

**Т.В. Паликова**, д-р ист. наук, доц., e-mail: [palikova@mail.ru](mailto:palikova@mail.ru)  
Бурятский государственный университет, г. Улан-Удэ

УДК 947(571.54)

### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В ВЕРХНЕУДИНСКЕ В ПЕРВЫЕ СОВЕТСКИЕ ГОДЫ**

*В статье рассмотрена эволюция нормативно-правового регулирования управления городами и его реализация в первые десятилетия установления Советской власти. На начальном этапе законодательно были созданы новые органы городской власти – Советы. Серия постановлений и положений Советской власти определила социальный состав избирателей и будущих депутатов Советов, ограничив социально-классовый состав депутатского корпуса; расширила компетенции советов; определила советы как юридические лица; изменила пропорции избрания. Законодательство закрепило за Советами их определяющую роль, согласно которой они являлись «органами пролетарской диктатуры», выполнявшими не только административно-хозяйственные, но и функции идеологической мобилизации населения.*

**Ключевые слова:** законодательная база, управление городами, первые десятилетия XX в., советская власть.

**T.V. Palikova**, Dr Sc. History, Assoc. Prof.

### **THE LEGISLATIVE BASE OF URBAN MANAGEMENT AND ITS IMPLEMENTATION IN THE FIRSTS SOVIET YEARS**

*The paper presents the evolution of urban management legal regulation and its implementation in the first Soviet years. At the initial stage new legislative bodies of the city power – the Soviets were created. Decrees and regulations of the Soviet government determined the social composition of voters and future members of Councils towards the social and class restrictions of the Deputy corps; expanded the competence of the councils; identified the councils as a legal entity; changed the proportions of election. . Legislation assigned to the Soviets their decisive role, according to which they were "organs of the proletarian dictatorship", performing not only administrative and economic, but also functions of ideological mobilization of the population.*

**Key words:** legislative base, urban management, first Soviet years.

Освоение забайкальских территорий, начавшееся в середине XVII в., сопровождалось инкорпорацией их в состав Российской империи и строительством закрепляющей этот процесс сети городов. Управление городами на столь отдаленной территории, обладавшей рядом специфических черт, предопределило особенности внедрения созданной законодательной базы на ранних стадиях, постепенно снимавшихся в ходе их развития. Поэтому одновременно с другими губернскими и провинциальными

городами в Верхнеудинске Забайкальской области (1875) было введено Городовое положение (1870), определившее новые основы управления городами Российской империи, которое с некоторыми дополнениями и изменениями в сторону ужесточения (1892) просуществовало до 1917 г. Несмотря на все недочеты законодательства, городское общественное управление сыграло положительную роль в подъеме городского хозяйства и повышении инициативности горожан, по крайней мере, непосредственных участников городского управления. Исследование данной проблематики на материалах Забайкалья в целом и Верхнеудинска в частности имеет давнюю традицию, определенный круг ученых, занимающихся разными проблемами городской жизни [1]. Учитывая это обстоятельство, поставлена цель реконструкции процесса формирования городской законодательной базы первых десятилетий советской власти, которая обращала особое внимание на город как место сосредоточения социальной основы нового строя – рабочих, и вполне осознавала его значимость как административно-политического центра определенной территории, о чем свидетельствует разработка и утверждение 11 только наиболее крупных законов в условиях крайней экономической нестабильности.

Одним из первых крупных законодательных актов можно считать утвержденное ВЦИК 26 января 1922 г. «Положение о Советах губернских, уездных, заштатных городов и поселков городского типа» [2], в соответствии с которым организованы Городские Советы Рабочих и Красноармейских Депутатов. Городской Совет являлся высшим органом власти в пределах города и объединял все трудящиеся массы, независимо от национальности и вероисповедания, для участия в государственном управлении и административно-хозяйственном строительстве. На основе предложенных пропорций, Городской Совет Верхнеудинска избирался сроком на 1 год из расчета 1 депутат на каждые 200 избирателей. Для активизации работы депутаты создавали секции и комиссии временного характера. За небрежное выполнение обязанностей (неявка на заседания без уважительной причины) депутат подвергался мерам дисциплинарного характера: выговор с занесением в протокол собрания, выговор с опубликованием в печати, исключение из членов Городского Совета, о чем сообщалось в печати для извещения избирателей. Это было несомненное новшество, так как подобная практика в дореволюционном законодательстве отсутствовала. Правда, архивные материалы не сохранили сведений о применении таких мер к депутатам Верхнеудинского Горсовета.

В Верхнеудинске в соответствии с § 8 Положения самостоятельные исполнительные органы не создавались, так как существовал аппарат республиканского Исполнительного Комитета.

Декретом ВЦИК от 11 августа 1924 г. утверждается «Инструкция о перевыборах городских и сельских советов и о созыве волостных (районных), уездных (окружных) и губернских (областных) съездов Советов» [2], которая вводит формирование избирательных собраний по производственным или профессиональным единицам (предприятиям, учреждениям, профессиональным союзам), причем участвовать в избирательных собраниях могли только лица, имевшие избирательные права и голосовавшие либо по спискам, либо по отдельным кандидатурам открытым или закрытым голосованием, решение о котором принимала губернская (областная) избирательная комиссия. Как видим, и советское законодательство вводило ограничения избирательных прав, правда, на ином основании.

24 октября 1925 г. ВЦИК внес поправки в закон 1922 г. и утвердил новое «Положение о городских советах» [2]. Новое название – Совет рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов – определило социальный состав избирателей и депутатов; были расширены компетенции советов; советы стали юридическими лицами; изменились пропорции избрания в городах с населением от 20 до 25 000 чел. – 1 депутат на 75 избирателей, кандидаты в депутаты – треть от избранных членов.

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. утверждалось право городских советов, как когда-то городских дум, издавать обязательные постановления (вводились постановлением ВЦИК 26 марта 1927 г.) с наложением административной ответственности за их невыполнение и штрафа до 100 руб. или до одного месяца принудительных работ. Такой нормы были лишены городские положения, а контроль над исполнением обязательных постановлений возлагался на полицию [2].

По архивным данным, в 1927 г. право голоса имели 303 чел. (52,8 % женщин), из них только 5,9 % рабочих. В голосовании приняли участие 46,5 % избирателей (39 % женщин), из них только 50 % рабочих и 56 % служащих [3. Л. 63-63 об]. Известен механизм выборов по избирательным собраниям/участкам. На уполномоченного от Избирательной комиссии (председатель) и 2 членов Президиума возлагалась обязанность по организации и проведению собрания, на котором уполномоченный выступал с соответствующей случаю речью. Как и в последней четверти XIX в. кандидатуры в члены Горсовета и кандидаты к ним избирались «в порядке большинства голосов».

8 февраля 1928 г. Президиум ВЦИК СССР принял постановление об «Основных положениях об организации в СССР городских советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов» [2]. Городские советы провозглашались высшим органом власти на территории города и получали право

устанавливать «местные налоги и сборы с предметов, не являющихся объектами общегосударственных налогов и сборов, а также надбавки к общегосударственным налогам и сборам» в городскую кассу. Та же статья разрешала отчислять в доход городских советов не менее 40 % от государственного промыслового налога, собираемого «от обложения предприятий и промыслов на территории данного города». Положение закрепляло за городскими советами «все предприятия, земли, строения, входящие в пределы городской черты и имеющие городское значение», причем Центральному исполнительному комитету республики рекомендовалось «пересмотреть списки предприятий, земель и строений, находящихся в ведении исполнительных комитетов и городских советов, в сторону расширения имущественной базы городских советов». Городские советы получили право «заключать займы», контролировать неподведомственные им учреждения и предприятия на территории города, не вмешиваясь в их хозяйственную и административную жизнь. Положение подтвердило право советов издавать обязательные постановления и подчинило их «исполнительному комитету той административно-территориальной единицы, в состав которой входит город...», позволив обжаловать постановления соответствующего исполнительного комитета, правда такое обжалование не приостанавливало действия постановления ИК [2].

20 января 1933 г. ВЦИК утвердил «Положение о городских советах», определявшее их статус как органов пролетарской диктатуры, которые в своей деятельности должны руководствоваться законами и распоряжениями вышестоящих инстанций и наказами избирателей. Последнее обстоятельство обязывало депутата отчитываться не реже двух раз в год перед избирателями, имевшими право его отзыва. Депутаты работали на безвозмездной основе, и не могли быть арестованы без уведомления президиума или председателя городского совета [2]. Как и в имперском законодательстве, деятельность городских избранников считалась гражданской обязанностью.

Положение определило круг компетенций совета: от народно-хозяйственного планирования и учета, технической социалистической реконструкции промышленности, городского и сельского (на присоединенной к городу сельской территории) хозяйства, потребительской кооперации и торговли, транспорта и связи, финансов и бюджета, социально-культурного строительства, до укрепления вооруженных сил пролетарского государства, осуществления ленинской национальной политики, укрепления революционной законности и охраны революционного порядка. Как видим, вопросы, стоящие перед городскими властями, очерчивали круг общих и непосредственных вопросов городского управления, в последнем мало отличаясь от вопросов предшествующих времен.

Для более продуктивной работы при городском совете работало 8 отделов по основным направлениям работы, в соответствии с которыми образовывались секции – основные массовые органы советов, вовлекавшие широкие массы населения в управление государством, при этом члены и кандидаты обязательно должны были работать в одной из секций. Через создание депутатских групп осуществлялась непосредственная связь советов с предприятиями. Отдельная глава Положения посвящена пленуму и президиуму горсовета, их задачам в руководстве и деятельности городского совета.

Очередные выборы в городской совет состоялись в ноябре 1934 г., в которых приняли участие 81,4 % всех избирателей. Из общего числа избирателей 34,7 % составили женщины, проголосовали из них 77,7 %. Результаты участия горожан в избирательном процессе свидетельствовали о том, что выборная активность в городе существенно возросла и особенно среди женщин [4, л. 1-36]. В выборную кампанию 1930/1931 гг. всего проголосовало 67,9 % и 38,4 % женщин.

В ходе избирательной кампании 1934 г. в городской совет были избраны 412 членов и кандидатов (24,5 % женщин). Национальный состав горсовета соответствовал составу населения города: 56 % русских, 33,3 % бурят, 10,7 % прочие национальности. В новом Совете преобладали рабочие (52,2 %), служащие (32,7) и военные (12,5), остальные категории горожан составляли от 1,7 (домохозяйки) до 0,2 (ремесленники) %. Подавляющее большинство избранных в Совет были членами и кандидатами в ВКП(б), которые совместно с членами ВЛКСМ составили 65,3% [5, л. 24].

С момента образования первого Совета (начал работу 17-18 декабря 1934 г.) перевыборы депутатов Совета проходили через два года, и до начала Великой Отечественной войны прошло 12 созывов депутатов городского Совета.

Несмотря на ст. 45 Положения о горсовете, провозглашавшую депутатскую деятельность во вне-рабочее время и без отрыва от производства, городским советом устанавливались льготы и преимущества для членов и кандидатов. На предшествующем этапе работы городского управления современники считали такую норму имперского закона причиной недобросовестного исполнения гласными своих обязанностей и призывали государство ввести оплату их деятельности, однако этого не произошло. Городские думы лишь определяли оплату труда членов городской управы, действовавших практически на постоянной основе, и причисленных законодателем к чиновникам (1892).

Избранный в 1933 г. состав пленума горсовета (председатель Б.Я. Медовый) утвердил положение, определявшее ряд льгот, объем которых зависел от уровня депутатства. Постановление вступало в действие с 1 июля 1934 г. и отменило предшествующее, принятое в 1932 г. [6, л. 226]

В идеологическом плане городские власти вели активную политико-просветительную работу. Судя по архивным материалам, большее внимание обращалось на китайских рабочих и женщин. Кстати, «Положение о горсовете» предписывало городским властям широко разворачивать «мероприятия, обеспечивающие вовлечение женщин в производство» (§13 п. «в»). Но главным на этом направлении стало обсуждение в 1936 г. нового проекта Конституции СССР, которая в гл. 8 определяет основные тезисы о местных органах государственной власти. Конституция внедрила новое название органов власти на местах – Совет депутатов трудящихся, который избирался сроком на 2 года с правом избирать исполнительный комитет в составе: председателя, его заместителя, секретаря и членов, непосредственно подотчетный как Совету депутатов трудящихся, так и исполнительному органу вышестоящего Совета депутатов трудящихся [2].

Для улучшения работы органа управления городом в нем был создан ряд секций по строительству, промышленности, транспорту, связи, обороны, коммунального хозяйства, торговой кооперации, финансам, сельскому хозяйству, жилищному строительству, отдел здравоохранения и комитет физкультуры и спорта. Взаимодействие с отдельными предприятиями осуществляли депутатские группы, ежегодно отчитывавшиеся за проделанную работу.

Таким образом, за первые десятилетия советской властью были сформированы основные законодательные нормы, нацеленные на обеспечение эффективного управления городским хозяйством, очерчен круг избирателей и состав органов городского управления, определены его компетенции, а также создана материальная база его деятельности.

#### Библиография

1. Ким Н.В. Очерки истории Улан-Удэ. – Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1966. – 115 с.; Минерт Л.К. Архитектура Улан-Удэ. – Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1983. – 191 с.; Замула И.Ю. Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 – февраль 1917 гг.). – Иркутск: Изд-во «Облмашининформ», 2001. – 208 с.; Евдокимова С.В. Социально-экономическое развитие городов Забайкалья в XVII – XX вв. – Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2007. – 248 и др.
2. Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. – URL: [www.libussr.ru](http://www.libussr.ru) (дата обращения 25. 05.2015).
3. ГАРБ (Государственный архив Республики Бурятия). Ф. Р-661, оп. 1, д. 3 а.
4. Там же. – Д. 1.
5. Там же. – Д. 22.
6. Там же. – Д. 64.

#### Bibliography

1. Kim N.V. Essays on the history of Ulan-Ude. - Ulan-Ude: Buryat Book Publ., 1966. - 115 p.; Minert L.K. Architecture of Ulan-Ude. - Ulan-Ude: Buryat Book Publ., 1983. - 191 p.; Zamula I.Yu. Urban culture and social life of Verkhneudinsk (1875 – February 1917). - Irkutsk: Oblmashininform Publ., 2001. - 208 p.; Evdokimova S.V. Social and economic development of the cities of Transbaikalia in the XVII - XX centuries. - Ulan-Ude: BSU Press, 2007. – 248 p.; and etc.
2. The Library of Normative Legal Acts of the Union of Soviet Socialist Republics: Available at: [www.libussr.ru](http://www.libussr.ru) (accessed 25. 05.2015).
3. SABR (State Archives of the Buryatia Republic). Col. P-661. Inv. 1. F. 3a.
4. Ibid. F. 1.
5. Ibid. F. 22.
6. Ibid. F. 64.