

ПОНЯТИЕ ГОРОДА ПО СОВЕТСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ 1920-Х ГОДОВ

Т.Ф. Ящук

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
кафедра теории и истории государства и права
644077, Омск, пр. Мира, 55а*

Получена 18 апреля 2006 г.

In article the concept of city is considered, the attributes of city are allocated, the Soviet legislation 1920 years is analyzed.

Город в качестве поселенческой организации юридически закреплялся в Конституции РСФСР 1918 г. Конституция же установила и существенный признак города, как территории, где может быть образован городской Совет – наличие 10 тыс. жителей. Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа 1922 г. вводило наряду с городом понятие поселка городского типа. Если первыми по-прежнему считались те, что имели 10 тыс. жителей или 2 тыс. избирателей, то под вторыми, как разъяснялось в декрете, следует понимать местности, населенные в большинстве фабрично-заводским элементом [1]. Поскольку иных более определенных количественных или качественных критериев по разграничению городов и поселков городского типа законодательство не предусматривало, то, если здесь образовывался городской Совет, они считали себя городами и именно под таким наименованием попадали в материалы статистического учета. На середину 1920-х гг. более половины российских городов по численности населения не дотягивали до 10 тыс. жителей [2].

Развитие городов в первые послереволюционные годы определялось теми же факторами, что и других территориальных единиц. Со всей очевидностью проявилось стремление к внутренней автономии, повышению статусного положения поселения. Значительный рост численности городов наметился уже в период Временного правительства. Так, 3 апреля 1917 г. оно преобразовало в города 41 населенный пункт [3]. Важным обстоятельством, подталкивающим активизировавшуюся во время революции городскую общественность к достижению статуса города, являлись муниципальные реформы Временного правительства, которые предоставляли возмож-

ность с обретением ранга города образовывать здесь собственный орган самоуправления.

Тенденция на увеличение количества городов сохранилась и в советский период. Первым советским изданием, составители которого представили сведения о численности городов, стал «Ежегодник ЦСУ за 1918-20 гг.» Однако опубликованные в нем данные о наличии 1311 городов вызвали несогласие иных официальных органов. Отмечалось, что ЦСУ ошибочно внес в списки городов те, которые таковыми не являются, многие новые города оказались явлением «фактическим, а не правовым», а само ЦСУ не является законодательным органом, и его материалы не могут порождать юридических последствий [4]. Показательно, что затем, когда советское правительство предметно занялось проблемой выделения городов, наиболее значимым и полным изданием считалась работа «Города России в 1910 г.», подготовленная Министерством внутренних дел Российской империи, а не ежегодник ЦСУ [5].

С целью установления численности городов 15 марта 1923 г. на территории РСФСР была проведена специальная городская перепись. Она подтвердила значительный рост их числа по сравнению с дореволюционным периодом. Справедливо отмечалось, что «у нас появились случайные города» [6]. Главной причиной такого явления можно считать отсутствие в советском законодательстве легального определения города. Единственный четко установленный критерий – численность населения, дополнялся и другими условиями.

Правом на утверждение статуса города обладал Президиум ВЦИК, поэтому он запрещал принимать такие решения иным органам, в чем были замечены ЦИК автономных республик и

областей [7]. Хотя окончательное решение по статусу населенного пункта утверждал Президиум ВЦИК, вся предварительная информация собиралась НКВД РСФСР, который передавал ее в Административную комиссию ВЦИК. Особое значение подробные сведения о географическом, демографическом и социально-экономическом положении различных населенных пунктов приобрели в период подготовки административно-территориальных реформ. Административная комиссия при поддержке НКВД добивалась, чтобы в поступающих с мест проектах по изменению административно-территориального деления обязательно указывалось полное наименование (деревня, поселок, село, город или иное название) [8]. ВЦИК, издавая декрет о создании административно-территориальной единицы, давая описание ее состава, закреплял статус населенного пункта юридически.

Надо заметить, что далеко не всегда население оказывалось заинтересованным в присвоении населенному пункту статуса города. Особенно очевидно это проявилось по мере налаживания налогового механизма, наведения порядка в землепользовании. В городах и селениях применялись разные местные налоги, поэтому наиболее «неудобным» для граждан оказывалось отнесение к городам небольших населенных пунктов, со слабо развитой торговлей, промышленностью, городской инфраструктурой, жители которых занимались преимущественно сельским хозяйством. Например, согласно ходатайству населения декретом ВЦИК от 7 января 1924 г. г. Тулун Иркутской губернии был переведен в разряд сельских поселений [9].

Городская перепись 1923 г., определение отдельных населенных пунктов в качестве городов в принимаемых в 1923–24 гг. декретах ВЦИК являлись частью крупных административно-территориальных реформ, проводившихся в 1920-е годы. Новое административно-территориальное устройство государства планировалось организовать на принципах экономического районирования. Самыми крупными территориальными единицами мыслились края или области, которые в свою очередь делились на округа.

Серьезные проблемы возникали с определением центров не столько будущих краев и областей, поскольку эту роль сохраняли за собой крупные города, сколько с центрами предполагаемых округов. В этом случае окружным центром становился либо бывший губернский город, и это означало понижение его статуса, либо прежний уездный город, где зачастую не было соответствующей инфраструктуры: предприятий, торговых заведений, культурных объектов. Такие небольшие города, которые определялись в каче-

стве резиденций окружных органов власти, являлись точками тяготения только для сопредельной местности, а значительная часть территории округа оставалась вне поля их воздействия. Данное обстоятельство противоречило важнейшему принципу реформы – осуществление его на основе экономического районирования. Наиболее остро эта проблема обозначилась не в центральных регионах, где наблюдалась более высокая плотность населения, присутствовала развитая сеть городов, сложились устойчивые и достаточно интенсивные хозяйственные, культурные связи между городом и деревней, а в восточной части страны, где населенные пункты были отдалены друг от друга значительными расстояниями, крупных городов было мало, а их влияние на прилегающую сельскую местность оставалось ограниченным и неустойчивым.

Поэтому важными подготовительными мероприятиями реформы можно считать упорядочение списка городов, начавшееся после городской переписи 1923 г., а также законодательное введение категорий населенных пунктов и установление их перечня. С этой целью ВЦИК 13 февраля 1924 г. образовал особую комиссию по установлению признака города. Заключительным этапом должно было стать издание специального перечня городов, что рассматривалось как единственная мера, «способная прекратить споры по затрагиваемому делу» [10].

В рамках подготовки административно-территориальных реформ ВЦИК разработал «Положение о категориях населенных пунктов РСФСР», которое было направлено на обсуждение в НКВД, НКФ, Госплан и другие ведомства. В качестве основных типов поселенческой организации предлагались городские и сельские поселения. Отдельными категориями назывались дачные, рабочие и курортные поселки, в отношении которых требовалось подготовить особые положения. Базовыми критериями, которыми следовало руководствоваться при отнесении поселения к городам, являлись численность населения, род занятий его жителей, а также легальный статус, закрепленный дореволюционным или советским законодательством. Эти положения проекта вошли в окончательный текст документа.

Поскольку законодатель не был заинтересован в значительном сокращении численности городов, что неизбежно произошло бы случае формального применения только этих признаков, предлагалось принимать во внимание и другие факторы. К ним относились следующие: обеспеченность земель, необходимой для городского хозяйства; перспективы роста населения, а также наличие торговых и промышленных объектов; близость к железной дороге и другим путям

сообщения; наличие пролетарского населения и его заинтересованность в отнесении населенного пункта к городским поселениям [11].

После обсуждения проекта в ряде центральных учреждений 15 сентября 1924 г. ВЦИК утвердил закон «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках» [12]. В нем впервые устанавливался перечень категорий населенных пунктов, который включал городские поселения, сельские поселения, рабочие, дачные и курортные поселки. На основании декрета развернулся пересмотр списка городов, который трактуется как своеобразная городская реформа, и в ней усматривается продолжение новой властью царских традиций жесткого контроля территорий с помощью сети городских поселений, которым преимущественно придавались административные функции [13].

Декрет вводил признаки городских поселений. Согласно п. 3 ими считались «населенные пункты с количеством взрослого населения не менее 1 тыс. человек, при условии, если сельское хозяйство является основным занятием не более чем для двадцати пяти процентов населения». Городами признавались все поселения, которые обладали этим статусом до 7 ноября 1917 г. В качестве дополнительных критериев, при наличии которых малолюдный населенный пункт мог включаться в список, назывались существование промышленных производств, железной дороги, пролетариата, что открывало перед селением перспективы экономического роста.

Ряд инструкций и циркуляров, направленных Административной комиссией ВЦИК на места осенью 1924 г., касались порядка составления списков городских поселений. Хотя ответственность за их подготовку возлагалась на губернские, областные исполкомы, ЦИК автономных республик, административные комиссии, реально списки составляли коммунальные отделы, поскольку они лучше всего владели информацией об экономическом, социальном, культурном состоянии города. Общий список городов, готовящийся на местах, включал два раздела: а) города, которые являлись таковыми до 7 ноября 1917 г., и в последующий период не преобразовывались; б) города, образованные после 7 ноября 1917 г. с указанием, каким органом и когда принималось такое решение.

К общему списку прилагалась развернутая характеристика каждого города, где указывалась его обеспеченность землей, делались выводы о необходимости и возможности расширения городской территории, оценивалось развитие торговли, промышленности, определялись близость населенного пункта к железной дороге, наличие пролетариата, степень благоустройства [14]. За-

тем от местных органов потребовали дополнительные сведения, содержащие подробную роспись селбтивной и неселбтивной земли, указание численности жителей в 1897 г. и в настоящее время, с отдельным выделением лиц старше 18 лет. Требовалось определить количество фабрик и заводов, зафиксированных переписью 1923 г., назвать численность занятых в них рабочих и служащих, указать объем годового оборота торговых предприятий [15].

Все материалы присылались в Административную комиссию ВЦИК, а окончательное решение принималось ВЦИКом. В течение 1924-25 гг. ВЦИК утвердил немало декретов, в которых легализовал статус того или иного населенного пункта [16].

Проблемами урбанизации, особенностями отечественной урбанизации советского периода занимаются исследователи, работающие в различных научных областях: географии, социологии, экономики, истории. Изучая социальные, хозяйственные, культурные, административные функции городов, многие ученые приходят к выводу, что зачастую города существовали преимущественно как надписи на картах и строки в статистических сводках, то есть они не являлись городами по своей социальной сущности, и следует говорить о «квази» или «псевдоиндустриализации» [17]. Советская урбанизация этого периода оценивается как проводившаяся сверху, что выразилось в искусственном завышении численности городов, городского населения, в первую очередь пролетариата.

Эти выводы подтверждают и итоги городской переписи 1923 г. Она выявила на территории РСФСР 1477 городов, но абсолютное большинство (1187) насчитывали менее 10 тыс. жителей. Имелось всего 14 городов, где число жителей превышало 100 тыс. (от 10 до 20 тыс. – 164 города, от 20 до 50 тыс. – 72, от 50 до 100 – 40 городов) [18]. В результате пересмотра списка городов в 1926 г. их число сократилось до 526 [19]. Работа по сбору данных и выработке новых критериев группировки (не только о численности населения) сосредоточилась в НКВД и Госплане. В результате появился перечень городов РСФСР, озаглавленный «Список городов государственного значения», и включенные в него города стали планироваться как областные, краевые и окружные центры.

Единый критерий внутри этой классификации отсутствовал; напротив, каждая группа объединяла города, которые обладали каким-то общим признаком.

В 1-ю группу попали самые многонаселенные города, в которых насчитывалось не менее 40000 жителей. Таких городов оказалось 67.

Во вторую группу вошли города с развитой промышленностью (например, Серпухов, Златоуст, Шуя). Всего 7 городов.

Крупные курорты, такие как Ялта, Кисловодск, Сочи, Анапа и т.д. (всего 9 городов), составили третью группу.

4-я группа включала 3 портовых города, не вошедших в 1-ю группу – Керчь, Туапсе, Мурманск.

Город, отличившийся за последние годы особенно быстрым ростом населения – Никольск-Уссурийский – рассматривался как самостоятельная группа.

6-я группа, довольно многочисленная – 20 городов, включала административные и политические центры с населением менее 40 000 тыс.

В итоге в список попали 108 городов, что составило около 20,8% от общего числа городов РСФСР [20]. В процессе экономического районирования следовало учитывать сам факт их наличия: передавать им административные функции и рассматривать как естественные центры тяготения прилегающих местностей.

Последнее в период 1920-х годов серьезное изменение, касающееся территориальной организации города как особого типа поселений, относится к 1929 г., когда несколько наиболее крупных и экономически развитых городов (Москва, Самара, Саратов и др.) были выделены в самостоятельные административно-территориальные единицы, а их городские Советы переведены в непосредственное подчинение краевых и областных органов [21]. Это мероприятие было вызвано необходимостью укрепления самостоятельности городского управления в связи с развертывающейся индустриализацией.

Таким образом, уже в первой половине 1920-х гг. советское законодательство закрепило существенные признаки города, применение которых позволяло дифференцировать поселения. Соответствие поселения этим признакам открывало возможность добиваться присвоения статуса города в установленном законодательном порядке.

[7] Циркуляр ВЦИК ЦИКа автономных республик, входящих в РСФСР, от 24 декабря 1923 г. // Бюллетень НКВД. 1924. 21 января.

[8] Циркуляр НКВД от 8 мая 1924 г. Об именовании в представляемых проектах по административному делению населенных пунктов полностью по их значению // Бюллетень НКВД. 1924. 17 мая.

[9] Декрет ВЦИК от 7 января 1924 г. «О переводе г. Тулун Тулунского уезда Иркутской губернии в разряд сельских поселений» // СУ РСФСР. 1924. № 7. Ст. 37.

[10] ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 86. Д. 1041. Л. 12.

[11] Там же. Л. 2.

[12] Декрет ВЦИК и СНК от 15 сентября 1924 г. «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках» // СУ РСФСР. 1924. № 73. Ст. 1025.

[13] *Сенявский А.С.* Урбанизация России в XX веке. М., 2003. С.127.

[14] Инструкция Административной комиссией ВЦИК от 30 сентября 1924 г. о порядке составления списков городских поселений // Бюллетень НКВД. 1924. 14 октября 1924 г.

[15] Циркуляр Административной комиссией ВЦИК от 22 октября 1924 г. о дополнении к инструкции о порядке составления списков городских поселений // Бюллетень НКВД. 1924. 4 ноября 1924 г.

[16] См. например: Декрет ВЦИК от 6 июля 1925 г. «Об утверждении списка городов по Орловской губернии» // СУ РСФСР. 1925. № 49. Ст. 373.

[17] Отражение дискуссий по этой проблеме см.: *Сенявский А.С.* Урбанизация России в XX веке. М., 2003. С. 76–77.

[18] Горсоветы и коммунальное хозяйство / Под ред. Б.Б. Веселовского и Д.И. Шейниса. М., 1927. С. 9.

[19] Там же. С. 8.

[20] Там же. С. 8–10.

[21] Постановление ВЦИК и СНК от 3 июня 1929 г. «О выделении краевых и областных городских центров в самостоятельные административно-территориальные единицы» // СУ РСФСР. 1929. № 41. Ст. 440.

[1] Постановление ВЦИК от 26 января 1922 г. «Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа» // СУ РСФСР. 1922. № 10. Ст. 90.

[2] Города Союза СССР. М., 1927. С. 13.

[3] Там же. С. 8.

[4] ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 86. Д. 1041. Л. 12.

[5] Города Союза СССР. С. 3.

[6] *Смирнов А.К.* Основные категории населенных пунктов // Коммунальное дело. 1926. № 6. С. 24.