



Информация для цитирования:

Воробьев С. В. Екатеринбург (Свердловск) в годы нэпа : организация системы городской власти / С. В. Воробьев // Научный диалог. — 2023. — Т. 12. — № 9. — С. 372—389. — DOI: 10.24224/2227-1295-2023-12-9-372-389.

Vorobyov, S. V. (2023). Ekaterinburg (Sverdlovsk) During NEP Years: Organization of City Government System. *Nauchnyi dialog*, 12 (9): 372-389. DOI: 10.24224/2227-1295-2023-12-9-372-389. (In Russ.).



Журнал включен в Перечень ВАК

DOI: 10.24224/2227-1295-2023-12-9-372-389

Екатеринбург (Свердловск) в годы нэпа: организация системы городской власти

Воробьев Сергей Викторович
orcid.org/0000-0002-1461-0104
кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник,
Центр политической
и социокультурной истории
svorob.hist@gmail.com

Институт истории и археологии
Уральского отделения
Российской академии наук
(Екатеринбург, Россия)

Благодарности:

Статья подготовлена
при финансовой поддержке
Российского научного фонда,
проект № 23-28-01530
«Социалистический город как модель
советской урбанизации (на примере
Свердловска 1920-х — середины
1950-х гг.)»

Ekaterinburg (Sverdlovsk) During NEP Years: Organization of City Government System

Sergey V. Vorobyov
orcid.org/0000-0002-1461-0104
PhD in History,
Senior Researcher,
Center for Political
and Socio-Cultural History
svorob.hist@gmail.com

Institute of History and Archeology
of the Ural Branch
Russian Academy of Sciences
(Yekaterinburg, Russia)

Acknowledgments:

The study is supported
by Russian Science Foundation,
project number 23-28-01530
“Socialist city as a model
of Soviet urbanization
(using the example of Sverdlovsk
in the 1920s to mid-1950s)”

ОРИГИНАЛЬНЫЕ СТАТЬИ

Аннотация:

Рассматривается деятельность властных структур различного уровня (городской совет, губернские (областные), уездные и окружные исполнительные и партийные органы) по управлению Екатеринбургом (Свердловском) в годы нэпа. Установлено, что в этот период власть стояла перед выбором между централизмом или децентрализмом в местном управлении, разграничением властных полномочий между Советами и разными уровнями региональной власти. Отмечается, что на практике сложилась многоуровневая система управления городом, которая имела как положительные, так и отрицательные стороны. Показано, что, с одной стороны, в условиях слабости городской власти и дефицита городского бюджета, вмешательство региональных властей в городские вопросы и финансовые вливания с их стороны позволяли относительно успешно решать острые вопросы городского хозяйства. С другой стороны, такая система власти существенно ограничивала властные полномочия горсовета, оттягивая их на другие властные структуры. В результате автор приходит к выводу, что городской совет не являлся полноценной, самостоятельной административной единицей, а его компетенция по управлению городом была существенно ограничена. Такое положение объясняется тем, что основные решения относительно направлений развития города принимала региональная власть, что не всегда позитивно влияло на эффективность городского управления.

Ключевые слова:

Екатеринбург; Свердловск; нэп; городской совет; партийная власть; исполнительная власть; городское хозяйство.

ORIGINAL ARTICLES

Abstract:

The article discusses the activities of various levels of government structures (city council, gubernatorial, district and regional executive and party bodies) in managing Ekaterinburg-Sverdlovsk during the NEP years. It is established that during this period, the central government was faced with a choice between centralism or decentralization in local governance and the delineation of powers between councils and different levels of regional government. It is noted that in practice, a multi-level system of city management was formed, which had both positive and negative aspects. It is shown that on the one hand, in conditions of weak city authority and a shortage of city budget, the intervention of regional authorities in urban issues and financial injections from their side allowed for the successful resolution of acute urban economic issues. On the other hand, such a system of power significantly limited the authority of the city council, pushing it to other government structures. As a result, the author concludes that the city council was not a full-fledged, independent administrative unit, and its competence in managing the city was significantly limited. This situation is explained by the fact that the main decisions regarding the directions of city development were made by regional authorities, which did not always positively affect the effectiveness of urban management.

Key words:

Ekaterinburg; Sverdlovsk; NEP; city council; party power; executive power; urban economy.

Екатеринбург (Свердловск) в годы нэпа: организация системы городской власти

© Воробьев С. В., 2023

1. Введение = Introduction

Тема организации, функционирования и объема властных полномочий органов местного управления в годы нэпа является достаточно актуальной в современных условиях. Изучение исторического опыта советского периода, когда власть искала баланс между централизацией и децентрализацией местного управления, позволяет выработать наиболее эффективные подходы к организации местной власти и ее взаимодействия с вышестоящими властными структурами.

Историография организации местного управления в период нэпа представлена общими работами о советах как органах исполнительной власти [Ананов, 1925; Михайлов, 1927; Аскеров, 1953; Лепешкин, 1966; Авакьян, 1974; Барабашев и др., 1988; Андреев, 1990]. В них рассматривались общие принципы организации и деятельности советов, административные аспекты (структура и функции советов, в том числе городских), формы и методы их работы, практика деятельности советов в хозяйственной сфере, в управлении территориями.

Ряд публикаций посвящен деятельности конкретных городских советов [Алещенко, 1976; Валиева, 2006; Сухарев, 2014а, 2014б; Яшук, 2007, 2008]. Так, Э. Р. Валиева рассматривает организацию городского управления Казани, финансово-экономическую базу городской власти, деятельность коммунального хозяйства и жилищную городскую политику [Валиева, 2006]. А. А. Сухарев обращает внимание на полномочия и структуру Тюменского городского совета, на формирование и кадровый состав городской власти, влияние партийных органов на деятельность горсовета [Сухарев, 2014а, 2014б].

Историография Екатеринбургского (Свердловского) городского совета представлена как научно-публицистическими работами, так и академическими публикациями. Среди первых можно отметить такие работы, как книга А. И. Грамолина, Э. А. Коридорова и Я. П. Силина, в которой рассматриваются различные аспекты деятельности городской власти в советский период [Грамолин и др., 2005], а также издание, в котором даются краткие исторически справки о председателях городского совета с кратким

резюме результатов их деятельности [Корепанова и др., 2008]. Из научных публикаций следует отметить раздел о городском совете, подготовленный А. Г. Сапожниковым для коллективной монографии, в котором рассматриваются структура, организация и деятельность горсовета [Сапожников, 2012, с. 96—121]. Однако в указанных работах не ставилась проблема анализа взаимодействия и координации различных властных структур по распределению между ними компетенций по управлению городом. Комплексный подход к вопросам управления городом в рассматриваемый период представлен в работе С. В. Воробьева [Воробьев, 2023, с. 45—54].

2. Материал, методы, обзор = Material, Methods, Review

Целью исследования является изучение эволюции системы органов местной власти по управлению городом с учетом законодательных норм, регулирующих их деятельность, а также их влияние на развитие города.

Для достижения поставленной исследовательской цели используются исторические методы. Историко-генетический метод позволяет изучить эволюцию системы городского управления, выявить тенденции и характер ее изменений, а историко-сравнительный метод — выявить изменения в законодательной базе деятельности городского совета и управленческих практиках.

Изучение данной проблемы позволяет увидеть, что специалисты, занимавшиеся вопросами городского управления, основное внимание уделяли изучению деятельности городских советов [Грамолин и др., 2005; Валиева, 2006; Сапожников, 2012, Сухарев, 2014а, 2014б]. При этом из фокуса их исследования выпадал тот факт, что городские советы являлись, по сути, органами с ограниченными властными полномочиями, в круг их компетенции входили вопросы хозяйственной деятельности, вопросы коммунального хозяйства и благоустройства города. При этом значительное участие в управлении городом принимали региональные партийные и исполнительные власти (губернские и уездные, а затем областные и окружные). Именно они принимали ключевые, судьбоносные решения, определявшие направление развития города.

Материалом для исследования послужили источники, хранящиеся в региональных архивах: Центре документации общественных организаций Свердловской области (ЦДООСО), Государственном архиве Свердловской области (ГАСО).

3. Результаты и обсуждение = Results and Discussion

3.1. Система городской власти в начале нэпа

Сложившаяся в городе в период нэпа система управления не предполагала единственного органа власти, осуществлявшего управление городом.

В нем действовал городской совет, который решал текущие хозяйственные вопросы. В то же время в управлении городом принимали участие губернские и уездные партийные и исполнительные структуры. Практика вмешательства в деятельность советов была общепринятой. Как отмечал один из губернских партийных руководителей Л. С. Сосновский, «на местах запутались во взаимоотношениях партии и Советов. Массы перестали видеть разницу между комитетом партии и исполкомом Совета, так как и тут и там сидят коммунисты, а подчас одни и те же коммунисты. Эту разницу по временам забывали и сами руководители партии и совета, и сплошь да рядом случалось, что комитет партии присваивал себе права и функции исполкома совета и наоборот» [ЦДООСО, ф. 76, оп. 1, д. 1, л. 9 об.].

22 февраля 1921 года общегородская партийная конференция обсудила вопрос о выделении г. Екатеринбурга из подчинения губкома и присоединении его к уезду, также был поставлен вопрос о создании уездно-городского комитета РКП(б) [Там же, д. 245, л. 159]. В результате Екатеринбург был присоединен к уезду. После передачи Екатеринбурга в ведение укома РКП(б) в его составе летом 1921 года был организован общегородской партийный комитет, который руководил городом. В ноябре-декабре 1921 года вместо укома создается уездно-городской комитет РКП(б) [Там же, д. 268, л. 277 об., 289].

Одной из первоочередных задач, которую пришлось решать общегородскому комитету РКП(б), стала задача создания работоспособного городского совета, так как в тот период в организационном плане он находился в достаточно плачевном состоянии, «выяснилось, что даже нет председателя горсовета» [ЦДООСО, ф. 225, оп. 1, д. 154, л. 133 об.]. Поэтому на одном из первых заседаний общегородского комитета РКП(б) 2 июля 1921 года рассматривался вопрос о состоянии Екатеринбургского горсовета. Был зафиксирован практически полный паралич городской власти: «Работа горсовета совершенно замерла. Бюро фракции и президиум совершенно распались, не собираются. Все комиссии распались. Работы нет никакой. Нет секретаря, нет аппарата, плана работы как комиссий, так и горсовета» [Там же, д. 312, л. 20 об.]. Президиуму горсовета было предложено срочно наметить «план работы, охватывающий все стороны деятельности горсовета и его комиссий» и представить его на утверждение в горком партии [Там же, л. 21].

Большое значение имел вопрос о руководстве горсовета. Для исправления ситуации было принято решение о перевыборах бюро фракции РКП(б) и президиума горсовета. Председателем Екатеринбургского горсовета был назначен П. М. Быков. Его задача состояла в том, чтобы поставить деятельность горсовета «на должную высоту», для этого было предложено считать его работу в горсовете основной, а работу в РОСТА работой

по совместительству [ЦДООСО, ф. 225, оп. 1, д. 312, л. 21]. В это время П. М. Быков являлся заведующим отделением Российского телеграфного агентства (РОСТА) [Корепанова и др., 2008, с. 171]. Для постоянной работы в президиум горсовета были направлены члены горкома Лукоянова и Сухоносков, однако оказалось, что они были перегружены другой работой и участия в руководстве горсоветом фактически не принимали [ЦДООСО, ф. 225, оп. 1, д. 154, л. 131]. В целях налаживания дальнейшей деятельности горсовета планировалось подготовить предложения по принятию практических мер, которые позволили бы оживить его работу, и передать эти предложения на рассмотрение президиуму фракции РКП(б) в горсовете [Там же, л. 131]. Горсовету предлагалось «устраивать собрания горсовета 2 раза в месяц», а также планировалось провести совместное заседание губкома, горкома, губисполкома и других организаций «для решения организационного вопроса в городе» [Там же, л. 128].

Однако на заседании горкома 20 августа 1921 года вновь поднимается вопрос о председателе горсовета и принимается решение назначить на эту должность члена горкома Подкорытова, а «вопрос о горсовете передать на обсуждение губкома» [Там же, л. 131]. 27 августа снова рассматривается вопрос о председателе городского совета. В итоге вместо Подкорытова было решено председателем горсовета утвердить Сухоноскова, а Подкорытов и Теплоухов были введены в президиум горсовета [Там же, л. 133 об.]. Таким образом, руководство горсовета не избиралось им самим, а назначалось партийным органом.

В рамках тенденции вмешательства губернской партийно-государственной власти в дела горсовета в декабре 1921 года на 5-м Екатеринбургском губернском съезде советов председатель губисполкома С. А. Новоселов предложил слить функции горсовета с функциями уездно-городского исполкома. Их объединение он мотивировал тем, «чтобы члены горсовета были в курсе дела по уезду, и наоборот», исполком должен быть один для горсовета и угорисполкома и не иметь разных президиумов и пленума, а пленумы горсовета должны быть совместными с угорисполкомом: «Тогда горсовет будет не оторван от общей работы, и создастся постепенное втягивание членов горсовета в общую политическую и хозяйственную работу» [ГАСО, ф. Р-7, оп. 1, д. 50, л. 13—14]. Кроме того, по мнению С. А. Новоселова, задачами горсовета «должно являться благоустройство города» [Там же].

Все попытки губернских и уездных властей создать дееспособный горсовет носили паллиативный характер. Даже летом 1922 года горсовет находился в удручающем организационном состоянии и был, по сути, неспособным: «Горсовет практически не вникал в жизнь города, не отзывался на широкие запросы рабочих и не руководил советской работой

по городу» [ЦДООСО, ф. 76, оп. 1, д. 507, л. 43]. Как отмечалось на заседании угоркома партии 18 июля 1922 года, «за последнее время работа горсовета стала совсем замирать, абсолютно не чувствовалось его деятельности» [Там же]. Депутаты горсовета, большинство из которых были членами РКП(б), заседания горсовета не посещали [ЦДООСО, ф. 76, оп. 1, д. 312, л. 180], вследствие чего был сорван пленум горсовета. В результате горсовет совершенно не выполнял свои функции по ведению городского хозяйства, не занимался вопросами просвещения, здравоохранения и др. В связи с этим функции по управлению городом пришлось взять на себя вышестоящим организациям [Там же, д. 507, л. 43].

В итоге работа горсовета была поставлена под полный контроль уездных властей. Отдельный президиум горсовета было решено не создавать, так как эти функции должен был выполнять президиум угорисполкома. В президиуме выделялся «специальный товарищ» для работы в горсовете [Там же], который, таким образом, выполнял по сути обязанности председателя горсовета. В связи с тем, что одной из причин плохой работоспособности горсовета считался «громоздкий аппарат» [ЦДООСО, ф. 76, оп. 1, д. 312, л. 180], число членов горсовета предлагалось сократить до 150 человек. Кроме административных мер, в рамках экономического подхода фракции РКП(б) угорисполкома было поручено проработать вопрос о разграничении бюджета города и губернии [Там же, д. 507, л. 43].

В августе 1922 года по инициативе губернских партийных органов власти была проведена очередная реорганизация управления городом. 25 августа 1922 года президиум Екатеринбургского губкома партии во исполнение постановления XI съезда РКП(б) упразднил общегородской партийный комитет, передав его в непосредственное подчинение Екатеринбургскому губкому РКП(б), а уездно-городской комитет партии снова был преобразован в уездный комитет (уком) и потерял право решать городские вопросы [Там же, д. 459а, л. 89 об.].

Ситуация, когда город управлялся не из единого центра, а разными органами власти, как губернскими, так и уездными, не способствовала успешному развитию городского хозяйства, которое в середине 1922 года находилось в кризисе из-за последствий эпохи «военного коммунизма» с «ее системой собеза и бесхозяйственности» и недостаточного финансирования. Причинами тяжелого материального положения города, по мнению Екатеринбургского уездно-городского комитета РКП(б), были параллельная подчиненность коммунального хозяйства города одновременно Екатеринбургскому губисполкому и угорисполкому, а также отсутствие самостоятельного бюджета городского отдела коммунального хозяйства [Там же, д. 507, л. 47]. Это приводило к конфликту интересов, когда значи-

тельная часть городских средств изымалась губернским исполкомом для нужд губернии. В целях исправления положения предлагалось разделить губернский и уездно-городской комхозы и подчинить последний непосредственно угорсисполкому и горсовету, а также сформировать самостоятельный городской бюджет комхоза [Там же].

Осенью 1922 года происходит очередная перестройка системы управления, связанная с реорганизацией исполнительных органов власти. По постановлению губкома партии ликвидировался также и уездно-городской исполком, вместо него создавался уездный исполком, а функции угорсисполкома по управлению Екатеринбургсом передавались губисполкому. При этом в составе губисполкома специальных подразделений «по городским делам» не создавалось, а все вопросы решались отделами губисполкома. Фактически губисполком полностью подменял собой горсовет, так как исполнительным органом горсовета становился губисполком. Отдельный президиум горсовета не создавался, а его функции выполнял президиум губисполкома. Выборы президиума производились на объединенном заседании пленумов горсовета и губисполкома. Руководство работой секций горсовета осуществлял ответственный секретарь губисполкома, который, одновременно являясь членом президиума горсовета, выполнял обязанности ответственного секретаря горсовета [ЦДООСО, ф. 76, оп. 1, д. 459а, л. 116, 127].

Таким образом, в данный период своего существования городской совет находился в достаточно плачевном состоянии и был не способен эффективно управлять городом, являясь по существу фиктивным органом власти, поэтому основной груз по решению вопросов города и городского хозяйства ложился на плечи уездных и отчасти губернских советских и партийных органов власти.

3.2. Уральская область и реорганизация городской системы управления

В ноябре 1923 года создается обширная Уральская область, которая включила в себя Екатеринбургскую, Пермскую, Челябинскую и Тюменскую губернии. Екатеринбург получил статус областного центра, однако это событие не оказало кардинального влияния на существовавшую систему управления городом, самостоятельных органов городской власти создано не было. После создания Уральской области органы губернской власти (губком и губисполком) были упразднены. Вместо них появились окружные органы власти, которые играли существенную роль в управлении городом.

Одновременно в Екатеринбург (позднее — Свердловске) продолжал действовать Городской совет рабочих и красноармейских депутатов, который занимался всей текущей работой по обеспечению жизни города и функционированию городского хозяйства. Непосредственное руководство горсо-

ветом осуществляли президиум и пленум горсовета [Положение о советах губернских..., 1950, с. 164]. Президиум между пленумами являлся высшим органом власти на территории города. Городской совет избирался сроком на один год. Действовавшее в то время «Положение о советах», утвержденное ВЦИК в 1922 году, не предполагало создание самостоятельного городского исполкома в совете: «Президиумы губернских и уездных исполнительных комитетов являются в то же время и президиумами городских Советов» [Там же]. Поэтому руководители города одновременно занимали руководящие позиции в окружных органах власти — окрисполкоме и окружке. Так, один из первых председателей горсовета в этот период С. И. Клепацкий одновременно занимал должность председателя Екатеринбургского (Свердловского) окрисполкома, а также был членом президиума Свердловского окружного комитета партии [ИДООСО, ф. 6. оп. 1, д. 5, л. 1]. Состав президиума горсовета утверждался окружкомом партии [Там же, д. 1624, л. 28].

Взаимоотношения горсовета с окрисполкомом и его отделами осуществлялись на основании «Положения о горсоветах» 1922 года. Отрицательный момент «Положения» состоял в отсутствии строгого разграничения полномочий и размежевания сфер деятельности между городскими советами и исполкомами [Положение о советах губернских..., 1950, с. 168]. 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 придания им законодательной силы, передавались на окончательное разрешение в президиум окрисполкома [ИДООСО, ф. 6. оп. 1, д. 369, л. 25].

Эту ситуацию дублирования в управлении хорошо понимали городские власти. В отчете 1925 года о своей деятельности в адрес окружного комитета 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, городской отдельный бюджет, выделения отдельного исполкома» [Там же, л. 25 об.].

Екатеринбургский городской совет VI созыва начал работать 1 декабря 1923 года. Первоочередными задачами в деятельности Горсовета на ближайшую перспективу стали организация жилищного строительства, жилищной кооперации, здравоохранения, постройка электростанции и водопровода [ИДООСО, ф. 6, оп. 1, д. 480, л. 1 об.]. Все решения президиума горсовета

по вопросам коммунального хозяйства, в том числе по жилищному фонду города, утверждались окружным исполкомом [Там же, д. 334, л. 13 об.], а по наиболее значимым вопросам решения принимал окружком партии. Так, в марте 1924 года на заседании президиума Екатеринбургского окружкома было принято решение о нецелесообразности строительства в настоящий момент городского водопровода [Там же, д. 5, л. 49]. К этому вопросу окружное партийное руководство вернулось в июле 1924 года, когда был поставлен вопрос о направлении обращения в Центр «об отпуске средств на постройку водопровода в г. Екатеринбурге», с этой целью планировалось направить в Москву представителей окрисполкома [Там же, л. 138].

На постройку водопровода было потрачено 3 млн руб., из них треть средств (1 млн руб.) была предоставлена местной властью [Свердловск..., 1929, с. 65—66]. В 1928 году строительство водопровода столкнулось с трудностями в связи с дефицитом городского бюджета, поэтому было решено «просить окружком ВКП(б) через обком ВКП(б) обеспечить срочное получение из центральных и областных источников ссуды горсовету» для продолжения строительства [ЦДООСО, ф. 76, оп. 1, д. 1, л. 64].

С получением Екатеринбургом статуса областного города обострился жилищный кризис. Екатеринбургский окружком РКП(б) в 1924 году констатировал в связи с этим «катастрофическое состояние жилищного вопроса в Екатеринбурге» [ЦДООСО, ф. 6, оп. 1, д. 5, л. 167 об.]. Для решения проблемы, помимо мер по переселению, таких как перенос детских домов из Екатеринбурга за пределы округа, вынесение за городскую черту города некоторых учреждений и учебных заведений, принимались и экономические меры. Так, окружком РКП(б) поддержал ходатайство окрисполкома к области о выдаче городу 500 тыс. руб. на жилищное строительство [Там же.]. Однако жилищная проблема в городе носила перманентный характер. В 1927 году вновь говорится о наличии «чрезвычайного жилищного кризиса» в Свердловске [ЦДООСО, ф. 6, оп. 1, д. 1130, л. 189].

Следует отметить, что даже размер квартирной платы в городе утверждал окружком партии. В ноябре 1926 года ввиду «катастрофического жилищного состояния в г. Свердловске и продолжающегося еще разрушения жилищного фонда» окружком ВКП(б) принимает решение о повышении квартирной платы в городе [Там же, д. 334, л. 84].

В связи с ограниченностью городского бюджета горсовету приходилось для городского строительства и благоустройства города привлекать сторонние средства. Источниками этих средств являлись финансовые вливания со стороны окрисполкома и облисполкома в форме долгосрочной беспроцентной ссуды, а также кредиты и ссуды Центрального коммунального банка (Цекомбанка) [Там же, д. 868, л. 15]. В 1926 / 1927 хозяйствен-

ном году займы на городские нужды составили 1 млн 769 тыс. руб., а в 1927 / 1928 году — уже 4 млн 336 тыс. руб. В целом заемные средства в структуре городского бюджета составляли не менее 30 % общего дохода по бюджету [Свердловск..., 1929, с. 76, 79].

Однако имевшиеся финансовые источники далеко не всегда могли покрыть потребности города в силу их ограниченности. В связи с нехваткой местных финансов приходилось обращаться за помощью к Центру. В 1926 году для строительства в городе бани и пекарни обратились в Москву за получением кредитов, но получили отказ. Для выхода из этого затруднительного положения окружком ВКП(б) принял решение обратиться за помощью к обкому партии в их достройке, поскольку без бани и пекарни «город при его росте быть не может» [ЦДОСО, ф. 6, оп. 1, д. 334, л. 32].

Городской бюджет контролировался окружными властями. Поквартальный план городского бюджета составлял окружной исполком. Основную работу по сбору городских налогов и исполнению городского бюджета осуществлял окружной финансовый отдел, а Свердловский горсовет выполнял вспомогательную роль. По результатам доклада окружного финотдела на пленуме горсовета в феврале 1925 года выяснилось, что существует необходимость значительного расширения расходной части бюджета, в особенности по коммунальному хозяйству. В связи с этим финансово-налоговой секции горсовета было поручено изыскать необходимые средства за счет увеличения доходной части бюджета [Там же, д. 1130, л. 194].

Вообще, дефицит городского бюджета был постоянной головной болью для властей. Состояние постоянного дефицита не позволяло в полной мере удовлетворять потребности города. Выход из этой ситуации горсовет видел в большем участии областного бюджета «в расходах по благоустройству города Свердловска как областного центра», а также в увеличении отчислений в пользу города от промышленного налога [Там же]. Так, в 1929 году в результате нехватки финансовых средств возникли проблемы с постройкой в городе водопровода, канализации, фабрики-кухни, новой бани, дезинфекционной камеры, прачечной, бойни [ЦДОСО, ф. 6, оп. 1, д. 1739, л. 5 об.].

3.3. Мероприятия центральной власти по повышению статуса городских советов

К середине 1920-х годов по инициативе центральной власти происходит организационное укрепление и расширение полномочий местных советов [Яшук, 2008, с. 17, 25—26.]. В результате в октябре 1925 года принимается «Положение о городских Советах», которое заложило фундамент советского городского самоуправления [Анимица и др., 2000, с. 79]. Оно расширяло права горсоветов в административной, финансовой и хозяйственной сферах. Городские советы как исполнительный орган власти получают право изда-

вать обязательные постановления, например, в отношении охраны общественного порядка, мер противопожарной безопасности, благоустройства города, ремонта городской инфраструктуры, здравоохранения, народного образования, организации общественного транспорта и т. п. Этим они по статусу приравняются к исполкомам различного уровня, которые имели правомочия на издание таких постановлений. Также городские советы получают полномочия в отношении городского бюджета, права на установление и взимание городских налогов и сборов, возможность управлять предприятиями, находящимися в ведении горсовета, право сдавать предприятия в аренду, создавать новые промышленные и торговые предприятия [Положение о городских советах..., 1927, с. 6, 12—13].

В соответствии с постановлением 1925 года городские советы объявлялись «высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка» [Там же, с. 5], но в значительной степени это было лишь фикцией. В связи с тем, что основные финансовые и административные ресурсы находились в руках окружного исполкома, для решения текущих городских вопросов горсовету зачастую приходилось обращаться за помощью к окружной исполнительной власти. Городские советы во многом оставались подконтрольными местным исполнительным комитетам, так как основная работа городского совета осуществлялась отделами соответствующих исполнительных комитетов [Там же, с. 10]. По сути, городской совет, выполняющая сугубо хозяйственные функции, оставался органом с ограниченными полномочиями. В действительности многие городские вопросы продолжали решаться при непосредственном участии партийных и советских органов власти. Например, в 1927 году решение об организации в Свердловске трамвайного движения принимали окружные власти. 19 августа 1927 года президиум Свердловского окрисполкома постановил: «Учитывая, что на основе материалов предварительной разработки вопроса о сооружении трамвая в г. Свердловске, устанавливается, что сооружение трамвая будет вполне рентабельной для коммунального хозяйства, подтвердить постановление президиума окрисполкома и горсовета [...] о необходимости сооружения трамвая в Свердловске с тем, чтобы к этим работам приступить в 1927/28 гг.» [Цит. по: Пятницкий, 1947, с. 87] Это решение было подтверждено Свердловским окружкомом ВКП(б) 31 августа 1927 года, который постановил: «Признать необходимым приступить к постройке трамвая уже в будущем 1927/1928 хозяйственном году» [ЦДОСО, ф. 6, оп. 1, д. 1079, л. 231 об.].

Июльский объединенный пленум ЦК И ЦКК ВКП(б) 1926 года провозгласил курс на оживление деятельности советов путем укрепления их материальной и организационно-правовой базы [Резолюция..., 1986]. Од-

нако практическая реализация постановлений Центра о повышении самостоятельности советов и оживлении их работы происходит в 1927 году, когда начинается реальное расширение прав горсоветов.

Однако местные партийные органы «не проявили должной настойчивости» в практической реализации распоряжений центральных и областных органов власти по повышению роли советов. Такое неответственное отношение к выполнению указаний вышестоящего руководства объяснялось в том числе тем, что некоторые ответственные работники считали «существование самостоятельных городских советов делом ненужным» [ЦДООСО, ф. 6, оп. 1, д. 1077, л. 4 об.].

Исполняя решение центральной власти, 1 июля 1927 года президиум Уральского облисполкома в целях обеспечения необходимой самостоятельности городских советов принимает решение о создании в составе горсоветов окружных городов, в том числе в Свердловске, следующих отделов: городских коммунальных отделов (горкомхозы), отделов (или инспекций) народного образования, отделов (или инспекций) здравоохранения, управлений милиции, а также постановляет организовать в окружных городах «со значительным количеством промышленных предприятий» инспекцию труда. В рамках повышения финансовой самостоятельности горсоветов под их контроль передавалось «заведывание местными финансами, проведение государственных и местных налогов и сборов, а также контроль за полным выполнением проведения расходов по городскому бюджету» [Там же, л. 6].

Следующим шагом в этом направлении уже на излете нэпа стало принятие 7 января 1929 года изменений и дополнений к «Положению о городских советах», которые усиливали позиции горсовета в плане управления городским хозяйством. Хотя по-прежнему основная работа по обслуживанию городского хозяйства возлагалась на отделы исполкома и исполком мог вносить изменения в городской бюджет, подразделения отделов исполкома, занимавшиеся городскими вопросами, вели работу «под руководством и по заданиям президиума городского совета» [Всероссийский..., 1929]. Городской бюджет, как и прежде, составлялся окрисполкомом [ГАСО, ф. Р-6, оп. 1, д. 1739, л. 5 об.] и окончательно утверждался Свердловским окружкомом партии [ЦДООСО, ф. 6, оп. 1, д. 1624, л. 147].

Повышение самостоятельности городских властей имело и обратную сторону. В результате разделения окружного и городского бюджетов последний лишился финансовой поддержки со стороны округа, что создавало проблемы для городского бюджета. В результате городские власти были вынуждены апеллировать к областным властям, прося «увеличить отчисления от промналога вне зависимости от передачи налога от биржевых и внебиржевых сделок», отсрочить уплату ссуды, полученной от об-

лисполкома на строительство водопровода [ЦДООСО, ф. 6, оп. 1, д. 1739, л. 107]. Это обращение городского руководства к облисполкому поддержала окружная партийная власть [Там же, д. 1624, л. 154].

Осенью 1929 года Свердловск как областной центр выделяется из состава Свердловского округа и полностью переходит под юрисдикцию областных властей [ГАСО, ф. Р-28, оп. 1, д. 55, л. 27]. Одновременно партийное управление городом передавалось от Свердловского окружкома партии непосредственно Уралобкому ВКП(б) [ЦДООСО, ф. 6, оп. 1, д. 1624, л. 143].

4. Заключение = Conclusions

Таким образом, в годы нэпа управлением Екатеринбурга-Свердловска занимался не только городской совет. В него активно вмешивались как губернские, так и уездные, а затем областные и окружные органы власти. С одной стороны, это позволяло городу решать первоочередные, насущные проблемы городского хозяйства, с другой — не всегда такое вмешательство позитивно сказывалось на развитии города. Дело в том, что у разных управленческих структур мог быть свой взгляд на главные, приоритетные направления развития города, городской инфраструктуры, на потребности городского хозяйства. В результате бюрократический торг, который мог возникать между конкурирующими властными структурами, объективно усложнял управление городом.

Постепенно в период нэпа позиция центральной власти в отношении городских советов меняется. Первоначально советы рассматривались как органы государственной власти, жестко встроенные в государственную иерархию. При этом существовал дуализм в отношении распределения властных полномочий по управлению городом. Властные полномочия по управлению городом были рассредоточены между городскими и региональными органами власти, причем административный баланс был сдвинут в пользу последних.

Однако в середине 1920-х годов в результате изменения законодательной базы происходит перераспределение властных полномочий в пользу Советов. Городские советы получают более широкие права в административной, хозяйственной и финансовой сферах, повышается их властный статус в иерархии региональной власти. Усиливается автономность административного аппарата городских советов, они получают право принимать самостоятельные решения по более широкому спектру вопросов, начинается их превращение в полноправных хозяев города.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.

Источники и принятые сокращения

1. *Всероссийский* центральный исполнительный комитет. Совет народных комиссаров РСФСР Постановление от 7 января 1929 года. Об изменении и дополнении положения о городских советах [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2711.htm (дата обращения 16.09.2023).
2. ГАСО — *Государственный архив Свердловской области*. Ф. Р-6 (Екатеринбургский губернский отдел Рабоче-Крестьянской инспекции). Оп. 1. Д. 1739. Л. 5 об. ; ГАСО. Ф. Р-7 (Екатеринбургский губернский исполнительный комитет Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов) Оп. 1. Д. 50. Л. 13—14 ; Ф. Р-286 (Екатеринбургский городской совет народных депутатов) Оп. 1. Д. 55. Л. 27.
3. *Положение о городских советах* (утвержденное постановлением ВЦИКа от 24 октября 1925 г.) : депутатам Оренбургского Городского Совета. — Оренбург : 1-я Государственная типография Полиграфтреста, 1927. — 34 с.
4. *Положение о советах губернских, уездных и заштатных городов и посёлков городского типа* // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства за 1922 г. Отдел первый. — Москва : [б. и.], 1950. — С. 163—171.
5. *Программа Российской коммунистической партии большевиков*. — Москва : Книгоиздательство «Коммунист», 1919. — 24 с.
6. *Резолюция объединенного пленума ЦК и ЦКК ВКП(б) «Об итогах перевыборов»*. 20 июля 1926 г. // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 9-е изд., доп. и испр. — Москва : Политиздат, 1986. — Т. 4 : 1926—1929. — С. 36—47.
7. *Свердловск*. Справочник-путеводитель на 1929—1930 год. — Свердловск : Издание Свердловского горсовета, 1929. — 590 с.
8. ЦДООСО — *Центр* документации общественных организаций Свердловской области. Ф. 6 (Свердловский окружной комитет ВКП(б) (1923—1930 гг.)) Оп. 1. Д. 5. Л. 1, 49, 138, 167 об., Д. 334. Л. 13 об., 32, 84 ; Д. 369. Л. 25, 25 об. ; Д. 480. Л. 1 об. ; Д. 868. Л. 15 ; Д. 1077. Л. 4 об. ; Д. 1079. Л. 231 об. ; Д. 1130. Л. 189, 194 ; Д. 1624. Л. 28, 143, 147, 154 ; Д. 1739. Л. 5, 5 об., 107 ; Ф. 76 (Екатеринбургский губернский комитет РКП(б) (1919—1923)). Оп. 1. Д. 1. Л. 64 ; Д. 245. Л. 159 ; Д. 268. Л. 277 об., 289 ; Д. 459а. Л. 89 об., Д. 507. Л. 43, 47 ; Ф. 225 (Екатеринбургский уездный комитет РКП(б), г. Екатеринбург (1919—1923)). Оп. 1. Д. 154. Л. 128, 131, 133 об. Д. 312. Л. 20 об., 21, 180.

Литература

1. *Авакьян С. А.* Правовое регулирование деятельности Советов / С. А. Авакьян. — Москва : Юрид. лит, 1974. — 231 с.
2. *Алещенко Н. М.* Московский Совет в 1917—1941 гг. / Н. М. Алещенко. — Москва : Наука, 1976. — 591 с.
3. *Ананов И. Н.* Местные органы советской власти / И. Н. Ананов. — Москва, Ленинград : Гос. изд-во, 1925. — 55 с.
4. *Андреев В. П.* Руководство Коммунистической партии городскими советами РСФСР (1926—1937 гг.). — Томск : Изд-во Том. ун-та, 1990. — 227 с. — ISBN 5-7511-0359-9.
5. *Анимица Е. Г.* Основы местного самоуправления / Е. Г. Анимица, А. Т. Тертышный. — Москва : ИНФРА-М, 2000. — 208 с. — ISBN 5-16-000134-4.
6. *Аскеров А. А.* Очерки советского строительства / А. А. Аскеров. — Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1953. — 368 с.

7. *Барабашев Г. В.* Советское строительство / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. — Москва : Юрид. лит., 1988. — 560 с.
8. *Валиева Э. Р.* Деятельность Казанского городского Совета рабочих и красноармейских депутатов в 1920—1930-е гг. : диссертация ... кандидата исторических наук : 07.00.02 / Э. Р. Валиева. — Казань, 2006. — 194 с.
9. *Воробьев С. В.* Организация городской власти в Екатеринбурге-Свердловске (ноябрь 1923 г. — октябрь 1930 г.) / С. В. Воробьев // Уральский исторический вестник. — 2023. — № 3. — С. 45—54. — DOI: 10.30759/1728-9718-2023-3(80)-45-54.
10. *Грамолин А. И.* Екатеринбург — Свердловск — Екатеринбург. История городской власти (1920—2005) : док.-публ. очерки. / А. И. Грамолин, Э. А. Коридоров, Я. П. Силин. — Екатеринбург : Сред.-Урал. кн. изд-во. Новое время, 2005. — 255 с. — ISBN 5-93714-009-5.
11. *Корепанова С. А.* Павел Михайлович Быков / С. А. Корепанова, В. П. Микитюк // Главы городского самоуправления Екатеринбурга : исторические очерки. 2-е издание, дополненное. — Екатеринбург : ИД «СОКРАТ», 2008. — С. 170—171.
12. *Лепешкин А. И.* Советы — власть трудящихся. 1917—1936 / А. И. Лепешкин. — Москва : Юрид. лит., 1966. — 575 с.
13. *Михайлов Г. С.* Местное советское управление / Г. С. Михайлов. — Москва : Изд-во Коммун. ун-та им. Я. М. Свердлова, 1927. — 464 с.
14. *Пятницкий А. Н.* К истории Екатеринбурга-Свердловска периода 1917—1941 гг. / А. Н. Пятницкий // Материалы первой научной конференции по истории Екатеринбурга-Свердловска. — Свердловск : тип. изд-ва "Урал. рабочий", 1947. — С. 62—106.
15. *Сапожников А.* Екатеринбург-Свердловск (1917—1989) / А. Сапожников // Екатеринбургская городская Дума. 225 лет : история и современность. — Екатеринбург : Банк культурной информации, 2012. — С. 96—121. — ISBN 978-5-7851-0776-2.
16. *Сухарев А. А.* Власть и общество зауральского города в условиях нэпа 1921—1929 годы (на материалах Тюмени) : диссертация ... кандидата исторических наук : 07.00.02 / А. А. Сухарев. — Тюмень, 2014. — 241 с.
17. *Сухарев А. А.* Состав Тюменского городского Совета в годы нэпа / А. А. Сухарев // Казанская наука. — 2014. — № 9. — С. 43—50.
18. *Яшук Т. Ф.* Организационные основы местной власти в РСФСР в период нэпа (историко-правовое исследование) : автореферат диссертации ... доктора юридических наук : 12.00.01 / Т. Ф. Яшук. — Москва, 2008. — 41 с.
19. *Яшук Т. Ф.* Организация местной власти в РСФСР. 1921—1929 / Т. Ф. Яшук. — Омск : Изд-во ОмГУ, 2007. — 592 с. — ISBN 978-5-7779-0771-4.

*Статья поступила в редакцию 04.10.2023,
одобрена после рецензирования 01.11.2023,
подготовлена к публикации 26.11.2023.*

Material resources

All-Russian Central Executive Committee. Council of People's Commissars of the RSFSR Resolution of January 7, 1929. On changing and supplementing the regulations on city councils. Available at: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2711.htm (accessed 16.09.2023). (In Russ.).

GASO — State Archive of the Sverdlovsk region. F. R-6 (Yekaterinburg Provincial Department of Worker's and Peasant's Inspection). F. R-7 (Yekaterinburg Provincial Exec-

- utive Committee of Soviets of Workers, Peasants and Red Army Deputies*; F. R-286 (Yekaterinburg City Council of People's Deputies). (In Russ.).
- Regulations on city councils (approved by the resolution of the Central Executive Committee of October 24, 1925): to the deputies of the Orenburg City Council.* (1927). Orenburg: 1st State typolithography of Polygraphrest. 34 p. (In Russ.).
- Regulations on the councils of provincial, county and provincial towns and urban-type settlements. (1950). In: *Collection of legalizations and orders of the worker's and peasants' government for 1922. Department one.* Moscow: [b. i.]. 163—171. (In Russ.).
- Resolution of the joint Plenum of the Central Committee and the Central Committee of the CPSU (b) “On the results of reelections”. July 20, 1926. (1986). In: *The Communist Party of the Soviet Union in resolutions and decisions of congresses, conferences and plenums of the Central Committee, 4: 1926—1929.* Moscow: Politizdat. 36—47. (In Russ.).
- Sverdlovsk. Reference guide for 1929—1930.* (1929). Sverdlovsk: Edition of the Sverdlovsk City Council. 590 p. (In Russ.).
- The program of the Russian Communist Party of the Bolsheviks.* (1919). Moscow: Publishing house “Communist”. 24 p. (In Russ.).
- TSDOOSO — *Documentation Center of public organizations of the Sverdlovsk region. F. 6 (Sverdlovsk District Committee of the CPSU(b) (1923—1930)).* (In Russ.).

References

- Aleshchenko, N. M. (1976). *The Moscow Soviet in 1917—1941.* Moscow: Nauka. 591 p. (In Russ.).
- Ananov, I. N. (1925). *Local bodies of Soviet power.* Moscow, Leningrad: State Publishing House. 55 p. (In Russ.).
- Andreev, V. P. (1990). *Leadership of the Communist Party by the city Councils of the RSFSR (1926—1937).* Tomsk: Publishing House Vol. un-ta. 227 p. ISBN 5-7511-0359-9. (In Russ.).
- Animitsa, E. G., Tertyshny, A. T. (2000). *Fundamentals of local self-government.* Moscow: INFRA-M. 208 p. ISBN 5-16-000134-4. (In Russ.).
- Askerov, A. A. (1953). *Essays on Soviet construction.* Moscow: Publishing house of Moscow. un-ta. 368 p. (In Russ.).
- Avakian, S. A. (1974). *Legal regulation of the activity of Soviets.* Moscow: Yurid. Lit. 231 p. (In Russ.).
- Barabashev, G. V., Sheremet, K. F. (1988). *Soviet construction.* Moscow: Yurid. lit. 560 p. (In Russ.).
- Gramolin, A. I., Koridorov, E. A., Silin, Ya, P. (2005). *Yekaterinburg — Sverdlovsk — Yekaterinburg. The history of city government (1920—2005): doc.-publ. essays.* Yekaterinburg: Wednesday.- Ural. Publishing house. Novoye vremya. 255 p. ISBN 5-93714-009-5. (In Russ.).
- Korepanova, S. A., Mikityuk, V. P. (2008). Pavel Mikhailovich Bykov. In: *Heads of Yekaterinburg city self-government: historical essays. 2nd edition, expanded.* Yekaterinburg: Publishing House “SOCRATES”. 170—171. (In Russ.).
- Lepeshkin, A. I. (1966). *Soviets — the power of workers. 1917—1936.* Moscow: Legal lit. 575 p. (In Russ.).
- Mikhailov, G. S. (1927). *Local Soviet administration.* Moscow: Publishing House of Communes. Y. M. Sverdlov University. 464 p. (In Russ.).

- Pyatnitsky, A. N. (1947). On the history of Yekaterinburg-Sverdlovsk of the period 1917—1941. In: *Materials of the first scientific conference on the history of Yekaterinburg-Sverdlovsk*. Sverdlovsk: type. publishing house “Ural. Worker”. 62—106. (In Russ.).
- Sapozhnikov, A. (2012). Yekaterinburg-Sverdlovsk (1917—1989). In: *Yekaterinburg City Duma. 225 years: history and modernity*. Yekaterinburg: Bank of Cultural Information. 96—121. ISBN 978-5-7851-0776-2. (In Russ.).
- Sukharev, A. A. (2014). The composition of the Tyumen City Council during the years of the NEP. *Kazan Science*, 9: 43—50. (In Russ.).
- Sukharev, A. A. (2014). *The power and society of the Trans-Ural city in the conditions of the NEP 1921—1929 (based on the materials of Tyumen)*. PhD Diss. Tyumen. 241 p. (In Russ.).
- Valieva, E. R. (2006). *Activity of the Kazan City Council of Worker's and Red Army deputies in the 1920s—1930s*. PhD Diss. Kazan. 194 p. (In Russ.).
- Vorobyov, S. V. (2023). Organization of city government in Yekaterinburg-Sverdlovsk (November 1923 — October 1930). *Ural Historical Bulletin*, 3: 45—54. DOI: 10.30759/1728-9718-2023-3(80)-45-54. (In Russ.).
- Yaschuk, T. F. (2007). *Organization of local government in the RSFSR. 1921—1929*. Omsk: Publishing House of OmSU. 592 p. ISBN 978-5-7779-0771-4. (In Russ.).
- Yaschuk, T. F. (2008). *Organizational foundations of local government in the RSFSR during the NEP period (historical and legal research)*. Author's abstract of Doct. Diss. Moscow. 41 p. (In Russ.).

*The article was submitted 04.10.2023;
approved after reviewing 01.11.2023;
accepted for publication 26.11.2023.*