

Особенности деятельности Советов как местных органов управления

(на примере Петросовета — Ленсовета)

DOI 10.22394/1726-1139-2017-12-199-205

Щербаков Александр Сергеевич

Уфимский государственный нефтяной технический университет
Доцент кафедры зарубежного регионоведения и истории
Кандидат исторических наук
as19792004@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается специфика формирования и деятельности Советов как органов местного управления. На примере Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся и его исполнительного комитета анализируется деятельность по решению сложных задач городского управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Советы, местное управление, Ленсовет, Петросовет, Исполком, Февральская революция

Shcherbakov A. S.

Features of Activity of Councils as Local Governing Bodies (on the Example of Petrosovet — Leningrad Soviet)

Shcherbakov Aleksandr Sergeevich

Ufa State Petroleum Technical University
Associate Professor of the Chair of Foreign Regional Studies and History
PhD in History
as19792004@mail.ru

ABSTRACT

In article features of formation of Councils, as local authorities are considered. On the example of the Leningrad city council of deputies of workers activity of Council for the solution of complex challenges of a municipal government is analyzed.

KEYWORDS

Councils, local management, Leningrad Soviet, Petrosovet, Executive committee, February revolution.

События 1917 г. коренным образом изменили жизнь нашей страны. В результате Февральской революции монархия в России была низложена, ей на смену пришла республика. В новой модели государственного управления приоритетную роль должны были сыграть органы местного самоуправления. В принятой 3 марта 1917 г. Декларации Временного правительства особо отмечалось, что правительство обеспечит «выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего прямого, равного и тайного голосования»¹. К проблеме организации практики местного самоуправления Временное правительство будет обращаться и в дальнейшем. Среди более чем 100 законодательных актов, принятых Временным правительством на протяжении 236 дней своего существования, 44 будут посвящены вопросам

¹ Вестник Временного правительства. 1917. 5 (18) марта. № 1 (46).

местных органов управления и самоуправления [3]. В основном они затрагивали вопросы прав и полномочий органов местного самоуправления, разделения сфер влияния с земскими структурами: волостным земским собранием и волостной управой. Реформирование системы местного управления и самоуправления выступало в качестве одного из направлений законодательной деятельности. Особое совещание по реформе местного самоуправления и управления ставило следующие задачи: 1) создание волостного земства и поселкового управления; 2) реформа избирательного права в земствах, а также пересмотр земского и городского положений; 3) устройство милиции; 4) устройство местных органов административной юстиции; 5) разработка правил о комиссарах Временного правительства; 6) изменение местного финансирования в связи с определением порядка взыскания сборов; 7) реформа местного устройства в неземских губерниях [3].

Можно сказать, что в проектах реформ системы местного управления и самоуправления просматривалось два направления: восстановление властной вертикали (создание института комиссаров правительства) и демократическое преобразование системы земского самоуправления и распространение его на всю территорию страны. Однако реализовывать данные проекты Временное правительство не спешило, декларируя необходимость созыва Учредительного собрания, которое и должно было заняться обустройством политического будущего страны. Как известно, особенностью политического процесса в марте — июле 1917 г. было двоевластие (сосуществование параллельных систем власти и управления): в дни Февральской революции сформировался и начал свою деятельность Петроградский совет, с деятельностью которого Временное правительство вынуждено было считаться. Советы рабочих, солдатских, крестьянских депутатов как органы революционно-демократической диктатуры и, в определенной степени, как форма непосредственного народовластия возникали в течение весны — лета 1917 г. на большей части территории страны.

После Октябрьской революции система земских органов ликвидировалась и к июлю 1918 г. сложилась и оформилась система Советов как органов государственной власти, отвечавших за решение местных проблем. Упомянутый выше Петроградский совет, созданный в дни Февральской революции, стал первым органом революционной власти. Первоначально Петроградский Совет выполнял функции руководителя советской системы. Еще один шаг в становлении Советов в феврале — октябре 1917 г. был связан с созданием их Всероссийских объединений, в результате которого были учреждены два центра организации Советов. 4–28 мая 1917 г. произошло объединение Советов крестьянских депутатов во Всероссийском масштабе: в Петрограде состоялся первый Всероссийский Съезд крестьянских депутатов. На нем был избран Исполнительный Комитет Всероссийского Съезда Советов крестьянских депутатов. А 3–4 июня 1917 г. также в Петрограде прошел первый Всероссийский Съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, который избрал свой Центральный исполнительный комитет. 23 (13) января 1918 г. состоялся объединенный Всероссийский Съезд рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Таким же образом объединились и областные, губернские и уездные Советы. В результате возникла единая система Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Особенность сложившейся системы заключалась в том, что обладая значительной автономией в решении вопросов местного уровня, они должны были согласовывать свою деятельность с декретами и постановлениями Всероссийского центрального исполнительного комитета, Совета народных комиссаров и иных органов центральной власти. Так сформировалась и действовала до конца 30-х годов XX в. достаточно оригинальная система муниципального управления. Одной из сильных ее сторон было сочетание единой системы центральных органов государственной

власти и местных органов управления в лице исполнительных комитетов местных Советов. В течение 1920-х годов сложилась и оформилась однопартийная политическая система, закрепившая монополию Коммунистической партии на власть и установившая приоритетное положение территориальных партийных комитетов над соответствующими представительными и исполнительными органами управления.

Обратимся к истории Ленинградского городского Совета и его Исполнительного комитета, в деятельности которого, особенно в период после завершения Великой Отечественной войны, эти тенденции отчетливо прослеживаются. Завершение Второй мировой войны повлекло изменения в системе управления страной — были упразднены чрезвычайные органы власти и управления военного времени в столице и на местах. Восстановление и поддержание полноценного функционирования системы жизнеобеспечения городов и районов партийным руководством возлагалось на местные органы советской власти — городские и районные советы депутатов и их постоянно действующие исполнительные комитеты. В этот период Ленгорсовет был вполне самостоятельным в ведении дел городского хозяйства. Безусловно, определяющая роль в управлении городом принадлежала партийным органам. При этом партийное руководство города и области не взяло на себя труд управления ни одной отраслью городского хозяйства, используя Ленгорсовет как своеобразный «буфер» между населением и собой. Оно сохраняло контроль над ситуацией в качестве «руководящей и направляющей силы», обеспечивая непосредственное управление лишь промышленно-оборонным блоком. Ключевая задача партийных структур заключалась в первую очередь в идеологической работе среди населения, подготовке партийных кадров и политическом контроле. В результате на протяжении следующего десятилетия — 1950-х годов — исполком Ленгорсовета и его структурные подразделения играли определяющую роль в управлении социальной жизнью и хозяйством города. Значительных усилий от центральных и местных органов власти потребовало осуществление социальной политики в период послевоенного восстановления города. Вся инфраструктура социальной сферы в значительной степени пострадала в годы войны. Предстояло восстановить нормальные материально-бытовые условия жизни, решить острые социальные проблемы, возникшие в связи с эвакуацией и репатриацией больших масс людей, восстановить системы социального обеспечения, здравоохранения, народного образования. Все эти социальные проблемы можно было решить на основе возрождения экономической базы региона. Возрождение инфраструктуры социальной сферы началось сразу же после освобождения города от вражеской блокады, осуществлялось комплексно, с помощью государства, при участии других регионов страны, на основе инициативы и энтузиазма местного населения.

Обширные материалы о деятельности Ленинградского городского совета и его исполнительного комитета содержатся в Центральном государственном архиве Санкт-Петербурга (ЦГА СПб). Организационно-хозяйственная деятельность Ленгорсовета и его исполкома была направлена на определение основных приоритетов в развитии городского хозяйства: расширение объемов капитального строительства, развитие инженерных и транспортных коммуникаций города, развитие его инфраструктуры, модернизация топливно-энергетического хозяйства города и решение насущных вопросов в социальной сфере.

Развитие системы городского хозяйства, повышение качества условий жизни растущего населения и трудящихся Ленинграда было обеспечено несмотря на дефицит кадров, техники и финансирования. На протяжении 1945–1950 гг. Ленгорсовет работал как постоянно действующий орган местного управления. Его деятельность охватывала все стороны жизни города и его населения, она была конкретной и оперативной, целенаправленной и повседневной. Круг деятельности Ленгорсовета не-

прерывно расширялся и основу этой работы определяла помощь людям, внимание к их нуждам и здоровью. Основные усилия были сосредоточены на содержании, ремонте и строительстве жилого фонда; обеспечении продовольствием и сельхозпродукцией; развитии продовольственной базы города; организации производства и реализации товаров широкого потребления; обеспечении населения сферой бытовых услуг; организации деятельности и развитии общественного транспорта.

Исполнительный комитет Ленинградского городского Совета действовал на основе решений городского Совета и вышестоящих государственных органов через следующие отраслевые отделы и управления: отделы — финансовый, здравоохранения, народного образования, сельского хозяйства, социального обеспечения; управления — по делам строительства и архитектуры, водопроводного и канализационного хозяйства (Водоканал), газового хозяйства, дорожно-мостового хозяйства (Дормост), жилищного, капитального ремонта жилых домов, капитального строительства, культуры, метрополитена, местной промышленности, торговли, предприятий коммунального обслуживания, промышленности строительных материалов, садово-паркового хозяйства и зеленого строительства, топливно-энергетическое, трамвайно-троллейбусное¹. Были созданы также плановая комиссия, комитет по физической культуре и спорту и отделы — общий, организационно-инструкторский и кадров. Отделы и управления Исполнительного комитета городского Совета находились в двойном подчинении: они подчинялись городскому Совету и соответствующему отраслевому министерству РСФСР².

Важнейшей организационной формой деятельности депутатов между сессиями Совета являлись постоянные комиссии. Ленинградский городской Совет создал постоянные комиссии по отраслям хозяйства: бюджетную, топливно-энергетическую, жилищного хозяйства, по жилищному строительству, городскому транспорту и связи, коммунальному хозяйству, благоустройству, промышленности, торговле и общественному питанию, промышленности строительных материалов, здравоохранению, культуре, народному образованию, социальному обеспечению, физкультуре и спорту. В состав каждой комиссии, избранных на сессиях Совета, избиралось от 11 до 19 депутатов. При организации комиссий учитывалась специальность депутата с тем, чтобы он был использован в знакомой ему отрасли городского хозяйства. В постоянные комиссии Ленгорсовета каждого созыва входили свыше 250 депутатов³. Комиссии проверяли деятельность отделов и управлений Исполнительного комитета и подведомственных им учреждений и предприятий, выявляли недостатки, разрабатывали практические предложения по улучшению работы, ставили вопросы на рассмотрение Совета и его Исполнительного комитета, давали заключения и предложения по вопросам, выносимым Исполнительным комитетом на рассмотрение сессий Совета⁴.

Об эффективности подобной практики можно судить на примере решения проблемы восстановления и развития жилого фонда в послевоенном Ленинграде. Особенностью деятельности городских властей по обеспечению населения жильем, являлось то, что восстановительные работы были тесно взаимосвязаны с осуществлением новой застройки города. Для обеспечения этих работ был разработан Генеральный план развития города, принятый в 1948 г. и дополненный в 1951 г. Авторами этого плана были Н. В. Баранов, Е. А. Катонин, А. И. Наумов [1, с. 77–81; 2, с. 77–78]. Генеральный план был тесно связан с мероприятиями, включенными в «Пятилетний план восстановления и развития городского хозяйства города Ле-

¹ ЦГА СПб. Ф. Р-7384. Оп. 27. Д. 551. Л. 2–3.

² Там же. Л. 5–6 об.

³ ЦГА СПб. Ф. Р-7384. Оп. 27. Д. 550. Л. 3–7.

⁴ Там же. Л. 24.

нинграда на 1946–1950 гг.», в котором вопросу о жилищном строительстве уделялось большое внимание [5, с. 22–23]. К обсуждению плана Ленгорисполком обращался и впоследствии. Так, в 1954 г. в справке об истории развития Ленинграда содержался краткий описательный очерк истории Ленинграда и перспектив его развития за подписью главного архитектора города А. Н. Наумова, в котором особо отмечался «пафос созидательного труда», «энтузиазм и творческий подъем при осуществлении сталинского плана развития Ленинграда». Согласно Генеральному плану, город должен был развиваться в южном, юго-западном, юго-восточном и восточном направлениях. Для придания городу нарядного столичного облика предусматривались реконструкция и застройка проспекта Сталина, проспекта Стачек¹.

Идеи плана о развитии города в южном, юго-восточном и юго-западном направлениях не ограничивали застройки города в северном направлении, в том числе и Васильевского острова. Использование проектной территории предусматривало компактность застройки и архитектурно-технических решений. Особое внимание уделялось сохранению памятников исторической застройки и органичному сочетанию старой застройки с новыми архитектурными сооружениями. Главнейшим элементом плана было восстановление и сохранение застройки исторического центра, многие сооружения которого получили значительные повреждения: Эрмитаж, Казанский собор, Адмиралтейство, Инженерный замок, Академия художеств и другие. Подход к восстановлению исторического центра был дифференцированным: если здание было сохранено на 90% — оно реставрировалось. Если менее — то отстраивалось заново. Восстановление и реставрация многих архитектурных памятников было сопряжено с колоссальными трудностями. К концу 1940-х годов были реставрированы Нарвские ворота и Ростральные колонны [5, с. 67; 6, с. 21; 7, с. 75; 8, с. 330].

Идеология народного триумфа в годы Великой Отечественной войны в архитектурном выражении проявилась в застройке «видовых» городских кварталов зданиями в классическом стиле, сходном с классицизмом архитектурных исторических памятников, но расцвеченным так называемым «сталинским» стилем. В таком духе застраивались Московский проспект (в то время — проспект Сталина), площадь у Нарвских ворот, и другие кварталы города. Ленгорсовет отслеживал, чтобы каждая очередь жилой застройки имела законченное архитектурное оформление и была частью архитектурного ансамбля квартала, улицы, района. Строились новые транспортные магистрали, им придавался парадный вид. Нарядным стал облик нынешнего Московского проспекта — главной въездной магистрали города. Всего в 1946–1950 гг. жилье получили почти 158,6 тыс. ленинградцев [1, с. 78–81; 2, с. 77–78; 4, с. 22–23; 7, с. 276]. В 1950–1956 гг. было построено 2 млн 700 тыс. м² жилья [4, с. 22–23].

Описанные выше сюжеты послевоенного восстановления социальной сферы наглядно прослеживаются в работе Ленинградского городского совета. Значительное место в его деятельности занимала работа с наказами избирателей, что предполагало наличие прямого диалога с населением². Примером того является совещание депутатов Ленгорсовета по обмену опытом работы в избирательных округах 15 декабря 1954 г., проведенное председателем исполкома Ленгорсовета А. И. Смирновым. На нем были отмечены: важность и злободневность жилищного вопроса и массового жилищного строительства (в соответствии с указаниями Н. С. Хрущева), кризисная ситуация с жильем в городе Ленинграде, возможное объединение всех строительных

¹ ЦГА СПб. Ф. Р-7384. Оп. 27. Д. 549. Л. 5–7.

² ЦГА СПб. Ф. Р-7384. Оп. 27. Д. 108, 110.

организаций города, даны установки на работу в предвыборный период¹. Следствием работы с наказами избирателей являлось формирование учетной базы и перечня критериев, по которым оценивалась деятельность постоянных комиссий городского и районных Советов, а также их Исполнительных комитетов — аналогов современных администраций². Описанная ситуация иллюстрирует, что Ленгорсовет был вполне самостоятелен в ведении дел городского хозяйства, его усилиями изменился облик города. Система городского хозяйства в послевоенный период динамично развивалась в направлении централизации и специализации предприятий, учреждений и организаций системы исполкома Ленгорсовета.

Во второй половине 1950-х — начале 1960-х годов началась перестройка деятельности местных Советов, поиск новых форм работы. Этот период характеризуется, с одной стороны, повышением контроля со стороны партийных органов над деятельностью Советов, а с другой — значительным ростом общественных начал в работе Советов, устанавливается контроль за работой отдельных исполнительных органов со стороны депутатов и общественности. В определенной степени это позволило более эффективно решать многие жизненно важные для людей вопросы, как, например, повышение социальной защищенности населения. Научный анализ деятельности центральных и местных органов власти по защите и обеспечению населения в послевоенный период позволяет углубить понимание роли и значимости социальных вопросов в жизни общества. Опыт решения Советами этих вопросов в 1950-е — начале 1960-х годов, при всех различиях во времени и характере стоящих проблем, представляет не только научный, но и практический интерес, поскольку эти вопросы и сегодня остро стоят перед обществом. Всесторонний анализ деятельности местных органов власти Ленинграда в первые послевоенные десятилетия будет актуальным и для использования в современной практике органов государственного управления и местного самоуправления.

Литература

1. Баранов Н. В. Генеральный план восстановления и развития Ленинграда // Возрождение. Воспоминания, очерки и документы о восстановлении Ленинграда. Л., 1977. С. 77–81.
2. Ваксер А. З. Ленинград послевоенный. СПб. : Остров, 2005.
3. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. В 4 т. СПб. : Наука, 1998–2004. Т. 1.
4. Красносельских А. Г. Деятельность Ленинградского Совета депутатов трудящихся по восстановлению и развитию городского хозяйства в середине 40-х — начале 50-х годов XX века. СПб., 2012.
5. Ленинград за 50 лет. Статистический сборник. Л. : Лениздат, 1967.
6. Ленинград. Планировка и застройка. 1945–1957. Л., 1958.
7. Народное хозяйство Ленинграда и области за 60 лет. Статистический сборник. Л., 1977.
8. Шварц В. Ленинград. Художественные памятники. М.–Л., 1958.

References

1. Baranov N. V. *General plan of restoration and development of Leningrad* [General'nyi plan vostanovleniya i razvitiya Leningrada] // Renaissance. Memoirs, sketches and documents on restoration of Leningrad [Vozrozhdenie. Vospominaniya, ocherki i dokumenty o vosstanovlenii Leningrada]. L., 1977. P. 77–81. (rus)
2. Vakser A. Z. *Post-war Leningrad* [Leningrad poslevoennyi]. SPb. : Island [Ostrov], 2005. (rus)
3. *The highest and central public institutions of Russia. 1801–1917* [Vysshie i tsentral'nye gosudarstvennye uchrezhdeniya Rossii. 1801–1917]. In 4 v. SPb. : Science [Nauka], 1998–2004. V. 1. (rus)

¹ Там же. Д. 593. Л. 8–11.

² Там же. Д. 3.

4. Krasnoselsky A. G. *Activities of the Leningrad Council of deputies of workers for restoration and development of municipal economy in the middle of 40 — the beginning of the 50th years of the XX century* [Deyatel'nost' Leningradskogo Soveta deputatov trudyashchikhsya po vosstanovleniyu i razvitiyu gorodskogo khozyaistva v seredine 40 — nachale 50-kh godov XX veka]. SPb., 2012. (rus)
5. *Leningrad in 50 years*. Statistical collection [Leningrad za 50 let. Statisticheskii sbornik]. L. : Lenizdat, 1967. (rus)
6. *Leningrad. Planning and building. 1945–1957* [Leningrad. Planirovka i zastroika. 1945–1957]. L., 1958. (rus)
7. *The national economy of Leningrad and Region for 60 years*. Statistical collection [Narodnoe khozyaistvo Leningrada i oblasti za 60 let. Statisticheskii sbornik]. L., 1977. (rus)
8. Schwartz W. *Leningrad. Art monuments* [Leningrad. Khudozhestvennye pamyatniki]. M.–L., 1958. (rus)