

Деятельность городского управления в г. Верхнеудинске в 1920-е гг.¹

В статье рассматривается деятельность органов Верхнеудинского городского самоуправления в 1920-1923 годы. На основании материалов Государственного архива Республики Бурятия (ГАРБ), периодической печати и нормативно-правовых актов, относящихся к данному изучаемому периоду, проанализированы характерные особенности Верхнеудинского городского народно-революционного комитета, Верхнеудинского городского управления, коммунального отдела при Революционном комитете Прибайкальской губернии г. Верхнеудинск, в том числе и основные проблемы их формирования. Кроме этого, исследуется структура, состав, задачи и методы работы аппарата городской власти. В результате анализа использованных источников, автор устанавливает даты осуществления полномочий каждого из органов городского управления 1920-1923 гг.

Ключевые слова: Верхнеудинск, городское самоуправление, городской народно-революционный комитет, городское управление, коммунальный отдел, советская власть.

© О. Malygina, © A. Spiridonova

The activity of the city government in Verkhneudinsk in the 1920s

The article considered the activity of the city self-government of Verkhneudinsk in the years 1920-1923. Analyzed features of the City People's Revolutionary Committee of Verkhneudinsk, the city government of Verkhneudinsk, the communal department at the Revolutionary Committee of the Baikal province of Verkhneudinsk, including the main problems of their formation. In addition, we investigate the structure, composition, objectives and working methods of the apparatus of city government on the basis of information of State archive of the Republic of Buryatia (SARB), periodicals and regulatory acts, devoted to the study period. As a result of analysis used sources, the author sets the date of exercise of the powers of each of the city government bodies 1920-1923.

Keywords: Verkhneudinsk, city municipal government, City People's Revolutionary Committee, city government, municipal department, Soviet authority.

Современный этап развития общества характеризуется резким возрастанием роли и значения управления социально-экономическими процессами. Необходимость специального рассмотрения данного вопроса тесно связана с происходящим сегодня в обществе осмыслением пройденного пути. Процесс становления новых форм местного самоуправления 1920-х годов имеет особое значение для современного Российского государства в связи с переходом на демократические принципы организации общественно-политической жизни. Изучение истории и опыта деятельности органов городского управления в г. Верхнеудинск способствует пониманию развития нашего общества и поможет адекватно учесть достижения и ошибки прошлого при реформировании современной системы местного самоуправления.

В 1920-е годы в стране сложилась сложнейшая ситуация: война привела к экономической, хозяйственной разрухе. Управление на местах как таковое отсутствовало, что усугубляло положение населения, в том числе и в Верхнеудинске.

Руководством созданного на Дальнем Востоке нового государственного образования – Дальневосточной Республики (ДВР) были поставлены задачи: строительство партийно-советского аппарата, наведение порядка, преодоление разрухи в сфере промышленности, транспорта, борьба с эпидемиями, ликвидация топливного кризиса, а так же помощь населению.

Для реализации этих задач большевики формировали в населенных пунктах, расположенных в прифронтовой зоне не Советы, предусмотренные Конституцией РСФСР, а чрезвычайные неконституционные органы местного самоуправления, каковыми выступали революционные комитеты. Революционные комитеты обладали всей полнотой власти на местах, в ведении которых находились практически все административно-хозяйственные, военные, политические вопросы, соответственно, в их руках было сосредоточено множество функций.

Выборы в городской народно-революционный комитет, на основании закона о выборах в местные органы Управления ДВР, утвержденного 3 июня 1920 года, были произведены в Верхнеудинске 4 июля 1920 года [5, с. 1]. Выборы производились всеобщим, прямым, тайным и равным голосованием. Для удобства подачи голосов, город с его предместьями был разделен на 7 избирательных участ-

¹ Статья выполнена при поддержке гранта Президента РФ для молодых российских учёных МК-8975.2016.6. «Государственные институты управления Российской империи в освоении Забайкальского трансграничья (вторая половина XVIII – начало XX вв.)».

ков [2, с. 4]. Ограничения в избирательных правах регламентировались § 4 Закона ДВР о выборах [4, с. 2].

В соответствии с Положением о сельских, волостных, уездных и городских органах Управления от 3 июня 1920 года высшим органом власти в городе являлось собрание городских уполномоченных, избираемых на основе общего положения о выборах (гл. 4 § 29). Собрание городских уполномоченных из своей среды избирало городской народно-революционный комитет в составе не менее 5-ти и не более 15-ти человек. Через каждые три месяца горнарревком обязан был давать отчет собранию городских уполномоченных о ходе работ всех отделов (§ 34) [2, с. 3].

Верхнеудинский городской народно-революционный комитет был образован 8 августа 1920 года [6, Л. 12]. В его состав вошли: Городков Савва Федорович (председатель), Душин Михаил Васильевич, Потапов Федор Прохорович, Гнилицкий Андрей Федорович (члены комитета), Ломов Сергей Иванович (секретарь) [6, л. 7]. Членами комитета стали те люди, которые имели опыт работы в управлении городом, обладали необходимыми умениями и навыками. В частности, председатель горнарревкома, С.Ф. Городков, входил в состав Верхнеудинской Городской управы.

Горнарревком принял дела бывшего городского общественного управления, которое состояло из трех отделов – административный, финансовый и хозяйственный. Одно время сюда относился и отдел соцобеспечения, но при слиянии с областным отделом, последний при Горнарревкоме был ликвидирован [9, л. 15а-16 об.]. Комитет приступил к выполнению задач, поставленных руководством ДВР.

Первоочередной задачей Верхнеудинского горнарревкома была борьба с контрреволюцией. Ярким примером, демонстрирующим важность данной задачи, является предложение Рабочей Фракции Верхнеудинского Народного собрания. На своем первом заседании, 8-го августа 1920 года, Верхнеудинское городское народное самоуправление обратилось с воззванием к широким массам населения г. Читы с братским призывом поддержать работу государственного объединения, начатую Правительством ДВР. «...Народное самоуправление, созданное в результате Народного избрания предостерегает Читинское население от ложных шагов, на которые его провоцируют политики интервентных войск и политиканы Владивостокской делегации, забывшие честь и совесть и те раны, которые не зажили у нас еще от нагаек и штыков семеновщины и от кровопусканий, практиковавшихся здесь ее высокими иноземными покровителями...» [8, л. 12-12 об.]. Следует отметить, что в атмосфере продолжавшейся гражданской войны народно-революционные комитеты всеми своими силами утверждали революционную власть на местах.

Первые шаги избранного органа власти сопровождались значительными трудностями: разрушенное войной городское хозяйство. У бывшей городской управы не имелось отвечающего действительности плана города и его угодий. Но самой главной проблемой на пути хозяйственной стабилизации стало тотальное отсутствие средств. Для того чтобы изыскать деньги на восстановление народного хозяйства прибегали к различным способам: конфискация имущества «классовых врагов», кредиты, займы и, самый доступный, налогообложение. На основании основного закона (Конституции) ДВР, утвержденной Дальневосточным Учредительным Собранием 27 апреля 1921 года раздел III, глава 2 «О налогах», ст. 149 никто не мог быть освобожден от обязанности уплаты налога. Кроме того, установление местных налогов, сборов и податей являлось прерогативой местного самоуправления на основании ст. 151 [1, ст. 149-151]. Денег не было ни в банках, ни у жителей, поэтому налоги приходилось в буквальном смысле «выбивать из населения».

Одной из важных задач Верхнеудинского горнарревкома было благоустройство города. За время существования комитета был произведен следующий объем работ: ремонт городской бани, городской скотобойни, городских колодцев, Верхнеудинского моста, начат ремонт зданий всех учебных заведений, переоборудован городской водовозный обоз, затребованы материалы на ремонт городских тротуаров, внесены в смету постройка ограды и конюшни в тифозно-заразной больнице, постройка конного двора, содержание пожарных частей, пожарных команд [16, л. 41-43].

В своей деятельности Верхнеудинский городской народно-революционный комитет огромное внимание уделял санитарному состоянию города. Горнарревком регулярно издавал обязательные постановления, инструкции по содержанию и обеспечению здоровой санитарно-эпидемиологической ситуации [10, л. 26]. Проводились рейды комиссии по выявлению нарушений санитарного контроля в торговых лавках. Например, ветеринарный врач Ключихин при ревизии мясных лавок общества «Экономия» выявил множество нарушений, о чем сообщил в горнарревком [8, л. 27-29]. В период

эпидемий тифа, оспы учет медикаментов, оценку и план распределения их среди населения осуществляла Учетно-распределительная комиссия при Горнарревком [7, л. 35].

Свою деятельность горнарревком осуществлял недолго. Уже во второй половине 1921 года по всей Дальневосточной республике прошли выборы уполномоченных в народное собрание. В связи с этим, деятельность народно-революционных комитетов Дальнего Востока прекратилась, и им на смену пришли городские управления [11, л. 39-47 об.].

На основании постановления Прибайкальского областного управления № 43 от 27 января 1922 года, опубликованного в газете «Прибайкальская Правда» № 20 (86) от 29 января 1922 года было решено в порядке ст. 79 Положения о местных органах управления переименовать Верхнеудинский городской народно-революционный комитет в Верхнеудинское городское управление [15, л. 13].

При горуправлении существовали следующие отделы: Административный; хозяйственный; финансовый; здравоохранения; народного образования и военного ведомства [19, л. 16]. В состав горуправления вошли: А. П. Алютин (председатель горуправления), Н. А. Гальперов, С. Ф. Городков, М. В. Душин, С. М. Киселев. Отделы были распределены между членами горуправления на заседании Верхнеудинского городского управления 29 января 1922 года [16, л. 16].

На заседании Уполномоченных Верхнеудинского Городского Самоуправления председатель уполномоченных товарищ А. А. Сакач обратился к собранию со следующей речью: «...Для всех, товарищи, ясно, что мы в своем революционном периоде стали на новую грань исторической эпохи, на грань хозяйственного строительства. Мы пережили затяжной военный период, в котором выразили много героизма и самопожертвования для защиты своих революционных идеалов. Сейчас же момент другой – момент хозяйственный и нужно сказать откровенно, что он труднее первого. Теперь недостаточно сражаться на фронтах, а нужно быть хорошими практическими организаторами народного хозяйства...» [16, л. 38-39 об.]. Протокол № 1 от 31.12.1921 г. заседания уполномоченных Верхнеудинского городского самоуправления. Из анализа данного документа следует, что уже тогда пришло четкое осознание необходимости перехода от военных действий к планомерному строительству народного хозяйства.

Одной из основных задач Верхнеудинского городского управления было формирование бюджета. Необходимо было рационально составлять сметы о доходах и расходах местного Управления. В этом нелегком деле Городскому управлению помогала бюджетно-финансовая комиссия областных, уездных и городских управлений.

Верхнеудинское городское управление регламентировало порядок часов торговли на городских базарах и в торговых помещениях, распределяло сенокосные и пахотные участки среди населения, решало вопросы по стоимости и подаче электричества населению, контролировало деятельность жилищной и финансовой комиссий, устанавливало размер налогов и сборов, порядок их взимания, работу учреждений здравоохранения, рассматривало личные заявления граждан. Заботилось о санитарном состоянии города, прекращении распространения различных эпидемий (брюшного тифа), об отпуске денег на разные нужды (например, празднование 1 мая, годовщины Октябрьской революции).

Верхнеудинское городское управление существовало до ноября 1922 года, затем власть передали коммунальному отделу Губревкома [18, л. 7].

На основании приказа Прибайкальского Губревкома за № 3, Верхнеудинское городское управление с 9 ноября 1922 года было реформировано в Верхнеудинский коммунальный отдел с непосредственным подчинением Губревкому (§ 5). Все члены бывшего Горуправления, «заведывающие» отделами, а так же сотрудники упраздненного Горуправления оставались на своих местах и исполняли возложенные на них обязанности впредь до распоряжения (§ 4) [17, л. 230]. Заведующим коммунальным отделом при губернском революционном комитете был назначен Г. А. Усов, с 5 марта 1923 года должность заведующего коммунальным отделом занял С. Ф. Вереникин, а 17 апреля 1923 года заведующим коммунальным отделом был назначен Н. И. Саловаров [14, л. 301].

При наличии аппарата бывшего горуправления г. Верхнеудинска, который был очень громоздким и не отвечал своему назначению по ведению городского хозяйства, необходимо было построить его по новой конструкции из подразделов: благоустройства и эксплуатации городских земель (заведующий А. С. Котов), предприятий общего пользования (заведующий С. Ф. Вереникин), материальный (заведующий В. И. Ворожейкин) и жилищный (заведующий А. Ф. Сапунов), 3 мая 1923 года был учрежден подраздел местных финансов (заведующий М.И. Литвин) по упорядочению и взиманию местных налогов, сборов и исполнению местного бюджета.

Таблица 1.

Распределение задач по подотделам коммунального отдела

Подотдел	Задачи
Благоустройства и эксплуатации городских земель	1) распределение сенокосных угодий, пахотных земель на 1923 год; 2) отвод мест под новое кладбище в соответствии с имеющейся его планировкой, тем самым избавляя город от будущих эпидемий; 3) контроль за санитарно-эпидемиологической ситуацией в черте города; 4) организация садов в черте города.
Предприятий общего пользования	1) ремонт центральных колодцев для правильного водоснабжения всего населения пригодной водой; 2) постройка уличной канализационной системы по городу, во избежание заливки города от дождей и загрязнения; 3) провести учет и поставить правильную работу по эксплуатации всех помещений, предприятий.
Материальный	1) укрепление береговых дамб в районе моста через реку Уду для предотвращения размывания берега и разрушения моста; 2) провести и закончить работу по расширению электрической сети и наружного освещения всего города; 3) планировка и строительство всех городских базаров.
Жилищный	1) перерегистрация и учет всех жилых, торговых помещений по г. Верхнеудинск для дальнейшей работы жилищного подотдела; 2) очистка города от разрушенных, непригодных для жилья зданий [12, л. 234-235].

В соответствии с протоколом № 4 заседания Прибайкальского губернского революционного комитета от 25 января 1923 года коммунальным отделом Губревкома от бывшего горуправления было принято городское коммунальное хозяйство [12 л. 302об.].

Обязанности коммунального отдела по сравнению с обязанностями такого в Верхнеудинском горнарревкоме и Верхнеудинском городском управлении значительно сократились. Вся работа коммунального отдела теперь была сосредоточена исключительно на благоустройстве города, эксплуатации зданий, сооружений и др. От обязанности установления и сбора налогов, вопросов землепользования, народного образования, здравоохранения и др. коммунальный отдел был освобожден, т.е. избавлен от несвойственного ему функционала. Таким образом, по сравнению с горнарревкомом и горуправлением число сотрудников коммунального отдела при Губревкоме увеличилось, и началась их практическая, узкая специализация.

В середине 1923 года советский аппарат в губернии значительно окреп. Советское и партийное руководство посчитало возможным перейти от чрезвычайных органов власти к конституционным. 21 июля 1923 года на внеочередном заседании Губревкома был поставлен вопрос о передаче власти Прибайкальскому губернскому исполнительному комитету Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. На основании постановления, принятого на этом заседании, Прибайкальский губревком, «избранный волей трудового народа» 9 ноября 1922 года в соответствии со своей декларацией от того же числа, привел революционный народ Прибайкалья к власти Советов, завершив возложенную на него трудовым народом задачу по советизации губернии... Губернский революционный комитет сложил свои полномочия и передал их избранному 21 июля 1923 года на Губернском съезде Советов Исполнительному комитету [13, л.151].

С 1920-1923 гг. сменилось три органа городского самоуправления:

1. Верхнеудинский городской народно-революционный комитет – 8 августа 1920 г. – 27 января 1922 г.
2. Верхнеудинское городское управление – 27 января 1922 г. – 9 ноября 1922 г.
3. Коммунальный отдел при Революционном комитете Прибайкальской губернии г. Верхнеудинск 9 ноября 1922 г. – 21 июля 1923 г.

Таким образом, городское управление в г. Верхнеудинске 1920-1923 гг. представляло собой временные органы государственной власти, сформированные в условиях ликвидации очагов белого движения и установления советского режима в губернии. На протяжении трех лет правления периодически обновлялся их кадровый состав, расширялась структура, шел поиск наиболее приемлемых форм работы. Неизменным оставался лишь чрезвычайный характер деятельности органов городского управления, который отчасти был унаследован сменявшими его конституционными структурами.

Литература

1. Собрание узаконений Дальневосточной Республики (СУ ДВР). – 1921. – № 4 (10).
2. Дальневосточная республика. – 6 июня 1920. – № 24.
3. Дальневосточная республика. – 16 июня 1920. – № 32.
4. Дальневосточная республика. – 20 июня 1920. – № 36.
5. Дальневосточная республика. – 11 августа 1920. – № 89.
6. Государственный архив Республики Бурятия (далее ГАРБ) Ф. Р-15. Оп. 1. Д.1.
7. ГАРБ. Ф. Р-15. Оп.1. Д.2.
8. ГАРБ. Ф. Р-15. Оп.1. Д.3.
9. ГАРБ. Ф. Р-15. Оп.1. Д.4.
10. ГАРБ. Ф. Р-15. Оп.1. Д.40.
11. ГАРБ. Ф. Р-15. Оп.1. Д.87.
12. ГАРБ. Ф.Р.-300. Оп.1. Д.17а.
13. ГАРБ. Ф.Р.-300. Оп.1. Д.49.
14. ГАРБ. Ф.Р.-300. Оп.1. Д.55а
15. ГАРБ. Ф.Р.-968. Оп.1. Д.1.
16. ГАРБ. Ф. Р-968. Оп.1. Д.2.
17. ГАРБ. Ф.Р.-968. Оп.1. Д.6.
18. ГАРБ. Ф.Р.-968. Оп.1. Д.9.
19. ГАРБ. Ф.Р.-968. Оп.1. Д.12.

УДК 342.9

© А. Г. Тышкенова

Новое в правовом статусе государственного гражданского служащего

Статья посвящена исследованию отдельных нововведений в правовом статусе государственного гражданского служащего в Российской Федерации. Автор рассматривает отдельные правовые акты, регулирующие государственно-служебные отношения. Также в данной статье анализируются отдельные обязанности государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: государственная служба, гражданская служба, правовой статус, гражданские служащие, служебные отношения, законодательство о государственной службе в России.

© А. Tishkenova

Some legal developments of legal status of civil officers

The article deals with some legal developments of legal status of civil officers in the Russian Federation. The author considers legal acts which regulate relationships of the state service. This article discusses the definition of civil officer which use in legislation of the Russian Federation. The author analyzes some legal duties of civil officers.

Keywords: state service, civil service, service law, legal status, civil officers, relationships of the state service, legislation of the state service in the Russian Federation.

Общественные отношения на государственной службе, развиваясь, постоянно изменяются, что приводит к необходимости совершенствования их правового регулирования. Ожидания от правовой регламентации государственно-служебных отношений возрастают. Органы государственной власти РФ стремятся создать эффективную правовую базу и поэтому в законодательство о государственной службе с завидной регулярностью вносятся изменения.

В литературе, посвященной исследованиям государственной службы России, отмечается, что ее история насчитывает несколько столетий. История государственной службы неразрывно связана с созданием русского централизованного государства, выживаемость которого в сложных геополитических условиях во многом обуславливалась службой всех социальных групп (сословий) на благо своей страны [1, с. 5]. В ретроспективном рассмотрении государственная служба понятие динамич-