Л. 44об.; Пылаев Георгий Николаевич // Справочник по истории Коммунистической партии и Советского Союза 1898–1991. URL: <http://www.knowbysight.info/PPP/04210.asp> (дата обращения: 10.05.2023);

⁵ Положение о советах... С. 168

⁶ ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 369. Л. 25.

Эту двойственность хорошо понимали городские власти. В отчете 1925 г. о своей деятельности в адрес окружка партии они в качестве недостатка в деятельности горсовета отметили «недостаточно выраженное разграничение работы между горсоветом и исполкомом, вследствие чего происходит дублирование работы, когда одни и те же вопросы подвергаются обсуждению в президиуме горсовета и окрисполкоме. В связи с этим они выступали за большую самостоятельность горсовета, считая, что ему «необходимо предоставить самостоятельные функции в работе на его территории»⁷.

В соответствии с «Положением о советах» 1922 г. в структуре аппарата горсовета создавались секции, которые решали задачи, связанные с функционированием города. На секции возлагалась подготовительная работа, они должны были предварительно обсуждать те вопросы, которые подлежали вынесению на пленум или президиум⁸. В составе Екатеринбургского городского совета VI созыва, который начал работать 1 декабря 1923 г., действовало восемь секций: коммунальная, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, финансово-налоговая, торгово-промышленная, административная и военная⁹. В дальнейшем состав секций менялся. Согласно «Положению о советах» 1925 г. в составе горсовета на обязательной основе должны были действовать пять секций. В Свердловском горсовете дополнительно были созданы еще две секции: собеса и труда и административно-судебная¹⁰. В 1926 г. их стало восемь — за счет создания промышленной секции¹¹. В 1929 г. в составе горсовета, помимо шести обязательных секций, были созданы административно-судебная, промышленная и военная секции [3, с. 116].

Еще в 1924 г. активно обсуждалась проблема расширения прав советов в политико-административной сфере [1, с. 79]. Эта позиция центральной власти в отношении местного самоуправления привела к тому, что в октябре 1925 г. ВЦИК было принято, а 7 декабря 1925 г. введено в действие «Положение о городских Советах», заложившее, по мнению Е. Г. Анимиды и А. Т. Тертышного, фундамент советского городского самоуправления [1, с. 79]. Оно расширяло права горсоветов в административной, финансовой и хозяйственной сферах. Городские советы как исполнительный орган власти получили право издавать обязательные постановления. Этим они по статусу приравнивались к исполкомам, которые имели правомочия на издание таких постановлений. Также городские советы получили полномочия на «составление, рассмотрение, утверждение и исполнение городского бюджета», установление и взимание городских налогов и сборов, возможность управлять предприятиями, находившимися в ведении горсовета, сдавать их в аренду, а также создавать новые промышленные и торговые предприятия¹².

Получение большей самостоятельности проявилось также в том, что, если по «Положению о советах» 1922 г. работой секции совета руководил заведующий соответствующим отделом губисполкома, являвшийся одновременно председателем бюро секции¹³, то по новому положению председателем секции уже не мог быть руководитель соответствующего исполнительного органа¹⁴. Изменилась и подчиненность секций. Теперь общее руководство работой секций входило в компетенцию пленума и президиума городского совета¹⁵, и если прежде решения секций должны были получить одобрение со стороны окрисполкома, то сейчас «постановления секции утверждаются и проводятся в жизнь через президиум городского совета»¹⁶.

⁷ Там же. Л. 25 об.

⁸ ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 480. Л. 1 об.

⁹ Государственный архив Свердловской области (ГАСО). Ф. Р-88. Оп. 1. Д. 199. Л. 1.

¹⁰ ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 480. Л. 1 об.

¹¹ ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 868. Л. 10.

¹² Положение о городских советах (утвержденное постановлением ВЦИКа от 24 октября 1925 г.); депутатам Оренбургского Городского Совета. Оренбург, 1927. С. 6, 12–13.

¹³ Положение о советах... С. 168.

¹⁴ Положение о городских советах... С. 19.

¹⁵ Там же. С. 20.

¹⁶ Там же. С. 19.

Хотя, согласно постановлению 1925 г., городские советы и объявлялись «высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка»¹⁷, в значительной степени это было лишь декларацией о намерениях. В связи с тем, что основные финансовые и административные ресурсы находились в руках окружного исполкома, для решения существующих городских проблем горсовету часто приходилось обращаться за помощью к окружной исполнительной власти. Городские советы оставались в значительной степени подконтрольными местным исполкомам, так как основная работа городского совета «производится отделами соответствующих исполнительных комитетов», в которых выделялись отдельные подразделения (так называемые городские части) для решения городских вопросов. Руководители этих подразделений назначались горсоветом по согласованию с исполкомом. Таким образом, на практике многие городские вопросы продолжали решаться при непосредственном участии партийных и советских органов власти.

Литература и источники

1. Анимица Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления: учебник. М., 2000.
2. Микитюк В. П. Степан Иванович Клепацкий // Главы городского самоуправления Екатеринбурга: исторические очерки. Екатеринбург, 2008. С. 182–183.
3. Свердловск. Справочник-путеводитель на 1929–1930 год. Свердловск, 1929.
4. Яркова Е. И. Портрет партийного и советского руководителя местного уровня 1920–30-х годов (на примере биографии А. Ф. Сивкова) // Историческое образование на современном этапе: проблемы и перспективы модернизации. Десятые международные историко-педагогические чтения. Екатеринбург, 2006. С. 326–331.

Sergey V. Vorobyov

Candidate of Historical Sciences, Institute of History and Archaeology, Ural Branch of the RAS
(Russia, Ekaterinburg)

E-mail: svorob.hist@gmail.com

LEGISLATIVE BASIS FOR THE FUNCTIONING OF THE CITY GOVERNMENT OF EKATERINBURG — SVERDLOVSK DURING THE NEP YEARS

The article discusses the legislative framework for the activities of the Sverdlovsk City Council during the NEP period. There are several stages in the functioning of the city council, which were determined by the legislative steps of the central government in relation to local government. In this regard, the principles of functioning of city government, its structure and powers established by the regulations on city councils of 1922 and 1925 are analyzed.

Keywords: Ekaterinburg, Sverdlovsk, Sverdlovsk city council, district committee of the All-Union Communist Party of Bolsheviks, district executive committee, sections, legislation

¹⁷ Там же. С. 5.