

Известия Алтайского государственного университета. 2024. № 2 (136). С. 25–30.
Izvestiya of Altai State University. 2024. No 2 (136). P. 25–30.

Научная статья
УДК 94(571.17).08+314
ББК 63.3(2Рос-4Кем)5+60.7
DOI: 10.14258/izvasu(2024)2-03

Проблемы в организации деятельности Щегловского горсовета в годы первой пятилетки

Николай Михайлович Морозов

Федеральный исследовательский центр угля и углехимии СО РАН, Кемерово, Россия, oven.77777@mail.ru

Original article

Problems in Organizing the Activities of the Shcheglovsky City Council during the Years of the 1st Five-Year Plan

Nikolai M. Morozov

Federal Research Center for Coal and Coal Chemistry SB RAS, Kemerovo, Russia, oven.77777@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются проблемы, связанные с условиями работы Щегловского горсовета, его кадровой политикой, порядком распределения обязанностей между служащими и методами работы с населением быстро растущего индустриального города. В течение первой пятилетки (1928–1932 гг.) в горсовете остро стоял вопрос повышения активности депутатов и результативности работы депутатских секций. У представительного органа местной власти не было своего помещения, и часто приходилось переезжать из одного здания в другое. Городской бюджет не обеспечивал растущие потребности населения в развитии социальной сферы, особенно выполнение наказов избирателей в части жилищного и капитального строительства. Малочисленный исполнительный аппарат не имел должной квалификации, был перегружен разнообразными обязанностями, слабо контролировал выполнение собственных решений. В условиях высокой ответственности и низкого уровня оплаты труда существовала проблема с подбором руководящих кадров. На фоне организационных, кадровых, финансовых и иных трудностей Щегловскому горсовету не удавалось существенно снизить остроту проблем во многих сферах жизнедеятельности города.

Ключевые слова: Кузбасс, Щегловск, местные советы, местное самоуправление, городской Совет, депутатские секции, депутаты

Abstract. Problems related to the working conditions of the Shcheglovsky City Council, its personnel policy, the procedure for distributing duties among employees, and methods of working with the population of a rapidly growing industrial city are considered. During the first five-year plan (1928–1932), the issue of increasing the activity of deputies and the effectiveness of the work of deputy sections was acute in the city council. The representative body of local government did not have its own premises and often had to move from one building to another. The city budget did not provide for the growing needs of the population in the development of the social sphere, especially the implementation of voter orders in terms of housing and capital construction. The small executive apparatus did not have the proper qualifications, was overloaded with numerous duties, and had little control over the implementation of its own decisions. In the context of high responsibility and low wages, there was a problem with the selection of leadership personnel. Against the background of organizational, personnel, financial and other difficulties, the Shcheglovsky City Council failed to significantly reduce the severity of problems in many areas of the city's life.

Keywords: Kuzbass, Shcheglovsk, local councils, local government, City Council, deputy sections, deputies

Финансирование: Статья написана в рамках реализации научного проекта «Кузбасс в составе Российского государства: социально-экономическое и общественно-политическое развитие региона в XVII–XX вв.» (AAAA-A21-121011590011-2).

Для цитирования: Морозов Н.М. Проблемы в организации деятельности Щегловского горсовета в годы первой пятилетки // Известия Алтайского государственного университета. 2024. №2 (136). С. 25–30. DOI: 10.14258/izvasu(2024)2-03.

Изучение практики организации деятельности органов местного самоуправления в различные периоды истории не теряет актуальности в силу постоянно и с различной интенсивностью меняющейся в России политико-экономической обстановки. Властным структурам в поиске эффективных форм и методов работы с различными социальными группами нельзя не учитывать собственный исторический опыт в этом сегменте управления, а также традиции и привычки самоорганизации, ранее усвоенные населением.

Исследователи выделяют основные этапы трансформации правовой основы, организационной структуры и функций местных Советов в СССР, политики регулирования их кадрового состава [1–3]. В процессе становления местных органов советской власти переломным рубежом, связанным со значительным укреплением законодательной основы их деятельности, явились годы первой пятилетки [4; 5; 6, с. 171–180]. Перестройка коснулась горсоветов, в первую очередь больших по сибирским меркам городов, том числе и Щегловска, на территории которого шло строительство угольно-химического комбината — одного из крупнейших в стране.

В научной литературе пока единичны работы, посвященные истории Советов Кузбасса указанного периода [7; 8, с. 267–272]. Были проанализированы изменения в системе комплектования депутатского корпуса, выделены основные организационные формы его работы, степень участия в руководстве отраслями народного хозяйства и социальной сферы. Составленная историками общая картина функционирования органов местной власти в регионе, описанная с помощью отдельных сюжетов, выявленных на различных территориях, дает лишь фрагментарное представление о трудностях в деятельности Щегловского горсовета на рубеже 1920–1930-х гг.

Целью данной статьи является изучение проблем, связанных с организацией деятельности Щегловского горсовета в годы первой пятилетки, в том числе в кадровой политике, распределении обязанностей между работниками советского аппарата и методами работы с населением быстро растущего индустриального города. Для ее достижения автор использовал метод

Funding: The article was written within the implementation of the scientific project "Kuzbass as Part of the Russian State: Socio-economic and Socio-political Development of the Region in the 17th — 20th Centuries" (AAAA-A21-121011590011-2).

For citation: Morozov N.M. Problems in Organizing the Activities of the Shcheglovsky City Council during the Years of the 1st Five-Year Plan. *Izvestiya of Altai State University*. 2024. №2 (136). P. 25–30. (In Russ.). DOI: 10.14258/izvasu(2024)2-03.

анализа широкого массива разнообразных по происхождению документов фондов Кузбасского государственного архива (Р-18 — Щегловский горисполком, П-15 — Кемеровский горком КПСС) и материалов городской газеты «Кузбасс» за 1928–1932 гг.

В течение 1928–1929 гг. в связи с заметным ростом численности населения Щегловска (только в 1928 г. оно увеличилось на 17 тыс. человек) объем работы у горсовета и его президиума в сравнении с предыдущими годами заметно стал больше. Вместе с тем застарелая проблема низкой активности депутатов и результативности депутатских секций оставалась острой [9, л. 96, 123].

Горсовет не имел своего помещения. Каждый раз, когда происходили изменения в его структуре (организовывались новые отделы или у окружных властей возникала потребность в дополнительных служебных площадях), ему приходилось подыскивать новое здание, и переезд часто касался всего учреждения. Только летом 1929 г. горсовет вместе с коммунальным отделом переезжал четыре раза [10, л. 115]. Не было своего помещения для проведения съездов, пленумов, конференций, совещаний, квартиры с удобствами для размещения командированных лиц [11, л. 73; 12, л. 36 об.]. В течение пятилетки этот вопрос так и не был решен, хотя план строительства Дома Советов краевые власти одобрили.

Очередные выборы депутатов, состоявшиеся на собраниях избирателей с 1 по 20 января 1929 г. [13], прошли удовлетворительно. В них участие организованного (работающего на предприятиях) населения составило 96,2% против 56,3% в предшествующий период, неорганизованного (крестьяне и частники) — соответственно 74 и 40,1%, женщин — 77,4% против 39,2%. Для текущего руководства горсоветом был избран президиум горсовета в составе председателя, его заместителя и восьми депутатов. В период между съездами и заседаниями пленумов горсовета президиум являлся высшим органом местной власти. Вновь избранным депутатам предстояло выполнить утвержденный в октябре 1928 г. бюджет на 1928/1929 финансовый год по расходам в сумме 524 тыс. рублей [14, л. 68].

В целях обеспечения более тесной связи с избирателями и усиления влияния на ход материально-эко-

номического развития предприятий в марте 1929 г. было принято решение об организации депутатских групп на производстве, в учреждениях, а среди неорганизованного населения — о назначении уполномоченных от горсовета [9, л. 99].

В течение пятилетки пополнение городского бюджета происходило за счет поступлений в виде налогов и различных сборов, доходов от деятельности организаций и предприятий, подведомственных горсовету. Порядок их начисления к концу пятилетки был уточнен в Постановлении Президиума Запсибкрайисполкома от 9 ноября 1932 г. В рассматриваемый период с населения Щегловска и Щегловского района взимались следующие налоги и сборы: земельная рента; налоги на строения, транспортные средства, скот, с посетителей публичных зрелищ и увеселений; сборы с лиц, лишенных права быть производителями сельхозпродукции (только для сельской местности), владельцев собак, разовый сбор с торговли на базарах, площадях, станциях, пристанях и иных местах [15, л. 31].

С большим опозданием на майском 1929 г. пленуме горсовета депутаты одобрили скорректированные контрольные цифры бюджета города на 1928/1929 финансовый год (начинался с 1 октября 1928 г.) в сумме 581,7 тыс. рублей. Его прирост составил 10%, в том числе по расходам на народное образование — 20%, здравоохранение — 15%. Впрочем, по мнению депутатов, доходы не обеспечивали выполнение наказов избирателей, особенно в части жилищного и капитального строительства (для этого дополнительно требовалась гигантская сумма — 5 млн рублей) [9, л. 137]. И в последующие годы при абсолютном росте запланированных расходов бюджет оставался остро дефицитным.

Пленум обратился в Щегловский горрайком ВКП(б) с просьбой об освобождении членов горсовета от всех партийных, профсоюзных и других общественных обязанностей, объявлении понедельника каждой недели днем их работы в девяти депутатских секциях. Впрочем, руководство предприятий эту просьбу в течение всей пятилетки игнорировало.

В 1929 г. горсовету следовало закончить строительство моста через речку Искитимку, которое велось уже 10 лет, завершить организацию паромной переправы через Томь, сохранить и обеспечить охрану мичуринского сада за городом, изыскать средства на жилищную операцию, выполнить еще множество важных начатых и предстоящих дел. В целях стимулирования гражданской инициативы во всех общественных местах и на предприятиях города горсовет разместил ящики для сбора от граждан жалоб и предложений [16].

При этом окружной депутатский актив не принимал участия в работе городских депутатских секций.

Часто отдельные решения последних оставались вне поля зрения и президиума горсовета. В Щегловске «оживление» советской работы, по мнению бюро Кузнецкого окружкома ВКП(б), шло медленно. Присутствие депутатов на пленумах и секциях составляло в пределах 47–48% [11, л. 11]. Некоторые члены горсовета быстро потеряли интерес к общественной работе, другие были «завалены» общественными нагрузками и не имели свободного времени для «отдыха в семье», третьих начальство не отпускало с производства в рабочее время, четвертые желали иметь оплату за исполнение общественных обязанностей.

В поисках мер по активизации деятельности депутатского корпуса в ноябре 1929 г. президиум горсовета обратился к коллегам из Мособлисполкома с просьбой принять шефство над Щегловским горсоветом. Однако московские товарищи дипломатично уклонились от прямого отказа, пообещав высылать в порядке помощи «весь материал по массовой работе», и посоветовали командировать представителя для ознакомления на месте с практикой работы секций московских депутатов [11, л. 56; 15].

Конкретизации деятельности народных избранников способствовало направление в декабре 1929 г. вышестоящим краевым органом советской власти — Сибкрайисполкомом, проектов Положений о работе секций при горсовете для их обсуждения и внесения предложений [11, л. 112–125].

В целом, все аппараты городских Советов Кузнецкого округа, включая и Щегловский, оценивались краевыми властями как «маломощные», неукomплектованные окончательно, имевшие «организационную нечеткость», состоявшие, в основном, из новых работников. Секретари Советов, например, заключали договоры по городскому коммунальному отделу, выдавали велосипедные значки (номера) и пр., недостаточно уделяя внимания своим основным обязанностям. Служащие аппарата значительную часть рабочего времени занимались выдачей различных справок (на получение хлеба, для поступления на работу и др.), всевозможных удостоверений.

В Щегловском исполкоме при наличии на месте одного работника — председателя или секретаря и одной машинистки (она же делопроизводитель), этот советский орган, как считал его председатель С.А. Озеров, превращался в бюрократическое учреждение. Председатель был вынужден постоянно где-то заседать, в результате его всегда ожидала очередь из 30–60 посетителей с различного рода бумагами, требующими печати и подписи. Нередко людям приходилось один-два дня сидеть в приемной для того, чтобы «захватить» должностное лицо на месте [11, л. 50].

В начале 1930 г. в системе Щегловского городского самоуправления наступил кризис управлен-

ческих кадров — около четырех месяцев должность председателя горсовета оставалась вакантной. Она не привлекала специалистов не только чрезмерной загруженностью, ответственностью, недостатком помощников, но и низкой оплатой (195 рублей в месяц) в сравнении с зарплатой инженерно-технических работников крупных в городе промышленных предприятий (250–350 рублей в месяц) [17, л. 71]. Во главе аппарата оставался лишь один зам. председателя Скорободилов, рабочий-выдвиженец, который из-за недостаточной подготовленности к роли председателя горсовета, да к тому же почти при полном отсутствии помощи и поддержки в практической работе со стороны окружных организаций, справиться с возлагаемыми на него обязанностями не мог. Наконец, в апреле 1930 г. председателем горсовета был избран И.А. Завьялов, проработавший в этой должности всего четыре месяца.

В июне бригадой Сибкрайисполкома было проведено очередное обследование Щегловского горсовета. Проверяющие выявили уже ранее известные слабые места во всех сферах его деятельности. Перед президиумом вышестоящего окружного органа местной власти — Кузнецкого окрисполкома — был поставлен вопрос о прекращении подмены отделов горсовета своими работниками и немедленно определить штат указанных отделов [12, л. 37–42].

В ходе ликвидации Кузнецкого округа в августе 1930 г. к Щегловскому горсовету перешли полномочия по управлению территорией бывшего Щегловского района с 29 сельсоветами [18, л. 4–5; 19, л. 355]. В структуре горсовета появилась еще одна — сельскохозяйственная — секция, расширилась и зона ответственности.

В течение первой пятилетки продолжался процесс совершенствования структуры местного самоуправления. На основании Постановления Президиума ВЦИК и СНК СССР от 16 декабря 1930 г., Постановлением Президиума Сибкрайисполкома от 30 декабря 1930 г. городской административный отдел с 15 января 1931 г. был реорганизован в отдел милиции и уголовного розыска [19, л. 81]. Также из его состава был выделен новый отдел — секретариат горсовета, на который возлагались следующие функции: ведение делопроизводства; учет иностранцев; ЗАГС; учет лиц, лишенных избирательных прав, и их жалоб; надзор за деятельностью представителей религиозных культов; учет добровольных обществ и союзов; вопросы учета и наблюдения за выполнением обязательных постановлений, издаваемых местными органами; учет населенных пунктов и регистрация вновь возникающих. Городскому инспектору труда передавалось делопроизводство по использованию лиц, освобожденных от военной службы по религиозным убеждениям, по вопросам труд/гужповинно-

сти, учету и направлению на работу тылоополченцев (лиц, лишенных избирательных прав и состоявших на военном учете).

В целях решения городских вопросов, требовавших оперативного вмешательства, из состава президиума горсовета (11 депутатов) был выделен малый президиум (5 депутатов), в который от исполнительного аппарата вошли члены рабочей тройки (председатель горсовета, его заместитель и ответственный секретарь). После отмены округов существенные изменения произошли в работе сотрудников финансовой сферы. Новый финансовый год стал отсчитываться не с 1 октября, как это было раньше, а с 1 января 1931 г.

В марте 1931 г. на заседании малого президиума Щегловского горсовета для членов рабочей тройки был уточнен перечень закрепленных за ними участков работы:

— за председателем горсовета: общее руководство, промышленность, плановая комиссия, финансовая, военная, ГПУ и милиция, прокуратура;

— заместителем председателя: сельское хозяйство, коммунальное хозяйство и дорожное строительство, торговля и кооперация, отдел содействия обороне (ОСО), физкультура, образование, профсоюзы;

— ответственным секретарем: секции горсовета, здравоохранение, связь, общее руководство секретариатом [18, л. 182].

В целях обучения работе в советских органах на практике в их аппараты в Щегловске партийными органами заводов в горсовет были направлены 18 соцсовместителей — передовых рабочих, которые на общественных началах участвовали в его заседаниях с правом совещательного голоса и выполняли отдельные поручения [20, л. 144]. Впрочем, этот опыт подбора и подготовки советских кадров оказался не таким результативным, как ожидалось. Люди с низшим образованием, столкнувшиеся в свободное от основного производства время с трудностями депутатской деятельности, обычно отказывались от соцсовместительства.

На фоне вышеперечисленных организационных, кадровых, финансовых и иных трудностей, с которыми в повседневной работе сталкивался Щегловский горсовет, ему в 1928–1932 гг. не удалось существенно снизить остроту проблем во многих сферах жизнедеятельности города. Из числа избранных депутатов, рабочих-выдвиженцев и лиц, направленных из других районов, формировался слой советских работников-управленцев, имевших, как правило, низкий уровень образования, обучавшихся тонкостям профессии на кратковременных курсах и на практике. Горсовет из-за организационной и квалификационной слабости сотрудников пока не был способен обеспечить удовлетворительный контроль исполне-

ния своих решений, особенно со стороны администраций предприятий, напрямую подчинявшихся наркоматам, выстраивавших социально-культурные

и бытовые условия для своих работников чаще самостоятельно, независимо от городских властей, с привлечением ведомственных ресурсов.

Библиографический список

1. Винниченко О.Ю. Советы Урала в механизме тоталитарного государства. 1929–1941. Курган : Курганский гос. ун-т, 2001. 175 с.
2. Елизаров С.А. Местные Советы БССР: организация, кадры, финансы (1930–1941 годы). Гомель : ГГТУ им. П.О. Сухого, 2021. 235 с.
3. Попов М.Ю., Упоров И.В. Местные Советы советского государства между Конституциями СССР 1924 и 1936 гг. (организационно-правовой аспект) // Историческая и социально-образовательная мысль. 2017. № 9. С. 60–64.
4. Кукушкин Ю.С. Проблемы историографии Советов в период строительства социализма // Вопросы историографии советского общества. М. : Изд-во МГУ, 1967. С. 285–300.
5. Андреев В.П. Руководство коммунистической партии городскими Советами РСФСР (1926–1937 гг.). Томск : Изд-во Том. ун-та, 1990. 232 с.
6. Клименко А.И. Привлечение трудящихся к работе по укреплению государственного аппарата Западной Сибири (1929–1932 гг.) // Вопросы социально-экономической культуры и культурной жизни Сибири. Новосибирск : Наука, 1975. С. 171–180.

7. Андреев В.П. Городские Советы Кузбасса и хозяйственные организации в 1930-е гг. // Сибирь: XX век : межвуз. сб-к науч. трудов. Вып. 1 / под ред. С.В. Макаруча. Кемерово : Кузбассвузиздат, 1997. С. 72–79.
8. Ермолаев А.Н., Карпинец А.Ю., Морозов Н.М. и др. История Кузбасса: в трех томах. Т. 2, кн. 2: Кузнецкий край на переломе эпох в 1890-х — начале 1940-х годов / под науч. ред. А.Н. Ермолаева. Кемерово : Кузбасская медиагруппа : ArtAvis, 2021. 380 с.
9. Государственный архив Кузбасса (ГАК). Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 74.
10. ГАК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 95.
11. ГАК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 137.
12. ГАК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 213.
13. Кузбасс. 1928. № 263. 13 ноябр.
14. ГАК. Ф. Р-15. Оп. 6. Д. 78.
15. ГАК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 203.
16. Кузбасс. 1929. № 292. 22 дек.
17. ГАК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 150.
18. ГАК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 212.
19. ГАК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 206.
20. ГАК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 372.

References

1. Vinnichenko O.Yu. *Ural Councils in the Mechanism of a Totalitarian State. 1929–1941*. Kurgan : Kurgan State University, 2001. 175 p. (In Russ.).
2. Elizarov S.A. *Local Councils of the BSSR: Organization, Personnel, Finance (1930-1941)*. GOMEL': GGTU named after P.O. Sukhoi, 2021. 235 p. (In Russ.).
3. Popov M.Yu., Uporov I.V. Local Soviets of the Soviet State between the Constitutions of the USSR of 1924 and 1936. (Organizational and Legal Aspect). *Historical and Social-Educational Idea*. 2017. № 9. P. 60–64. (In Russ.).
4. Kukushkin Yu.S. Problems of Historiography of the Soviets during the Construction of Socialism. *Issues of Historiography of Soviet Society*. M.: Moscow State University Publishing House, 1967. P. 285–300. (In Russ.).
5. Andreev V.P. *Leadership of the Communist Party by the City Councils of the RSFSR. (1926-1937)*. Tomsk: Izd-vo Tom. un-ta, 1990. 232 p. (In Russ.).
6. Klimentko A.I. Attracting Workers to Work to Strengthen the State Apparatus of Western Siberia (1929-1932). *Issues of Socio-Economic Culture and Cultural Life of Siberia*. Novosibirsk: Nauka, 1975. P. 171–180. (In Russ.).

7. Andreev V.P. City Councils of Kuzbass and Economic Organizations in the 1930s. *Siberia: 20th Century: Interuniversity Collection of Research Papers*. Issue. 1/ Ed. by S.V. Makarchuka. Kemerovo: Kuzbassvuzizdat, 1997. P. 72–79. (In Russ.).
8. Ermolaev A.N., Karpinec A.Ju., Morozov N.M. et al. *History of Kuzbass: in Three Volumes. Vol. 2, Book 2: Kuznetskiy Krai at the Turn of the Epochs in 1890s - Early 1940s*. / Ed. by A.N. Ermolaeva. Kemerovo: Kuzbass Media Group : ArtAvis, 2021. 380 p. (In Russ.).
9. *State Archive of Kuzbass (GAK)*. F. R-18. Op. 1. D. 74. (In Russ.).
10. GAK. F. R-18. Op. 1. D. 95. (In Russ.).
11. GAK. F. R-18. Op. 1. D. 137. (In Russ.).
12. GAK. F. R-18. Op. 1. D. 213. (In Russ.).
13. *Kuzbass*. 1928. № 263. 13 november. (In Russ.).
14. GAK. F. R-15. Op. 6. D. 78. (In Russ.).
15. GAK. F. R-18. Op. 1. D. 203. (In Russ.).
16. *Kuzbass*. 1929. № 292. 22 december. (In Russ.).
17. GAK. F. R-18. Op. 1. D. 150. (In Russ.).
18. GAK. F. R-18. Op. 1. D. 212. (In Russ.).
19. GAK. F. R-18. Op. 1. D. 206. (In Russ.).
20. GAK. F. R-18. Op. 1. D. 372. (In Russ.).

Информация об авторе:

Н.М. Морозов, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник лаборатории истории Южной Сибири, Федеральный исследовательский центр угля и углехимии Сибирского отделения Российской академии наук, Кемерово, Россия.

About the author:

N.M. Morozov, Candidate of Historical Sciences, Senior Researcher, Laboratory of History of Southern Siberia, Federal Research Center for Coal and Coal Chemistry, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Kemerovo, Russia.