

УДК 340

**Григорьева Анна Германовна**

кандидат исторических наук,  
доцент кафедры гражданского права и процесса  
Кубанский социально-экономический институт  
Grigoreva-AG@mail.ru

**Лебедева Анна Дмитриевна**

кандидат юридических наук,  
профессор кафедры общетеоретических  
и государственно-правовых дисциплин,  
Кубанский социально-экономический институт  
anna\_lebedeva\_2010@mail.ru

**Лукин Владимир Корнеевич**

кандидат экономических наук,  
доцент кафедры предпринимательской деятельности,  
Кубанский социально-экономический институт  
[Grigoreva-AG@mail.ru](mailto:Grigoreva-AG@mail.ru)

**Anna G. Grigorieva**

candidate of historical sciences,  
associate professor of civil law and process  
Kuban social and economic institute  
Grigoreva-AG@mail.ru

**Anna D. Lebedeva**

Candidate of Law Sciences,  
professor of department of general-theoretical  
and state and legal disciplines,  
Kuban social and economic institute  
anna\_lebedeva\_2010@mail.ru

**Vladimir K. Lukin**

Candidate of Economic Sciences,  
associate professor of business activity,  
Kuban social and economic institute  
Grigoreva-AG@mail.ru

**ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО КАК ПРЕДМЕТ ВЕДЕНИЯ МЕСТНЫХ  
СОВЕТОВ В ГОДЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

**URBAN ECONOMY AS A SUBJECT OF LOCAL ADVICE IN THE YEARS  
OF NEW ECONOMIC POLICY**

*Аннотация.* В статье раскрываются организационно-правовые основы деятельности местных Советов в период функционирования новой экономической политики (1921-1928 гг.) в сфере городского хозяйства. Анализируются

*принятые в годы НЭП нормативно-правовые акты, определявшие полномочия местных Советов в данной области общественных отношений, официальные материалы советских и партийных органов. Отмечается, что роль местных Советов по большинству вопросов, относящихся к городскому хозяйству, была подчиненной партийным указаниям и в значительной степени зависела от крупных предприятий в городе, являвшихся фактическим владельцем жилого и иного жилищно-коммунального имущества.*

**Ключевые слова:** *местные Советы, новая экономическая политика, городское хозяйство, исполкомы, полномочия, партия.*

**Annotation.** *The article reveals the organizational and legal foundations of the activity of local Soviets during the period of the functioning of the new economic policy (1921-1928) in the sphere of municipal economy. The normative-legal acts adopted during the NEP years, determining the powers of local Lights in this area of public relations, official materials of the Soviet and party bodies are analyzed. It is noted that the role of local councils on most issues related to the urban economy was subordinate to party instructions and largely depended on large enterprises in the city that were the actual owner of residential and other housing and communal property.*

**Key words:** *local councils, a new economic policy, a city economy, executive committees, powers, a party.*

В истории советского государства в целом, и деятельности местных Советов в частности, важное значение имел период новой экономической политики, поскольку она существенно изменила характер складывающихся тогда общественных отношений, в том числе конституционного характера[1, с. 88]. Введение новой экономической политики позволило ускорить переход от бюрократического централизованного управления к экономическому. С этой целью в разной форме использовались: цены, кредит, денежное обращение, рынок, хозяйственный расчет и ряд других экономических инструментов. Он предполагал демократизацию уже сложившейся политической системы, отказ от методов чрезвычайщины, укрепление права и законности[2, с. 141-147]. Наряду с этим шли поиски совершенствования и самого механизма городского управления, а в его рамках определялись более совершенные методы ведения жилищно-коммунального хозяйства.

В этом направлении был принят ряд нормативно-правовых актов. Так, в 1920 г. издается декрет об организации специальных коммунальных отделов при городских, губернских и уездных исполкомах. В 1921 г. появляется декрет о платности коммунальных услуг. В марте того же года президиум ВЦИК предложил использовать, особенно в крупных городах, опыт создания секций Советов. Важную роль в определении задач, структуры местных органов и форм вовлечения населения в их работу сыграли постановление Всероссийского съезда Советов «О советском строительстве» (1921 г.), а также положения: о Советах губернских, уездных и заштатных городов, поселков городского типа и об уездных съездах Советов и их исполкомах[3]. Однако сам процесс трансформации городского управления шел достаточно сложно и противоречиво, и это

касалось всех уровней местного управления [4, с. 79]. Кризис местного хозяйства и отсутствие средств привели к сокращению аппарата местной власти, в результате пошел процесс слияния исполнительных комитетов разных уровней - губернского, уездного и волостного при руководящей роли губернских исполкомов.

Данный процесс негативно сказался на развитии жилищной сферы в городах, поскольку перманентные реорганизации не позволяли сосредоточить внимание на узловых проблемах жилищно-коммунального хозяйства. И не случайно довольно скоро был издан декрет, допускавший выделение особых городских коммунальных отделов в населенных пунктах с более чем 50000 жителей, причем для этого требовалось утверждение НКВД РСФСР [5, с. 88]. Принятое сессией ВЦИК в конце 1925 г. Положение о городских Советах [6] несколько расширило их компетенцию, однако проблемы остались. В соответствии с этим Положением городские Советы депутатов образовывались во всех городах и поселках. Согласно ст. 3 устанавливалось, что «городские Советы в пределах своего ведения являются высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка и объединяют все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве». Однако данное положение в части «высшей» власти, конечно, не соответствовало ни другим нормам, ни тем более фактическому положению дел, так как главным исполнительным органом горсовета являлся не собственный исполком, а председатель и президиум того же горсовета, но при этом горсоветы не имели подчиненного им аппарата, который мог бы фактически осуществлять их волю, как высшей власти на территории города, ведь во многих городах не было специального аппарата непосредственного управления городским хозяйством, а именно городского коммунального отдела. И фактически городским хозяйством управляли те же губернские исполкомы, что отражало складывающуюся вертикаль власти в советском обществе [7, с. 113].

Состояние дел в области развития городского хозяйства было предметом обсуждения на областных и городских совещаниях. На одном из таких совещаний (1926 г.) отмечалось, что «город нужно рассматривать в общей системе хозяйственного строительства как главнейшую часть всего народного хозяйства ... Нельзя строить промышленность, не уделив соответствующего внимания строительству городов. Такие вопросы как жилищные, благоустройства городов, средств передвижения являются в значительной мере базой их развития. Особенно это относится к центральной части страны, где вследствие преобладания промышленности идет быстрый рост городов, где городское хозяйство относительно крупное, и где увязка городского хозяйства с общим хозяйством более чем необходима» [8]. В другом примере при осуждении вопроса о жилищном строительстве, пленум Калужского горсовета (конец 1925 г.) отмечал: «Всего за отчетный год восстановлено жилой площади 1639,80 кв. метров. В 251 случаях работы велись за счет жилотдела, в 269 – в счет квартплаты и в 38 случаях – за счет квартирантов. Во всех случаях работы производились под наблюдением техников и десятников» [9]. Поддержав позицию комхоза, пленум Сухиничского горсовета (октябрь 1926 г.) констатировал, что тот «взял курс на

повышение заработной платы, давая льготы по квартплате беднейшему населению – рабочим и служащим... В связи с ростом жилищной кооперации с 1 июля с. г. передана в жилищные товарищества большая часть муниципального фонда – 520 домовладений, на условиях оплаты арендной платы в размере 25% и производства ремонта... К 1 ноября с. г. должны остаться в непосредственной эксплуатации губкомхоза только здания, занятые госучреждениями, гостиницами и торговыми помещениями»[10].

Следует отметить, что к тому времени городские советы депутатов хотя и рассматривали вопросы развития городского хозяйства на сессиях местных Советов, их влияние было очень низким. Причин этого несколько. В частности, выборы проходили на основе однопартийной системы, в роли единой политической организации выступала Коммунистическая партия – РКП(б)-ВПК(б), которая направляла работу местных Советов, определяла конкретную программу их деятельности (например, в области хозяйственного строительства, осуществления экономической политики и т.п.)[11]. Ее руководящая роль постоянно возрастала – как отмечалось в советской литературе, «ни одно мероприятие по организационно-политическому укреплению Советов не проводилось без указаний партии. Вопросы организационно-политического укрепления Советов, усиление в них руководящей роли партии были всегда в центре внимания Коммунистической партии и неоднократно обсуждались на ее съездах, конференциях и на пленумах ЦК»[12, с. 71]. В этой связи А.И. Лепешкин отмечал, что «по вопросу об отношении партии к Советам ленинизм исходил из того, что политическое руководство Коммунистической партии Советами есть главное условие их успешной деятельности как революционных органов борьбы за диктатуру пролетариата в период до победы социалистической революции в России и как органов государственной власти трудящихся - после победы данной революции и установления Советской власти»[13. с. 57].

Понятно, что при таких условиях о самостоятельности местных депутатов можно говорить весьма условно. Между тем следует заметить, что в первые годы после октябрьской революции 1917 г. советская власть все же признавала местное самоуправление как реальный институт[14]. Это видно, например, по изданиям такого документа, как декрет «Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению» с задачей объединить деятельность всех городских и земских учреждений[15], что предполагало усиление представительных начал в системе местного самоуправления[16, с. 30-34]. Затем последовало обращение НКВД ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов под названием «Об организации местного самоуправления»[17], в котором Советы призывались смелее брать в свои руки решение местных вопросов, и это был один из немногих актов, где советская власть реально пыталась ввести местное самоуправление в современном его понимании[18; 19]. В этом документе указывалось, что «все прежние органы местного управления, областные, губернские и уездные комиссары, комитеты общественных организаций, волостные правления и пр., должны быть заменены соответственно областными, губернскими и уездными, районными и волостными советами р., с., кр. и батрацких депутатов. Вся страна должна покрыться целой сетью советских организа-

ций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций, вплоть до самой мелкой, вполне автономна в вопросах местного характера». Однако в дальнейшем ситуация изменилась, и, как отмечалось выше, местное самоуправление трансформировалось в местное управление, и уже во второй половине 1920-х гг. централизация Советов практически была завершена. В целом такой подход соответствовал политике укрепления административно-командной системы в СССР. Отражая это явление, один из советских работников в 1930 г. говорил: «Практически 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»[20, с. 103].

Один из немногих вопросов, которые реально решали городские Советы депутатов в 1920-е гг., заключался в разработке и реализации местных бюджетов, что позволяло городским властям финансировать и активнее заниматься вопросами городского хозяйства, поскольку выделялись средства, предназначенные, в частности, на ремонт предприятий, школ, больниц, дорог, мостов[21]. Наиболее проблемной была, конечно, проблема жилищного строительства – жилья требовалось в городах все больше и больше. Дело в том, что в первой половине 1920-х гг. шел мощный исход рабочих из города - «обратная миграция», то есть возвращение неудавшихся переселенцев. Так же активно шел процесс «циклической миграции», когда люди приезжали в города в поисках работы, но скоро, по разным причинам, вынуждены были уезжать[22, с. 125]. Одной из причин как раз и была проблема с жильем. Так, в журнале «Современная архитектура» по этому поводу указывалось, что «в городе Надеждинске, металлургическом центре Северного Урала, в 1925 г. 2/3 рабочих являлись текучей массой, приезжавшей на заработок и уезжавшей из-за отсутствия жилья»[23, с. 12]. Позднее, некоторую часть этих бывших городских рабочих и деревенской бедноты вытеснил из деревни НЭП, так как, даже обладая землей, они не смогли ею эффективно распорядиться. Между тем на городских предприятиях требовалась постоянная рабочая сила. И этих рабочих, переезжающих из городов деревню и обратно, нужно было привязать к рабочим местам, привязать к производству, подчинить организующей воли партии. Между тем для власти миграционные потоки нужны были лишь в одну сторону – из деревни в город. Здесь крестьянские массы должны оседать, вливаться в «трудо-бытовые» коллективы и «опролетариваться». Администрация предприятий и учреждений, тем самым, получала возможность предоставлять освободившееся жилище своим новым работникам, формировать подчиненные ей и зависимые от нее «трудо-бытовые» коммуны. Городским властям на местах оставалось лишь исполнять решения вышестоящих инстанций, при этом решать вопросы строительства нового жилья в нужном объеме они не могли, поскольку реально жилье возводилось за счет предприятий, которые, как отмечалось, тем самым принуждали рабочих работать только у них. Тем самым нуждающиеся бюджетные работники, не работающие на предприятиях, практически теряли возможность приобрести жилье за счет города. Таким образом, в период НЭПа была заложена система, при которой в городе, где располагались крупные предприятия, имен-

но последние фактически диктовали политику в сфере городского хозяйства, в значительной мере оставляя местным Советам роль исполнителей политики партии и делаая их зависимыми от крупных предприятий.

### *Литература:*

1. Конституционное (государственное) право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Юриспруденция" / Смоленский М. Б., Упоров И. В., Звягольский А. Ю. Москва, 2009.
2. Упоров И.В. Особенности правового регулирования выборов муниципальных депутатов в актах законодательных органов субъектов Российской Федерации // Современная научная мысль. 2014. № 3. С. 141-147.
3. СУ РСФСР. 1922. № 10. С. 91–93.; СУ РСФСР. 1922. № 11. С. 71.
4. Старков О.В., Упоров И.В. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 2015.
5. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Обнинск, 1995.
6. Положение о городских Советах 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 91. Ст. 662.
7. Схатум Б.А., Упоров И.В. Естественное и позитивное право: понятие, история, тенденции и перспективы развития / Под редакцией Рассказова Л.П. Краснодар, 2000.
8. Газета «Коммуна». 1926. 20 мая.
9. Газета «Коммуна». 1926. 24 ноября.
10. Газета «Коммуна». 1926. 26 октября.
11. Старков О.В., Упоров И.В. Теория государства и права / Под общ. ред. О.В. Старкова. Москва, 2012.
12. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд-е 8-е. М., 1970. Т. 1.
13. Лепешкин А.И. Ленинские идеи о Советах и их воплощение в жизнь. М., 1977.
14. Упоров И.В., Грицай В.В., Звягольский А.Ю., Эфрикян Р.А. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования: проблемы правового регулирования и реализации: Монография. М.: Юрлитинформ, 2016.
15. Декрет «Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению от 19 декабря 1917 г. // Декреты советской власти. Т. 1. М.: Политиздат, 1957. С. 84.
16. Кузовлева Г.В., Упоров И.В. Представительство народа (населения) в органах публичной власти: сущность и политико-правовая характеристика // Общество и право. 2015. № 2 (52). С. 30-34.
17. Обращение НКВД ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов под названием «Об организации местного самоуправления» от 4 января 1918 г. // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.
18. Звягольский А.Ю., Упоров И.В., Захаров А.К. Городской округ в системе муниципальных образований: праворегулирующий и правоприменительный аспекты. Москва, 2016.

19. Упоров И.В., Грицай В.В. *Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации*. Краснодар, 2015.

20. *Стенографический отчет пятой Сибирской партийной конференции*. Новосибирск, 1930.

21. Старков О.В., Упоров И.В. *Финансовое право*. Москва, 2013.

22. Бородкин Л.И., Максимов С.В. *Крестьянские миграции в России // Отечественная история*. 1993. № 5. С.124-128.

23. *Современная архитектура*. 1927. № 1. С. 11-16.

**Literature:**

1. *Constitutional (state) right of Russia: the textbook for students of the higher educational institutions studying in the specialty "Law" / Smolensky M. B., Uporov I. V., Zvyagolsky A. Yu.* Moscow, 2009.

2. *Uporov I.V. Features of legal regulation of elections of municipal deputies in acts of legislature of territorial subjects of the Russian Federation//the Modern scientific thought*. 2014. No. 3. Page 141-147.

3. *SOU OF RSFSR*. 1922. NO. 10. PAGE 91-93.; *SOU OF RSFSR*. 1922. NO. 11. PAGE 71.

4. *Starkov O.V., I.V. Emphasis. Municipal right of the Russian Federation*. Moscow, 2015.

5. *Velikhov L. A. Bases of municipal economy*. Obninsk, 1995.

6. *Provision on city councils of 1925//SU of RSFSR*. 1925. No. 91. Art. 662.

7. *Skhatum B.A., Uporov I.V. Natural and positive law: a concept, history, tendencies and the prospects of development / Under Rasskazov L. edition*. Item Krasnodar, 2000.

8. *Kommuna newspaper*. 1926. May 20.

9. *Kommuna newspaper*. 1926. November 24.

10. *Kommuna newspaper*. 1926. October 26.

11. *Starkov O.V., I.V. Emphasis. The theory of the state and the right / Under a general edition of O.V. Starkov*. Moscow, 2012.

12. *The CPSU in resolutions and decisions of congresses, conferences and plenums of the Central Committee*. Izd-e the 8th. M, 1970. T. 1.

13. *Lepeshkin A.I. The Lenin ideas about Councils and their embodiment in life*. M, 1977.

14. *Uporov I.V., Gritsay V.V., Zvyagolsky A.Yu., Efrikyan R.A. Powers of the deputy of representative body of municipal unit: problems of legal regulation and realization: Monograph*. M.: Yurlitinform, 2016.

15. *The decree "About establishment of a commissariat on local government of December 19, 1917//Decrees of the Soviet power*. T. 1. M.: Politizdat, 1957. Page 84.

16. *Kuzovleva G. V., Uporov I.V. Representation of the people (population) in bodies of the public power: essence and political and legal characteristic//Society and right*. 2015. No. 2 (52). Page 30-34.

17. *The appeal of People's Commissariat for Internal Affairs to all Councils of working, soldier's, country and farm-labourer's deputies under the name "About the Organization of Local Self-government" of January 4, 1918//SU of RSFSR*. 1917. No. 12. Art. 179.

18. Zvyagolsky A.Yu., Uporov I.V., Zakharov A.K. *The city district in the system of municipal units: the right regulating and law-enforcement aspects*. Moscow, 2016.
19. Uporov I.V., Gritsay V.V. *Legal bases of local government in the Russian Federation*. Krasnodar, 2015.
20. *Verbatim record of the fifth Siberian party conference*. Novosibirsk, 1930.
21. Starkov O.V., I.V. *Emphasis. Financial right*. Moscow, 2013.
22. Borodkin L.I., Maximov S.V. *Country migrations in Russia//National history*. 1993. No. 5. Page 124-128.
23. *Modern architecture*. 1927. No. 1. Page 11-16.