

С. В. Воробьев
**ОРГАНИЗАЦИЯ ГОРОДСКОЙ ВЛАСТИ В ЕКАТЕРИНБУРГЕ —
СВЕРДЛОВСКЕ (ноябрь 1923 г. — октябрь 1930 г.)**

doi:10.30759/1728-9718-2023-3(80)-45-54

УДК 94(470.5)“1923/1934” ББК 63.3(235.55)61

В статье рассматривается деятельность Свердловского городского совета в период от создания Уральской области до ликвидации окружной системы управления. Можно выделить несколько этапов функционирования городского совета, которые определялись законодательными шагами центральной власти в отношении местного управления, в том числе изданием положений о городских советах. Показано, что в структуре городского совета самостоятельный городской исполком не был создан, а деятельность горсовета обслуживалась аппаратом губисполкома, а позднее окружного исполкома и его соответствующих отделов. Горсовет в своей деятельности был в значительной степени подотчетен окружным властям. Рассмотрены эволюция административного аппарата городского совета, его основных подразделений (президиум, отделы, секции) и их подчиненности, а также порядок работы его структурных частей. Проанализирована степень вовлеченности в работу горсовета депутатского состава. Выявлены роль и место партийных и советских органов власти областного и окружного уровней в управлении городом, их взаимоотношения со Свердловским городским советом и разграничение полномочий между ними при решении вопросов повседневного функционирования города и ключевых направлений его развития. Установлено, что постепенно формируется тенденция расширения прав горсоветов в административной, финансовой и хозяйственной сферах, они получают дополнительные полномочия по решению городских вопросов. Следствием этой тенденции стало превращение в 1929 г. Свердловска как областного центра в самостоятельную административно-территориальную единицу с переподчинением его областными властями.

Ключевые слова: Екатеринбург, Свердловск, Свердловский городской совет, обком ВКП(б), облисполком, окружном ВКП(б), окрисполком, секции, отделы

Историография Екатеринбургского (Свердловского) городского совета включает в себя как научно-публицистические работы, так и научные публикации. Среди первых можно выделить книгу А. И. Грамолина, Э. А. Коридорова и Я. П. Силина, посвященную деятельности городской власти советского и постсоветского периодов, а также издание, в котором даются краткие исторические справки о руководителях городского совета.¹ Из научных публикаций следует отметить раздел о городском совете, подготовленный А. Г. Сапожниковым.² Однако в указанных работах не ставилась проблема анализа взаимодействия и координации различных властных структур

и распределения между ними компетенций по управлению городом.

В ноябре 1923 г. создается обширная Уральская область, которая включила в себя Екатеринбургскую, Пермскую, Челябинскую и Тюменскую губернии. Екатеринбург становится областным центром. До создания Уральской области управление Екатеринбургом с осени 1922 г. осуществлял непосредственно Екатеринбургский губернский исполком. После возникновения Уральской области органы губернской власти (губком и губисполком) были ликвидированы. Создаются окружные органы власти, которые играли существенную роль в управлении городом. Окружком партии непосредственно руководил партийными организациями города и совместно с окружным исполкомом решал ключевые административные и хозяйственные городские вопросы. Областные власти (обком партии и облисполком) также принимали решения по развитию города.

Одновременно в Екатеринбурге (позднее — Свердловске) действовал Городской совет рабочих и красноармейских депутатов, который осуществлял всю текущую работу по обеспечению жизни города и функционированию

¹ См.: Грамолин А. И., Коридоров Э. А., Силин Я. П. Екатеринбург — Свердловск — Екатеринбург. История городской власти (1920–2005): документально-публицистические очерки. Екатеринбург, 2005; Главы городского самоуправления Екатеринбурга: исторические очерки. Екатеринбург, 2008.

² См.: Сапожников А. Екатеринбург-Свердловск (1917–1989) // Екатеринбургская городская Дума. 225 лет: история и современность Екатеринбург, 2012. С. 96–121.

городского хозяйства. Самостоятельный городской исполком в Совете в тот период, согласно «Положению о советах», утвержденному ВЦИК в 1922 г., не создавался, а работа горсовета обеспечивалась аппаратом губисполкома и его соответствующих отделов, а позднее окружного исполкома. Непосредственное руководство горсоветом осуществляли президиум и пленум горсовета.³ Президиум между пленумами являлся высшим органом власти на территории города. Состав президиума горсовета утверждался окружкомом партии.⁴ Городской совет избирался сроком на один год.

Руководители города одновременно занимали руководящие позиции в окружных органах власти — окрисполкоме и окружкоме. Такое совмещение должностей допускалось «Положением о советах». В соответствии с ним «президиумы губернских и уездных исполнительных комитетов являются в то же время и президиумами городских Советов».⁵ Председателями горсовета в этот период являлись С. И. Клепацкий, Г. Н. Пылаев, А. Ф. Сивков, А. Н. Бычкова.

Выборы депутатов горсовета находились под контролем окружного партийного комитета. Он утверждал состав городской избирательной комиссии,⁶ а также список депутатов горсовета.⁷ Партийные структуры фактически регулировали социальный состав депутатов. Окружком РКП(б) давал установку, что по результатам выборов необходимо «вести в городские советы 25–30 % беспартийных рабочих от станка и 60–65 % коммунистов», а из числа последних половину должны также составлять рабочие от станка. План предвыборной кампании в городе утверждался окружкомом партии.⁸

Взаимоотношения горсовета с окрисполкомом и его отделами осуществлялись на основании «Положения о советах» 1922 г.⁹ 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 придания им законодательной силы, передавались на окончательное рассмотрение в президиум окрисполкома.¹⁰

Эту двойственность хорошо понимали городские власти. В отчете 1925 г. в адрес окружкома партии они в качестве недостатка 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, выделение отдельного исполкома».¹¹

В январе 1925 г. пленум Свердловского горсовета принял решение с целью усиления работы горсовета и повышения эффективности решения вопросов «административного и хозяйственно-культурного строительства города» проводить «регулярный созыв пленумов горсовета не реже одного раза в месяц по усмотрению Президиума», на заседаниях пленума горсовета не менее двух раз в год делать отчетный доклад о работе президиума горсовета и заслушивать доклады постоянных комиссий и окружных отделов окрисполкома о работе по городу.¹²

В русле усиления планомерности работы вводился более строгий контроль посещения заседаний горсовета его членами. В отношении тех, кто опаздывал или не являлся на заседания, выносился выговор, и их имена публиковались в печати в качестве назидания провинившимся.¹³

Зачастую такое отношение к выполнению своих обязанностей объяснялось не нерадивостью и безответственностью членов горсовета, а тем, что их не отпускало с работы руководство предприятий и учреждений. В связи с этим пленум Свердловского горсовета дал распоряжение всем государственным и хозяйственным организациям, в которых работали члены горсовета, освобождать их от работы на время заседаний пленума и секций горсовета.

³ См.: 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.

⁴ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1624. Л. 28.

⁵ Положение о советах... С. 164.

⁶ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 334. Л. 74.

⁷ См.: Там же. Д. 1739. Л. 110б.

⁸ См.: Там же. Д. 5. Л. 5.

⁹ См.: Положение о советах... С. 168.

¹⁰ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 369. Л. 25.

¹¹ Там же. Д. 369. Л. 25об.

¹² См.: Там же. Д. 480. Л. 1.

¹³ См.: Там же. Л. 10.

В отношении руководителей, проигнорировавших выполнение постановления, президиуму горсовета поручалось «принять законные меры».¹⁴

Объективными причинами непосещения членами горсовета заседаний являлись летние отпуска, командировки, болезни.¹⁵ Так, в летний период средняя посещаемость заседаний горсовета депутатами составляла 196 чел., то есть примерно половину списочного состава (50,8 %). Но и в другие периоды посещаемость была на невысоком уровне. В январе 1927 г. на заседании пленума горсовета присутствовал 161 депутат и 44 кандидата, всего 205 чел.¹⁶ В 1928 г. средняя посещаемость депутатами пленумов горсовета составляла 53,9 %, а кандидатами 38,5 %, то есть значительная часть членов горсовета принимала слабое участие в его работе.¹⁷ А в июне 1930 г. работа пленума горсовета была сорвана, так как вследствие «летних настроений» из 500 депутатов на заседание явилось всего 150 человек.¹⁸

В структуре аппарата горсовета были созданы 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 президиум.¹⁹ Чтобы вовлечь в непосредственную деятельность как можно больше членов горсовета, предлагалось «обязать всех членов Горсовета записаться для работы в одну из секций и заслушивать на Пленуме доклады о работе секций».²⁰

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 военная.²¹ В 1925 г. в составе горсовета на обязательной основе должны были действовать пять секций: коммунально-хозяйства, финансово-бюджетная, народного образования, здравоохранения, кооперативно-торговая. Дополнительные секции могли

создаваться по мере необходимости.²² В структуре Свердловского горсовета в этот период действовало семь секций: коммунальная, народного образования, здравоохранения, финансово-налоговая, торгово-промышленная, собеса и труда, административно-судебная.²³ В 1926 г. их стало восемь: торгово-кооперативная, народного образования, коммунальная, административно-судебная, промышленная, финансово-бюджетная, собеса и труда, здравоохранения.²⁴ Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 7 января 1929 г. состав секций горсовета был несколько пересмотрен, в качестве обязательных создавались секции: коммунального хозяйства, финансово-бюджетная, народного образования, здравоохранения, кооперативно-торговая, рабоче-крестьянской инспекции.²⁵ Помимо этого в аппарате Свердловского горсовета были созданы административно-судебная, промышленная и военная секции.²⁶

Первоочередными задачами в деятельности горсовета на ближайшую перспективу стали: жилищное строительство, жилищная кооперация, здравоохранение, постройка электростанции и водопровода.²⁷ Все решения президиума горсовета по вопросам коммунального хозяйства, в том числе по жилищному фонду города, утверждались на заседаниях окружного исполкома,²⁸ а по наиболее значимым вопросам решения принимал окружком партии. Так, в марте 1924 г. на заседании президиума Екатеринбургского окружкома было принято решение о нецелесообразности строительства на тот момент в городе водопровода.²⁹ К этому вопросу окружное партийное руководство вернулось в июле 1924 г., когда было решено просить Центр «об отпуске средств на постройку водопровода в г. Екатеринбурге», направив в Москву представителей окрисполкома.³⁰

Постройку новой электростанции планировалось закончить к 8-й годовщине Октябрьской революции, но этому могла помешать

¹⁴ Там же. Л. 11.

¹⁵ См.: ГАСО. Ф. Р-286. Оп. 1. Д. 10. Л. 37.

¹⁶ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1130. Л. 5.

¹⁷ См.: ГАСО. Ф. Р-286. Оп. 1. Д. 10. Л. 37.

¹⁸ См.: Уральский рабочий. 1930. 31 июня.

¹⁹ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 480. Л. 10б.

²⁰ Там же. Л. 1.

²¹ См.: ГАСО. Ф. Р-88. Оп. 1. Д. 199. Л. 1.

²² См.: Положение о городских советах (утвержденное постановлением ВЦИКа от 24 октября 1925 г.): депутатам Оренбургского Городского Совета. Оренбург, 1927. С. 18.

²³ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 480. Л. 10б.

²⁴ См.: Там же. Д. 868. Л. 10.

²⁵ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 7 января 1929 года «Об изменении и дополнении положения о городских советах». URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2711.htm (дата обращения: 27.05.2023).

²⁶ См.: Свердловск. Справочник-путеводитель на 1929–1930 год. Свердловск, 1929. С. 116.

²⁷ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 480. Л. 10б.

²⁸ См.: Там же. Д. 334. Л. 130б.

²⁹ См.: Там же. Д. 5. Л. 49.

³⁰ Там же. Л. 138.

задержка с поставкой турбогенераторов со стороны Ленинградского электромашиностроительного треста, который занимался их изготовлением. Поэтому со стороны облисполкома и окрисполкома предпринимались усилия для того, чтобы добиться своевременной поставки оборудования.³¹ Новая электростанция должна была полностью удовлетворить потребности Свердловска в электроэнергии, так как по мощности должна была превосходить действующую электростанцию «Луч» в 10 раз. Первая очередь электростанции мощностью 6 тыс. кВт и напряжением в 6,6 тыс. вольт была введена в эксплуатацию в 1926 г.³²

Строительство городского водопровода началось летом 1925 г., когда 7 июня 1925 г. в торжественной обстановке «пленумом горсовета VIII созыва был заложен первый камень в фундамент насосной станции и водонапорной башни».³³ Строительство водопровода планировалось закончить в течение трех лет. Но первая очередь была запущена уже в конце 1925 г.³⁴ Первыми воду из водопровода получили верх-исетские рабочие. В 1927 г. водопровод был доведен до центральных районов Свердловска.³⁵

Повышенное внимание к вопросу жилищного строительства было связано с тем, что в городе наблюдался жилищный кризис, не хватало жилья. В годы революции и Гражданской войны строительство новых жилых помещений почти прекратилось. В результате в 1921 г. на одного жителя приходилось в среднем жилой площади 7,5 кв. аршин (3,8 кв. м), то есть ниже полагающейся нормы, определяемой в 16 кв. аршин (8,1 кв. м), почти в 2,2 раза.³⁶

Когда город получил статус областного, жилищный кризис обострился. Екатеринбургский окружком РКП(б) в 1924 г. констатировал «катастрофическое состояние жилищного вопроса в Екатеринбурге». Для выхода из этой патовой ситуации предлагались как «драконовские», так и экономические меры. К первым относились такие меры, как выселение детских домов из Екатеринбурга за пределы округа, вынесение за городскую черту некоторых учреждений и учебных заведе-

ний, а также уплотнение учреждений за счет уменьшения размера площади до 5 кв. аршин (3,5 кв. м) на 1 человека. В качестве еще одной жесткой меры предлагалось нормирование въезда в Екатеринбург. Все организации и учреждения, открывавшие в Екатеринбурге свои отделения, должны были открывать их только с санкции и согласия окружного исполкома.³⁷ Помимо этого предлагались и экономические меры. Окружком РКП(б) поддержал ходатайство окрисполкома к области о выдаче 500 тыс. руб. на жилищное строительство в городе. Также в духе новой экономической политики были высказаны предложения о создании Акционерного строительного общества и Коммунального банка, а также об организации жилищных товариществ. Жилищный кризис оставался острой проблемой на протяжении долгого периода. В 1926 г. горсовет констатировал, что «без усиления нового строительства город не выйдет из охватившей его жилищной нужды».³⁸ В 1927 г. вновь говорится о наличии «чрезвычайного жилищного кризиса» в Свердловске.³⁹ В это время средняя норма жилплощади на человека составляла 4,1 кв. м, а на ВИЗе — 2,5 кв. м при санитарной норме по стране в 8 кв. м, а жилищный фонд на 80 % состоял из небольших деревянных неблагоустроенных зданий.⁴⁰

Даже размер квартирной платы в городе утверждал окружком партии. В ноябре 1926 г. «в виду катастрофического жилищного состояния в г. Свердловске и продолжающегося еще разрушения жилищного фонда» окружком ВКП(б) принимает решение о повышении квартирной платы в городе с соблюдением «классового принципа построения квартирной платы».⁴¹ Планировалось, что вся квартирная плата, получаемая с жилых домов, будет целиком использована на ремонт этих домов».⁴²

Также в центре внимания горсовета находились финансовые вопросы, в частности вопросы городского бюджета. Городской бюджет контролировался окружными властями. Поквартальный план городского бюджета составлял

³¹ См.: Там же. Л. 27.

³² См.: Там же. Д. 868. Л. 16.

³³ Там же. Л. 140б.

³⁴ См.: Уральский рабочий. 1925 г. 22 дек.

³⁵ См.: Свердловск. Справочник-путеводитель на 1929–1930 год. С. 65.

³⁶ См.: Екатеринбург за 200 лет (1723–1923). Екатеринбург, 1923. С. 271, 272.

³⁷ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 5. Л. 1670б.

³⁸ Там же. Д. 868. Л. 170б.

³⁹ Там же. Д. 1130. Л. 189.

⁴⁰ См.: Журавлева В. А., Ковалева Л. А. Строительство города Свердловска в 1920–1930-е годы // Екатеринбург — вчера, сегодня, завтра. Тезисы докладов и сообщений научно-практической конференции, посвященной 275-летию г. Екатеринбурга. Екатеринбург, 1998. С. 128.

⁴¹ ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 334. Л. 57, 84.

⁴² Там же. Л. 240.

окружной исполком.⁴³ Основную работу по сбору городских налогов и исполнению городского бюджета осуществлял окружной финансовый отдел, а Свердловский горсовет играл вспомогательную роль. По результатам доклада окружного финотдела на пленуме горсовета в феврале 1925 г. выяснилось, что существует необходимость значительного расширения расходной части бюджета, в особенности по коммунальному хозяйству. В связи с этим перед финансово-налоговой секцией горсовета была поставлена задача изыскать необходимые средства за счет увеличения доходной части бюджета.

Вообще дефицит городского бюджета носил перманентный характер. Городские потребности превышали возможности городского бюджета. В связи с этим горсовет решил добиваться «большого участия областного бюджета в расходах по благоустройству города Свердловска как областного центра», а также большего отчисления в пользу города от промышленного налога.⁴⁴ В 1929 г. в результате нехватки финансовых ресурсов возникли проблемы с постройкой в городе водопровода, канализации, фабрики-кухни, новой бани, дезинфекционной камеры, прачечной, бойни.⁴⁵

Проблема с наполняемостью бюджета была связана с непрекращающимся ростом недоимок по государственным налогам. Президиуму горсовета и окружному финотделу было предложено «продолжать начатую кампанию по ликвидации недоимок и принять все меры к недопущению дальнейшего роста их».⁴⁶ Финансово-налоговая секция должна была изыскать меры по наполнению бюджета. Пополнить городской бюджет планировалось путем повышения доходов отдела местного хозяйства за счет увеличения арендной и квартирной платы, а также за счет доходов от предприятий, эксплуатируемых непосредственно горкомхозом.⁴⁷

В связи с ограниченностью городского бюджета горсовету приходилось для строительства и благоустройства привлекать сторонние средства. Источниками этих средств являлись ассигнования со стороны окрисполкома и облисполкома в форме долгосрочной беспроцентной ссуды, а также кредиты

и ссуды Центрального коммунального банка (Цекомбанка).⁴⁸ В 1926/1927 г. займы на городские нужды составили 1 млн 769 тыс. руб., а в 1927/1928 г. уже 4 млн 336 тыс. руб. В целом заемные средства в структуре городского бюджета составляли не менее 30 % общего дохода по бюджету.⁴⁹

Однако эти финансовые источники далеко не всегда могли покрыть потребности города в силу их ограниченности. Так, в январе 1930 г. окружной исполком был вынужден отказать горсовету в просьбе о финансировании театра «Красный факел», так как окружной бюджет «переживал неимоверные денежные затруднения».⁵⁰ В связи с нехваткой местных финансов приходилось брать кредиты на строительство у Центра. В 1926 г. было принято решение о строительстве в Свердловске бани и пекарни с расчетом на получение кредитов от Москвы. Но Центр ответил полным отказом в выдаче предполагаемых кредитов. Возникла ситуация «абсолютной невозможности для окружного бюджета закончить постройку своими силами». Для выхода из этого затруднительного положения окружком ВКП(б) принял решение обратиться за помощью к обкому партии «в достройке в г. Свердловске таких предприятий как баня, пекарня, без коих город при его росте быть не может».⁵¹

Вопросами городского здравоохранения ведал окружной здравотдел, который периодически делал доклады на заседаниях пленума горсовета. На заседаниях рассматривались такие вопросы, как медицинское снабжение лечебных учреждений, борьба с социальными болезнями (туберкулез и проституция), охрана материнства и младенчества, проведение санитарно-эпидемиологических мероприятий, охрана здоровья детей и подростков. Также решались вопросы своевременного ремонта зданий лечебных учреждений.⁵²

По итогам доклада окружного здравотдела в феврале 1926 г. окружной исполком принял решение о дальнейшем развертывании сети лечебных учреждений, об организации лечения нервных и глазных болезней, об открытии двух аптек «в окраинных частях города Свердловска». Горсовету было дано поручение

⁴³ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1130. Л. 194.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ См.: Там же. Д. 1739. Л. 50б.

⁴⁶ Там же. Д. 480. Л. 11.

⁴⁷ См.: Там же. Л. 100б.

⁴⁸ См.: Там же. Д. 868. Л. 15.

⁴⁹ См.: Свердловск. Справочник-путеводитель на 1929–1930 год. С. 76, 79.

⁵⁰ ГАСО. Ф. Р-286. Оп. 1. Д. 49. Л. 2.

⁵¹ ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 334. Л. 32.

⁵² См.: Там же. Л. 25–26.

рассмотреть вопрос «о взимании платы с матерей, принимаемых вместе с детьми в детскую незаразную больницу», а также о введении платного зубопротезирования для той части населения, которая не пользуется правом бесплатного лечения.⁵³

Также горсовет рассматривал вопросы народного образования. В центре внимания находились вопросы расширения сети школьных учреждений, подготовки учительского состава, ликвидация безграмотности. Было признано, что главным препятствием к расширению школьной сети является отсутствие школьных помещений, в результате чего «многие наши школы... находятся в непригодных для этой цели помещениях». В сфере дошкольного образования планировалось построить ряд новых детских садов и улучшить питание детей в детских домах. Также в свете идеологического воспитания подрастающего поколения предлагалось расширить пионерское движение в школах.⁵⁴

В последующие годы ситуация со школьными площадями кардинально не улучшилась. В 1929 г. фракция ВКП(б) горсовета информировала Свердловский окружком партии о неудовлетворительной ситуации со школьной площадью «в связи с незначительным ее расширением за счет нового строительства при усиленном росте населения». Для решения проблемы обратились в Уралобком ВКП(б) с просьбой «об оказании помощи в этом деле» и в облисполком с ходатайством об освобождении учреждениями города помещений «для занятия их под школы».⁵⁵

Еще в 1924 г. начинает активно обсуждаться проблема расширения прав Советов и в политико-административной сфере.⁵⁶ Эта политика центральной власти в отношении местного самоуправления привела к тому, что в октябре 1925 г. ВЦИК принимается, а 7 декабря 1925 г. вводится в действие «Положение о городских советах», по мнению Е. Г. Анимицы и А. Т. Тертышного, заложившее фундамент советского городского самоуправления.⁵⁷ Оно расширяло права горсоветов в административной, финансовой и хозяйственной сферах. Городские советы, как исполнительный орган власти,

получили право издавать 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 приравнивались к исполкомам различного уровня, которые имели правомочия на издание таких постановлений. Также городские советы получили полномочия на «составление, рассмотрение, утверждение и исполнение городского бюджета, а также утверждение отчета по его исполнению», установление и взимание городских налогов и сборов, возможность управлять предприятиями, право сдавать предприятия в аренду, создавать новые промышленные и торговые предприятия.⁵⁸

Получение большей самостоятельности проявилось также в том, что, если по «Положению о советах» 1922 г. работой секции совета руководил заведующий соответствующим отделом губисполкома, который являлся одновременно председателем бюро секции,⁵⁹ то по новому положению председателем секции уже не мог быть руководитель соответствующего исполнительного органа.⁶⁰ Изменилась и подчиненность секций. Если по старому положению общее руководство и контроль их деятельности осуществлял президиум губернского исполкома,⁶¹ то теперь общее руководство работой секций становилось компетенцией пленума и президиума городского совета.⁶²

Хотя, согласно постановлению 1925 г., городские советы объявлялись «высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка»,⁶³ в значительной степени это было лишь декларацией о намерениях. Городские советы оставались в значительной степени подконтрольными местным исполнительным комитетам, так как здесь же в ст. 19 указывалось, что основная работа городского совета «производится отделами соответствующих исполнительных комитетов», в которых выделялись отдельные подразделения (так называемые городские части) со своим делопроизводством, учетом и отчетностью по

⁵³ См.: Там же. Д. 334. Л. 40б.

⁵⁴ См.: Там же. Д. 480. Л. 30–31об.

⁵⁵ Там же. Д. 1624. Л. 98.

⁵⁶ См.: Анимица Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления. М., 2000. С. 79.

⁵⁷ См.: Там же.

⁵⁸ См.: Положение о городских советах. С. 6, 12, 13.

⁵⁹ См.: Положение о советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа. С. 168.

⁶⁰ См.: Положение о городских советах. С. 19.

⁶¹ См.: Положение о советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа. С. 168.

⁶² См.: Положение о городских советах. С. 20.

⁶³ Там же. С. 5.

городским вопросам. Руководители этих подразделений назначались горсоветом по согласованию с исполкомом. Также по его отделам составлялись отдельный хозяйственный план и отдельная смета расходов, которые включались в городской бюджет.⁶⁴ Таким образом, на практике многие городские вопросы продолжали решаться при непосредственном участии партийных и советских органов власти. Например, в 1927 г. решение об организации в Свердловске трамвайного движения принимал Свердловский окружком партии.⁶⁵

Курс на оживление деятельности советов путем укрепления их материальной и организационно-правовой базы был провозглашен на Июльском объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) 1926 г.⁶⁶ Однако реальное расширение прав горсоветов произошло в 1927 г., когда началась практическая реализация постановлений Центра о повышении самостоятельности советов и оживлении их работы.

Однако исполнение этого решения было сопряжено с определенными трудностями. Местные партийные органы «не проявили должной настойчивости» по воплощению в жизнь распоряжений центральных и областных органов по повышению роли советов. Как констатировал Уралобком ВКП(б), постановления об оживлении деятельности советов «фактически местами в жизнь полностью не проведены». Такое неответственное отношение к выполнению указаний вышестоящего руководства объяснялось в том числе тем, что некоторые ответственные работники считали «существование самостоятельных городских советов делом ненужным».⁶⁷

В соответствии с установкой центральной власти, 1 июля 1927 г. президиум Уральского облисполкома в целях обеспечения необходимой самостоятельности городских советов в их текущей работе, закрепления за ними административного и финансово-хозяйственного права по управлению всеми отраслями хозяйства и жизни города принял 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, а также управлений милиции — и постановил организовать в окружных городах «со значительным количеством промышленных предприятий» инспекцию труда.⁶⁸

Также для повышения финансовой самостоятельности горсоветов под их контроль передавались «заведывание местными финансами, проведение государственных и местных налогов и сборов, а также контроль за полным выполнением проведения расходов по городскому бюджету».⁶⁹ В 1927 г. аппарат Свердловского горсовета включал в себя шесть отделов: административный, финансовый, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения и коммунального хозяйства.⁷⁰

В 1927 г. в стране началась кампания по сокращению административно-управленческих расходов местных органов управления. Осенью 1927 г. вышло постановление СНК РСФСР «О сокращении административно-управленческих расходов по сметам на 1927–28 г.» Согласно постановлению, оптимизацию расходов местных органов власти предлагалось осуществить за счет снижения стоимости содержания управленческого аппарата путем упрощения его структуры, максимального сокращения числа командировок, отказа от ведомственного транспорта в пользу общественного, ухода от практики нецелевого использования средств, когда они тратились на цели, не связанные «с непосредственными задачами данных органов», и т. п.⁷¹

Эта кампания напрямую коснулась Свердловского горсовета. В ноябре 1927 г. особая комиссия окрисполкома по сокращению административных расходов приняла решение об уменьшении штатов горсовета. Вместо двух заместителей председателя горсовета остался только один.⁷² Произошло совмещение должностей: секретарь президиума одновременно выполнял обязанности управляющего делами, а секретарь горсовета стал также руководителем

⁶⁴ См.: Там же. С. 10.

⁶⁵ См.: 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. Десять международных историко-педагогические чтения. Екатеринбург, 2006. С. 328.

⁶⁶ См.: 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. М., 1986. Т. 4. С. 36–47.

⁶⁷ ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1077. Л. 40б.

⁶⁸ Там же. Л. 6.

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ См.: ГАСО. Ф. Р-286. Оп. 1. Д. 79. Л. 16.

⁷¹ См.: Бюллетень финансового и хозяйственного законодательства. 1927. № 39. 30 сент. С. 1583.

⁷² Однако в 1929 г. в силу административной логики у председателя горсовета снова появляется два заместителя (ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1624. Л. 28).

социально-культурного отдела. Также сокращалось количество канцелярских и технических сотрудников в управленческих и хозяйственных структурах горсовета. Комиссия установила нормы расходования финансовых средств на зарплату и на прочие текущие потребности.⁷³ В январе 1929 г. горсовет рапортовал о выполнении директивы правительства о снижении административно-управленческих расходов на 20 %.⁷⁴

В результате принятия 7 января 1929 г. изменений и дополнений к «Положению о городских советах» усилились позиции горсовета в плане управления городским хозяйством. Это выразилось в том, что, хотя по-прежнему основная работа по городу возлагалась на отделы исполкома и исполком мог вносить изменения в городской бюджет, устанавливалось, что подразделения отделов исполкома, занятые решением городских вопросов, «ведут работу под руководством и по заданиям президиума городского совета».⁷⁵ Городской бюджет по-прежнему составлялся окрисполкомом⁷⁶ и подвергался корректировке и окончательно утверждался Свердловским окружкомом партии.⁷⁷

Повышение самостоятельности городских властей имело и оборотную сторону. В результате разделения окружного и городского бюджетов последний лишился финансовой подпитки со стороны округа, и обострились проблемы городского бюджета. В результате городские власти были вынуждены обращаться за помощью к областным властям.⁷⁸

Осенью 1929 г. Свердловск, как областной центр, выделился из состава Свердловского округа и перешел под юрисдикцию областных властей. 14 октября 1929 г. президиум Уральско-го облисполкома вынес постановление: «...признать своевременным и целесообразным с 1 октября 1929 г. выделить г. Свердловск в самостоятельную административно-территориальную единицу с подчинением Горсовета непосредственно Областному Съезду Советов и его Исполнительному Комитету».⁷⁹ В связи с реорганизацией организационному отделу облисполкома и другим областным отделам было поручено совместно с горсоветом разра-

ботать новое положение и структуру Свердловского горсовета, а также пересмотреть штаты горсовета и окружкома ВКП(б).⁸⁰ Административная часть Свердловского горсовета, являвшаяся составной частью окружного административного отдела, была преобразована в самостоятельный административный отдел горсовета и подчинена областному административному отделу.⁸¹ Одновременно партийное управление городом передавалось от Свердловского окружкома партии непосредственно Уралобкому ВКП(б).⁸²

Летом 1930 г. высшее советское руководство приняло решение о ликвидации окружной системы управления. С этой инициативой от имени Секретариата ЦК на заседании Политбюро ЦК ВКП(б) 15 июня 1930 г. выступил И. В. Сталин. В результате было принято решение «признать необходимым упразднение округов и максимальное усиление районных организаций за счет освободившихся работников окружных организаций с установлением непосредственной связи обкомов (крайкомов, национальных ЦК) с районными организациями»,⁸³ которое официально было утверждено постановлением ЦИК и СНК СССР от 23 июля 1930 г. Округа планировалось ликвидировать к 1 октября 1930 г. Таким образом, мотивом этой территориальной реформы было стремление центральной власти повысить эффективность системы управления на местах, исключая лишнее передаточное звено.⁸⁴ В связи с этими административно-территориальными изменениями Свердловский городской совет окончательно переподчинился областной власти. Часть предприятий и социально-культурных учреждений, находившихся в ведении окружного исполкома, передавалась горсовету.⁸⁵

Таким образом, управление городом в рассматриваемый период осуществлялось через многоуровневую систему, которая включала в себя собственно городскую власть в лице Свердловского городского совета, а также окружные (окружком партии, окрисполком)

⁷³ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1130. Л. 199–201.

⁷⁴ См.: Там же. Д. 1739. Л. 50б.

⁷⁵ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР...

⁷⁶ См.: ГАСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1739. Л. 50б.

⁷⁷ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1739.

⁷⁸ См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1624. Л. 147; Д. 1739. Л. 107.

⁷⁹ ГАСО. Ф. Р-286. Оп. 1. Д. 55. Л. 27.

⁸⁰ См.: Там же. Л. 270б.

⁸¹ См.: Там же. Л. 100б.–11.

⁸² См.: ЦДООСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1624. Л. 143.

⁸³ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 787. Л. 1–24.

⁸⁴ См.: Перебинос Ю. А. Ликвидация окружной системы административно-территориального управления в 1930 г. (на материалах Европейского Севера России) // Управление социально-экономическим развитием территорий: оперативное реагирование на текущие и стратегические вызовы: материалы научно-практической конференции. Вологда, 2017. С. 61.

⁸⁵ См.: Уральский рабочий. 1930. 26 июля.

и областные (обком партии, облисполком) структуры власти.

Такой управленческий подход создавал дополнительные инстанции, управленческие звенья, что объективно затрудняло управление городом. У этих органов власти могли быть разные интересы, разное видение городских проблем и потребностей, свои варианты их решения, которые могли не совпадать со взглядами и представлениями соуправляющих, что мешало координации их деятельности в рамках управления городом.

Сложная, запутанная система управления с дублированием управленческих функций и полномочий, ограниченными полномочиями

городского совета снижала эффективность администрирования, не позволяла оперативно принимать нужные решения, соответствующие реальным интересам города и его успешного развития.

Постепенно формировалась установка, исходящая от центральной власти, на передачу городской власти больших полномочий в административной, финансовой и хозяйственной сферах, повышению стройности системы городского управления, приведению ее в состояние необходимой упорядоченности и единства. В результате городской совет начал приобретать статус реального хозяина города и необходимые для этого управленческие полномочия.

Sergei V. Vorobyov

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

E-mail: *svorob.hist@gmail.com*

ORGANIZATION OF THE CITY ADMINISTRATION
IN EKATERINBURG — SVERDLOVSK (NOVEMBER 1923 — OCTOBER 1930)

The paper examines the activities of the Sverdlovsk City Soviet (Council) in the period from the formation of the Ural oblast to the liquidation of district system of administration. It is possible to distinguish several stages of the functioning of the City Soviet, which were determined by legislative steps of the central government in relation to local administration, including the publication of regulations on City Soviets. The paper proves that an independent City Executive Committee was not created in the structure of the City Soviet, and the activities of the City Soviet were serviced by the apparatus of the Gubernatorial Executive Committee, and later the District Executive Committee and its respective departments. The City Soviet in its activities was largely accountable to the district authorities. The paper examines the evolution of administrative apparatus of the City Soviet, its main divisions (Presidium, Departments, Sections) and their subordination, as well as the working order of its structural parts. It analyzes the degree of involvement of deputies in the work of the City Soviet. The paper also shows the role and place of Party and Soviet authorities on the regional and district levels in the management of the city, their relationship with the Sverdlovsk City Soviet and the division of powers between them in solving issues of daily functioning of the city and key directions of its development. The author found that the tendency to expand the rights of City Soviets in the administrative, financial and economic spheres gradually took shape, and they received additional powers to address city issues. The result of this trend was the transformation of Sverdlovsk in 1929 from a regional center into an independent administrative-territorial unit with its subordination to the regional authorities.

Keywords: *Ekaterinburg, Sverdlovsk, Sverdlovsk City Soviet, Regional Committee of the VKP(b), Regional Executive Committee, District Committee of the VKP(b), Regional Executive Committee, sections, departments*

REFERENCES

- Animitsa E. G., Tertysny A. T. *Osnovy mestnogo samoupravleniya* [Fundamentals of Local Self-government]. Moscow: INFRA-M Publ., 2000. (in Russ.).
- Ekaterinburg za 200 let (1723–1923)* [Ekaterinburg for 200 Years (1723–1923)]. Ekaterinburg: tip. "Granit" Publ., 1923. (in Russ.).
- Glavy gorodskogo samoupravleniya Ekaterinburga: istoricheskiye ocherki. 2-ye izd., dop.* [Heads of City Self-government of Ekaterinburg: Historical Essays. 2nd ed., add.]. Ekaterinburg: ID "SOKRAT" Publ., 2008. (in Russ.).

Gramolin A. I., Koridorov E. A., Silin Ya. P. *Ekaterinburg — Sverdlovsk — Ekaterinburg. Istoriya gorodskoy vlasti (1920–2005)* [Ekaterinburg — Sverdlovsk — Ekaterinburg. History of City Government (1920–2005)]. Ekaterinburg: Sred.-Ural. kn. izd-vo. Novoye vremya Publ., 2005. (in Russ.).

Perebinos Yu. A. [Liquidation of the Okrug System of Administrative and Territorial Administration in 1930 (Based on the Materials of the European North of Russia)]. *Upravleniye sotsial'no-ekonomicheskim razvitiyem territoriy: operativnoye reagirovaniye na tekushchiye i strategicheskiye vyzovy. Materialy nauch.-prakt. konf.* [Management of Socio-Economic Development of Territories: Rapid Response to Current and Strategic Challenges. Materials of the Sci.-Pract. Conf.]. Vologda: Vologodskiy fil. RANKhiGS Publ., 2017, pp. 59–69. (in Russ.).

Sapozhnikov A. [Ekaterinburg–Sverdlovsk (1917–1989)]. *Ekaterinburgskaya gorodskaya Duma. 225 let: istoriya i sovremennost'* [Ekaterinburg City Duma. 225 Years: History and Modernity]. Ekaterinburg: Bank kul'turnoy informatsii Publ., 2012, pp. 96–121. (in Russ.).

Sverdlovsk. Spravochnik-putevoditel' na 1929–1930 god [Sverdlovsk. Handbook-Guide for 1929–1930]. Sverdlovsk: Izdaniye Sverdlovskogo gorsoвета Publ., 1929. (in Russ.).

Yarkova E. I. [Portrait of the Party and Soviet Leader of the Local Level in the 1920–30s (On the Example of the Biography of A. F. Sivkov)]. *Istoricheskoye obrazovaniye na sovremennom etape: problemy i perspektivy modernizatsii. Desyatyye mezhdunarodnyye istoriko-pedagogicheskiye chteniya* [Historical Education at the Present Stage: Problems and Prospects of Modernization. Tenth International Historical and Pedagogical Readings]. Ekaterinburg: S. n., 2006, pp. 326–331. (in Russ.).

Zhuravleva V. A., Kovaleva L. A. [Construction of the Sverdlovsk City in the 1920–1930s]. *Ekaterinburg — vchera, segodnya, zavtra. Tezisy dokladov i soobshcheniy nauch.-prakt. konf., posvyashchennoy 275-letiyu g. Ekaterinburga* [Ekaterinburg — Yesterday, Today, Tomorrow. Abstracts of Reports of the Sci.-Pract. Conf. Dedicated to the 275th Anniversary of Ekaterinburg]. Ekaterinburg: IiA UrO RAN Publ., 1998, pp. 128–132. (in Russ.).

Для цитирования: Воробьев С. В. Организация городской власти в Екатеринбурге — Свердловске (ноябрь 1923 г. — октябрь 1930 г.) // Уральский исторический вестник. 2023. № 3(80). С. 45–54. DOI: 10.30759/1728-9718-2023-3(80)-45-54.

For citation: Vorobyov S. V. Organization of the City Administration in Ekaterinburg — Sverdlovsk (November 1923 — October 1930) // Ural Historical Journal, 2023, no. 3(80), pp. 45–54. DOI: 10.30759/1728-9718-2023-3(80)-45-54.