

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Гуманитарный институт  
Кафедра истории России

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_

подпись инициалы, фамилия

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

46.03.01 – История

**Городское управление на территории Приенисейского края  
в 1921–1936 гг.: структура и руководящий кадровый состав**

Руководитель \_\_\_\_\_ Т. Г. Карчаева  
подпись, дата должность, ученая степень

Выпускник \_\_\_\_\_ Д. А. Меньщикова  
подпись, дата

Красноярск 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. Организация и структура городского управления на территории Приенисейского края в 1920–1937 гг.....	12
1.1. Исторические особенности организации городских советов. ....	12
1.2. Структура городских советов в Приенисейском крае .....	28
в 1921–1936 гг. ....	28
1.3. Функции городских советов на территории Приенисейского края в 1921–1936 гг.....	36
3. Кадровый состав городских советов. ....	47
3.1 Избирательные кампания и выборы в городские Советы.....	47
2.2. Руководящий кадровый состав городских Советов в Приенисейском крае в 1921–1936 гг. ....	53

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** На современном этапе в России приоритетным направлением государственной политики является реформирование структуры местного самоуправления как одного из важнейших демократических институтов и элементов формирования гражданского общества.

В последние годы продолжается поиск эффективной модели городского управления, позволяющей максимально приблизить этот уровень власти к населению, его интересам и потребностям, а также наделить его самостоятельностью, полномочиями и ответственностью за определенный круг вопросов и полномочий в рамках проведения единой политики, направленной на решение комплексных задач по развитию страны<sup>1</sup>.

Демократические принципы гласности, законности, коллективного, свободного обсуждения, нормотворческой инициативы, а также основные предметы ведения, принцип выборности членов городских советов, реализуемые на сегодняшний день в Российской Федерации, были сформированы в период становления местного самоуправления в 1918–1936 гг.

В связи с этим особую значимость приобретает историко-правовой опыт организации и функционирования городских советов на территории Приенисейского края в 1921–1936 гг., способствующий совершенствованию системы местного самоуправления на современном этапе и механизма стабильного общественного контроля над их деятельностью.

**Степень изученности темы.** Научную литературу по данной теме можно разделить на два периода: советский и постсоветский.

В советской историографии изучение актуальных вопросов организации государственных и местных органов власти и управления

---

<sup>1</sup> Ускова Т. В., Бухвальд Е. М., Ворошилов Н. В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ / Т. В. Ускова, Е. М. Бухвальд, Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. 2016. № 5 (85). С. 160.

началось с первой половины 1920-х гг. За этот период появились работы М. Ф. Владимирского, И. Н. Ананова, П. И. Стучка, Л. А. Велихова, Г. С. Михайлова, Б. Б. Веселовского, С. И. Чугунова, посвященные изучению различных аспектов проблем государственного управления на уровне низового советского аппарата<sup>2</sup>. Авторами были проведены первые статистические исследования в области составов городских советов и их исполкомов по численному, половому, профессиональному и партийным признакам, проанализированы процессы выборов, дана оценка действующих в области городского управления нормативно-правовых актов. Кроме того, проведен критический анализ работы низового советского аппарата: ученые указывали на минусы многих преобразований в области местного самоуправления, так были обозначены проблемы централизации советской системы, процесс огосударствления всех сфер общественной жизни в стране.

Экономистом Б. Б. Веселовским при анализе вопросов хозяйственного управления городов был сделан вывод, что самоуправление в первую половину 1920-х гг. находилось «под натиском погромного социализма», а Советы вообще назвал «очагами анархии». Рассуждая на тему «было ли вообще вопрос местное самоуправление в Советский период?», ученый пришел к выводу, что в СССР в конце 1920-х гг. сформировался особый вид пролетарско-классового самоуправления, «еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием»<sup>3</sup>.

Историки Г. С. Михайлов и С. И. Чугунов, оценивая деятельность местных органов власти и управления, отмечали только положительные стороны, не видя никаких присущих им недостатков.

---

<sup>2</sup>Владимирский М. Ф. Советы, исполкомы и съезды Советов (материалы к изучению строения и деятельности органов местного управления) / М. Ф. Владимирский. М.: Гос. изд-во, 1921. 64 с.; Ананов И. Н. Обзор действующего положения о городских советах / И. Н. Ананов // Советское право. 1925. № 1. С. 66–78.; Стучка П. И. Учение о советском государстве и его конституции СССР и РСФСР / П. И. Стучка. М.: Госуд. изд-во, 1929. 311 с.; Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. М.: Гос. изд-во, 1928. 467 с.; Михайлов Г. С. Основные моменты в развитии Городских Советов / Г. С. Михайлов // Советское право. 1922. № 2. С. 34–65.; Веселовский Б. Б. Настольная книга волостного работника / Б. Б. Веселовский. М.: Изд-во Глав. упр. ком. хоз-ва, 1925. 192 с.; Чугунов С. И. Вопросы организации и деятельности низового советского аппарата. Часть 2. Городские советы / С. И. Чугунов. М.: Гос. изд-во, 1927. 232 с.

Авторы, являясь современниками описываемых процессов, при изучении различных аспектов местного советского управления, имели преимущественно практическую цель по улучшению функционирования городских советов.

Со второй половины 1950-х г., в связи с наступившей с 1956 г. десталинизацией, в научный оборот были введены новые источники, усложнилась проблематика работ, среди которых был вопрос городского самоуправления в первые годы Советской власти.

В монографических исследованиях историков А. И. Лепешкина, Ю. С. Кукушкина и Л. А. Григоряна освещались проблемы деятельности органов государственного управления на всероссийском уровне. Авторами систематизирована структура советских учреждений губернского, городского, волостного и др. уровней. В этих работах впервые используются ранее неизвестные архивные материалы и документы, на основе которых восстановлена научная историческая хронология событий<sup>4</sup>.

Значительный вклад в советскую историографию 1960–1991 гг. по вопросу изучения исторического функционирования органов местного самоуправления и их особенностей на всероссийском уровне внесли А. А. Нелидов и Т. П. Коржихина. В фундаментальных работах, в которых представлены исторические и правовые сведения об основных этапах формирования государственного аппарата, вопросы возникновения административно-командной системы управления, номенклатурного принципа подбора кадров, компетентности органов власти и управления<sup>5</sup>.

Появление в исторической науке трудов, посвященных изучению организации и деятельности местных органов власти в Сибири, приходится

---

<sup>4</sup>Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1917-1920гг.) / А. И. Лепешкин. М.: Госюриздат, 1957. 304 с.; Кукушкин Ю. С. Исторический путь советов в СССР / Ю. С. Кукушкин. М.: Знание, 1966. 54 с.; Григорян Л. А. Советы – органы власти и народного самоуправления / Л. А. Григорян. М.: Юрид. лит., 1965. 235 с.

<sup>5</sup>Нелидов А. А. История государственных учреждений СССР. 1917–1936 / А. А. Нелидов. М.: МГИАИ, 1962. 752 с.; Коржихина Т. П. История государственных учреждений СССР / Т. П. Коржихина. М.: РГГУ, 1992. 234 с.; Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г. / Т. П. Коржихина. М.: РГГУ, 1994. 418 с.

на вторую половину 1960-х гг. В этих работах акцент делается на выделение проблем и особенностей исторического развития органов местного самоуправления на территории Сибири, связанных с самобытностью и уникальностью исторического пути развития региона. Яркий пример этому – многотомный труд А. П. Окладникова «История Сибири», в котором рассматривается образование и деятельность органов советской власти Сибири, широко представлен вопрос о государственной политике в сфере экономической и социальной деятельности по отношению к местным органам власти. Особое внимание автор уделяет рассмотрению процесса восстановления народного хозяйства и началу социалистического строительства в регионе<sup>6</sup>.

Особого внимания заслуживают труды сибирского краеведа Л. П. Бердникова, которым на основе огромного массива источников – материалов архива КГКУ «ГАКК» и местных СМИ, проведен анализ кадрового состава Красноярского городского совета за 1905–1993 гг. с акцентом на его деятельность в сферах социального, экономического и культурного развития<sup>7</sup>.

На современном этапе исторической науки, благодаря новым методологическим подходам, произошли большие изменения в работе историков, что выразилось в появлении большого количества исследований местного самоуправления на общероссийском и региональном уровнях.

По Центральной России и отдельным сибирским регионам опубликованы статьи и проведены диссертационные исследования, объектом которых являются местные органы власти на разных этапах исторического развития, а предметом – организация и деятельность окружных, городских и

---

<sup>6</sup>История Сибири с древнейших времен до наших дней. Т 4. Сибирь в период строительства социализма / под ред. А. П. Окладникова. Л.: Наука, 1968. 490 с.

<sup>7</sup>Бердников Л. П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. / Л. П. Бердников. Красноярск: Кн. изд-во, 1996. 315 с.; Бердников Л. П. Депутаты Красного столетия (1905– 1993): справочник / Л. П. Бердников. Красноярск: СФУ, 2018. 365 с.

сельских органов советской власти на региональном уровне<sup>8</sup>; анализ изменений, происходящих в работе органов низового советского аппарата с изменением нормативно-правовой базы государства<sup>9</sup>; вопросы организации и проведения избирательных кампаний на примере отдельных регионов<sup>10</sup>, а также процесс и причины лишения избирательных прав различных категорий населения<sup>11</sup>. При этом большое количество исследований посвящены истории отдельных городов РСФСР, в том числе городов Приенисейского края – Ачинска, Канска, Минусинска, в которых особое внимание авторы уделили эволюции местной власти, и, хотя не подробно, но затрагивают период установления и развития городских советов<sup>12</sup>.

Подводя итоги историографического обзора, необходимо отметить, что на разных этапах изучения проблем низового советского аппарата были достигнуты успехи в области накопления богатого статистического и

---

<sup>8</sup>Гаврилов С. О. Местные Советы Российской Федерации в период подготовки и реализации конституционной реформы второй половины 1930-х годов: Дис. Д-ра Ист. Наук: 07.00.02 / Гаврилов Станислав Олегович. Кемерово, 2003. 534 с.; Валиева Э. Р. Деятельность Казанского городского Совета рабочих и красноармейских депутатов в 1920–1930-е гг.: Дис. к. ист. Наук: 07.00.02 / Валиева Эльвира Ризвановна. Казань, 2006. 194 с.; Шуковская Ю. П. Владивостокский городской совет и его исполнительный орган (1923-1993 гг.) / Ю. П. Шуковская // Россия и АТР. 2007. № 2. С. 13–19.; Сорокун П. В. Организация и деятельность окружных органов советской власти в Сибирском крае в 1925–1930 гг. / автореф. дис. ... к. ист. Наук: 07.00.02 / Сорокун Павел Владимирович. Красноярск, 2012. 21 с.; Буканова Р. Г. Депутатский корпус городских советов башкирской АССР в 1919-1946 годах / Р. Г. Буканова // Вестник Чувашского университета. 2015. № 4. С. 35–40.

<sup>9</sup>Попов М. Ю., Упоров И. В. Местные советы советского государства между конституциями СССР 1924 и 1936 гг. / М. Ю. Попов, И. В. Упоров // Историческая и социально-образовательная мысль. 2017. № 1. С. 60 – 64.; Калугин О. А. Трансформация системы выборов в городские советы в эпоху новой экономической политики / О. А. Калугин // Юриспруденция. 2011. № 5. С. 17–29.

<sup>10</sup>Корчагин Д. М. Советские избирательные кампании 1920-х гг. (на материалах Кубано-Причерноморья): Автореф. дис. ... канд. ист. Наук: 07.00.02 / Корчагин Дмитрий Михайлович. М., 2003. 26 с.; Куренков А. В. Выборы в местные органы государственной власти на территории Томской губернии в 1920 г. / А. В. Куренков // Вестник ТГУ. 2014. № 382. С. 108–112.; Саламатова М. С. Абсентеизм в контексте советских избирательных кампаний 1920-х гг. / М. С. Саламатова // Вестник НГУЭУ. 2013. № 2. С. 215–224.; Саламатова М. С. Электоральное поведение крестьянства в 1920-е гг. / М. С. Саламатова // Гуманитарные науки в Сибири. 2013. № 4. С. 12–17.

<sup>11</sup>Карчаева Т. Г. Социальные ограничения доступа в органы государственной власти в XIX – первой трети XX вв. (на материалах Приенисейского края) / Т. Г. Карчаева // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 4 (26). С. 85–90.; Красников В. В. Лишение избирательных прав при выборах в советы в 1920-х гг. (на примере избирательных кампаний в Тамбовской губернии) / В. В. Красников // Вестник ТГУ. 2015. Вып. 3 (143). С. 1–5.; Скрыпников А. В. Лишение избирательных прав как форма борьбы с инакомыслием // История крестьянства в России: Материалы XVI Всерос. заоч. науч. конф. СПб., 2000. С. 123–126.

<sup>12</sup>Прокушев В. И. Канск. Города Красноярского края / В. И. Прокушев. Красноярск: Кн. изд-во, 1986. 206 с.; Крыштопа Н. С. Город над Каном / Н. С. Крыштопа. Красноярск: Горница, 2003. 169 с.; Ковалев В. А., Ермолаева Л. Н., Шадрин И. Е. Минусинск. Города Красноярского края / В. А. Ковалев, Л. Н. Ермолаева, И. Е. Шадрин. Красноярск: Кн. Изд-во, 1986. 186 с.; Лопаткин Г. С. Летопись града Ачинска / Г. С. Лопаткин. Ачинск: Свет, 2000. 543 с.

фактического материала, благодаря чему историография данного вопроса располагает большим количеством опубликованных работ. Однако обобщающего исследования, касающегося проблем структуры и кадрового состава городских советов на территории Приенисейского в 1920–1936 гг. в историографии не отражалось. В связи с чем, требуется восполнить пробел в исторической науке с помощью данного исследования.

**Цель исследования** – выявить закономерности и особенности системы городского управления на территории Приенисейского края в 1921–1936 гг.

Для решения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1. проанализировать нормативно-правовые акты, регулирующие работу городских советов за 1921–1936 гг.;
2. проследить в динамике изменения структуры городских советов
3. выявить особенности избирательных кампаний и проведения выборов в органы городского самоуправления;
4. охарактеризовать руководящий кадровый состав.

**Объект исследования** – городские советы на территории Приенисейского края в 1921–1936 гг.

**Предмет исследования** – эволюция структуры и характеристика руководящего кадрового состава городских советов Приенисейского края в 1921–1936 гг.

**Методология исследования** базируется на диалектическом понимании процесса исторического развития, констатации причинно-следственных закономерностей явлений и процессов социального развития. При написании работы использовались как общеисторические методы исследования, так и методы смежных наук.

Принцип историзма позволил рассмотреть вопросы структуры городского управления и руководящего состава в конкретно-исторических условиях и связях, в динамике, с выявлением тенденций развития.



Принцип объективизма был применен при анализе источниковой базы и обеспечил беспристрастный сбор и непредвзятую интерпретацию материала.

Структурный подход позволил рассмотреть структуру построения местных органов государственной власти в иерархическом порядке.

С помощью количественного метода информация о составе местной администрации, о наиболее важных функциях, о проведении избирательных кампаний, о количестве лишенных избирательных прав была преобразована в числа, обработана и проанализирована.

Статистический метод позволил выявить закономерности определенных процессов, связанных с наличием массовых данных, показывавших динамику социальных показателей.

**Источниковая база.** Используемые в исследовании источники можно разделить на две группы: опубликованные и неопубликованные материалы.

Первую группу источников составили нормативно-правовые документы советского периода: Конституции РСФСР и СССР от 1918, 1925, 1936 гг.<sup>13</sup>, акты и постановления, документы высших государственных и партийных органов, Положения о городских советах 1922, 1925, 1933 гг.<sup>14</sup>

Особенности организации работы городских Советов представлены в местной периодической печати. Годовые подборки газет «Красноярский рабочий» и «Власть труда» позволили воссоздать конкретно-историческую обстановку их функционирования и восстановить персональный состав председателей Красноярского городского совета за 1921–1936 гг.

---

<sup>13</sup>Конституция РСФСР 1918 г. [Электронный ресурс] / Сайт «Библиотека нормативно-правовых актов СССР». URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_314.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_314.htm) (дата обращения: 21.05.2018); Постановление ВЦИК от 26 января 1922 г. «Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа» [Электронный ресурс] / Сайт «Правовая Россия». URL: <https://www.lawgu.info/dok/1922/01/26/n1205109.htm> [дата обращения: 21.05.2018]; Конституция РСФСР 1925 г. [Электронный ресурс] / Сайт «Гарант» URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925.htm> (дата обращения: 21.05.2018); Положение о городских советах 1925 г. [Электронный ресурс] / Сайт «Библиотека нормативно-правовых актов СССР». URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_2711.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2711.htm) (дата обращения: 22.05.2018); Положение о городских советах 1933 г. [Электронный ресурс] / Сайт «Библиотека нормативно-правовых актов СССР». URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_3854.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3854.htm) (дата обращения: 22.05.2018); Конституция СССР 1936 г. [Электронный ресурс] / Сайт «Библиотека нормативно-правовых актов СССР». URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4094.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4094.htm) (дата обращения: 22.05.2018).

В числе неопубликованных источников важными являются документы, поднятые из фондов Государственного архива Красноярского края (КГКУ «ГАКК»), Муниципальных архивов г. Ачинска и г. Минусинска, которые позволили определить структуру, функции и состав органов городского управления власти на территории конкретных городов.

**Хронологические рамки исследования** определены периодом 1921–1936 гг.

Нижняя граница – 1921 г. – обосновывается началом развернутой деятельности городских советов в Приенисейском крае, законодательно оформленной Положением «О городских Советах» 1922 г., но элементы становления, которых в регионе были заложены еще в 1920 г.

В качестве верхней временной границы использован 1936 г. – год введения Конституции СССР, принятие которой повлекло за собой ряд значительных изменений в организации деятельности городских советов.

Для более глубокого понимания процесса становления системы городских советов иногда выходим за пределы хронологических рамок.

**Территориальные рамки исследования** включают пять городов Приенисейского края – Красноярск, Ачинск, Минусинск, Канск, Енисейск, – как окружных центров Енисейской губернии (до 1925 г.), районных центров Сибирского края (в 1925–1930 гг.), Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского края (1930–1934 г.)<sup>15</sup> и Красноярского края (после 1934 г.).

Неустойчивость административного деления исследуемого региона в 1920–1930-е гг. определила необходимость в данном исследовании применить термин Приенисейский край.

**Научная новизна работы.** Представленное исследование является первым обобщающим трудом по истории организации городского управления на территории Приенисейского Края в 1921–1937 гг., структуры

---

<sup>15</sup>Азадовский М. К. Сибирская советская энциклопедия / М. К. Азадовский, А. А. Ансон, М. М. Басов, В. Г. Болдырев, Н. Д. Бушмакин, В. Д. Вегман, В. А. Ветров, А. Я. Голышев, Н. В. Гутовский, П. Л. Драверт, М. В. Зайцев, П. К. Казаринов, В. А. Каврайский, В. П. Косованов, Г. А. Краснов, Г. В. Круссер, П. Н. Крылов, В. Н. Махов, Г. И. Черемных. М.: Правда, 1932 г. 896 с.

и руководящего кадрового состава в исследуемый период. В исторической науке отсутствует комплексный объективный анализ данной проблемы. Следовательно, новизна определяется введением в научный оборот новых и малоизученных архивных документов, обобщением материала по проблеме, проведением системного анализа без идеологического влияния. Что позволяет по-новому рассмотреть многие вопросы, связанные с данной тематикой исследования.

**Практическая значимость работы.** Практическая значимость исследования заключается в обогащении содержания дисциплин «Отечественная история», «История России», «История Сибири», «Краеведение», общих и специальных курсов и учебных пособий по истории региона Сибири. Результаты данной работы могут быть использованы в целях пополнения общедоступной исторической информации в экономической, социальной и культурно-просветительной сферах.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования историко-правового опыта деятельности городских советов на территории Приенисейского края в 1921–1936 гг., изученного в работе, при проведении преобразований местного управления на современном этапе.

**Апробация работы.** Основные положения и базовые идеи дипломной работы были изложены автором в виде доклада на международной студенческой конференции «Перспектив свободный»<sup>16</sup>. А также опубликованы две статьи в журналах « (РИНЦ)»<sup>17</sup>.

**Структура работы.** Исходя из логических оснований, работа имеет следующую структуру: введение, основная часть, состоящая из двух глав, каждая из которых делятся на параграфы, заключение, список использованных источников и литературы.

---

<sup>16</sup>

<sup>17</sup>

# 1. Организация и структура городского управления на территории Приенисейского края в 1920–1937 гг.

## 1.1. Исторические особенности организации городских советов.

На всем протяжении развития советской государственной организации «городские Советы рабочих депутатов» были наименее установившимся типом организации, но в то же время самым давним по времени возникновения и одним из наиболее важных органов в деле социалистического преобразования общества.

Впервые горсоветы в истории нашего государства возникают во время революции 1905 г. в качестве органа борьбы за политическую власть. В книге Л. Д. Троцкого «1905 год» ярко запечатлен ряд чрезвычайно важных черт в понимании их природы «Совет Рабочих Депутатов возник, как ответ на объективирующую, ходом событий рожденную, потребность в такой организации, которая была бы авторитетна, не имея традиций, сразу охватила бы рассеянные стотысячные массы, почти не имея организационных зацепок, которая объединила бы революционные течения внутри пролетариата, была бы способна на инициативу, и автоматически контролировала бы саму себя...»<sup>18</sup>.

В то же время В. И. Ленин, говоря о городских советах, подчеркивал, что это был не парламент и даже не орган пролетарского самоуправления, а боевая организация для достижения определенных целей, в частности, революционных<sup>19</sup>. Но депутаты Советов рабочих депутатов имели участвовали в управлении коммунальном хозяйством, оказывали помощь безработным, занимались организацией рабочей самообороны (рабочей

---

<sup>18</sup> Л. Троцкий «1905». стр. 106. Изд. Гдагол«ва, 1908 г.

<sup>19</sup> Ленин. Собрание сочинений, т. 7, стр. 40.

милиции), а также регулировали поставки продовольствия для многотысячной рабочей массы<sup>20</sup>.

Возникшие в период революции 1917 г. Советы рабочих и солдатских депутатов преемственно заняли те же позиции, что и городские Советы 1905 г. За ряд месяцев они достигли крупных результатов, главным образом, в отношении укрепления своего политического значения, широкого распространения своей организационной сети вплоть до проникновения ее в деревню в лице Советов крестьянских депутатов и объединения их под своим влиянием. Будучи органом политического контроля в отношении всех правительственных учреждений и местного самоуправления, а также органом политической агитации и организации рабочих, солдатских и крестьянских масс, городские Советы этого периода, с другой стороны, не заменяли собой органы городского самоуправления, тогда еще работавшие городские думы, и посылали в «обновленный» их состав определенное количество делегатов. Само название «городские Советы» прививается к ним лишь через некоторое время – с появлением сельских Советов<sup>21</sup>.

Следовательно, Советы рабочих депутатов дооктябрьского периода являлись аппаратом агитации и осведомления, орудием сплочения широких пролетарско-демократических масс.

После Октябрьской революции, когда Советы стали органами власти, уничтожившими немедленно все прежние правительственные учреждения, горсоветы стали создавать свои исполнительные комитеты (горисполкомы). С этого времени Советы рабочих депутатов (далее также – СРД) преобразовались в полноценные органы городского управления и хозяйства, становясь на место прежних городских дум и управ, но уже с большей компетенцией и с более демократической организацией<sup>22</sup>. Однако руководивший организацией и деятельностью органов Советской власти на местах – Народный Комиссариат Внутренних Дел (далее также – НКВД) – с

---

<sup>20</sup> Г.С.Михайлов Основные моменты в развитии Городских Советов Институт советского права №2 С. 35

<sup>21</sup> Стучка П.И. Учение о советском государстве и его конституции. М., 1929. С. 60.

<sup>22</sup>

самого появления горисполкомов считал их излишней организацией и в ряде своих циркуляров и телеграмм настаивал, чтобы городские Советы не создавали своих, отдельных от уездных, исполкомов<sup>23</sup>.

При этом ряд постановлений НКВД в области финансов невольно создавал почву для развития Горсоветов, так, например, в официальном разъяснении «На какие средства должны существовать Советы» было указано три источника:

1. Советы должны изыскать источники средств существования на месте, путем беспощадного обложения имущих классов;
1. Советы получают от центра, как административные органы, только небольшие суммы, в размере сметы 1916 г.,
2. как хозяйственные органы, Советы живут на те поступления, какими пользовались земство и город и устанавливают новый добавочный прогрессивно-подходный налог».

В городах объекты обложения и по первому и третьему пункту имелись в достаточном количестве, что и стимулировало самостоятельное существование городских Советов и их исполкомов, но встречало естественное противодействие в губернских уездных исполкомах.

Развитию Горсоветов содействовал декрет от 21 декабря 1917 г. о двухсот миллионном кредите на нужды городов и земств, из которого большие суммы пошли в пользу городов, что, безусловно, создавало почву для роста влияния Горсоветов<sup>24</sup>.

Конституция РСФСР, принятая Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г., открывает новый, конституционный, этап в развитии городских Советов. Построение всей Советской системы по Конституции опирается, как на прочный и незыблемый фундамент, на городские и сельские советы. Согласно статьи №57, предписывалось образование Советов во всех без исключения городах. Каждый городской Совет избирал

---

<sup>23</sup>Г.С.Михайлов Основные моменты в развитии Городских Советов Институт советского права №2 С. 41

<sup>24</sup> Г.С.Михайлов Основные моменты в развитии Городских Советов Институт советского права №2 С. 42

из своей среды исполнительный орган (исполнительный комитет), всецело ответственный перед избравшим его советом (ст. 68). Важно, что Конституцией РСФСР (1918 г.) определены границы ведения Советов как высшей власти в пределах определенной территории (ст. 60). Однако поверхностные формулировки, какими прописаны права и обязанности местной власти, тормозили развитие данного института. Главная проблема заключалась в отсутствии разграничения компетенций между губернскими, уездными и волостными органами власти, с одной стороны, и городскими Советами – с другой<sup>25</sup>.

Так, до начала Гражданской войны горсоветы в России имели широчайшее политическое влияние и «впитывали в себя лучшие силы». Но после окончательной победы большевиков на смену конституционного становления и развития горсоветов приходит период упадка<sup>26</sup>.

В декабре 1919 г. на Всероссийской конференции РКП(б) был поставлен и после длительного обсуждения решен вопрос о слиянии городских исполнительных комитетов с уездными и губернскими<sup>27</sup>.

В 1919 г. количество вновь организуемых горсоветов заметно падает, количество упраздняемых, в свою очередь, неуклонно растет. Причин такого явления было несколько, во-первых, зачастую случалось это в следствие политической борьбы с эсерами и меньшевиками, во-вторых, «согласно Конституции и за малочисленностью населения», из-за недостатка средств, или же недостатка работников. В итоге к концу 1919 г. городские советы сохранились лишь в нескольких десятках городов, хотя и там проявляли себя слабо. Происходило это и в результате сложных финансово-экономических условий, в которые попали города с наступлением периода военного коммунизма, когда они были лишены налогов от торговли и промыслов, доходов от муниципальной недвижимости и были вынуждены существовать на сметные ассигнования из государственного центра, которые шли через

---

<sup>25</sup> Ананов

<sup>26</sup>

<sup>27</sup> Михайлов

губернский центр, игравший теперь решающую роль в отношении городских Советов.

На смену первому периоду в истории горсоветов – эпохе конституционного становления и развития – приходит период упадка, когда горсоветы – по образному выражению Г. С. Михайлова, агонизируют<sup>28</sup>, и вместо них решающую роль в советском строительстве играют исполкомы, управляя через свои отделы коммунальным хозяйством<sup>29</sup>.

VIII Съезд Советов, состоявшийся в 23–29 декабря 1920 г., своей резолюцией постановил, что упадок и замирание деятельности горсоветов вызвали опасения, что пульс коммунальной жизни в этих основных цитаделях революции совершенно перестанет биться, поэтому необходимо обратить серьезное внимание на регулярные перевыборы городских советов, а также образовать городские советы во всех поселениях городского типа и созывать пленумы не реже двух раз в месяц.

В Приенисейском крае 1920 г. был временем становления советского городского самоуправления. В течение года были проведены выборы в горсоветы Красноярска, Канска, Ачинска и Минусинска, формирование и деятельность которых в условиях послевоенного восстановления мирной жизни имела ряд трудностей.

В г. Красноярске качество работы депутатов горсовета находилось в плачевном состоянии, думали они только о себе, проблемы города их интересовали в меньшей степени. Посещаемость заседаний была редкой, работа в горсовете шла самотеком, точнее не шла совсем. Однако еще хуже дела обстояли в работе секций городского совета, где за это время от народных избранников не был потребован ни один отчет о проделанной работе<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup>

<sup>29</sup>

<sup>30</sup> Бердников Л.П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. Красноярск, 1996. С.59–60.



Развернувшаяся в стране с 1921 г. Новая экономическая политика не была подкреплена четко разработанными правовыми документами, до сих пор отсутствовал закон о городских Советах. В адрес центральных властей из г. Красноярска поступает критика по причине того, что они при формировании местного бюджета, сделали это недостаточно решительно. Вместо того, чтобы определить одновременно нужды и источники их покрытия, центр растянул процесс формирования местного бюджета, устанавливая в каждом изданном один за другим декрете все новые и новые статьи местных расходов. Приходящие с большим опозданием инструкции и постановления создавали немалые трудности с выполнением губернского бюджета<sup>31</sup>.

Архивные материалы свидетельствуют, что депутаты красноярского городского Совета пятого созыва на одном из собраний, 28 ноября 1922 г., открыто указывали на «устаревшую риторику», которой прописаны цели деятельности горсоветов. Во время торжественного заседания председатель горсовета П. К. Голиков в присутствии 128 человек заявил: «До сих пор за спиной нашей стояли враги, борьба с ними и оборона интересов трудящихся была нашим первым и главным делом, теперь врага мы смели и перед горсоветами новый фронт – преодоление хозяйственной и транспортной разрухи, подрывающих благополучие трудящихся. Политические обстоятельства до сих пор заставляли центр предрешать каждый наш шаг здесь на местах и чем строже мы выполняли их директивы, тем полнее осуществляли требования тогдашнего политического момента. Теперь другое время. Перед нами стоит огромной важности практическая деятельность по восстановлению местного городского хозяйства»<sup>32</sup>.

По мере перехода от вооруженной борьбы к мирному строительству расширялся и менялся круг вопросов. И первостепенными целями работы

---

<sup>31</sup>

<sup>32</sup> ГКБУ ГАКК. Ф.: П-1 «Енисейский губернский комитет РКП(б), г. Красноярск, Красноярский край». Д.340. Л. 11–12.

городских Советов уже выступала необходимость практической работы в области городского коммунального хозяйства и городского строительства. Перед депутатами в связи с необходимостью восстановления хозяйственной жизни города, стояли задачи по ремонту улиц, мостов, особенно тех, которые связывали окраины с центром города. Жителям нужны были новые водопроводные колонки, свет, канализация и тепло. В области жилищной политики необходимо было закрепить за предприятиями и рабочими муниципальные дома, а также предоставить льготные условия для строительства тем гражданам, которые были готовы обеспечить себя жильем самостоятельно. Многие вопросы требовали неотложного решения и в области социального обеспечения. Малоимущие, многодетные семьи нужно было обеспечить лекарствами. Необходимо было открыть детские дома, дома матери и ребенка. Для рабочих Красноярска организовать дом отдыха. В кратчайшие сроки нужно было обеспечить инвалидов войны и труда протезами, все это требовало больших бюджетных средств.

Однако масса трудностей, встававших перед депутатами: отсутствие собственного исполнительного комитета, бюджетных прав (до января 1922 г. ни один депутат не входил в состав Бюджетной комиссии при губернском исполкоме), возможности проводить собственные постановления – не позволяли своевременное принимать необходимые меры и на должном уровне выполнять свои обязанности<sup>33</sup>. Осложняло работу горсоветов и политика военного коммунизма, которая к 1920 г. находилась «на излете»<sup>34</sup>. В городах Приенисейского края шло закрытие вольных рынков, финансы были парализованы, проводились съезды и пленумы, но никаких улучшений жизни не происходило, напротив, все больше и больше нарастал кризис. Местное управление не играло практически никакой роли, все «нити» управления переходили в руки государства. Создавшееся положение в

---

<sup>33</sup> ГКБУ ГАКК. Ф.: П-1 «Енисейский губернский комитет РКП(б), г. Красноярск, Красноярский край». Д.340. Л. 25 – 26.

<sup>34</sup> Бердников Л.П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. Красноярск, 1996. 55с.

Приенисейском крае подтверждало общероссийскую тенденцию «наибольшего замирения городских советов», происходившую в 1920г.<sup>35</sup> Ввиду всех этих трудностей назревала острая необходимость реформирования системы городского управления.

26 января 1922 г. ВЦИК издает закон о горсоветах – «Положение о Советах губернских и заштатных городов и поселков городского типа»<sup>36</sup>. Его принятие было важным этапом в развитии городских советов, как первый специализацией нормативно-правовой акт, регулировавший их работу.

Положение 1922 г. имело ряд существенных недостатков:

Во-первых, необходимо отметить расхождение положения о горсоветах с Конституцией РСФСР в двух основных пунктах. Первое противоречие между Конституцией и действующим положением заключается в различии структуры исполнительного органа горсовета. По Конституции для текущей работы городской совет избирает из своей среды исполнительный орган, который «всецело ответственен перед избравшим его советом». Положение же о горсоветах (§ 8), вопреки ст. 58-й Конституции провозглашает и закрепляет отнятие у горсовета самостоятельных исполнительных органов.

Во-вторых, Конституции и положения касается отделов городского исполнительного комитета. По Конституции (ст. 63) при советах (городских и сельских), исполнительных комитетах областных, губернских (уездных и волостных) образуются соответствующие отделы, таким образом, создавая весьма громоздкий и параллелизирующий рабочий аппарат. По положению же для упрощения рабочего аппарата отделы образуются только при горисполкоме.

Серьезным недостатком положения стало и то обстоятельство, что оно не соотносилось с действующими положениями об уездных и губернских

---

<sup>35</sup> Бердников Л.П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. Красноярск, 1996. 52с.

<sup>36</sup>

органах власти, принятыми практически одновременно с ним в 1922 г. Согласно этим актам разрешение всех вопросов городского хозяйства и благоустройства находилось в ведении соответствующих отделов их исполкомов. Причем ни в одном из трех цитируемых законов даже не затрагивались проблемы разграничения полномочий и размежевания сфер деятельности городских Советов, с одной стороны, и уездных и губернских исполкомов – с другой<sup>37</sup>. Данное положение отражало тенденцию концентрации власти в связи с усложнением деятельности государственного аппарата, что было важно на начальном этапе новой экономической политики<sup>38</sup>.

Предметы ведения городских советов в положении прописаны очень поверхностно, включают устаревшие формулировки, оставшиеся с начальных этапов существования данного органа власти (охрану революционного порядка регулирование продовольственных вопросов), вопросы же коммунального хозяйства практически не упоминаются, что лишает данный орган власти возможности эффективного решения вопросов по хозяйственному восстановлению города, которые являлись первостепенными как на территории всей России, так и на территории Приенисейского края в частности<sup>39</sup>.

Кроме того, Положение обходит молчанием вопросы отсутствия бюджетных прав у горсоветов и возможности издавать обязательные постановления, это право по-прежнему принадлежит губернским и уездным исполкомам и их президиумам. Однако несмотря на все перечисленные недостатки, это был первый специальный закон, регламентирующий работу городских советов, который в последствии дополнялся и усовершенствовался.

На территории Приенисейского края, на проходившем с 5 по 9 декабря 1922 г. Четвертом губернском съезде советов рабочих, крестьянских и

---

<sup>37</sup> Ананов И.И. *Обзор действующего положения о городских Советах*. М., 1925. № 1. С. 66 – 69.

<sup>38</sup> Кожин И.М. *Горсоветы и организация коммунального хозяйства в опытных округах*. М., 1930. С. 29.

<sup>39</sup> Архив

красноармейских депутатов, на основе принятого ВЦИК Положения, с небольшими изменениями было принято «Положение о Красноярском городском Совете», которое отныне четко регламентировало местное самоуправление<sup>40</sup>:

1. Красноярский городской Совет работает в компетенции, установленной разделом III параграфами 13 и 14 «Положения о губернских, уездных заштатных городах» от 26 января 1922 г.;
2. образовать отдельный от президиума губисполкома президиум горсовета. Президиум избирается горсоветом в составе 5 человек, причем председателя его рекомендуется вводить в президиум губисполкома;
3. всю работу горсовет осуществляет через городской отдел коммунального хозяйства, через избранные из среды членов горсовета комиссии, через районные управления милиции под наблюдением губернского отдела управления;
4. вокруг городского Совета объединяется ведение дел школ, детдомов, больниц, домов инвалидов и др. учреждений, перешедших на местные средства. Президиум горсовета является распорядителем всех кредитов, отпущенных по городской смете;
5. все обязательные постановления президиума горсовета по г. Красноярску подлежат утверждению пленума горсовета и проводятся в жизнь установлением специальной инструкцией губисполкома порядком;
6. штатными комиссиями считаются: финансовая, земельная, жилищная, пожарная, школьная, санитарно-врачебная, социального обеспечения, общего благоустройства, коммунальных предприятий и военных;
7. при горсовете могут организовываться секции, применительно к указанному выше положению ВЦИК от 26 января 1922 г.

---

<sup>40</sup> Бердников Л.П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. Красноярск, 1996.С. 66.

Введение данного документа давало шанс пролетариям города реально влиять на ход не только хозяйственной, но и политической жизни губернского Красноярска, однако ввиду некоторых причин успешной и слаженной работы совета достигнуть удавалось не всегда. Но несмотря на трудности, IV Енисейский съезд советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов имел крупное значение как в экономической, так и в политической истории Приенисейского края.

В мае 1925 г. XII Всероссийским съездом советов был утвержден новый текст Конституции РСФСР. Ее принятие решило одну из наиболее острых проблем в сфере городского управления. У горсовета официально появился свой собственный исполнительный комитет. Теперь для текущей работы, советы депутатов в городах избирают из своей среды исполнительный орган на основаниях, установленных ВЦИК.

В конце 1924 г. было созвано совещание по советскому строительству при центральном исполнительном комитете, в работе которого была задействована большая часть партийной элиты страны, в том числе и местные работники. Целью работы комитета стала разработка новой политической стратегии, направленной на углубление НЭПа и, соответственно, развитие децентрализации, создание эффективной администрации на местах. В рамках Совещания создавались отдельные комиссии, одна из которых – Комиссия по административно-хозяйственным функциям городских советов, которая провела масштабное анкетирование, после обработки которого было представлено новое Положение о городских советах, согласно которому городской совет объединял законодательные и исполнительные функции в отношении учреждений и организаций, находящихся на счете городского бюджета и имеющих исключительно городское значение, а в отношении структур, которые действовали в пределах городской черты, имел контрольно-совещательными полномочия. В компетенцию городского совета входило издание обязательных постановлений. Ему предоставлялся статус юридического лица, который

порождал комплекс имущественных и бюджетных прав, в частности возможность заключать займы, организовывать коммунальные банки.

Положение 1925 г., объявлявшее городские советы высшей властью в пределах подведомственной территории, считается одним из важнейших законодательных актов, заложивших основы советского городского самоуправления. Они получили реальные возможности участия в сфере управления, охраны государственного и общественного порядка право издавать постановления, образовывать избирательные комиссии, определять избирательные районы и порядок проведения выборов<sup>41</sup>. Однако, с точки зрения некоторых исследователей, эти меры были несвоевременны, к этому времени деятельность местных Советов уже была заражена вирусом бюрократизма, который, по всей видимости, передался от местных органов власти Российской империи<sup>42</sup>.

Тем не менее, к 1926 г. эффективность деятельности горсоветов заметно повысилась, что связано также с выходом декрета «О выделении самостоятельных городских бюджетов»<sup>43</sup> 1926 г., согласно которому городские Советы наконец-то получили бюджетные права и возможность прямого участия в решении хозяйственных проблем на подведомственных им территориях<sup>44</sup>.

Со второй половины 1920-х гг. происходит смена государственного курса, несмотря на все предыдущие успехи, достигнутые в результате дарования местной власти некоторой самостоятельности, наступает период укрепления административно – командной системы в СССР. В апреле 1927 г. XV партконференция ВКП(б) объявила смену курса государства. С 1928 г. начинаются «чистки» аппаратов горсоветов, касались они не только рядовых работников, но и председателей, например, Н. Ф. Карпухин председатель

---

<sup>41</sup>

<sup>42</sup> Попов М.Ю. Местные советы советского государства между конституциями СССР 1924 и 1936 гг. (организационно правовой аспект). Исторические науки и археология, 2017. С 60.

<sup>43</sup>

<sup>44</sup> Говоренкова Т.М. Кто в городе хозяин? М., 1989. № 16. С. 76-80.

красгорсовета, был снят с позором с рабочего места, что встревожило весь город.

В это же время принимается новый финансовый закон, введивший принцип остаточного финансирования местных хозяйств. Происходит лишение Городских советов финансовой самостоятельности, т.к. основные источники формирования городского бюджета, предприятия объединяются в тресты, а в свою очередь тресты в 1932 г. оказываются в подчинении отраслевых промышленных наркоматов, что окончательно лишает горсоветы организационно-экономической связи с объектами промышленности. В результате чего, самостоятельность местных Советов все чаще стала сводиться к «показухе»<sup>45</sup>. Отражая это явление, один из советских работников того времени говорил: «Эта централизация сводится к тому, что мы сейчас не можем израсходовать ни одной картошки, ни дюйма леса, не можем кирпича израсходовать – все планируется из Москвы»<sup>46</sup>.

На состоявшемся в апреле 1928 г. втором Сибирском краевом совещанием работников городских и поселковых Советов, были подведены итоги политики «оживления», но успешных итогов названо не было, напротив к ним прибавился ряд новых проблем. К началу 1930-х гг. вышеперечисленные государственные меры привели к тому, что управление на местах, сохраняя пережитки прошлого, не соответствовало ни времени, ни центральной системе власти, а также восстановленной после НЭПа государственной собственности. В связи с чем в 1933 г. было принято новое «Положение о городском Совете»<sup>47</sup>, где городские Советам снова передаются прежние обязательства и они, прежде всего, являются «органами диктатуры пролетариата, призванным проводить политику центра на местах». Это событие ознаменовано окончательным огосударствлением местной власти, в этот период произошло полное отдаление воли местных жителей от принятия

---

<sup>45</sup> Попов М.Ю. Местные советы советского государства между конституциями СССР 1924 и 1936 гг. (организационно-правовой аспект). Исторические науки и археология, 2017. С 60.

<sup>46</sup>

<sup>47</sup> Положение о городском Совете от 20 янв. 1933 г. // СУ РСФСР. 1933. №29. Ст. 103.



решений местного значения. Городские Советы, как и другие органы местного самоуправления отдают предпочтение воле центральной власти в принятии решений, происходит их полное подчинение центру. Этот процесс вызвал критику в нелегальной политической литературе. Так, М. Н. Рютин, излагая платформу «Союза марксистов-ленинцев» говорит о кризисе советов. Также отмечал, что «выборность Советов заменена, назначенством». На местах теперь сидят люди, которые слышат не голос масс, а только мнение начальства. Городские советы смотрят не вниз, а вверх, люди были готовы «по указке сверху» на все что угодно, прикрываясь именем и волей этих масс». Выводом ко всему служит высказывание автора – «Советы превратились в органы подавления воли народных масс»<sup>48</sup>.

Конец 1933 г. в РСФСР был ознаменован важным событием, повлиявшим на изменение функционирования системы низового советского самоуправления – старые территориальные единицы (губернии, уезды, округа) были упразднены, закончился переход к областному (краевому), окружному, районному делению, что привело к перераспределению тяжести всей работы, которая теперь ложилась на органы местного самоуправления<sup>49</sup>. И если ранее многие обязанности были прерогативой окружных и губернских советов, то теперь они полностью переходили к районным советам, им были переданы все права и обязанности, а также финансово-материальная база. Положение 1933 г. закрепляет появление двух типов горсоветов – республиканского, областного, краевого и районного подчинения.

В 1936 г. была принята новая Конституция СССР<sup>50</sup>, которая вносила изменения в работу местных органов власти, что привело к тому, что в городах и сельских поселениях фактически происходила ликвидация всего местного самоуправления. Так Советы рабочих, крестьянских и

---

<sup>48</sup> Яковлев А.Н. Реабилитация: Политические процессы 30-50-х годов. М., 1991. С. 48

<sup>49</sup> Манаков А.Г. Изменение административно-территориального деления Северо-Запада России в советскую эпоху. Псков, 2015. С. 72 – 88.

<sup>50</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2002. С.96.

красноармейских депутатов переименовывались в советы депутатов трудящихся, которые определялись как представительные органы государственной власти. Пленумы городского совета были переименованы в сессии, президиумы горсовета упразднены, а вместо них образовывались исполкомы, которые считались органом государственного управления. Съезды советов новой Конституцией также упразднены.

Правительство принимало все необходимые меры, дабы усилить вертикаль управления, добиться максимально жесткой централизации. Принцип демократического централизма теоретически предполагал некую самостоятельность местной власти, но фактически при существовавшей руководящей роли коммунистической партии инициатива снизу была невозможна. Конституции СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. внесли изменения в организацию и структуру органов местного самоуправления и определили порядок их работы на последующие десятилетия.

Таким образом, в истории городских Советов можно выделить восемь основных этапов до принятия Конституции СССР 1936 г.:

- 1) с Первой русской революции 1905 г. до Октябрьской революции 1917 г. Когда Советы рабочих депутатов действуют в качестве органа борьбы за политическую власть. Являются аппаратом агитации и осведомления, орудием сплочения широких пролетарско-демократических масс;
- 2) с Октябрьской революции 1917 г. до издания Конституции РСФСР 1918 г. Советы рабочих депутатов превращаются в полноценные органы городского управления и хозяйства, занимая место городских дум и управ, но с большей компетенцией и с более демократической организацией;
- 3) конституционный период горсоветов (1918–1919 гг.). Конституция РСФСР 1918 г. установила, что Совет является высшей властью в пределах подведомственной ему территории, а также впервые, хотя и

- довольно абстрактно регламентировала порядок выборов, структуру и функции городских Советов;
- 4) период распада и замирания горсоветов (1919–1920 гг.). Происходит исчезновение городских Советов во многих городах, решающую роль в сфере местного управления начинают играть уездные и губернские исполнительные комитеты;
  - 5) период начала «оживления» горсоветов с 1921–1925 гг. Происходит принятие Положения о городских советах 1922 г. – первого специального нормативно-правового акта, регулировавшего их работу. Положение закрепляет слияние городских и губернских или уездных исполнительных комитетов, что тормозит их работу.
  - 6) с 1925–1927 гг. время наибольшего «могущества» городских советов. Принятое в 1925 г. положение обеспечивает горсоветы реальными возможностями участия в сфере управления, охраны государственного и общественного порядка, правом издавать постановления. Постановление 1926 г. дарует горсоветам бюджетные права.
  - 7) 1927–1933 гг. период «чисток» Советов. Происходит «обезглавливание» городских Советов. Наступает период полного «огосударствления» местной власти;
  - 8) 1933–1936 гг. Появление двух типов горсоветов – республиканского (областного, краевого) и районного подчинения. Происходит реформа административно-территориального деления, упраздняющая старые территориальные единицы – уезды, губернии и округа, центр тяжести местной работы перемещается с соответствующих исполнительных комитетов на «плечи» городских Советов.

## 1.2. Структура городских советов в Приенисейском крае в 1921–1936 гг.

Городские советы на территории Приенисейского края в 1921–1936 гг. не имели постоянной структуры, она изменялась в зависимости от политической ситуации на основании нормативно–правовых актов, принятых высшими органами власти РСФСР.

По Конституции 1918 г. и Положению 1922 г. в городах с населением менее 10 000 жителей вместо городских Советов должны были образовываться сельские. Организация сельских Советов в таких городах вносила ряд затруднений, так как сельские Советы не обладали правами, достаточными для управления городским хозяйством, значительно более дифференцированным, чем общественное хозяйство в деревне. Поэтому зачастую исполнительные губернские или уездные комитеты в таких случаях предпочитали совсем обходиться без Советов, управляя мелкими городами самостоятельно. В таком случае, трудящиеся таких городов в организации управления почти не участвовали или участвовали лишь косвенно – в форме выборов делегатов на съезды Советов.

Положение 1925 г. вводит новый порядок формирования Советов, теперь они образуются во всех без исключения городах и рабочих посёлках и являются высшими органами власти на данной территории, объединяя все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве. Однако, в качестве исключения положение допускает возможность организации сельских Советов в городах. Признаком для организации сельских советов в городах указано «небольшое население».

Территория горсовета ограничена утверждаемой в определённом порядке городской чертой. Население вне этой черты в выборах не участвует. До введения Положения 1925 г. иногда в горсовет входили представители многих поселков, расположенных часто на значительном расстоянии от города. Соответственно их участие было формальным и не могло дать

реальных результатов, так как из-за дальности расстояния депутаты почти не участвовали в работе Совета, а Совет, в свою очередь, не обслуживал такие поселки.

**Пленум.** Основной формой организации городского совета является общее собрание его членов – пленум.

Первый пленум созывается избирательной комиссией и открывается председателем прежнего состава Совет, осуществляет выборы президиума совета, председателя, мандатной комиссии, а также заслушивает отчет избирательной комиссии. Все пленумы в дальнейшем созываются президиумом совета.

Очередные заседания пленумов, по закону, созываются не реже одного раза в месяц. Фактически эти сроки в городах соблюдались не всегда, так в г. Минусинске в 1925 г. состоялось всего 4 пленума, на которых было решено 17 вопросов<sup>51</sup>. Не лучше дело обстояло и в г. Ачинске, где за 1925 г. было проведено всего 6 пленумов, на которых присутствовало 422 членов городского совета, или 64% от общего числа<sup>52</sup>.

Кроме очередных, могут созываться и экстренные заседания. Они созываются по усмотрению президиума Совета или же по требованию не менее одной трети общего числа членов Совета.

Заседания пленума необходимо было устраивать как можно ближе к трудящемуся населению, например, на местных фабриках, заводах или же в клубах профессиональных союзов. Информация о месте и времени заседаний и повестке дня публиковалась в местной прессе не менее, чем за три дня до проведения пленума. При этом выбор места для заседания должен был быть связан с повесткой дня, чтобы обеспечить возможность участия в заседаниях именно таких групп избирателей, которые более других заинтересованы в правильном освещении и разрешении того или иного вопроса повестки, соответственно в пленумах принимают участие не только члены горсовета,

---

<sup>51</sup> Минусинский архив 10 дело 17 листов с.5

<sup>52</sup> МУ «Архив г. Ачинска». Ф.Р-290.0п.1.Д.587.Л.4.

которым предоставляется каждому совещательный голос, однако решающим голосом пользуются только члены совета.

К полномочиям пленума относятся:

- Избрание председателя городского Совета;
- утверждение городского бюджета, займов и отчетов по исполнению бюджета;
- рассматривает все вопросы местного советского строительства;
- определяет число секций, предметы их ведения, распределяет членов совета по секциям;
- избирает делегатов на съезды советов;
- рассматривает доклады по вопросам местного хозяйства и управления;
- заслушивает отчеты президиума, доклады мандатной комиссии и секций совета;
- утверждает полномочия депутатов;
- рассматривает планы работ пленума и секций.

Данный перечень хоть и имеет довольно общий характер, но не исчерпывает всех вопросов, которые пленум может рассматривать.

Заседание пленума считается состоявшимся только при присутствии не менее половины от числа всех его членов.

Во многих городах РСФСР остро стояла проблема игнорирования депутатами пленумов. В Приенисейском крае в г. Красноярске заседания в 1921 г. постоянно срывались по причине отсутствия кворума, заседания посещали менее четверти депутатов, у которых в последствии был отнят мандат, а их имена «позорно» напечатаны на страницах газеты Красноярский рабочий<sup>53</sup>.

Пленумы, как основная организационная форма советской работы, обеспечивающая прилив к органам советской власти масс пролетариата и

---

<sup>53</sup> №177 1921 г.

непосредственный обмен опыта в работе между избирателями и депутатами, имели огромное политическое значение.

Однако в следствие привлечения к работе пленума чрезмерно большого количество участников, он переставал быть органом делового активного рабочего сотрудничества. Выполняя функцию связи аппарата с массами, значительную политическую роль, пленумы оказывались зачастую бессильными в коммунальных вопросах, требующих детального, порой технического и будничного делового обсуждения в небольших коллегиях. В этом отношении пленумам призваны помочь введенные в 1922 г. секции.

**Секции и комиссии.** Секции горсовета Конституцией РСФСР 1918 г. предусмотрены не были. Они появились только в 1922 г. вместе с принятием первого специального закона о городских советах, о котором подробно говорилось в предыдущем параграфе.

Исследователи, оценивая сущность секций, писали, что это институт, выросший из жизни, из потребностей практики, ощущавшихся повсеместно в связи с невозможностью пленумов справиться с активной советской работой. Совету нужны были эти «щупальца», при помощи которых он мог бы судить о работе в отделах губернского или уездного исполкома не из докладов и отчетов их заведующих на пленуме, а путем непосредственной проработки этих вопросов при участии своих членов<sup>54</sup>.

Секции образуются на основе добровольной записи членов, но участие каждого члена горсовета в одной из секций является обязательным. Это делается для вовлечения членов Совета и широких масс, трудящихся в строительство и практическую работу.

Закон устанавливает наличие обязательных секций, другие образуются Советами городов по надобности. К числу обязательных относятся:

- секция коммунального хозяйства;
- финансово-бюджетная;

---

<sup>54</sup> Ананов

- народного образования;
- здравоохранения;
- кооперативно-торговая.

Фактическое положение с организацией секций гораздо более пёстрое, число секций некоторых городских советов в РСФСР в 1921-1936 гг. доходит до 10 и более. Кроме тех секций, которые включены в перечень как обязательные, имеются ещё секции охраны труда (г. Нижний-Новгород), сельскохозяйственная и по борьбе с тифом (г. Канск), жилищная (Минусинск), охраны здоровья и быта (г. Ленинград), социальной помощи (г. Ростов,-на-Дону), курортная (г. Пятигорск, отдельно от секции здравоохранения), окраинная (г. Краснодар) и т. д.

Работа в секциях происходила под руководством избранного бюро секции, состоящего из трех человек, в качестве исполнительного и распорядительного органа. Здесь обсуждаются все существенные вопросы работы. Допускаются и общие заседания нескольких секций, если вопрос касается нескольких секций.

Заседания проводятся в определенные Пленумом или Президиумом сроки, но обязательно в нерабочее время.

Участие члена Совета в заседаниях секций обязательно, о своей работе в секции он должен докладывать избирателям. На время исполнения поручений секции член Совета может быть освобожден от непосредственных служебных обязанностей лишь по постановлению президиума исполкома<sup>55</sup>.

Секции зачастую работали очень неэффективно. В г. Ачинске в 1925 г. действовали пять секций: РКИ, бюджетно-финансовая, народного образования, здравоохранения, административно-военная. Степень участия членов секции в работе была очень низкой, процентный барьер посещаемости едва превышал 50%<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> С. И. Бессонова, «Как работают секции Совета». Госиздат, 1928).

<sup>56</sup> МУ «Архив г. Ачинска». Ф.Р-290. Оп.1. Д.587. Л.3;



Секция могла образовать комиссии, приглашать сведущих лиц и представителей рабочих организаций, например, членов Комсомола, профсоюзов для ближайшей связи с отдельными частями исполнительного аппарата в соответствующей отрасли управления и хозяйства.

**Комиссии.** Появление комиссий было вызвано обычно возникновением сложных ситуаций в городах, требовавших внимательного рассмотрения и урегулирования. Так, например, во всей России жилищные комиссии появились в 1927 г. по постановлению ВЦИК и СНК, а в Приенисейском крае такие комиссии начали действовать уже с 1922 г., т.к. на территориях Красноярского, Канского, Ачинского уездов в следствии послевоенной разрухи без жилья остались десятки тысяч человек<sup>57</sup>.

Необычная примирительно – конфликтная комиссия действовала в г. Красноярске для урегулирования споров, на почве жилищных споров. С лиц, обращавшихся в комиссию взималась плата в размере от одного до пяти рублей<sup>58</sup>.

Иногда образованные комиссии были совершенно нежизнеспособными, а в некоторых случаях могли заменить собой деятельность секции, подотделом которой являлись. В г. Минусинске, организованная в 1925 г. кооперативно-торговая комиссия не собралась ни разу и не провела ни одного мероприятия, объясняя это сильной загруженностью председателя и большинства членов. Однако другая, бюджетно-налоговая комиссия, провела 6 заседаний и решила 31 вопрос<sup>59</sup>.

**Исполнительные органы городских советов. Президиум.** По Конституции РСФСР 1918 г. горсоветы имели горисполкомы, которые были впоследствии слиты с губернскими или уездными исполкомами.

По Положению 1925 г. в городах для ведения продуктивной работы городского совета и управления городским хозяйством, Совет избирает из своего состава председателя и президиум, подчиненный вышестоящему

---

<sup>57</sup> Бердников с. 54

<sup>58</sup> Красноярский рабочий 1927 г. №242

<sup>59</sup> Минусинский архив 1925 г.

территориальному исполкому, в числе не более 11 человек. Лишь для Москвы и Ленинграда это число определяется особо Президиумом ВЦИК.

Президиум выбирается из числа членов Совета сроком на 1 год. На практике во многих городских Советах президиумы уездного или губернского исполнительного комитета и президиумы городского совета персонально полностью или в значительной части совпадали, что было «шагом назад» ко времени отсутствия у городской власти собственного независимого исполнительного органа и мешало развитию ее деятельности.

Между заседаниями пленума, Президиум является высшим органом власти на территории города или посёлка и, в рамках действующего законодательства, осуществляет все необходимые мероприятия от имени городских Советов. Все важнейшие вопросы городской жизни разрешаются непосредственно в президиуме.

Особые отделы он имеет лишь для непосредственного заведывания городским хозяйством в виде Коммунальных отделов. В остальном, Его исполнительными органами технически являются отделы соответствующего губернского или уездного исполкома, в которых для этого образуются особые городские части; по соглашению с заведующими этих отделов Совет назначает особых заведующих городской работой.

Постановление ВЦИК и СНК «О городских Советах городов, являвшихся центрами краевых и областных объединений, и об их взаимоотношениях с краевыми и областными органами власти» от 30 октября 1929 г. горсоветам было предоставлено право образовывать самостоятельные (дополнительно к коммунальному) отделы: финансов, труда, торговли, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения.

С принятием положения 1933 г. при президиуме городского Совета создавались плановая комиссия и организационный отдел, что напрямую связано с проведением государством политики индустриализации.

Таким образом, городские Советы на территории Приенисейского края в 1921 – 1936 гг. имели следующую структуру: председатель, пленум, президиум, секции и комиссии.

### 1.3. Функции городских советов на территории Приенисейского края в 1921–1936 гг.

Впервые четко определяет предметы ведения и функции городских Советов – Положение 1925 г. – до принятия, которого они фактически сливались с функциями губернских или уездных исполкомов, а также содержали устаревшие формулировки, а другие были намечены декларативно и расплывчато. В трактовке задач горсоветов, прописанных в Положении 1922 г., основные вопросы коммунального хозяйства: о коммунальных предприятиях, жилищный вопрос, об уличном освещении городов и поселков, путях и средствах городского сообщения и многие другие важнейшие задачи не упоминаются, являясь непосредственными функциями ГИК. А все те функции, которые формально по Положению принадлежат горсовету, по существу реализовались не им самим, а губернским исполкомом и его президиумом<sup>60</sup>.

**Организационно-административные функции.** Согласно новому положению первостепенной задачей горсовета выступает связь депутатов с населением посредством привлечения их к работе в секциях и комиссиях, а также в формате «наказ» – «отчет».

Второй не менее важной задачей является обеспечение в пределах города революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности (ст. 22). Для выполнения которой горсоветы и их президиумы издают обязательные постановления. Перед изданием необходимо было удостовериться, нет ли по этому вопросу обязательного постановления высшего органа; если было – теряется надобность в издании; если не было, но данный вопрос хотя бы частично был затронут, тогда необходимо предварительно согласовать проект постановления с этим высшим органом. Тем самым создается значительная волокита, которая объясняется неопределённостью компетенций различных советских органов.

---

60

За нарушение обязательных постановлений горсовет может применять взыскания: предупреждения, штрафы, принудительные работы<sup>61</sup>.

Проведение выборов также является задачей горсоветов, они образуют избирательные комиссии по перевыборам, определяют порядок их проведения, устанавливают избирательные районы. Имеют право отвода отдельных членов районных избирательных комиссий.

Отвечают за прием, направление и рассмотрение жалоб на действия всех органов и работников советского аппарата. Занимались организацией различных консультаций организацией юридической помощи населению, которая проводилась через местные органы судебно-следственные органы.

Борьба с преступностью также ложилась на плечи депутатов городского совета, велась она через ГПУ, органы милиции, и судебные учреждения.

Кроме того, именно городские Советы занимались регистрацией актов гражданского состояния – рождение, смерть, бракосочетание, развод и т. д. В связи с чем, отвечали за формирование и хранение архивных фондов, имели право давать обязательные указания архивам о недочетах и необходимых изменениях.

В Приенисейском крае весьма неординарно подходили к решению многих проблем, так в 1922 г. была возрождена должность дворников, которые, однако, должны были не только следить за порядком, но и нести административную функцию – ведать пропиской и выпиской жильцов<sup>62</sup>.

В области судопроизводства – утверждают и отзывают народных судей и следователей – по предыдущему положению эта функция принадлежала исключительно губернским или уездным исполнительным комитетам.

В случае непредвиденных происшествий – члены горсовета принимают меры по предупреждению стихийных бедствий, организуют борьбу с ними и помощь пострадавшим. Главным мероприятием по выполнению этой задачи

---

<sup>61</sup>

<sup>62</sup> Вся красноярская власть

является разработка обязательных постановлений, по привлечению и использованию рабочей и гужевой силы в таких случаях.

В соблюдении декрета «об отдалении церкви от государства», передают в пользование организациям верующих по договорам здания культа и другое имущество, ведут общее наблюдение за выполнением этих договоров и деятельностью религиозных организаций в городском масштабе, действуя через органы милиции.

**Экономические функции.** В рамках финансовой и налоговой области – занимаются составлением городского бюджета, однако фактически они утверждаются в центре, на местах же данная компетенция сводится к праву передвижки кредитов.

Из предоставленных городам бюджетных прав непосредственно следуют значительные права в области управления городским имуществом, предприятиями и учреждениями. Кроме того, Советы, занимаются наблюдением за сбором налогов, установленных центральной властью, надзор осуществляется главным образом через финансовые органы, в частности – через налоговых инспекторов. При необходимости, для удовлетворения нужд города, имеют право устанавливать надбавки к размеру установленных центром налогов в рамках, установленных законом. Занимаются также установлением и сбором местных налогов, к числу которых относятся:

- налог со строений;
- с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям сообщения;
- от сделок, совершаемых или регистрируемых на бирже;
- с золотопромышленных предприятий<sup>63</sup>.

В случае дефицита бюджета, имеют право установления новых налогов или налоговых сборов для решения этой цели городские советы возбуждают ходатайства. Важной задачей была также поддержка всех видов коопераций.

---

<sup>63</sup> Положение 1926 г. о местных налогах

Занимались горсоветы организацией ссудных организаций, в качестве которых выступали преимущественно ломбарды. Для осуществления кредитных операций служило открытие на местах отделений Центрального коммунального банка.

Являясь юридическим лицом, имеют право заключать займы в государственных, частных или кооперативных учреждениях, или же у отдельных лиц, как внутри СССР<sup>64</sup>. Категорически запрещалось осуществлять займы с целью покрытия дефицита бюджета.

В отношении предприятий, которые расположены в городской черте, депутаты имеют право не только заслушать отчет, производственные планы и сметы, но и опротестовать их, что делает предприятия фактически подотчётными горсовету.

Городам передаются предприятия, ранее находившиеся в ведении губернии или уезда. Передача эта до проводилась очень медленно и далеко не всегда в пользу городов – зачастую им передавались бесперспективные предприятия, а более доходные по-прежнему оставались в ведении губернских или уездных органов, происходило это по причине отсутствия специальных положений и инструкций, регулирующих данный вопрос. Основные положения устанавливают, что горсовет имеет право управления подведомственными ему предприятиями, контроля и всяческого содействия. Развитие этой функции в значительной степени зависит от того, насколько успешно удастся втянуть в работу Совета широкие пролетарские массы и с их помощью определить недочёты существующих предприятий, устранить их, определить нужду в новых предприятиях и оценить местные возможности.

**Коммунальные функции.** Наиболее важный аспект деятельности городских советов в указанный временной промежуток. К ним относятся, прежде всего, содержание города в чистоте и порядке, обеспечение

---

<sup>64</sup> Постановление СНК о кредитных операциях местных советов

свалочных мест, борьба с ними в неположенных местах, поддержание порядка на кладбищах.

Организация функционирования городского транспорта, как пассажирского, так и грузового. Проведение мероприятий по пожарной безопасности – чаще всего содержание пожарного обоза с профессиональной пожарной командой или поддержка добровольной пожарной дружины, а также установление специальных противопожарных правил. Осуществление зеленых насаждений в городе, наблюдение за соблюдением строительных правил.

Все вопросы водоснабжения – функционирование водопроводов, канализаций, электростанций.

В рамках решения остро стоящего жилищного вопроса – развитие и контроль коммунального строительства, а также содействие частному строительству, так как оно, способствует увеличению жилой площади и несколько смягчает жилищный кризис. Важнейшие из функций в области регулирования жилищного дела – это установление порядка и размеров оплаты жилых помещений, установление тарифов оплаты коммунальных услуг, организация использования самой жилой площади, прежде всего в коммунальных помещениях, а частично и в частновладельческих.

Являясь полноправным хозяином подведомственных городу территорий, горсоветы отвечают за распределение городских земель – регулируют эксплуатацию и сдачу земли в аренду. Определяют размеры земельной ренты. Отвечают за мероприятия по планировке, межеванию и мелиорации. Горсовет организует собственное сельскохозяйственное производство, организуя совхозы, молочные фермы и т. п., и способствует развитию его другими упреждениями и частными лицами, заботясь об обеспечении скота кормами и ветеринарной помощью.

В Приенисейском крае коммунальные проблемы стояли перед депутатами Красноярского, Канского, Ачинского и Минусинского городских советов наиболее остро, в наследство от старого режима депутаты получили



в ведение ветхие и полуразрушенные здания, в городах остро стояла жилищная проблема.

В г. Красноярске принимались различные меры по урегулированию коммунальных вопросов. В 1921 г. была введена квартирная плата, которая должна была составлять не более 15% от зарплаты рабочего.

После развернувшейся муниципализации жилья, главным вопросом на плановых заседаниях горсовета было «Достаточно ли уплотнены квартиры?»<sup>65</sup>. Для регулирования вопросов расселения, А. И. Бочковым – заведующий коммунальным отделом, было принято решение о введении жилищной комиссии и обязательной квартирной переписи с целью сохранения домового имущества.

В 1930 г. с обострением жилищного вопроса, связанного со стремительным ростом населения (с 58784 человек – в 1923г. до 90282 – в 1930 г.) на одного человека в среднем приходилось всего 3 квадратных метра жилой площади (в 3 раза меньше показателей других городов страны). На очередном заседании горсовета было принято решение активно наступать на спекулянтов, имевших нетрудовые доходы и занимающих коммунальные помещения<sup>66</sup>.

Для облагораживания города в 1928 г. было принято постановление президиума Красноярского городского Совета, согласно которому начался выпуск трудового займа благоустройства, насчитывал он 250 трудов дней, выпускался облигациями в 5 трудов дней и распространялся через депутатские группы горсовета. Все подписавшиеся на заем были обязаны отработать не менее 5 дней на ремонте улиц, помещений и т.д. После держатели облигаций становились участниками лотереи, которую было решено провести в два тиража, с общей суммой выигрыша составившей двадцать одну тысячу рублей<sup>67</sup>. Данная мера способствовала широкому привлечению масс к делу

---

<sup>65</sup> Бердников с. 53

<sup>66</sup> Бердников 79 с.

<sup>67</sup> Красноярский рабочий 1931 27 февраля уточнить номер

благоустройства города и способствовала значительному улучшению его состояния.

В г. Канске при непосредственном участии горсовета был составлен проект планирования города, который предусматривал разделение его на три строительных зоны<sup>68</sup>. Принятие плана позволило регламентировать застройку и восстановление города, а также увеличить его протяженность на 1 км.

**Функции социального обеспечения.** К ним относятся все вопросы, связанные с поддержкой и организацией местного здравоохранения. Проведение мероприятий по борьбе с вирусными эпидемиями и венерическими заболеваниями, вопросы материнства и детства (женских консультаций, организация яслей, детских садов, обеспечение детским питанием, организация молочных кухонь).

В г. Минусинске при взаимодействии работников медицинских учреждений и депутатов городского совета в 1926 г. была проведена эффективна кампания по борьбе с тропической малярией, которой было заражено более 100 человек. Было проведено обследование пораженных болезнью кварталов, поголовное обследование воспитанников детского дома, учеников школ и всех рабочих предприятий. Кроме того, была организована малярийная станция, куда на карантин поместили всех заболевших для лечения, тем самым, удалось успешно предупредить дальнейшее распространение болезни<sup>69</sup>.

Если в городе не имеется или недостаточно аптек – горсовет должен позаботиться об их организации, добиваясь достаточного снабжения населения необходимыми медикаментами.

Важным аспектом является поддержание физической формы населения для чего организуют спортивные мероприятия, посредством особых местных

---

<sup>68</sup> В.А. Крамной История канского района красноярск: Альмагама, 2019 – 264 с. С.95

<sup>69</sup> Архив минусинска лист 32

организаций физической культуры, куда входят и представители ведомств: военного, народного образования, здравоохранения, комсомола и другие.

В рамках социального обеспечения, городские советы оказывают помощь всем нуждающимся – инвалидам войны, нуждающимся семьям красноармейцев и другим людям, по каким-либо причинам нетрудоспособным. Помощь эта обычно осуществляется в форме различных льгот: предоставлением бесплатно или за уменьшенную плату квартир и других коммунальных услуг, доставкой на льготных условиях топлива и т.д. Отвечают депутаты и за содержание домов престарелых, детских домов и приютов. Важным аспектом является борьба с детской беспризорностью.

**Культурно-просветительские функции.** Горсоветы осуществляют содействие поднятию грамотности, культурного развития, политической образованности населения. Ведают вопросами организации и восстановления школ, ликбезов, клубов, театров, кружков, библиотек, кинопередвижек, музеев и других просветительских учреждений.

Если 1920 – 1922 гг. по образному выражению автора статьи «Енисейская губерния за пять лет» были годами борьбы за кусок хлеба, лоскут мануфактуры, за соль и спички – тогда на съездах и конференциях это были основные вопросы, а одним из первых решений красгорсовета было введение карточной системы снабжения (действовала до 1935 г.) и бесплатного детского питания<sup>70</sup>, то к 1925 г. на первое место выходят культурные потребности, «время требует иметь хорошую школу, хорошего учителя, дешевую и полезную для хозяйства книгу. Землекоп требует хорошего врача, соответствующих лекарств. Из хаоса прошлых лет мы вышли»<sup>71</sup>.

Депутатами городских советов Приенисейского края в рамках поднятия культурного уровня региона было сделано очень многое, так, например, в г. Красноярске в 1920 г. силами городского совета и губернского исполкома

---

<sup>70</sup> Бердников. 48 с.

<sup>71</sup> Бердников Л. П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. Красноярск, 1996. С. 100.

была открыта библиотека общества «Самодеятельность»; в 1922 г. был открыт Краеведческий музей, у населения появилась возможность любоваться творчеством земляка Василия Сурикова. Вход в музей стоил 10 тысяч рублей с человека. В 1926 г. решено было поставить памятник Ленину, а также выделить средства на приобретение дома и открытия библиотеки в селе Шушенском. Планомерно депутатами решался вопрос неграмотности населения, к 1928 г. расходы на просвещение за 10 лет увеличились в 52,3 раза, что позволяло наиболее качественно и быстро строить школы, организовывать ликбезы<sup>72</sup>.

В г. Минусинске и г. Ачинске в 1929 г. разворачивается широкая программа по борьбе с неграмотностью населения. Третий минусинский уездный съезд Советов принял решение в течение двух лет обучить грамоте всех неграмотных уезда в возрасте от 14 до 35 лет<sup>73</sup>. От Минусинского городского Совета в адрес Ачинского было сделано предложение провести социалистическое соревнование по ликбезу, в связи с чем в этих городах развернулись различные образовательные мероприятия. Это было высоко оценено Н. К. Крупской в письме, опубликованном в газете «Власть труда». Проводились в городе мероприятия в области культурного возрождения в 1925 г. был организован кружок любителей культуры и искусства. Местным художникам А. Г. Заковряшину, А. П. Моисееву, Н. М. Чистякову была оказана помощь в организации выставки их произведений<sup>74</sup>.

В г. Канске к 1924 г. было открыто 30 школ, все старые школы были отремонтированы<sup>75</sup>. С 1930 г. начала выходить местная газета «Власть советов»<sup>76</sup>.

Благодаря мерам, предпринятым депутатами городских советов, в городах начала просыпаться разрушенная ранее культурная жизнь, вновь начали проводиться книжные базары, «недели удешевленной книги».

---

<sup>72</sup> Бердников с. 85

<sup>73</sup> Власть труда 22 декабря 1929 г.

<sup>74</sup> Ссылка архив

<sup>75</sup> Город над Каном с. 113

<sup>76</sup> С.99 Прокушев. Канск

В г. Красноярске кинотеатр «Арс» с утра до вечера был забит зрителями. Важным культурным событием стал выход собственной красноярской «Вечерней газеты», аналоги которой имелись только в 5 городах центральной России.

**Военные функции.** К ним относятся меры по расквартированию воинских частей и обеспечению коммунальными услугами, а также оказывают необходимое содействие мероприятиям, проводимым военным ведомствам на подотчетной им территории.

**Функции в области национальной политики.** Местная власть обязана своими действиями обеспечивать комфортное проживание национальных меньшинств на подведомственной горсоветам территории. Поэтому первостепенной задачей Советов является выявление представителей нацменьшинств и объединение их в группы по национальному признаку. А также организация для них национальных школ, клубов. В г. Минусинске при проведении избирательной программы в горсовет, агитация татарского населения происходила на их национальном языке<sup>77</sup>.

При анализе отчетов о работе городских советов в г. Минусинске<sup>78</sup> и г. Красноярске<sup>79</sup> за 1926–1927 гг., было выявлено, что наиболее популярными являлись функции:

1. коммунальные – 35 %
2. административные – 20 %
3. социальные – 20 %
4. экономические – 10%
5. культурно-просветительские – 7%
6. национальные – 3%

Так, лидирующее место здесь занимают коммунальные функции, что связано с потребностью населения городов к восстановлению нормальной

---

<sup>77</sup> Минусинский архив лист 26 дело?

<sup>78</sup>

<sup>79</sup>

хозяйственной жизни, которая была разрушена в связи с обрушившейся на Приенисейской край Гражданской войной.

Таким образом, исходя из проанализированного законодательного и архивного материала, а также материалов местной прессы, городские советы В Приенисейском крае, как и в центральных регионах страны в 1921–1936 гг. имели обширный круг функций в различных сферах: организационно-административной, коммунальной, социальной, культурно-просветительской, военной и национальной.

### 3. Кадровый состав городских советов.

#### 3.1 Избирательные кампания и выборы в городские Советы

На начальном этапе существования городских Советов на территории Приенисейского края порядок выборов депутатов осуществлялся на основании Конституции РСФСР 1918 г., которая определяла, что городах с населением менее 10 тысяч человек депутаты избираются по расчету 1 человек на каждую сотню населения (не менее 3 и не более 50 депутатов на каждое селение). Срок полномочий депутатов на данном этапе был минимален и составлял 3 месяца, что уже в то время оценивалось как абсурд и ошибка местного самоуправления.

Первые выборы в горсовет в г. Красноярске были проведены в апреле 1920 г. по производственному принципу (представители избирались от профессиональных союзов по норме один депутат от 100 избирателей, если же избирателей было 150, они могли представить двух делегатов, если же их было более 251 – трех, **начиная от 351 – четырех. Красноармейские части выбирали одного делегата.** В местной прессе было дано пояснение, что данная система выборов дает возможность наиболее полно представить определённую отрасль хозяйства в Совете и дать ясное осознание рабочему, что, голосуя за свой список, он проведет известных ему людей и именно той профессии, в которой занят сам<sup>80</sup>. Для лиц, неорганизованных в профсоюзы избирательные собрания организовывались по территориальным единицам – районам или участкам.

В июле, спустя три месяца, срок полномочий депутатов истекал, однако важных мероприятий, на основании которых можно было бы сделать выводы об эффективности деятельности депутатского корпуса проведено не было. На заседании губернского исполкома, было принято решение

---

<sup>80</sup> Красноярский рабочий 1920. №62

отступить от основ конституции и провести выборы в ноябре<sup>81</sup>. Для участия в выборах необходимо было иметь членскую книжку от своего профессионального союза. Голосование было открытым.

Выборы считались несостоявшимися, если на них присутствовало менее 35% избирателей<sup>82</sup>. Чтобы быть избранным необходимо было получить большинство голосов. Протесты о неправильном проведении выборов принимались в течении трех дней после их проведения<sup>83</sup>.

На избирательных собраниях кроме депутатов, избирали кандидатов, в количестве одной трети от общего числа депутатов. Депутат и кандидат, пропустившие заседания более 3 раз, исключались из состава городского совета. Большинство собраний в г. Красноярске проходили в клубе Карла Либкнехта<sup>84</sup>

Положение 1922 г. изменило порядок выборов, норма представительства уменьшилась, теперь в городах с населением свыше 10000 жителей Городской Совет избирает по расчету 1 депутат на каждые 200 избирателей (но не менее 50 и не более 1000 депутатов). Срок действия депутатского корпуса был увеличен с трех месяцев до года.

По Положению от 24 октября 1925 г. порядок выборов был изменен соразмерно с количеством жителей города. Так, в городах с количеством жителей свыше 10000 человек избираются городские советы по норме: при населении в 1000 чел. – 1 депутат на 15 избирателей, от 1000 до 3000 – 1 депутат на 20 избирателей и т. д., а от 100 тысяч и более – на 200 избирателей.

Постановлением VIII съезда Советов (1920 г.) вменено было в обязанность производить регулярно выборы городских Советов повсюду, а по Положению 1925 г. – созывать эти Советы на Пленум не реже 1 раза в месяц. Во исполнение этого постановления предложено было всем

---

<sup>81</sup>

<sup>82</sup> Инструкция о выборах гор. и сельских Советов и созыве съезда Советов. Красноярск, 1925. С. 14

<sup>83</sup> Красноярский рабочий 1922 №258

<sup>84</sup> Бердников с. 51



Губисполкомам восстановить городские Советы в тех уездных центрах, где таковые временно, в условиях гражданской войны, бездействовали, а равно приступить к организации их в тех уездах и заштатных городах, где таковые вовсе не были образованы. Это правило строго проводится Положением 1925 г.

Для проведения легитимных и своевременных выборов создается специальная избирательная комиссия. В ее обязанности входил сбор списка лиц, лишенных избирательных прав, рассылка именных избирательных повесток избирателям с сообщением о месте и времени проведения избирательных собраний (в Приенисейском крае это создавало некоторые трудности – в городах катастрофически не хватало бумаги)<sup>85</sup>. В обязанности комиссии входило также наблюдение за порядком выборов, исполнением всех прав и сроков, установленных законом. Ведение наблюдения за тем, чтобы на избирателей не оказывалось административного давления<sup>86</sup>.

Со второй половины 1920-х гг. с началом укрепления вертикали государственной власти серьезных изменений в порядке выборов не происходит, положение 1933 г. не вводит никаких новшеств, однако, на деле, как отмечают исследователи, происходит тенденция «назначенства»<sup>87</sup> кандидатов сверху, которые впоследствии беспрекословно исполняют не столько волю жителей подведомственных им территорий, сколько желание вышестоящих властей.

К выборам допускаются избиратели, начиная с 18 лет. Избирательных прав лишаются по закону: предприниматели, все живущие на нетрудовые доходы, торговцы, служители религиозных всех вероисповеданий не только настоящие, но и когда-либо бывшие ими. Так, в 1923 г. избирательных прав

---

<sup>85</sup> Бердников Л. П. Депутаты Красного столетия

<sup>86</sup> Инструкция о выборах городских и сельских советов. С. 4-5

<sup>87</sup> Савельева И.Г. Современный этап развития местного самоуправления с учетом отечественного исторического опыта: моногр. - М.: Социум, 2001. - С. 186-190.

были лишены 8,2 % жителей РСФСР; в 1924 – 1925 г. – 5,1 %; в 1925 – 1926 г. – 4,8%<sup>88</sup>.

В архивах г. Красноярска, г. Ачинска и г. Минусинска сохранилось огромное количество заявлений с просьбой о восстановлении в избирательных правах. Некоторые из них принимались, но большая часть была отклонена. Поражение в правах ставило крест на дальнейшей профессиональной карьере человека, и он был попросту выброшен «на обочину» жизни<sup>89</sup>.

В г. Минусинске в избирательной кампании 1928 г., в период «чистки партии», из общего числа 24 030 человек трудового населения избирательных прав были лишены 1 074 человека, что составило 4,5% от всех жителей города<sup>90</sup>. Остальные 95,5 % городского населения в возрасте от 18 лет являются полноправными избирателями, имеющими право не только избирать, но и быть избранными, а также право требовать отчеты, давать указания своим депутатам, право отзывать их из советов, участвовать во всей работе советов<sup>91</sup>.

В г. Ачинске в выборной кампании 1926 г. не смогли принять участие более 200 человек, так как были отнесены к категории лишенцев. Из них 70% составили торговцы, а 30% – промышленники<sup>92</sup>. Наличие нетрудовых доходов, занятия в торговой и промышленной сферах – являлись наиболее часто распространённым основанием для лишения избирательных прав. Хотя именно эта когорта населения имела большой опыт в решении хозяйственных вопросов, но по политическим причинам была полностью лишена права избирать и быть избранной.

В итоге в период 1926–1928 гг. число лиц, лишенных избирательных прав, по городу Ачинску составляло уже 2 368 человек<sup>93</sup>, что составляло

---

<sup>88</sup> Чугунов 34 с.

<sup>89</sup> Бердников. Депутаты красного столетия. С. 67

<sup>90</sup> Минусинский архив

<sup>91</sup>

<sup>92</sup>МУ «Архив г. Ачинска». Ф.Р-290.0п.1.Д.-Л.27.

\*МУ «Архив г. Ачинска». Ф.Р-290.0пЛ.Д.353.Л.24.

12,3 % от всего населения города. Данная тенденция свидетельствует о искажении системы выборов и развитии их безальтернативности<sup>94</sup>.

Статистические данные относительно избирательных кампаний за 1922 – 1926 гг. дают почти одинаковые цифры как в РСФСР, так и в Приенисейском крае. Преимущество среди городских избирателей составляют 50,8 % члены профессиональных союзов; неорганизованных в союзы насчитывается 44 %; 4,8 % составляют красноармейцы<sup>95</sup>. В группу организованных избирателей входят все члены союзов вообще: рабочие и служащие, включая всю интеллигенцию; в группу неорганизованных – прежде всего семьи членов союзов, учащиеся, безработные, инвалиды, кустари, ремесленники.

Предвыборная кампания в городах Приенисейского края начиналась за месяц до дня выборов и сопровождалась широкой агитационной программой в местных СМИ, радиогазете, широкую популярность имело оформление стенгазет, люди писали стихи и складывали песни<sup>96</sup>. День проведения выборов считался праздничным днем<sup>97</sup>.

В г. Красноярске перед выборами первая страница газеты Красноярский рабочий пестрит заголовками «Все на выборы»<sup>98</sup>, «Завтра начинаются выборы Крассовета»<sup>99</sup>. Предвыборная кампания сопровождалась широким вовлечением в нее народных масс, различных общественных организаций<sup>100</sup>.

В г. Минусинске для привлечения максимального количества участников в выборах 1928 г. среди женотдела было решено провести концерт, организовать детские комнаты для удобства участия женщин в кампании, продлить работу детских садов на время предвыборной

---

<sup>94</sup> Савельева И.Г. Современный этап развития местного самоуправления с учетом отечественного исторического опыта: моногр. - М.: Социум, 2001. - С. 186-190.

<sup>95</sup> Чугунов

<sup>96</sup> Минус архив

<sup>97</sup>

<sup>98</sup> Красноярский рабочий 1930 №7

<sup>99</sup> Красноярский рабочий 1930 № 281

<sup>100</sup>

компаний<sup>101</sup>. Среди татарского населения Минусинска распространяли листовки на татарском языке с призывом участия в выборах, предвыборное было решено собрание провести за просмотром кинопередвижки с подбором картин о национальной жизни<sup>102</sup>.

Самая главная роль в проведении предвыборной кампании была отведена просветительским учреждениям, которые своим содействием должны были обеспечить максимальную явку избирателей. Для этой цели их представители проводили родительские собрания, учащихся, организовывали театральные постановки, проводили массовую агитацию среди населения, сопровождающуюся лозунгами: «Массы беспомощны, когда они разрознены, они сильны тогда, когда сплочены вокруг партии и советов».

Однако не всегда предпринимаемые меры оправдывали себя, зачастую многими гражданами выборы игнорировались и ожидаемой стопроцентной явки достигнуто не было. При проведении первой избирательной кампании в г. Красноярске при наличии 35 936 потенциальных избирателей, лишь 10 220 человек приняли участие в выборах. Из них 13 чел. проголосовали против всех, 685 – воздержались<sup>103</sup>.

Как пояснили в местной прессе, неудачное проведение выборов и малое количество участников было вызвано плохой агитацией<sup>104</sup>

Важнейшая роль в предвыборной кампании отводилась и самому городскому Совету, который проводил отчётную кампанию о проделанной работе, как в форме монолога, так и в опросно-ответной форме, необходимо было поведать не только о практических достижениях и планах, но и об упущениях и их причинах.

Система выборов радикально меняется с введением Конституции 1936 г. Открытый метод голосования сменяется тайным, а срок действия

---

<sup>101</sup>

<sup>102</sup>

<sup>103</sup> Жизнь красной сибиря 1920 № 4 с. 27

<sup>104</sup> Жизнь красной сибиря 1920 № 4 с. 27

полномочий депутатов Совета увеличивался до двух лет. Количество избираемых депутатов теперь зависело от числа жителей города – один депутат избирался не менее чем от 100 и не более 1000 человек.

На основе изученных нормативно-правовых актов по вопросу избирательного права и выборов в городские советы РСФСР, а также архивных материалов Государственного архива Красноярского края и архива г. Минусинска, сделан вывод, что избирательные кампании, проходившие в Приенисейском крае в период 1921 – 1936 гг. в целом соответствовали тенденциям, которые были характерны для других территорий РСФСР, однако имели и свои региональные особенности, среди которых: отступление от намеченных сроков выборов, наличие особых категорий среди лишенных избирательных прав, а также своеобразные методы агитации, соответствующие особенностям данной территории.

## **2.2. Руководящий кадровый состав городских Советов в Приенисейском крае в 1921–1936 гг.**

Статистические данные относительно деятельности городских Советов, их состава, процесса выборов крайне скудны, так как в большинстве городов не велось правильного учета избирателей в Советы и регистрации членов городских Советов по той форме, какая была предусмотрена НКВД.

Предоставленная всего за три года информация не позволяет сделать вполне обоснованные общие выводы о городских Советах, однако на основании их можно дать общую характеристику состава городских советов отдельных губерний и соотношение числа депутатов городских советов общему числу населения этих городов.

При анализе статистических данных относительно состава городских советов по половому признаку, ярко прослеживается тенденция увеличения в их составе женщин (с 3,5 % в 1920 г. до 11,3 % в 1923 г.). Тенденция роста наблюдается и в последующие годы по всей территории РСФСР, в

Приенисейской Сибири, в г. Красноярске в 1926 г. в горсовет было выбрано 232 человека, заметную роль начинают тут тоже играть депутаты – женщины, они получили 65 мандатов. Также большую роль в городе начинает играть женотдел, в составе которого было «133 кухарки», которые учились управлять городом<sup>105</sup>. В 1931г. впервые в истории Приенисейского края женщина заняла пост исполняющего обязанности председателя красноярского горсовета.

Среди членов городских Советов губернских городов пятую часть всех членов составляет молодая группа, в возрасте 18 – 25 лет. Эта группа постепенно увеличивается, главным образом, за счет депутатов в возрасте старше 40 лет. То же отмечалось и по отношению к составу городских советов уездных городов. Здесь вскрывается явление, несомненно имеющее весьма большое значение в оценке политического положения страны. В состав органов государственной власти, в качестве ее ответственных деятелей, вошло новое поколение. Вероятный средний возраст группы – 21 год. В 1913 – 1914 г. это были лица в возрасте 12–13 лет. Война захватила их в детском возрасте, затем, когда они стали вдумываться и осознавать происходящие события, перед ними развернулись во всю ширь ужасы войн и хозяйственной разрухи. События 1917 г. застали их в возрасте 15 – 16 лет, в тот самый период жизни, когда глубоко внедряется пережитое, когда вырабатываются взгляды на жизнь, закладываются основы мировоззрения. Это новое поколение, физически духовно выросшее в годы войны и революции, уже входит в состав ответственных деятелей государственных учреждений и оттесняет старшие возрастные группы.

Ниже приводится таблица распределения членов городских советов губернских городов по уровню образования. В группе лиц, получивших образование в учебных заведениях, соединены вместе получившие среднее и

---

<sup>105</sup> Бердников Л.П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. Красноярск, 1996. С. 118.

высшее образование в виду незначительного числа лиц с высшим образованием (см. Табл. 2):

Таблица 2. Распределение членов горсоветов РСФСР по уровню образования<sup>106</sup>.

Уровень образования	Годы		
	1920	1921	1922
Высшее и среднее	26,4%	25,5%	27,4%
Начальное	72,6%	72,9%	72,3%
Неграмотные	1%	1,6%	0,3 %

В этой таблице обращает на себя внимание наличие неграмотных членов городских советов. В этих цифрах вскрываются два явления: во-первых, из них видно, какая глубокая непосредственная связь существует между Советами и трудовыми массами, во-вторых, здесь еще раз вскрывается народная темнота – на 1.000 депутатов приходится неграмотных от 8 до 16 человек. В приведенной таблице отмечается понижение процента неграмотных в составе советов.

В Приенисейском крае проблема, связанная с неграмотностью членов горсовета, ощущалась не менее остро. В начале 1920-х гг. несколько депутатов Красноярского горсовета кое-как умели читать и писать. А также каждый из председателей горсовета, работавших в 1920 – 1936 гг. имели низшее образование<sup>107</sup>. Однако горсовет нуждался в образованных кадрах, поэтому местная власть иногда шла на крайние меры, так в состав городского совета входили белогвардейские офицеры, освобожденные из концентрационного лагеря. Благодаря своей грамотности и

<sup>106</sup> Сост. по: Стучка П.И. Учение о советском государстве и его конституции. М., 1929. С.22

<sup>107</sup> Бердников Л.П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. Красноярск, 1996. С. 76.

исполнительности они быстро входили в курс дела и четко выполняли поставленные перед ними задачи<sup>108</sup>.

Основной группой членов городских Советов губернских городов при распределении их по социальному положению являются рабочие, близка по численности к этой группе и группа служащих (куда включаются и лица интеллектуального труда).

Устойчивое большинство в Советах губернских городов в течение своего трехлетия имеют члены коммунистической партии. При этом отмечается постепенное усиление представителей этой партии за счет беспартийных депутатов. В 1920 и 1921 гг. беспартийные депутаты входили в половинном количестве к числу членов РКП, в 1922г. произошло резкое изменение: группа беспартийных депутатов стала в 4 раза меньше, чем фракция коммунистов, что связано с расширением влияния партии. Число депутатов других партий за все 3 года не достигало и 9 человек на 1000 депутатов.

Общее состояние аппарата местных учреждений в Приенисейском крае было удручающим, хотя состав был преимущественно пролетарским, случаи пьянства среди депутатов и других работников госучреждений были довольно частыми. Мизерная зарплата, слабая материальная обеспеченность заставляли брать взятки. Из-за необязательности депутатов нарушалась работа и Красноярского городского совета, так как они то и дело забывали про назначенные мероприятия, из-за чего те срывались или переносились<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Бердников Л.П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. Красноярск, 1996. С. 95.

<sup>109</sup> Бердников Л.П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. Красноярск, 1996. С. 51.



Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Гуманитарный институт  
Кафедра истории России

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой

*М.В. Свешников*  
подпись инициалы, фамилия

« 25 » июня 20 19 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

46.03.01 – История

**Городское управление на территории Приенисейского края  
в 1921–1936 гг.: структура и руководящий кадровый состав**

Руководитель

*Т.Г. Карчаева*  
подпись, дата 25.06.2019  
доцент, к.и.н.

Т. Г. Карчаева

Выпускник

*Д.А. Меньщикова*  
подпись, дата 25.06.2019

Д. А. Меньщикова

Красноярск 2019