

УДК 94(47).081/082

А.Б. Агафонова

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор О.Ю. Солодянкина

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ГИГИЕНИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ В ГОРОДАХ ВОЛОГОДСКОЙ И НОВГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИЙ В 1870-1880-х ГОДАХ

*Публикация выполнена в ходе проведения поисково-исследовательской работы
в рамках конкурса РГНФ, проект № 13-31-01242*

В статье приведена характеристика действовавшей в российских городах в 1870 – 1880-х гг. правовой базы по обеспечению благоприятных санитарно-гигиенических условий. Автор анализирует причины неисполнения горожанами Вологодской и Новгородской губерний данных норм.

Городское благоустройство, загрязнение окружающей среды, правовое регулирование, санитарное законодательство.

The characteristic of sanitary legislation that operated in Russian cities in 1870 – 1880^{ies} is considered in the article. The author analyzes the causes of non-execution of these rules by citizens of Vologda and Novgorod regions.

Urban beautification, environmental pollution, law regulation, sanitary legislation.

Создание безопасных для здоровья и жизни граждан условий проживания является одной из главных задач государства. Поскольку качество жизни населения во многом зависит от эффективности реализации санитарных постулатов, то нормативно-правовая база служит одним из основополагающих факторов формирования таких условий. Анализ практик исполнения горожанами правовых норм в области обеспечения благоприятных санитарно-гигиенических условий в 1870-1880-х гг. позволяет выявить основные причины противоречий между установленными законом предписаниями и их реализацией. В современных условиях обострения экологических проблем, затрудняющих обеспечение граждан благоприятной в санитарном отношении средой проживания, обращение к историческому опыту законодательного вовлечения горожан в процесс создания и поддержания подобной среды является актуальным.

Вопросы законодательного регулирования взаимодействия природы и общества и проблемы, связанные с соблюдением данных законов на практике, в отечественной исторической науке долгое время рассматривались изолированно друг от друга. Уже в дореволюционный период история становления и развития норм права отдельных отраслей природопользования стала предметом научного исследования [3], [5], [26], [37], [38]. В то же время, к проблемам неудовлетворительного санитарно-гигиенического состояния населенных пунктов первыми об-

ратились санитарные врачи, которые изучали их в контексте медико-топографических исследований отдельных городов и уездов [18], [21], [24], [28]. В историографии советского периода вопросы санитарного состояния российских городов затрагивались в исследованиях по истории техники [36] и истории медицины [2]. Для современного этапа характерно возрастание научного интереса к проблемам становления природоохранного и отраслевого законодательства [19], [22], [30] с одной стороны и включение в исследовательское поле исторической науки региональных экологических проблем городской среды [1], [4], [7], [8], [23], [25] – с другой. При этом историки, за редким исключением [9], [10], практически не затрагивали в своих работах проблемы соотношения законодательного обеспечения охраны и использования природных ресурсов с реальными практиками их эксплуатации. Целью настоящей статьи является выявление основных причин несоблюдения правовых норм в области обеспечения благоприятных санитарно-гигиенических условий в городах Вологодской и Новгородской губерний в 1870 – 1880-х гг.

Санитарное законодательство как таковое отсутствовало в исследуемый период, а вопросы, связанные с обеспечением благоприятного с санитарно-гигиенической точки зрения состояния окружающей среды в городах, регламентировались отдельными разделами и статьями Уложения о наказаниях и Уставов: медицинской полиции, строительного, про-

мышленного, путей сообщения. По своему содержанию они воспроизводили изданные разновременно в течение XVII – XIX вв. законы. Содержавшиеся в них постановления служили правовой основой для создания и поддержания в населенных пунктах среды, безопасной для здоровья граждан. Обеспечение качества последней осуществлялось путем установления полицейского контроля над чистотой воздуха, воды и территории [31, ст. 560 – 561, с. 102], [34, ст. 280, с. 62], [35, ст. 844, 867, с. 149, 152]. Причем ответственными за содержание в чистоте прилежащих к домам улиц, площадей и дорог назначались непосредственно домовладельцы, которые обязывались убирать и вывозить на специально отведенные места нечистоты и прочищать отводные каналы напротив своих домов [31, ст. 560 – 561, с. 102], [35, ст. 846, с. 149]. Законы устанавливали общие правила расположения промышленных предприятий. В частности, согласно Уставу строительному, воспрещалось строить фабрики и заводы, являвшиеся источниками загрязнения водных объектов и атмосферного воздуха, в черте городов и выше их по течению рек [34, ст. 408, с. 95], [35, ст. 849, с. 149]. Действовавшие предприятия дозволялось переносить на новое место либо оставлять на прежнем с подробным обоснованием побудивших к тому причин и строгим наблюдением за их состоянием [34, ст. 408 – 409, с. 95 – 96]. Отдельно регламентировалось размещение торговых бань – вблизи водоемов и на безопасном расстоянии от прочих городских строений; боен – за городом, удаленно от мясных рядов; мельниц и плотин – в местах, исключавших затопление близлежащих пашен и покосов [34, ст. 413, 414, 506, с. 96, 109]. Нарушение действовавших в данной сфере постановлений по Уложению о наказаниях классифицировалось как проступок, а на виновных налагался денежный штраф, размер которого зависел от масштаба нанесенного ущерба. Тюремное заключение предусматривалось только в случае нанесения ущерба общественному здоровью путем загрязнения водных объектов [33, ст. 1094, с. 291].

Принятое в 1870 г. Городовое положение предоставило Городским Думам право издавать постановления по предметам городского благоустройства, не противоречившие действовавшему законодательству [6, ст. 103, с. 93 – 95]. В Новгородской губернии в том же году данным правом воспользовалась Новгородская Городская Дума, издав «Обязательные постановления для жителей г. Новгорода по предметам городского благоустройства». В течение последующих 15 лет аналогичные постановления были изданы во всех городах губернии, однако, не во всех из них содержались разделы об охране водоемов, воздуха и территорий от загрязнения. В целом данные постановления носили казуистический характер и могли включать до семнадцати разделов, посвященных тем или иным вопросам городского благоустройства. Однако точное количество и состав их, в зависимости от решений отдельных Городских Дум или Земских Собраний, весьма варьировались. Взятые за основу новгородские «Обязательные постановления»

Думами уездных городов подвергались значительному редактированию. Так, из проекта «Обязательных постановлений» г. Устюжны были исключены статьи, запрещавшие жителям города «портить воду каким-либо образом», а также «ловить рыбу посредством ядовитых веществ, бросать в реку палых животных и сваливать нечистоты из помойных ям и отхожих мест <...> на берега или в зимнее время на лед» [14, л. 50, 55 об.]. А в «Обязательных постановлениях» г. Кириллова содержались лишь разделы «О мерах предосторожности против пожаров» и «О торговле мясом», в то время как статьи о предотвращении загрязнения окружающей среды отсутствовали [32, с. 162 – 166]. В тех же «Обязательных постановлениях» городов, в которых такие статьи присутствовали, более детально, по сравнению с Уставами, были прописаны обязанности граждан по обеспечению чистоты городской территории, устройству и содержанию боен, дворов, отхожих мест и помойных ям [32, с. 1 – 167]. Кроме того, данные постановления накладывали запрет на загрязнение городских водоемов сточными водами, бытовыми отходами, палыми животными и прочими нечистотами [32, с. 15 – 168].

Что касается Вологодской губернии, то в начале 1880-х гг. обязательные для городских жителей постановления, в том числе по ассенизации, были изданы только в Вологде, Кадникове и Вельске. В Устьсысольске и Красноборске такие постановления отсутствовали, а в остальных семи городах и в Верховожемском посаде они были составлены, но не утверждены Губернским по Городским делам присутствием [12, л. 7а]. В 1891 г. Вологодское Губернское Земское Собрание приняло «Обязательные постановления для жителей Вологодской губернии по охране народного здоровья» [27].

Контроль над соблюдением постановлений в сфере благоустройства возлагался на городскую полицию. В то же время по поручению Городских Управ санитарные осмотры территории проводились санитарными, городскими, ветеринарными врачами или санитарными комиссиями, в состав которых, как правило, входили гласный Городской Думы, полицеймейстер и врач [15, л. 2 – 6]. В своих протоколах и отчетах врачи и санитарные комиссии фиксировали нарушения, связанные с созданием антисанитарных условий в границах частных домовладений, с несанкционированным размещением отходов, с загрязнением городской территории и водоемов, с нарушением правил размещения и содержания промышленных заведений. Следует отметить, что эти нарушения обращали на себя внимание, в первую очередь, там, где они приводили к заметному ухудшению состояния окружающей среды и негативно отражались на здоровье граждан, т.е., как правило, в городах с относительно высокой плотностью населения, наличием промышленных заведений, развитой торговлей.

Так в Вологде, по свидетельству В.И. Орнатского, врачей на каждом шагу поражало «отсутствие проявления самых основных требований гигиены» [28, с. 50] при том, что в обязанности городской по-

лиции и санитарной комиссии входило наблюдение за их исполнением. Во многих домах вологжан помойные ямы были дурно устроены и переполнены нечистотами или вовсе отсутствовали. Вследствие этого городская почва, особенно на территории дворов, была пропитана бытовыми отходами органического происхождения настолько, что извлечение верхних пластов земли при проведении канав в черте города зачастую сопровождалось распространением заметного зловония [28, с. 23, 50]. В Череповце санитарная комиссия зафиксировала случаи неудовлетворительного содержания ретиранных мест и дворов, а также загрязнения улиц содержимым сортиров [15, л. 33].

Утилизация бытовых отходов также сопровождалась нарушениями установленных правил и чаще всего была связана с размещением этих отходов в непредназначенных для того местах. Так в Новгороде нечистоты, вывозимые с улиц близ Тапровского приюта, сваливались непосредственно в Федоровский ручей [17, л. 8 – 8 об.]. Кроме того, несмотря на существование специальных свалочных мест, на некоторых улицах и берегах р. Волхова был свален мусор из помойных ям [16, л. 31]. Похожая ситуация наблюдалась и в Череповце, где свалочными местами служили берега р. Ягорбы [15, л. 10]. В Тотье весной 1887 г. был зафиксирован факт нарушения правил размещения городских нечистот. В результате жалобы в уездную земскую Управу на загрязнение городской земской больницей окрестных земель было проведено исследование данной территории и установлено, что больничные нечистоты собираются и транспортируются на специально отведенное место в соответствии с установленным графиком. В то же время рабочие, производившие очистку ретиранных мест в городе, выполняли свою работу крайне небрежно, а к месту свалки эти нечистоты доставляли дети, которые вываливали содержимое бочек преимущественно около заборов земской больницы [13, л. 210 – 212].

Владельцы промышленных заведений нередко нарушали правила их содержания и размещения. В частности, санитарная комиссия, проводившая весной 1872 г. проверку ремесленных заведений в Вологде, выявила, что 41 из 67 заведений содержалось удовлетворительно, остальные же требовали большей чистоты и опрятности, либо находились в запущенном с санитарно-гигиенической точки зрения состоянии [11, л. 19 – 21]. Вместе с тем, при всех 67 мастерских ретиранные места содержались неопрятно. В середине 1880-х гг. ситуация не изменилась: в отсутствие или при неудовлетворительном содержании отхожих мест у промышленных заведений, рабочие устраивали оные за различными хозяйственными постройками по берегам р. Золотухи и частично во Фрязинове на берегу р. Вологды [28, с. 50 – 51]. Торговцы рыбой вопреки запретам Новгородской городской управы сливали воду из чанов из-под рыбы непосредственно на месте торговли [17, л. 45 – 45 об.], а в Вологде при чистке рыбы существенно загрязняли прибрежную территорию [28, с. 52]. Го-

родские боины и кожевенные заводы содержались таким образом, что почва вокруг них, равно как и водные объекты, регулярно загрязнялась сточными водами [15, л. 10], [16, л. 16], [28, с. 52]. Причем, в случаях размещения заводов в пределах городской черты или выше города по течению рек, исключить их вредное воздействие на водные объекты и почву путем переноса данных заведений на новое место оказывалось практически невозможно из-за ветхости строений [20].

Повсеместное нарушение правил городского благоустройства на бытовом и на производственном уровнях влекло за собой ухудшение санитарно-гигиенических условий проживания граждан. Наибольшего масштаба изменения качества окружающей среды достигли в губернских городах, где речная вода с каждым годом все меньше соответствовала требованиям питьевой, а сама система водоснабжения и водоотведения напоминала круговорот нечистот [16, л. 30]. Повсеместное загрязнение дворов и улиц содержимым ретирад и помойных ям, торговых площадей – отходами торговли – вносило основной вклад в загрязнение не только территории, но и воздуха [28, с. 46 – 47]. В уездных городах ухудшение качества среды носило преимущественно локальный характер [13, л. 210 – 212], [15, л. 10], [29, с. 242 – 243], а в небольших городках и вовсе не проявлялось [21, с. 8].

Как и всякая социальная задача, проблема несоблюдения законодательных норм в вопросах городского благоустройства не может рассматриваться как некий изолированный феномен без социально-экономического и социокультурного контекста. Поэтому искать истоки противоречий между установленными законом нормами и повседневной практикой их реализации следует именно в социальной среде с учетом уровня экономического и культурного развития общества. При выявлении причин несоблюдения правовых норм, прежде всего, обращает на себя внимание неразвитая городская инфраструктура: отсутствие в изучаемых городах водопроводов и канализации, дорожного покрытия на периферийных улицах в совокупности с весенними разливами рек и неблагоприятными топографическими условиями приводило к регулярному загрязнению городской территории. Контроль, который осуществлялся за соблюдением санитарных норм, носил несистематический характер и, судя по санитарно-гигиеническому состоянию наиболее крупных городов, не всегда был эффективен. Хотя, нельзя не согласиться с В.И. Орнатским в том, что работа санитарных комиссий и врачей имела большое значение, поскольку позволяла выявить источники загрязнения и обозначить масштабы их негативного влияния на городскую среду [28, с. 51]. Также необходимо учесть структуру городского социума: исследуемые города не принадлежали к числу промышленных центров, а их основное население составляли купцы, мещане и выходцы из крестьянского сословия, т.е. общество во многом оставалось аграрным. В свою очередь, это обуславливало сохранение и преобладание традици-

онных форм использования природных ресурсов, а также непонимание на бытовом уровне вреда, наносимого от воспроизведения в городе моделей хозяйствования, характерных для деревни. Доминирование в массовом сознании традиционных, сложившихся веками представлений о взаимодействии природы и человека в условиях провинциального российского города 1870 – 1880-х гг. проявлялось в халатном исполнении своих обязанностей лицами, ответственными за утилизацию нечистот, и в неосознаваемом нанесении ущерба окружающей среде промышленниками, торговцами и обывателями.

Таким образом, социально-экономическая и социокультурная среда создавали такие объективные условия, в которых соблюдение предписанных законом норм требовало от общества колоссальных усилий и изменения моделей природопользования для создания благоприятных санитарно-гигиенических условий проживания. Законодательное делегирование государством гражданам обязанности по созданию безопасной для здоровья среды в данном случае вступало в противоречие с необеспеченностью горожан должной инфраструктурой и отсутствием у большинства из них понимания негативных последствий неосознанного загрязнения окружающей среды. В исследуемый период не были сформированы необходимые предпосылки для безусловной реализации действовавших правовых норм в сфере городского благоустройства. Соответственно, проблема неисполнения данных норм требовала не только корректировки законодательства, но и пересмотра государственной политики в отношении городов.

Источники и литература

1. Акользина, М.К. Изменения окружающей среды в уездных городах Тамбовской губернии в конце XVIII – начале XX вв. / М.К. Акользина, В.В. Канищев // Экологические проблемы модернизации российского общества в XIX – первой половине XX вв.: Материалы межрег. конф., Тамбов, 5–6 окт. 2005 г. – Тамбов, 2005. – С. 64 – 69.
2. Васильев, К.Г. История эпидемий в России (Материалы и очерки) / К.Г. Васильев, А.Е. Сегал; под ред. проф. А.И. Метелкина. – М., 1960.
3. Ведров, С. О лесоохранении по русскому праву / С. Ведров. – СПб., 1878.
4. Виноградов, А.В. Казанский завод Товарищества «Ушков и К^о»: воздействие на окружающую среду и здоровье населения (конец XIX – начало XX в.) / А.В. Виноградов // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. – 2013. – Т. 155. – Кн. 3. – Ч. 1. – С. 87 – 92.
5. Врангель, В. История лесного законодательства Российской Империи / В. Врангель. – СПб., 1841.
6. Высочайше утвержденное 16 июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. – СПб., 1870.
7. Гаврилов, Д.В. Горнозаводской Урал XVII – XX вв.: Избранные труды / Д.В. Гаврилов. – Екатеринбург, 2005.
8. Голикова, С.В. Заводские поселки – особый тип уральских поселений XVIII – начала XX в. / С.В. Голикова // Документ. Архив. История. Современность: Сб. науч. тр. – Екатеринбург, 2003. – Вып. 3. – С. 66 – 87.
9. Гололобов, Е.И. Природоохранная политика и практика ее реализации на севере Западной Сибири в конце XIX – первой трети XX в. / Е.И. Гололобов // Известия

Алтайского государственного университета. – 2008. – № 4. – Т. 4. – С. 52 – 57.

10. Гололобов, Е.И. Человек и природа на Обь-Иртышском Севере (1917 – 1930): Исторические корни современных экологических проблем / Е.И. Гололобов. – Ханты-Мансийск, 2009.

11. Государственный архив Вологодской области (ГАВО). – Ф. 475. – Оп. 1. – Д. 4.

12. ГАВО. – Ф. 475. – Оп. 1. – Д. 142.

13. ГАВО. – Ф. 480. – Оп. 1. – Д. 136.

14. ГАВО. – Ф. 909. – Оп. 1. – Д. 6.

15. ГАВО. – Ф. 911. – Оп. 1. – Д. 16.

16. Государственный архив Новгородской области (ГАО). – Ф. 104. – Оп. 1. – Д. 566.

17. ГАО. – Ф. 104. – Оп. 2. – Д. 80.

18. Грязнов, П. Опыт сравнительного изучения гигиенических условий крестьянского быта медико-топография Череповецкого уезда: дис. ... д-ра медицины Павла Грязнова / П. Грязнов. – СПб., 1880.

19. Гусейнова, М.Б. Исторический аспект правового регулирования водных отношений в России / М.Б. Гусейнова // V Международная заочная научно-практическая конференция «Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире»: Сборник материалов конференции (1 февраля 2012). – Краснодар, 2012. – С. 243 – 247.

20. Доклад Новгородской Городской Управы Городской Думе 30 мая 1875 г. По вопросу закрытия кожевального завода купчихи Свинкиной // Журналы Новгородской Городской Думы с докладами Городской Управы 1875 г. – Новгород, 1876. – С. 333 – 343.

21. Држевецкий, А. Медико-топография Усть-Сысольского уезда Вологодской губернии: дис. ... д-ра медицины лекаря Александра Држевецкого / А. Држевецкий. – СПб., 1872.

22. Иванова, Ж.Б. Правовая охрана и использование вод как условие сохранения водных живых ресурсов и рыбных запасов северной России (досоветский период) / Ж.Б. Иванова // «Современная юриспруденция: правовая мысль и практика правоприменения», I Международная науч.-практ. конф. – Йошкар-Ола, 2012. – С. 56 – 60.

23. Канищев, В.В. Промышленное загрязнение окружающей среды в городах Тамбовской губ. начала XX в. / В.В. Канищев // Процессы урбанизации в Центральной России и Сибири: Сборник статей / под ред. В.А. Скубневского. – Барнаул, 2005. – С. 225 – 238.

24. Куркутов, А.Г. В области санитарии и благоустройства Великого Новгорода / А.Г. Куркутов. – Новгород, 1915.

25. Любина, Т.Ю. Проблема утилизации промышленных и бытовых отходов в городах на начальном этапе индустриализации и урбанизации (по материалам Тверской губернии) / Т.Ю. Любина // Экологические проблемы модернизации российского общества в XIX – первой половине XX вв.: Материалы межрегион. конф., Тамбов, 5 – 6 окт. 2005 г. – Тамбов, 2005. – С. 42 – 51.

26. Никольский, Ф. Воды общего пользования по русскому законодательству / Ф. Никольский. – СПб., 1883.

27. Обязательные постановления для жителей Вологодской губернии по охранению народного здоровья / Сост. Волог. Губ. Земск. Собр. – Вологда, 1893.

28. Орнатский, В.И. Медикотопотрафия. Санитарное состояние губернского города Вологды: дис. ... д-ра медицины / В.И. Орнатский. – СПб., 1888 г.

29. Полянский, М.И. Иллюстрированный историко-статистический очерк города Старой Руссы и Старорусского уезда / М.И. Полянский. – Новгород, 1885.

30. Сахаров, А.В. Организация кладбищ Российской Империи в свете официального законодательства второй половины XVII – начала XX века / А.В. Сахаров // Народы Евразии. История, культура и проблемы взаимодействия: Материалы международной научно-практической конференции 5–6 апреля 2012 года. – Пенза ; Баку, 2012. – С. 153 – 161.

31. Свод учреждений и уставов путей сообщения // Свод законов Российской Империи. Т. 12. Ч. 1. – СПб., 1857.

32. Собрание обязательных постановлений, изданных городами и земствами Новгородской губернии. – Новгород, 1885.

33. Уложение о наказаниях // Свод законов Российской Империи. Т. 15. – СПб., 1857.

34. Устав строительный // Свод законов Российской Империи. Т. 12. Ч. 1. – СПб., 1857.

35. Уставы врачебные. Книга II. Устав Медицинской Полиции // Свод законов Российской Империи. Т. 13. – СПб., 1857.

36. Фальковский, Н.И. История водоснабжения в России / Н.И. Фальковский. – М., 1947.

37. Флексор, С. Действующее законодательство по водному праву (систематический сборник узаконений) / С. Флексор. – СПб., 1912.

38. Шелгунов, Н. История русского лесного законодательства / Н. Шелгунов. – СПб., 1857.

УДК 94(47). 084

С.Я. Бондаренко

ПРОВИНЦИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ЭВОЛЮЦИИ И ПРЕЕМСТВЕННОСТИ

В статье рассматривается изменение системы провинциальной власти во время войны и в послевоенный период на Европейском Севере России, основные факторы и тенденции, влиявшие на ее развитие.

Политическая власть, система партийных советских органов власти, политическая система общества, государство.

The article considers the changes in the system of provincial government of the European North of Russia at the time of World War II and during the postwar period. The paper deals with the main forces and tendencies which influenced the system's development.

Political power, system of party Soviet authorities, political system of the society, state.

Среди проблем политической истории советского общества одно из центральных мест занимает тема государственной власти. Ключевое значение при изучении этой темы имеет рассмотрение вопроса о составе и профессиональной деятельности чиновничества как особой группы населения, обеспечивавшей функционирование государственного механизма. Актуальность изучения провинциального чиновничества обусловлена возросшим в настоящее время вниманием к вопросам региональной власти и местного самоуправления, их роли в истории российской государственности.

Состоявшаяся 10 января 1940 г. первая сессия Вологодского областного Совета депутатов трудящихся формально завершила этап формирования исполнительных структур Советов на Европейском Севере. К этому времени произошло оформление и закрепление новой партийно-государственной системы местных органов власти и управления на изучаемой территории. В период между сессиями областных Советов Архангельской и Вологодской областей их облисполкомы, в соответствии с Конституцией РСФСР 1937 г., являлись сосредоточением всей полноты государственной власти на подведомственных территориях. Им подчинялись городские, рай-

онные исполкомы и их отделы. В свою очередь районные органы управления руководили деятельностью исполкомов поселковых и сельских Советов.

Наличие в составе Архангельской области Ненецкого национального округа определяло специфику системы местной власти этого региона и отражало его национальные особенности. Ненецкий окружной исполнительный комитет, имевший под своим непосредственным руководством Нарьян-Марский горисполком, 4 сельских райисполкома (Нижне-Печорский, Канино-Тиманский, Большеземельский и Андерминский), 17 исполкомов сельских, островных и тундровых Советов, функционировал под управлением Архангельского облисполкома [9, л. 75]. Помимо Ненецкого окрисполкома в сфере непосредственного руководства Архангельского облисполкома находились 3 исполкома городов областного подчинения, 7 райисполкомов города Архангельска, 28 сельских райисполкомов, 511 исполкомов поселковых и сельских Советов [2, л. 6 – 7].

Сложившаяся в конце 1930-х – начале 1940-х гг. на территории Европейского Севера система государственных органов местной власти позволяет выделить три уровня полномочий местной власти: высший, средний и низший. К высшему уровню от-