

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НОВНИКОЛАЕВСКА (НОВОСИБИРСКА) В 1920-Е ГОДЫ

В статье анализируется процесс становления ранней советской модели представительной власти на примере г. Новониколаевска (Новосибирска). Дается описание характера и особенностей избирательных кампаний начала 1920-х годов по выборам горсовета, отмечены социально-классовые ограничения для разных категорий населения, своеобразие процедуры голосования, а также форм участия депутатов в работе секций горсовета и его пленарных заседаний. Содержится вывод о невысокой роли и ограниченных возможностях горсовета как представительного учреждения по управлению городской жизнью.

Ключевые слова: городской совет, Новониколаевск, выборы, социальные группы, депутатский корпус, секции, управление, городское хозяйство.

Опыт городского самоуправления 1920-х годов — выразительный пример своеобразных попыток внедрения в России «советского народовластия», под лозунгом которого коммунисты шли на завоевание политической власти в стране и монопольно правили в течение нескольких десятилетий. Этот опыт воплотил в себе многие свойства большевистского режима, его уникальную природу, заключающую в себе глубокое противоречие политических намерений и реальной практики, отчетливое расхождение партийных программ с действительностью, а отсюда — неизбежное появление «второй», параллельной реальности, которую коммунистам пришлось конструировать посредством пропаганды и внедрения в структуры государства различных декоративных учреждений.

Искреннее и вполне очевидное стремление большевиков создать в России справедливую социальную и политическую систему по принципу «для народа и через народ» выражалось прежде всего в намерении сформировать представительные (избранные самими трудящимися) органы публичной власти — советы, наделенные реальными полномочиями в деле государственного и местного управления. В городах страны учреждения такого типа воплощались в виде горсоветов, в сельской местности — сельсоветов. В отличие от прежних, «буржуазных», муниципалитетов

новые органы самоуправления призваны были стать «подлинной народной демократией», важнейшим инструментом «диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства».

Строго говоря, ленинско-большевистский способ организации власти в России не допускал внедрения местного самоуправления в традиционном его смысле, так как оценивал его исключительно как «внеклассовый» («буржуазный») институт. Однако тот тип местных советов, который в конечном счете утвердился после революции, являлся все же типичным представительным учреждением с функциями для решения многих местных задач. И хотя реальная самодеятельность в нем допускалась в крайне малых объемах, практическая его работа и формирование легитимности, без которой большевики все же не могли обойтись, шли в том же направлении, что и у органов традиционного самоуправления.

В публикуемой статье рассматривается опыт развития городского самоуправления на примере Новониколаевского (Новосибирского) горсовета в 1920–1929 гг. Этот опыт отчасти освещался в целом ряде научных работ, подготовленных такими авторами как А.В. Гагарин, В.И. Шишкин, В.П. Андреев, М.М. Петрухина и некоторые другие¹. Но деятельность горсовета Новосибирска ранней советской эпохи нуждается в дальнейшем изучении.

Формирование городского совета в Новониколаевске происходило весной 1920 г. в крайне неблагоприятных условиях для проведения вообще каких-либо политических кампаний или массовых избирательных процедур. В это время город — небольшой уездный центр Томской губернии с населением около 100 тыс. чел. (а вместе с перемещенными лицами — примерно 150 тыс.) переживал трагические последствия революции в России. В результате боевых действий вдоль Транссибирской железной дороги и внезапного наплыва огромного потока людей город оказался

¹ *Гагарин А.В.* Первые выборы Советов в Сибири после разгрома колчаковщины. // К 50-летию освобождения Сибири от колчаковщины. Томск, 1970. С. 19–23; *Шишкин В.И.* Восстановление и начало деятельности городских Советов Сибири // Рабочий класс Сибири в период строительства социализма. Новосибирск, 1975. С. 41–54; *Он же.* Городские советы Сибири в конце 1920 – начале 1921 г. // Рабочие Сибири в борьбе за социалистическую революцию и построение социализма. Новосибирск, 1976. Вып. 2. С. 49–64; *Андреев В.П., Петрухина М.М.* Партийное руководство городскими советами Сибири (1920–1932 гг.). Томск, 1983. 223 с.; *Андреев В.П.* Руководство Коммунистической партии советами РСФСР (1926–1937 гг.). Томск, 1990. 227 с.; и др.

в эпицентре драматических событий гражданской войны: войска Красной армии, беженцы, раненые обеих воюющих сторон, военнопленные заполняли улицы и общественные здания, создавая массу непредвиденных проблем. Жители города вместе с воинским гарнизоном и санитарной службой вели отчаянную борьбу с эпидемией тифа, собирали и обезвреживали тысячи трупов¹, заготавливали дрова для отопления домов, налаживали работу железной дороги и предприятий. Острейший кризис, сравнимый по своим масштабам с огромной катастрофой, охватил практически все стороны жизни Новониколаевска. Разрушенное или остановленное промышленное производство, всеобщий дефицит жилых и служебных помещений, нехватка товаров повседневного спроса, неразвитость городского коммунального хозяйства дополнялись повсеместной антисанитарией и распространением массовых заболеваний людей.

В такой обстановке в феврале 1920 г. началась подготовка к выборам первого состава городского совета. Организацией кампании по выборам руководили высшие партийно-государственные органы Сибири — Сиббюро ЦК РКП(б), Сибревком, а также губернское бюро РКП(б). Они создавали избирательные комиссии, разрабатывали положения (инструкции) о выборах, готовили агитационные материалы, устанавливали сроки для проведения голосования.

Выборы в горсовет состоялись в апреле 1920 г. По своему смыслу они имели очень важное социально-политическое, пропагандистское и даже психологическое значение. Характер и легитимность власти большевиков впервые получали в городской среде народное одобрение и публичное оформление. Кроме того, эти выборы закладывали определенные стандарты для всего последу-

¹ По некоторым сведениям, зимой 1919–1920 гг. эпидемия тифа в районе Новониколаевска привела к гибели десятков тысяч человек (систематического учета жертв не велось). «Все дома были заняты Чекатифом, а в городе диктовал Чекатруп, построивший два крематория и рывший версты глубоких траншей для погребения трупов», — сообщается в одном отчете (см.: ГАНУ. Ф.Р-1133. Оп. 1. Д. 431в. Л. 150.). Всеобщий хаос порождал небывалые до сих пор трудности: в советских учреждениях ввиду отсутствия дров зимой жгли заборы, деревянные тротуары и внутренние переборки муниципальных домов. В 1921 г. город пережил новую волну холерной эпидемии, пришедшей вместе с потоком беженцев из голодающих районов Поволжья. Из-за нехватки специалистов, систематического сокращения бюджета для здравоохранения и в целом неорганизованного и непрофессионального подхода к делу борьба с тифом, холерой и малярией продолжалась в городе до конца 1920-х годов.

ющего цикла советских избирательных кампаний (продолжавшихся 17 лет) по формированию представительных органов власти. На основе впервые входивших в практику советских выборов процедур можно было отчетливо увидеть истинные намерения нового режима в сфере местного самоуправления.

Поскольку выборы готовились и проводились в условиях еще незавершенной гражданской войны, они имели множество социально-классовых ограничений. По существовавшему правилу, сохранявшемуся до принятия Конституции 1936 г., все потенциальные избиратели делились на две категории: «организованных» и «неорганизованных». К первой относилась та часть городского населения, которая объединялась общей работой на предприятии или в учреждении и входила в соответствующий профсоюз. Другую часть представляли разного рода кустари, ремесленники, служащие мелких контор, домохозяйки, пенсионеры и «лица свободных профессий», привлечь которых к выборам составляло значительную проблему для властей. В первые послереволюционные годы для «неорганизованных» избирателей не устраивалось специальных пунктов для голосования; им предоставлялась возможность «присоединяться к районам близлежащих предприятий и учреждений». Позднее для них стали выделять отдельные, самостоятельные участки.

Отражением идеологической непримиримости большевиков и их «классового подхода» являлась также процедура выдвижения кандидатов в депутаты. Эта, как и другие стадии выборов, оставалась исключительной прерогативой большевистских партийных ячеек и комитетов, поэтому отклонений от намеченного ими списка происходить не могло. Процесс регулировался следующим образом: за несколько дней до выборов, на профсоюзных собраниях руководители или члены партячейки зачитывали список предложенных кандидатов (они были составлены и утверждены в губкоме РКП(б)) и этим, как правило, знакомство избирателей с будущими депутатами заканчивалось. Затем назначались сами выборы. Они проводились на так называемых «выборных собраниях», где одновременно могли присутствовать от 300 до 600 чел., иногда даже до полутора тысяч и более¹. Голосовали открыто,

¹ В феврале 1926 г. на выборных собраниях двух участков Вокзального района Новосибирска голосование каким-то образом производилось одновременно при участии 1290 и 1840 чел. (НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 156. Л. 89, 95). Очевидно, что это было подобию двух больших собраний-митингов.

простым поднятие рук (тайное голосование было введено лишь в 1937 г.). До 1922 г., когда группы меньшевиков и эсеров еще сохраняли остатки легальности, специальной инструкцией оговаривалось, что «допускаются к голосованию списки кандидатов только тех категорий и групп, которые с подачей списка в избирательную комиссию объявляют свою политическую платформу»¹. Ясно, что после 1918 г. открыто объявить о своей политической платформе могли лишь коммунисты. Их представители и были единственными кандидатами.

Кампания по выборам первого состава Новониколаевского горсовета в апреле 1920 г. дает вполне определенное представление о процедуре выборов всей эпохи 1920-х годов. Благодаря сохранившимся протоколам избирательных комиссий можно детально восстановить характерные особенности процесса голосования этого периода и образования на его основе представительного учреждения в городе.

Вот один из ключевых эпизодов кампании на типичном участке № 2 Закаменского района Новониколаевска 27 апреля 1920 года². Выборы здесь в виде «избирательного собрания» начались в пять часов вечера, в столовой на Базарной площади в присутствии 450 явившихся избирателей. Собрание открыл т. Петров. После нескольких вступительных фраз он предоставил слово докладчику Я.С. Гранову — одному из руководящих сотрудников местной губчека. В своем коротком выступлении Я.С. рассказал собравшимся «о выборах в совет, о значении РКП и советской власти», затем слово вновь взял председатель собрания Петров, чтобы перейти к процедуре выборов. Он зачитал список кандидатов в горсовет, выставленных от партии коммунистов (других списков никто не подавал), и предложил утвердить два следующих пункта: «1) Доклад т. Гранова принять к сведению» и «2) Проголосовать по порядку списка в горсовет товарищей» в количестве восьми человек. Оба предложения были тут же одобрены поднятием рук. В итоге все намеченные кандидаты прошли в состав горсовета, хотя некоторые из них получили по несколько голосов «против».

После этого проголосовавшие горожане отправились по домам, а им на смену пришла вторая группа избирателей также численностью 450 чел. (согласно протоколу — «300 мужчин и 150 женщин»).

¹ ГАНО. Ф.Р-1960. Оп. 1. Д. 782. Л. 4.

² См.: НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 4. Л. 17–17 об.

Опять «докладчиком выступил т. Гранов, ознакомил присутствующих, как и в первой группе», и опять состоялось голосование по тем же восьми кандидатурам. Вновь все кандидаты были утверждены с небольшим числом поданных голосов «против».

Когда вторая группа завершила голосование, наступила очередь третьей («300 мужчин и 160 женщин»), а затем — четвертой (341 чел.). Восьмерка выдвинутых кандидатов в ходе этих собраний также получила необходимое число поднятых рук (за исключением нескольких «против»). После четвертого собрания работа избирательного участка № 2 завершилась.

В этот же день и на следующий, 28 апреля, аналогичные выборы прошли на других участках. Схема их организации была совершенно идентичной выше описанной, но результат оказался еще более предсказуемым. Именно так проходило голосование на участке № 4 в военном городке Новониколаевска. Выборы здесь начались в 11 утра, а избирателями были «служащие 11-го и 4-го госпиталей» — общей численностью 452 чел. (Вероятно, речь идет также о лечившихся в госпиталях красноармейцах). «Выслушав доклады т.т. Лузгина, Дубовского и председателя иностранной секции РКП т. Умляуфера», собрание постановило «голосовать только за список, предложенный РКП в члены Совета» (хотя другого и не было). Далее протокол сообщает: «Прошли т.т. Томилин и Кравченко, кандидатом к ним — т. Ворончихин. Не было ни одного из избирателей, не поднявшего руки за коммунистов. Пением Интернационала выборы закончились»¹. В целом первой группе голосовавших удалось уложиться в срок около одного часа.

В 12 часов на участок № 4 явилась новая порция избирателей из 11-го, 5-го и части 4-го и 13-го госпиталей, «которые не могли участвовать в назначенное для них время», общей численностью 447 чел. «Выслушав доклады т.т. Дубовского, Томилина и Умляуфера, постановили голосовать только за список РКП, как единственной стоящей на правильном пути к социализму. [...] Коммунистам отдали свои голоса абсолютно все». Затем коллективно вновь пропели Интернационал и в час дня утренняя часть выборов закончилась.

После обеда, к двум часам пришла очередная группа из 12-го госпиталя, а также отставшие избиратели из 5-го и 11-го госпита-

¹ НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 4. Л. 22.

лей, всего 405 чел. «Опять-таки абсолютно все голосовали за список коммунистов [...]. Да если бы и был список какой-либо политической группировки, то вряд ли нашелся бы хоть один человек, который отдал бы свой голос последней», — резюмировали составители протокола¹.

Избирательные собрания исполняли роль заключительного формального акта в формировании городского представительного учреждения. Для просвещенных групп городского населения они могли бы показаться карикатурой или насмешкой над здравым смыслом. Но условия, созданные революцией и большевистской диктатурой, уже не допускали иного развития общественной жизни. Как разновидность «народного вече» или крестьянского общинного схода, исключаящего при этом всякие элементы свободного выдвижения и конкурентной борьбы, собрания подобного рода, очевидно, соответствовали политическим реалиям периода гражданской войны, также как и общей культуре, мировоззрению и жизненному опыту основной части голосовавшего населения — городских низов того времени.

Выборы в апреле 1920 г. определили состав Новониколаевского горсовета 1-го созыва (все — только члены РКП(б)). Для избранных депутатов начался период практической работы в совете. Свои основные функции они должны были исполнять через секции, поэтому организация секций стала главной задачей совета после его формирования. Однако собственных секций горсовет создавать не стал — депутаты были распределены на несколько групп и прикреплены к действовавшим в городе хозяйственным и снабженческим организациям — райсовнархозу, райтопу, единому рабочему кооперативу (ЕРКПО), райтекстилю, райкоже и информационно-инструкторскому подотделу райсовнархоза, в составе которых им и рекомендовалось образовать свои секции. Но вся программа оказалась проваленной: 60 членов горсовета не явились на первые организационные совещания, и секции создать не удалось. Их не смогли создать и в декабре 1920 г. после повторных выборов. Деятельность горсовета 1-го и 2-го созывов, таким образом, фактически завершилась безрезультатно. В январе 1921 г., после очередных выборов, председатель горсовета П.К. Голиков отмечал, что состав прежнего совета «был неработоспособным», так как одна часть де-

¹ НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 4. Л. 22 об.

путатов была занята на ответственных постах, а еще часть была отправлена по мобилизации на польский фронт¹.

Сначала выборы в горсовет проводились два раза в год — весной и осенью,— поэтому ротация депутатского состава оказалась слишком частой, фактически непрерывной. С 1921 г. выборы стали организовывать раз в год, и стабильность в работе совета немного возросла.

Единой нормы представительства для избрания депутатов не существовало. Избирательный закон преследовал цель обеспечить формальное преимущество городского пролетариата за счет снижения представительства остальных социальных групп. Этот принцип реализовался таким образом, что «неорганизованные» избиратели имели право выбрать одного депутата от 300 чел., также как и «организованные», однако от лица последних дополнительно делегировалось еще несколько десятков представителей от общегородской профсоюзной конференции и ячеек РКП(б). Кроме того, для повышения доли женщин в составе депутатов к горсовету «прикреплялись» женские активистки. Женщин-делегаток выбирали на общих женских собраниях, организуемых губернским женотделом исполкома. Их численность достигала иногда более половины всего состава горсовета, но официального статуса депутатов они не имели. Так, например, на выборах в ноябре 1924 г. обычным порядком (через общие и профсоюзные собрания) было избрано всего 185 членов горсовета и 63 кандидата, а затем к ним «прикрепили» еще 193-х «делегаток», избранных общим делегатским собранием².

«Классовая демократия» в формировании горсовета достигалась также путем лишения избирательных прав так называемых «нетрудовых элементов». Регулярно (до принятия Конституции 1936 г.) из списков избирателей исключались шесть – восемь социальных групп населения в целях «ограждения советов от влияния на них чуждых элементов». Согласно Конституции РСФСР и специальных инструкций, права голоса были лишены:

— «прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;

¹ НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 10. Л. 1.

² Отчет о работе Новониколаевского Городского Совета Рабочих и Красноармейских Депутатов 4-го созыва за время с 30-го ноября 1924 по 1-е апреля 1925 года. Новониколаевск, 1925. С. 1.

- живущие на нетрудовой доход (проценты с капитала, доход с предприятий и имущества;
- торговцы и торговые посредники;
- служители религиозных культов;
- бывшие служащие и агенты полиции, особого корпуса жандармов и охранного отделения;
- осужденные за корыстные и порочащие преступления».

К этому списку негласно добавлялись также «критикующие советскую власть», «участники антисоветских выступлений 1918 и 1920 годов», «спекулянты» и самогонщики.

В первый год существования советской власти в Сибири (1920) при выборах горсоветов дополнительно из списков голосующих исключались также все, кто на момент избирательной кампании не состоял в профсоюзе. Этой мерой, введившейся специально для Сибири, пытались ограничить электоральное участие «нежелательных лиц» из числа беженцев, прибывших в города края с отступавшей армией Колчака и осевших затем в различных государственных и хозяйственных учреждениях. Таким образом, выборы 1920 г. в формальном смысле существенно отличались от выборов последующих лет как по условиям проведения, так и по составу избранных представителей: до 1922 г. в Новониколаевский горсовет беспартийные депутаты не допускались; их присутствие стало возможным лишь с изменением общего курса политики в стране (введением нэпа) и их представительство на фоне коммунистов и комсомольцев стало выражаться в соотношении примерно один к четырем.

Правила для отстранения «социально чуждых» от участия в голосовании постоянно изменялись. В одних случаях они смягчались, в других — вновь ужесточались. Так, при выборах 1925 г., когда потребовалось повысить активность избирателей, процент «лишенцев» был снижен, право участия в выборах, в частности, было предоставлено кустарям и мелким торговцам. Но через год появились новые ограничения. С 1927 г., в период очередного обострения ситуации в стране, лишение прав голоса вновь распространилось на всех «чуждых людей», включая тех, кто уже получил советскую реабилитацию и признавался лояльным новому режиму. В эту категорию зачислили бывших офицеров царской и Белой армий, бывших чиновников военного времени и административно ссыльных. Общие показатели лишения прав голоса по Новониколаевску (Новосибирску) достигали следующих значений:

1924 г. — 10 632 чел., 1925 г. — 1137 чел., 1926 г. — 1133 чел., 1927 г. — 3269 человек¹. В среднем численность «лишенцев» колебалась от 3–6 до 8–10 % от числа лиц избирательного возраста, но иногда и выше — до 15–20 процентов². Основную их часть (до 80 % от общей массы не допущенных к голосованию) составляли «торговцы и посредники».

На протяжении всего периода 1920-х годов специфической проблемой для организаторов избирательных кампаний являлось привлечение горожан к голосованию. Значительная часть гражданского населения довольно быстро усвоила, что участие в выборах мало что означает в практическом смысле и поэтому относилась к избирательным собраниям с безразличием. Это обстоятельство однако не вызывало никаких последствий. Каков бы ни был процент голосующих, выборы в любом случае признавались состоявшимися и по их результатам каждый год формировался новый горсовет. Снижение гражданской активности происходило систематически. В партийно-советских кругах такое поведение не создавало поводов для озабоченности или какой-то другой подобной рефлексии — оно объяснялось обычно недостаточным политическим развитием населения и низким уровнем организации самой избирательной кампании, прежде всего пропагандистской работы.

В 1925 г. абсентеизм населения, вероятно, достиг тех пределов, когда игнорировать его стало невозможно (по стране в выборах участвовало менее трети электората, в Новониколаевский горсовет — 27 %), поэтому правительство признало провал очередной избирательной кампании. В большинстве регионов страны были назначены перевыборы в советы и одновременно введен общий порог явки на голосование: выборы любого уровня признавались теперь действительными, если в них участвовало не менее 35 % избирателей³.

Наибольшее внимание властей, безусловно, уделялось активности «организованных» избирателей. Эта группа составляла значительное большинство голосующих и, кроме того, ее электоральное поведение более всего поддавалось прямому регулирова-

¹ ГАНО. Ф.П-18. Оп. 1. Д. 120. Л. 1; Итоги выборной кампании 1927 года по Сибирскому краю (в цифрах). Изд. Сибкрайисполкома, 1927. С. 4.

² Выборы в советы РСФСР в 1925–1926 году. (Предварительные итоги). Ч. I. М., 1926. С. 162.

³ ГАНО. Ф.Р-1228. Оп. 3. Д. 10. Л. 125; НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 36. Л. 2; 15 лет советского строительства. М., 1932. С. 431.

нию властей. Оказать воздействие на работающих избирателей действительно было несложно. Как сообщают источники, обычные способы давления сводились к предупреждениям и угрозам со стороны партийных работников обсудить на общем собрании поведение неголосующих или исключить их из профсоюза, что означало одновременно лишить исключенного продовольственного пайка. Документы тех лет фиксируют также различные оттенки реакции «организованных» граждан на выборы и отчетливое понимание ими смысла своих избирательных прав и своей действительной роли в ходе «голосования». Характерные образцы подобного рода проявлялись в, частности, в избирательной кампании 1927 г., в ходе которой рабочие на выборных собраниях открыто заявляли: «Мы тут для мебели». Они возмущались тем, что «в горсовет избираются только удобные ячейке ВКП(б)» и что «выборы в горсовет прошли мошеннически»¹.

Что касается «неорганизованных», то эта категория традиционно проявляла к выборам незначительный интерес. Чтобы привлечь дополнительные голоса домохозяек, кустарей, пенсионеров, работников кооперации и разного рода служащих, с 1922 г. для них стали устраивать отдельные избирательные участки, именовавшиеся в то время «обывательскими». Но это практически не меняло общей картины явки на выборы. В 1927 г., например, на семи из девяти специально созданных участках для «неорганизованных» выборы не состоялись из-за неявки избирателей. Общие удовлетворительные результаты голосования по Новосибирску (51 %) были получены (или выведены на бумаге) исключительно за счет активности «организованных»².

Возникнув как некая народная инициатива, превращенная затем в революционный лозунг большевиков, советы с первых шагов заняли своеобразную нишу в системе государственного управления. Горсоветы стояли в том же ряду, что и остальные виды советских представительных учреждений. Они имели очень ограниченные права и обладали преимущественно декоративно-имитационными функциями власти. Процедуры их формирования, порядок проведения заседаний, принятия решений, кадровых перемещений были обставлены всевозможными ограничениями, фактически лишавшими их самостоятельности и инициати-

¹ ГАНО. Ф.Р-1228. Оп. 3. Д. 10. Л. 127.

² Там же. Л. 126.

вы. Особенно выразительно это проявлялось в практике первой половины 1920-х годов, когда опыт манипулирования советами еще только складывался.

Самая характерная черта деятельности горсоветов послереволюционных лет — почти полное отсутствие у них каких-либо прав и полномочий. Начиная свою деятельность, Новониколаевский горсовет не имел ни средств, ни собственных органов управления. Он ничем не располагался, так как у города не было своего хозяйства и городского бюджета. Городское имущество городу не принадлежало, а являлось частью имущества губернского исполкома или краевых учреждений. Структура и деятельность горсоветов целиком определялась вышестоящей исполнительной властью — отделом управления губисполкома. Согласно «Положения о советских губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа» 1922 г., горсоветы не могли создавать свои исполкомы, они должны были «обслуживаться» губернскими и уездными исполкомами. Президиумы этих исполкомов являлись одновременно президиумами горсоветов, а председатель губисполкома был по совместительству и председателем горсовета.

По таким же стандартам формировался и депутатский корпус. Он включал в себя избранников двух категорий: собственно членов горсовета и кандидатов в члены. И те и другие выбирались единым порядком (сначала один от 300 чел., с 1925 г. — один от 200 чел.), но статус их был различным. Кандидаты, в отличие от «действительных» членов, не обладали всей полнотой прав, у них был лишь совещательный голос, и смысл их пребывания в горсовете заключался в том, чтобы замещать выбывающих членов. По своему удельному весу кандидаты составляли 20–25 % от всей численности депутатского корпуса. Общее же число избранников в горсовете постоянно изменялось: в 1922 г. — 274, 1923 г. — 222, 1925 г. — 248, 1926 г. — 387, 1927 г. — 474, 1930 г. — 417 чел.

Социальный состав депутатского корпуса горсоветов ярко воплощал в себе глубокие революционные перемены в России, благодаря которым на арену общественной жизни выдвинулись совершенно новые слои городского населения. Исключив из избирательного процесса все так называемые «нетрудовые элементы» (остатки среднего класса), большевики получили по настоящему «пролетарские» советы. Новосибирский горсовет 1920-х годов был в полном смысле слова органом широкого народного представительства, сформированного с привлечением

низших слоев населения. Депутатские скамьи заполнили люди физического труда, представители рабочих профессий, обитатели городских лачуг и темных кварталов. Их персональные анкеты — убедительное свидетельство того, что революция привела в горсовет множество работников «от станка» и «сохи»: кузнецов, кочегаров, слесарей, чернорабочих, пекарей, домохозяек, рабочих паровозного депо, окрестных крестьян, безработных, колбасников, пекарей, плотников, каменщиков, стрелков из охраны, продавцов магазинов, ломовых извозчиков, конторщиков и т.п. Многим из них с большим трудом давалось даже заполнение личных анкет. Из 248 депутатов в 1925 г. 78 % имели лишь начальное образование (два – три класса), семь человек были вовсе неграмотны или малограмотны¹. Теперь именно им предстояло выражать интересы новосибирских избирателей, решать социальные и управленческие задачи городского масштаба.

Структура вновь избранного горсовета утверждалась на первом пленарном заседании. Она состояла из президиума и шести – восьми секций по отраслям деятельности. Что касается практической работы горсовета, то в этой части существовали наибольшие проблемы. Обладая мизерными правами и декоративной ролью, горсоветы 1920-х годов были мало приспособлены для продуктивной деятельности. Их заседания, как правило, собирались лишь по торжественным случаям или праздничным дням, превращаясь исключительно в дежурное мероприятие. Деловые вопросы обсуждались крайне редко. Доклады практического содержания представлялись обычно как текущая информация, а решения по ним носили самый общий характер и лишь подчеркивали безвластный статус совета и его формальное значение в системе городского управления. Итогом многих заседаний были постановления такого рода: «линию работы считать правильной», «обратить серьезное внимание на постановку работы по народному образованию (здравоохранению, благоустройству и т.д.)».

В первые три года заседания пленума горсовета проводились, как тогда было принято говорить, «по-московски», т.е. в расширенном составе, с профсоюзным активом губернии и уезда и представителями от месткомов. Они устраивались еженедельно — по воскресеньям и ничего, кроме заседательской суеты, не по-

¹ Отчет о работе Новониколаевского Городского Совета Рабочих и Красноармейских Депутатов 4-го созыва за время с 30-го ноября 1924... С. 2.

рождали. Поэтому активность горсовета, еще заметная в первые шесть – семь месяцев работы, к концу избирательного срока (один год) совершенно угасала. Члены горсовета, не видя реальных плодов своей деятельности, прекращали посещать заседания совета и секций. Десятки депутатов (иногда до половины состава) по разным причинам вообще выбывали из списков. В 1923 г., например, за полсрока работы горсовета из 222 депутатов прекратили свои полномочия 96 чел. (43 %)¹.

Трудности в повседневной работе во многом создавал номенклатурный фактор. Он проистекал из того, что значительную часть депутатского корпуса составляли руководящие работники губернских и общесибирских партийных и советских органов власти и управления, для которых участие в заседаниях горсовета «сибирской столицы» являлось своего рода партийным ритуалом, таким же, как для правителей в Москве. Заседания горсовета (большей частью парадно-мемориальные) служили не только формой пропагандистского закрепления советских ритуалов, но и закрепления личного влияния партийных руководителей в системе местной власти. Начиная с 1921 г., депутатами Новониколаевского совета избирались члены Сиббюро ЦК РКП(б) и Сибревкома² (С.Е. Чуцкаев, Е.М. Ярославский, М.М. Лашевич, А.А. Ширямов, Р.И. Эйхе, Д.Н. Шапиро, А.А. Копятевич, А.М. Тамарин), ответственные работники губкома РКП(б), губисполкома, руководители милиции, суда, прокуратуры, армейских частей и других учреждений. Занимая важные посты в сибирских и губернских аппаратах партии и государства, такие депутаты были постоянно заняты по основной работе либо находились в командировках вне города и, конечно, не могли систематически посещать горсовет.

По всем этим причинам вопрос о явке избранников на заседания горсовета, не говоря уже о практическом участии в его работе, представлял собой хроническую проблему. Депутаты часто не могли собраться в необходимом составе, и заседания приходилось проводить без кворума, т.е. с нарушением регламента. Особенно трудно было собрать депутатов в секциях. Прогоулы тут каждый год были неискоренимой нормой. Для решения этой проблемы ответственные руководители иногда прибегали к не-

¹ НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 30. Л. 169.

² С лета 1921 г. Новониколаевск стал административным и политическим центром Сибири: из Омска сюда были переведены все руководящие областные организации, включая Сиббюро ЦК РКП(б) и Сибревком.

ординарным мерам. В ноябре 1921 г., например, на заседании Новониколаевского губисполкома выдвигалось такое предложение: «[...] Ввиду апатичного отношения членов горсовета в работе последнего, необходимо воздействовать на них, вплоть до репрессивных мер, дабы тем самым понудить членов горсовета со вниманием и серьезностью относиться к работе горсовета»¹. В другом случае (январь 1921 г.) горезездный исполком отмечал, что заседания дважды пропустили более 40 членов. На этом основании было вынесено предупреждение: «[...] В дальнейшем члены горсовета за неявку будут подвергаться административным наказаниям, вплоть до ареста. Партийным организациям и профсоюзам предлагается призвать товарищей к порядку»².

В 1922–1924 гг. на членов совета, пропускающих заседания, налагался штраф в размере 500 тыс. руб. «в пользу голодающих». Существовала также практика исключения из членов горсовета «за систематическое непосещение» секций и пленумов или «неявку на регистрацию» с последующим замещением выбывших членов кандидатами. В частности, в совете 4-го созыва только за шесть месяцев 1925 г. было исключено 14 членов и 6 кандидатов «за систематическое непосещение заседаний и полный отрыв от горсовета»³.

По мере того, как в городе шло восстановление экономической и социальной жизни после гражданской войны, в деятельности горсовета стали появляться новые формы. Работа депутатов в секциях начала рассматривалась как основная функция избранников и как стержень деятельности всего горсовета. В секциях сосредоточивались все частные вопросы, предоставленные на разрешение горсовету. Через секции депутаты призваны были реализовать свои полномочия, оказывать влияние на органы государственного и местного управления, контролировать их повседневную работу и таким образом воплощать в жизнь интересы городских масс. Однако на практической работе секций как раз и отражалась основная болезнь горсовета. Серьезные рациональные решения депутатов либо не могли приниматься вообще, либо блокировались привходящими обстоятельствами. При очень высокой централизации партийно-государственной власти, нераз-

¹ ГАНО. Ф. Р-1228. Оп. 1. Д. 402. Л. 214.

² НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 13. Л. 13.

³ Отчет о работе Новониколаевского Городского Совета Рабочих и Красноармейских депутатов IV созыва за время с 1-го апреля по 1-е октября 1925 года. Новониколаевск, 1925. С. 3.

граниченности функций местного и государственного управления, свойственных самой природе советской системы, найти разумное применение городскому депутатскому корпусу было практически невозможно. Деятельность членов горсовета в таких условиях выливалась в искусственные, малосодержательные акции, а посещение секций для многих становилось обузой. Даже собственного плана работы горсовет не принимал — он «спускался» из органов исполнительной власти. Чаще всего депутатов загружали работой, которую находил им губ(окр)исполком, используя метод «прикрепления»: членов коммунальной секции «прикрепляли» к коммунальным предприятиям и объектам, членов секции труда и быта — к бирже труда и артелям, финансово-бюджетной секции — к финучасткам, народного образования — к учебным заведениям и детским домам, здравоохранения — к лечебным учреждениям, торгово-кооперативной — к учреждениям и магазинам. В отведенных им организациях депутаты проводили обследования, а также заслушивали отчеты руководящих лиц, рассматривали жалобы населения. Работа по обследованию учреждений и разбору мелких конфликтов стала занимать основную часть депутатского времени. Как сообщает один из источников, такая секционная работа начала преобладать в горсовете с 1926 г., благодаря чему «горсовет перестал быть местом торжественных заседаний»¹. Кроме того, в общении с избирателями появилась практика коллективного выдвижения «наказов» (от имени рабочих их принимали на предвыборных собраниях по предприятиям). В целом же эти перемены мало содействовали росту общественного влияния горсовета. Большинство подготовленных депутатских докладов не получало никакого воплощения, а решения и предложения секций не имели необходимой законодательной силы и поэтому оставались только на бумаге.

Неопределенность правового и хозяйственного положения горсовета, тянувшаяся уже несколько лет, вызывала у части депутатов законное несогласие и побуждала к решительным переменам. В августе 1925 г. на объединенном заседании секций Новониколаевского совета депутаты откровенно изложили свои претензии: руководитель одной из секций — Бардышев — заявил, что у некоторых членов горсовета «проявляется желание о расширении прав горсовета, подведение под горсовет хозяйственно-финансовой ба-

¹ ГАНО. Ф.П-18. Оп. 1. Д. 120. Л. 33.

зы, предоставление горсовету прав иметь свой исполнительный орган». Однако предложение депутатов тут же посчитали преждевременным. Председатель окрисполкома (он же — председатель горсовета) М.К. Сенцов, руководивший совещанием, не нашел возможности поддержать такую инициативу. Он отметил лишь, что «проведение в жизнь положения о финансово-хозяйственной базе горсовета при настоящих условиях невозможно»¹.

Но необходимость перемен в советском строительстве уже отчетливо осознавалась и в высших партийных кругах. С осени 1925 г. большевистское руководство начало серию мер по активизации работы горсоветов и повышению их статуса. Новое «Положение о городских советах», изданное ВЦИК в октябре 1925 г., закрепило за горсоветами права на самостоятельный бюджет и кредиты, право самостоятельного юридического лица и возможность создания руководящих органов (президиумов), отделенных от губернских исполкомов. Им разрешалось теперь образовывать также самостоятельные коммунальные отделы и издавать обязательные постановления. Однако формировать свои полноценные исполнительные органы (исполкомы) горсоветы все же не могли. Такое право у них появилось лишь в 1930 г.

Таким образом, 1926 г. стал периодом крупных изменений в системе городского самоуправления Новосибирска. С этого времени горсовет впервые приблизился к фактическому управлению хозяйственной жизнью города как полноправный ответственный орган. В его распоряжение перешли, наконец, городской бюджет и городской коммунальный отдел местного хозяйства (ГОМХ) с двумя предприятиями — центральной электростанцией и хозкомбинатом. Кроме того, из окружного ведения ему были переданы городские части народного образования и здравоохранения. В результате этих перемен структура горсовета несколько расширилась. В нее стали входить секретариат, горкомхоз, горно, горфинчасть, горздравчасть. Но из них самостоятельными отделами являлись только секретариат и горкомхоз. Остальными отделами продолжали руководить заместители заведующих окружными отделами. Они же формально являлись членами горсовета или членами его президиума. Был также оформлен рабочий аппарат горсовета в составе заместителя председателя (освобожденный, в отличие от председателя), ответственный секретарь, технический секретарь, делопроизво-

¹ НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 62. Л. 65.

датель, три технических секретаря секций и машинистка, всего — восемь человек¹. С сентября 1926 г. Новосибирский горсовет впервые начал издавать собственные распоряжения.

С приобретением самостоятельного бюджета, а с ним и целого ряда хозяйственно-распорядительных функций городской совет получил значительный импульс для расширения своего влияния. Но расширение это было очень своеобразным, однобоким. Расширялась в основном административно-бюрократическая структура горсовета, связанная с деятельностью его исполнительного аппарата: президиума, секретариата и подчиненных им хозяйственных учреждений — горкомхоза, городского торгового отдела, горплана и др. К середине 1930 г. управленческий и обслуживающий персонал горсовета насчитывал уже 68 чел., а численность горкомхоза составляла 197 человек².

На фоне интенсивно растущей деятельности управленческого аппарата представительская часть горсовета — депутатский корпус — по-прежнему вел полуживое существование. Его энергии и инициативам, как и раньше, не находилось достойного применения. Работа секций шла очень вяло, а весной и летом практически прекращалась вообще в связи с отвлечением депутатов на заготовку сельхозпродуктов, уходом в отпуск или выездом на военные лагерные сборы. Как сообщалось в одном из отчетов, «активно работают в горсовете 52 %, остальные ничего не делают»³.

В 1927 г. по инициативе ВКП(б) в стране была развернута кампания «оживления советов», что само по себе свидетельствовало о фактическом бездействии до сих пор целого ряда базовых институтов советской системы. Реализация этого замысла носила по большей мере чисто бюрократический характер, поскольку не преследовала целей расширения реальных полномочий советов как представительных учреждений. В сентябре 1927 г. в Новосибирске под руководством Сибкрайисполкома было проведено 1-е краевое совещание работников горсоветов, решения которого обязывали внести в повседневную деятельность горсоветов очередные изменения. Важнейшие из них формулировались в виде общих пожеланий и могли трактоваться чрезвычайно широко⁴:

¹ НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 62. Л. 142.

² НГА. Ф. 33. Оп. 2. Д. 8. Л. 2–9.

³ НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 212. Л. 17.

⁴ НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 180. Л. 232, 238; Д. 205. Л. 270.

— поскольку «содержание работы страдает отсутствием практических форм», «советы должны не только заседать, но и развернуть практическую работу»;

— «работа секций в основном должна развертываться по линии обслуживания хозяйственных нужд широких масс избирателей, изучения и разработки крупных вопросов состояния и жизни города»;

— шире использовать практику обследования учреждений и организаций;

— вовлекать советы в систематическую борьбу с бюрократизмом в государственном аппарате, создав для этого секции рабоче-крестьянской инспекции (РКИ).

Более конкретные решения совещания рекомендовали поднять посещаемость депутатами заседаний пленумов и секций, а в целях усиления связи горсоветов с избирателями проводить не менее половины депутатских заседаний на производстве и в рабочих клубах.

С этого же времени избирателям впервые было предоставлено право досрочного отзыва из советов тех депутатов, которые «не оправдали доверия». Мероприятие по отзыву, проводившееся как очередная кампания, завершилось радикальным обновлением: в начале 1928 г. из Новосибирского горсовета была удалена почти треть всего состава (99 чел.), 81 депутата отзывали «за пассивность». По завершению процедуры отзыва ее инициаторы признали, что это мероприятие нанесло значительный ущерб репутации горсоветов, так как большинство отзыванных были рабочими с производства: «кампания показала незнание горсоветами того состава, который влился к ним в результате выборов 1927 года»¹.

В апреле 1928 г. состоялось 2-е Сибирское краевое совещание работников городских и поселковых советов. Оно подвело некоторые итоги кампании «оживления» и отметило появление новых непредвиденных проблем. Одна из них заключалась в том, что развернутые депутатами обследования в организациях и в учреждениях породили массу конфликтов с теми, кто подвергался этой процедуре. Совещание называло их «случаями небрежного, невнимательного, а подчас и грубо-бюрократического отношения обследуемых учреждений к комиссиям, организуемых для этой

¹ НГА. Ф. 33. Оп.1. Д. 213. Л. 306.

цели советами, что срывает и подрывает авторитет советов»¹. Сами депутаты жаловались: «Если член горсовета указывает на недостатки администрации, то последняя отвечает: я здесь хозяин и это мое дело, а тебе здесь делать нечего»².

Оба сибирских совещания в итоге оказались столь же безрезультатными, как и прочие административные мероприятия по «оживлению советов». Новосибирский горсовет продолжал свое существование в тех же условиях, что и ранее, расширяя функции узкого аппарата по управлению местным хозяйством, но все дальше отстраняя от участия в реальных делах избранных представителей. Несмотря на образование дополнительных секций (в 1929 г. их стало 10), многие депутаты, как и прежде, теряли интерес к своей деятельности, сводя посещение заседаний к минимуму. В 1929 г. посещаемость упала до критической отметки. На некоторые заседания пленума из 400 чел. являлись лишь 17 % депутатов. Такой низкий уровень участия, отмечалось в официальном докладе, «вынудил горсовет провести поголовную проверку работы членов и кандидатов на местах (за исключением неорганизованных)»³.

Кроме того, некоторые депутаты и лица, привлекаемые к работе горсовета на правах «активистов», стали чаще злоупотреблять своими полномочиями в личных интересах либо просто критиковать советские порядки. Хотя возможности для извлечения выгоды внутри горсовета были очень ограничены и не шли ни в какое сравнение с органами исполнительной власти, но предприимчивым людям, вероятно, и здесь удавалось находить нужные им лазейки. В документах этого периода отмечались, например, такие факты: безработный Коль (лишился места в результате чистки госаппарата) и домохозяйка Маслова, приглашенные в секцию РКИ как «активисты», «пытались использовать свое положение в интересах устройства на работу»; в секции здравоохранения «активистка» Бициоха была избличена в том, что «ходатайствовала за заключенных в ИТД» (исправительно-трудовой дом). Одновременно с этим фиксировались и нарушения политического свойства: «член горсовета Земский, избранный от неорганизованного населения,

¹ Решения 2-го краевого совещания работников городских и поселковых советов Сибири. Новосибирск, 1928. С. 2.

² НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 212. Л. 17.

³ Отчет Новосибирского горсовета 8-го созыва за время 1928–1929 года. (Плакат). (НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 248а.)

распространял слухи о том, что советская власть заморит рабочих и крестьян голодом»; в секции труда и быта депутат Слепин «агитировал против 3-го Займа индустриализации»¹.

Развитие городского самоуправления в Новониколаевске (Новосибирске) в 1920-е годы шло весьма необычным, противоречивым путем и отчетливо отражало основную динамику советского строительства большевистского толка. По своему характеру оно означало значительный шаг назад по сравнению с дореволюционной эпохой и теми городскими реформами, которые проводились в царской России с 1860-х годов. Сохраняя облик института народного представительства, горсовет на практике оставался искусственной, имитационной конструкцией. Он исполнял роль своеобразного придатка партийно-государственного аппарата, выдаваемого официальной пропагандой за «школу управления для рабочих и крестьян», через которую «государственный аппарат связывается с массами»².

¹ НГА. Ф. 33. Оп. 1. Д. 278. Л. 22.

² *Сталин И.В.* Политический отчет XV съезду ВКП(б) 2–19 декабря 1927 г. // *Сталин И.В.* Сочинения. Т. 10. С. 320.