

*В.М. Рынков*

**Органы местного самоуправления  
в антибольшевистском лагере на востоке России  
(середина 1918 – конец 1922 г.)**

Существовала ли демократическая альтернатива большевистской диктатуре в России в годы революции и гражданской войны? Этот вопрос является одним из ключевых для понимания причин, хода и исхода событий 1917–1920 гг. Временное правительство в 1917 г. в городских думах и земствах видело основу демократического государственного строя. Органы местного самоуправления считались одной из альтернатив Советской власти. Такой взгляд поддерживался многими политическими и общественными деятелями. Но большевики, придя к власти, быстро положили конец подобным настроениям, и в 1918 г. ликвидировали органы городского и земского самоуправления, передав Советам их хозяйственный аппарат. В ходе гражданской войны только в антибольшевистском лагере удалось восстановить городские и земские учреждения, продолжить их деятельность.

В восточных регионах России органы местного самоуправления стали самостоятельной силой, принимали активное участие в политической и хозяйственной жизни. Восток России являлся не только самой большой территорией, вышедшей из под контроля Советской власти. Если учесть, что последний оплот «белых» в Приморье был ликвидирован в октябре 1922 г., становится очевидно, что именно здесь был накоплен самый продолжительный опыт строительства несоветской государственности в период гражданской войны. На протяжении от нескольких месяцев до четырех лет на востоке России действовали различные политические режимы. Поэтому анализ результатов деятельности органов местного самоуправления, характера их взаимодействия с органами государственной власти и населением на востоке России и прежде всего в Сибири, ставшей «эпицентром» сил восточной контрреволюции, имеет принципиальное значение для выработки общей концепции гражданской войны.

В 1920–1980-е годы деятельность городских самоуправлений и земств изучалась почти исключительно в связи с утверждением Советской власти. Причем исследователей интересовал лишь вопрос о вытеснении этих контрреволюционных форм управления Советами.

Несколько публикаций и диссертация Т.В. Мальцевой о деятельности земств в Сибири в антибольшевистский период являются исключением из этого правила<sup>1</sup>. В них рассмотрено взаимодействие земских органов Западной Сибири с Временным Сибирским и Российским правительствами.

В 1990-х и 2000-е годы произошла смена исследовательских приоритетов в сторону изучения антибольшевистского лагеря. Восстановление принципов самоуправления для местного уровня власти придало актуальность тематике, посвященной взаимодействию муниципальных органов и государственного аппарата. Именно поэтому изучение деятельности органов самоуправления в годы гражданской войны заметно активизировалось. За последние двадцать лет на эту тему защищены несколько диссертаций и написан ряд монографий. Причем большинство из них выполнены в территориальных рамках одного или нескольких регионов, входивших в восточный лагерь контрреволюции<sup>2</sup>.

В современной историографии приоритетным стало изучение земского и городского самоуправления в период революции и гражданской войны, а не Советов. В то же время преимущественное внимание уделяется изучению земств. Деятельность городского самоуправления отражена в основном в публикациях краеведческого характера. Для характеристики общего состояния историографии показательна расстановка акцентов в коллективной монографии, посвященной истории общественного самоуправления в Сибири. Формирование земских органов и их деятельность во время революций 1917 г. и гражданской войны в ней описаны в специальном параграфе, тогда как проблемы городского самоуправления затрагиваются фрагментарно и вне всякой связи с земствами<sup>3</sup>.

На протяжении последних полутора десятилетий большинство авторов подчеркивали ценность дореволюционного опыта развития органов самоуправления как примера успешного развития института общественной самоорганизации. В отечественной историографии не подвергается сомнению демократичность институтов земского и городского самоуправления. В данном случае самооценки участников событий безоговорочно принимаются исследователями и становятся частью постсоветского историографического дискурса. При этом исследователи солидарны в том, что демократически созданные орга-

ны самоуправления в условиях гражданской войны оказались оторгнуты населением и не нужны государственной власти.

\* \* \*

В ходе гражданской войны из-под контроля Советской власти вышли огромные территории от Волги до Дальнего Востока, разнообразные по составу населения, уровню экономического развития, имевшие разную историю. Здесь на тех же основаниях, что и в других уголках Российской империи, органы городского самоуправления функционировали с конца XVIII века. Как и везде, они подверглись преобразованиям в 1870-е годы. Горожане имели опыт организации и проведения выборов, а думы и управы – длительную традицию ведения городского хозяйства. В соответствии с Городовым положением 1870 г. избирательными правами наделялась небольшая часть городского населения, составлявшая всего 7–10 %, а Городовое положение 1892 г. оставило в числе избирателей примерно один процент горожан. В конце XIX – начале XX в. серьезную проблему составляла пассивность избирателей, участие которых в выборах городских органов редко превышало четверть, а часто опускалось до одной десятой от всех имеющих право голоса. К началу Первой мировой войны обозначились серьезные противоречия в положении городского самоуправления. Запросы общества на улучшение городского хозяйства и более сложную организацию культурной жизни росли, а финансовые возможности городов оставались крайне слабыми.

Земства в России были введены на основании Положения 1864 г. и учреждены первоначально только в 34 губерниях европейской части России. В Поволжье они начали действовать в конце 1860-х годов, в Пермской губернии – в 1870-м, в Уфимской – 1875 г., в Оренбургской – в 1913 г. Здесь стала складываться система земской медицины, школьного дела, дорожного строительства и статистики, что способствовало повышению уровня жизни деревни. Вопрос о введении земства в Сибири с конца XIX в. обсуждался органами высшей власти и в кругах сибирской интеллигенции либерально-демократического и социалистического толка. Широкие слои населения оставались равнодушными к вопросу о земстве. Весь опыт самоуправления в крестьянской среде ограничивался сельской общиной.

Особым статусом обладали органы местного самоуправления в казачьих областях. Местное хозяйственное управление в них основывалось на выборном начале, но было тесно связано с их военно-

служебной функцией. Поселковое управление носило промежуточный характер между самоуправлением и нижним звеном администрации<sup>4</sup>. В Сибири находилось два казачьих войска: Сибирское и Забайкальское. Еще два малочисленных войска – Амурское и Уссурийское – находились на Дальнем Востоке. В начале XX века назрела необходимость ввести на территории казачьих войск полноценное местное самоуправление, но с учетом специфики военной службы и бытового уклада казачества.

Февральская революция принесла кардинальные перемены в положение органов местного самоуправления. 15 апреля 1917 г. Временное правительство ввело принцип всеобщих выборов для формирования городского общественного управления. На основании нового закона предстояло произвести перевыборы городских дум по пропорциональной системе. Двадцатилетний возрастной ценз, снятие почти всех ограничений по признаку оседлости и допущение к участию в выборах военнослужащих, несущих гарнизонную службу в городах, привело к расширению числа избирателей. Более того, оно допускало к голосованию массу пришлого населения<sup>5</sup>.

21 мая 1917 г. Временное правительство приняло постановление об учреждении волостных земств. 9 июня 1917 г. оно ввело всеобщее избирательное право для формирования земств всех уровней и отменило право государственной администрации контролировать земства. Тогда же правительство разрешило создавать объединения земских и городских органов. 17 июня 1917 г. Временное правительство приняло Временное положение о земских учреждениях Архангельской губернии и в губерниях и областях Сибири<sup>6</sup>. 19 сентября 1917 г. Временное правительство приняло положение о губернских и уездных комиссарах. Оно предполагало сохранение государственной администрации на местах только на переходный период. Вся полнота местной власти должна была перейти к органам местного самоуправления после завершения их реорганизации.

Однако до проведения всеобщих выборов Советы рабочих и солдатских депутатов, а также наделенные Временным правительством государственными функциями комитеты общественной безопасности (КОБы) стали явочным порядком менять состав распорядительных и представительных органов местного самоуправления. Входя в противоречие с нормативными предписаниями, эти действия приветствовались общественностью, считавшей их способом «демократизации»

земских и городских органов, и не встретили противодействия со стороны государственной власти. Выборы проходили с многочисленными нарушениями, подчас имевшими решающее значение для исхода голосования<sup>7</sup>. Городские думы получали почти полностью обновленный состав гласных с преобладанием представителей социалистических партий. В Сибири перевыборы в городские думы происходили летом – осенью 1917 г. Заметно полевевший обновленный корпус городских гласных наряду с эсерами и меньшевиками оказался широко представлен и большевиками. Среди гласных областных и губернских центров их было примерно треть, а в Красноярской городской думе они имели даже 49 % мандатов<sup>8</sup>.

Создание земских органов в Сибири совпало с их реорганизацией по всей стране. Выборы в волостные земские управы проводились в большинстве волостей в сентябре – октябре 1917 г. Избирательная кампания осложнялась самочинным образованием новых волостей по инициативе населения. За время от определения количества гласных для каждой волости до проведения самих выборов число волостей в уездах, губерниях и областях успевало измениться. В этом отношении ситуация в Сибири во многом повторяла общероссийскую. В Иркутской губернии и в Забайкальской области было организовано бурятское аймачное земство, не предусмотренное официальным административным делением. Административные перемены, не контролируемые ответственными за проведение выборов органами, не позволили соблюсти правильное представительство. Важно и другое обстоятельство – на должности председателей и секретарей волостных земских управ очень часто избирали бывших до революции волостных старшин и писарей, т. е. как раз представителей дореволюционной волостной администрации. Следовательно, если состав руководящих служащих и корпуса гласных уездных и губернских земств и городских самоуправлений претерпел радикальное обновление, то волостные земские структуры сохранили преемственность с дореволюционной сельской администрацией.

Но были и существенные отличия. Если в центре России после Февральской революции губернские земства получили функции бывшего губернского управления, и фактически на них оказалась возложена местная государственная власть, то в Сибири из-за отсутствия земств с ликвидацией старой администрации наступил «вакуум власти», который не могли в полной мере заполнить КОБы

и комиссары Временного правительства. В Томской губернии эту проблему попытался решить губернский КОБ, по инициативе которого провели всеобщие выборы в городские, уездные и губернское народные собрания, наделенные полномочиями земств и избравшие постоянно действовавшие исполкомы народных собраний разных уровней. Но Временное правительство летом 1917 г. предписало преобразовать их во временные земские управы и поручило им организовать выборы в постоянно действующие земства<sup>9</sup>.

В европейской части России губернские и областные земства выступили организаторами волостного этажа самоуправления. В Сибири земство стало создаваться снизу, с волостного уровня. Выборы в уездные земские собрания происходили здесь после организации и начала работы волостных земств. Они пришлись на ноябрь 1917 – январь 1918 года<sup>10</sup>. Их проведение по пропорциональной системе обусловило значительно большее присутствие партийных функционеров, а земские собрания стали местом партийно-политических дискуссий.

Сами выборы, призванные олицетворять торжество демократической идеи, подчас демонстрировали всплеск архаизма крестьянского сознания. В Голопуповской волости Ишимского уезда Тобольской губернии сельские жители почти поголовно отказались участвовать в выборах, усмотрев на избирательных бюллетенях печать антихриста. В разных частях Сибири распространился слух, что выборы – это только повод для переписи населения с целью последующей мобилизации или обложения новыми налогами<sup>11</sup>. Отвергнув тайные выборы, сельские жители во многих местах проводили их традиционным для деревни способом выдвижения уполномоченных на сельском сходе. Пропорциональная система избрания в уездное земство была для крестьян совершенно непонятна. Поэтому они широко прибегали к голосованию «всем миром» за один список<sup>12</sup>.

Процесс создания земств в Сибири растянулся на многие месяцы и в конце 1917 – начале 1918 г. был прерван установлением Советской власти. В Мариинском уезде функционировали только 10 сформированных на основе закона волостных земских управ. В 35 волостях уезда избранные гласные либо так и не собрались, либо действовали суррогатные органы, сформированные на сельских сходах или волостных съездах<sup>13</sup>. Подобная же ситуация сложилась в большинстве уездов. Земские управы функционировали примерно в

половине волостей сибирских губерний, но при этом в их избрании участвовало в среднем около 35 % избирателей. Но главная проблема заключалась в том, что выборные волостные органы так и не приобрели авторитет среди крестьянства. Недаром Тобольский губернский комиссар В.Н. Пигнатти, оценивая итоги работы волостных земств, писал в декабре 1918 г.: «Если бы издать указ о восстановлении старшин, то волостное земство, несомненно, само бы умерло»<sup>14</sup>.

Стремясь не допустить преобладания Советов, комиссии по проведению выборов в земства, не дожидаясь окончания избирательной кампании, поспешили создать уездные и губернские земские собрания, которые часто приступали к работе в составе гласных, едва превышавших половину от общего списка. Сформированные ими исполнительные органы не могли считаться законными. Факты нарушений электоральных норм и иных процедур детально описаны в советской и постсоветской историографии<sup>15</sup>.

Едва организовавшись и приступив к работе, органы земского и городского самоуправления подверглись гонениям со стороны Советской власти. На протяжении первых месяцев 1918 г. весь аппарат городских и земских управ передавался соответствующим подразделениям исполнительных комитетов Советов, а представительные учреждения – думы – распускались под разными предлогами.

На Дальнем Востоке Советы оказались слабы, а земства и городские думы участвовали в создании коалиционных региональных органов. В Хабаровске 11 декабря 1917 г. возникло Временное бюро земств и городов Дальнего Востока, которое представляло лишь две областных организации: Приморскую и Амурскую, – но пыталось выступать от всего населения Дальнего Востока и противостоять установлению Советской власти<sup>16</sup>. Правда, руководство дальневосточных земств вошло в коалицию с Краевым комитетом Советов и до марта 1918 г. безуспешно пыталось сотрудничать с ним.

В Забайкалье 12 января 1918 г. II съезд сельского населения, Областной съезд городских дум и уездных КОБов при участии представителей Советов рабочих и крестьянских депутатов образовали Временный забайкальский народный совет и его исполнительный орган – Комиссариат народного совета<sup>17</sup>. Это был первый факт, когда органы самоуправлений создавали временный региональный орган власти государственного типа, который, правда, действовал не более месяца. Характерно, что если городские самоуправления

участвовали в создании регионального «правительства», представляя городское население, то земства, признавшие власть Временного забайкальского народного совета, не получили возможности говорить от имени деревни. Попытка создать аналогичный орган в Амурской области – Народный совет, представлявший собою коалицию земств, городских самоуправлений, областного крестьянского совета и войскового правления Амурского казачьего войска с участием членов от Советов рабочих депутатов, привела к вооруженному столкновению в марте 1918 г. и образованию на китайской территории Бюро самоуправлений Амурской области<sup>18</sup>.

В конце мая – июне 1918 г. на востоке России произошло выступление Чехословацкого корпуса, поддержанное местными офицерскими и эсеровскими подпольными организациями. Оно привело к тому, что территории от Поволжья и Прикамья до Дальнего Востока вышли из-под контроля Советской власти. На них возникли различные антибольшевистские органы власти. В Сибири это были Западно-Сибирский комиссариат (26 мая – 30 июня 1918 г.) и Временное Сибирское правительство (30 июня – 3 ноября 1918 г.). В Поволжье появился Комитет членов Учредительного собрания (Комуч), высказавший претензию на общероссийский характер, в Екатеринбурге – Уральское областное правительство. В сентябре 1918 г. на совещании представителей различных правительств и политических группировок в Уфе было образовано Временное Всероссийское правительство (Директория), находившееся у власти непродолжительное время. После государственного переворота 18 ноября 1918 г. было образовано Российское правительство адмирала А.В. Колчака, просуществовавшее до 5 января 1920 г.

Одной из важнейших задач новых органов власти стало восстановление распущенных Советами городских и земских дум и управ. В Сибири в большинстве губернских и уездных центров городские и земские управы возобновили деятельность в течение одного – двух дней после антибольшевистского переворота. Сложность борьбы за власть иногда приводила к тому, что органы местного самоуправления временно оказывались единственной властью на освобожденных территориях. Так, например, в Тобольске городская и уездная земская управы совместно сформировали Военно-революционный штаб, с 11 до 19 июня 1918 г. осуществлявший всю полноту власти в уезде<sup>19</sup>.



Восстановление исполнительных структур органов самоуправления, прежде всего городских, оказалась задачей, решаемой относительно быстро. Сложнее было возобновить работу городских дум и особенно уездных и губернских земских собраний. Редко удавалось за два дня, как в Кузнецке, собрать городскую думу и произвести перевыборы управы<sup>20</sup>. Обычно для этого требовалось больше времени. В первую очередь это было связано с трудностью созыва многочисленных коллегиальных органов, прервавших работу на несколько месяцев. Многие гласные при Советской власти подвергались арестам и скрывались от преследований. Кроме того, необходимо было решить вопрос с фракциями большевиков и левых эсеров. Без их участия подчас не удавалось образовать кворум. 27 июня 1918 г. Западно-Сибирский комиссариат признал недопустимым пребывание в составе органов самоуправления представителей политических партий, продолжавших вооруженную борьбу против нового режима. Чтобы не лишать городские думы и земские собрания кворума, законодатели признали правоммерным пополнить состав представительных органов самоуправлений, распределив освободившиеся места между кандидатами из других списков<sup>21</sup>.

На протяжении лета 1918 г. на территории от Поволжья до Приморья большая часть функционировавших до установления Советской власти органов местного самоуправления возобновила свою деятельность. Во многих регионах уже в июле – августе 1918 г. удалось провести уездные и губернские земские собрания. Ввиду отсутствия достаточного количества гласных их пришлось считать чрезвычайными<sup>22</sup>. В Алтайской губернии, судя по докладом с мест, прозвучавшим на чрезвычайном губернском земском собрании 7 июля 1918 г., за две – три недели, прошедшие после свержения Советской власти, работа всех уездных земских управ была восстановлена, и они приступили к «возрождению» волостных земств. Правда, это происходило постепенно, так что и в феврале 1919 г. вопрос о приведении всех волостных органов власти в соответствие с действующими нормами оставался актуальным – в деревне по-прежнему органы сельской власти избирались совершенно разными способами<sup>23</sup>.

В декларации к населению от 1 июня 1918 г. Западно-Сибирский комиссариат главной задачей местных уполномоченных назвал восстановление органов самоуправления, которые и должны стать представителями высшей государственной власти на местах. По мере вос-

становления земств и городских управ уполномоченные должны были передавать им дела<sup>24</sup>. Временное Сибирское правительство официально тоже не опровергало такого характера взаимоотношений губернских и уездных комиссаров и органов самоуправления. Это способствовало формированию у руководства городских и земских органов представления о себе как о решающей силе на местах, единственной, на которую высшие органы власти могут и должны опираться и к нуждам которой обязаны прислушиваться. Однако в Сибири политические амбиции руководства городских и земских органов сдерживались тем обстоятельством, что Временное Сибирское правительство создало высший региональный орган представительной власти – Сибирскую областную думу.

Затянувшаяся вооруженная борьба и противоборство различных политических сил за доминирование на Дальнем Востоке привели к тому, что органы самоуправления участвовали в формировании структур регионального государственного управления. В Приморье для этого сложились наиболее благоприятные условия. Владивосток являлся крупнейшим портом России на Тихом океане, восточными воротами страны. Его значение выросло в годы Первой мировой войны, а революционные события и экономический кризис ослабили связи с другими регионами России. Это создало благоприятные условия для роста сепаратистских настроений, выразителями которых стало Приморское областное земство. Летом 1918 г. во Владивосток прибыла группа членов Временного Сибирского правительства, провозгласившая себя Временным правительством автономной Сибири. На Приморскую областную земскую управу оно возложило функции правительственного аппарата управления. С 31 июня до 21 сентября 1918 г. управа фактически действовала как региональный орган исполнительной власти, самостоятельно принимая и пытаясь проводить в жизнь решения по важнейшим вопросам, касавшимся экономической и социальной жизни Приморья<sup>25</sup>.

С 18 сентября по 10 ноября 1918 г. в Благовещенске действовало Правительство Амурской области. Приняв решение о самоликвидации, оно вручило на переходный период функции государственного управления Амурской областной земской управе. Но назначенный комиссаром Амурской области И.Л. Прищепенко приступил к исполнению своих обязанностей только 20 декабря. Более месяца об-

ластная земская управа осуществляла государственное управление на территории Амурской области<sup>26</sup>.

Земства использовались лидерами национального движения в качестве организационной базы для воплощения идей национальной автономии. Уже упоминавшееся бурятское национальное движение сумело организовать национальное земство, которое функционировало параллельно с крестьянскими земскими организациями. В ноябре 1918 г. Бурятский национальный комитет был преобразован в Народную думу бурят Восточной Сибири. Национальные органы самоуправления остались не признанными Российским правительством официально, но местные власти вынуждены были с ними считаться, т. е. признали *de facto*, считая включенными в структуру земских организаций Забайкальской области. Забайкальское областное и уездные земства активно взаимодействовали с аймачными и хошунными управами. Правда, атаман Г.М. Семенов в конце 1919 г. распустил местные бурятские земства, выступившие против объявленной им мобилизации бурятского населения и массового перевода бурят в казачье сословие<sup>27</sup>.

Временному Сибирскому, а затем Российскому правительству пришлось решать проблемы национального движения на сопредельных с Сибирью территориях. На Южном Урале непризнанным Башкирским правительством было создано 13 башкирских кантонов и начато формирование в них особых национальных органов самоуправления. Местные земства вступили в конфронтацию с кантональной администрацией, справедливо полагая, что они вторгались в сферу их компетенции. В январе 1919 г. была ликвидирована Алашская городская управа – особый орган городского самоуправления, созданный казахским населением города<sup>28</sup>.

Несколько иной выход удалось найти для алтайского национально-го движения. Здесь 6 июня 1917 г. съезд инородческих волостей Бийского и Кузнецкого уездов учредил Алтайскую горную думу. При Советской власти, 6–12 марта 1918 г., прошел учредительный Горно-Алтайский краевой съезд, который высказался за отделение от Бийского уезда. На съезде произошли перевыборы и переименование Алтайской горной думы в Каракорум-Алтайскую окружную управу. Не получив официального разрешения властей, управа организовала Горно-Алтайский уезд явочным порядком, став органом его национально-территориального самоуправления. Российское правительство адмира-

ла А.В. Колчака нашло способ интегрировать самочинно возникшую автономию в единую структуру земских органов Алтайской губернии, образовав 30 декабря 1918 г. новый Каракорумский уезд<sup>29</sup>.

Единообразную структуру органов самоуправления нарушали не только национальные, но и сословные противоречия. Примером может служить кардинальная смена отношения казачества к земству. С учреждением земства осенью 1917 г. в Забайкальской области казачество решило слиться с крестьянством в общеземскую организацию. Год спустя, уже после падения Советской власти, станичные сходы стали высказывать недовольство работой земств, втянутых в партийную борьбу, но не способных не только развивать, но даже поддерживать местное хозяйство. 3-й войсковой круг Забайкальского казачьего войска 27 мая 1919 г. высказался против введения земства на казачьих территориях, постановил к сентябрю 1919 г. завершить все взаиморасчеты с Забайкальской областной земской управой и восстановить обособленное войсковое самоуправление. Одной из причин такого решения стало введение особого бурятского земства, в качестве другой называлась бесхозяйственность Забайкальского областного земства, его стремление эксплуатировать богатые казачьи земли и за их счет обустроить крестьянские селения<sup>30</sup>.

Конфликты возникали и при распределении земель и податного населения между земскими и казачьими местными органами на юге Енисейской губернии, где крестьяне массово переходили в казачье сословие, чтобы уйти от уплаты земских налогов. Меньше противоречий возникало там, где еще в 1917 г. войсковые казачьи управы отказались создавать общую с крестьянством земскую администрацию, сохранив обособленные сословные органы местного самоуправления – Сибирское, Амурское и Уссурийское казачьи войска. Правда, и здесь не удалось избежать хоть и локальных, но острых конфликтов. Ярким примером может служить борьба между казачьим и крестьянско-разночинским населением Атаманского хутора по вопросу о типе самоуправления<sup>31</sup>.

Межсословные и межнациональные противоречия порождали конфликты по поводу статуса органов земского самоуправления и территории распространения власти каждого из них. Особенно остро это проявлялось в местах чересполосного проживания русских и бурят, хакасов, алтайцев, киргизов (казахов). Не желая объединяться в общую

земскую организацию, они претендовали на полный контроль на территориях совместного проживания представителей разных этносов.

Возникшие на востоке России политические режимы в 1918–1919 гг. стремились установить единообразную систему органов местного самоуправления, сочетавших законность формирования и стабильность. Для достижения этой цели Кочетков предписал завершить строительство земского аппарата в соответствии с законами Временного правительства, предписав советским учреждениям сдать дела земствам прежнего созыва, а в городские органы спешно произвести перевыборы, которые должны были очистить состав управ от «антигосударственных» большевистских гласных<sup>32</sup>.

В Сибири государственная власть последовательно шла путем изменения действующего законодательства. Взаимодействие Временного Сибирского правительства и потом Российского правительства с органами самоуправления осуществлялось через Главное управление по делам местного хозяйства Министерства внутренних дел (МВД). Его земский и городской отделы получали копии основных документов, журналов и протоколов заседаний земских собраний и городских дум, обладали информацией о результатах выборов и персональном составе гласных, их партийной принадлежности, вели переписку с органами местного самоуправления и выработывали правительственную политику в отношении местного самоуправления.

Временное Сибирское правительство начало с передачи милиции из ведения органов самоуправления в подчинение МВД<sup>33</sup>. Это решение, принятое 17 сентября 1918 г., мотивировалось соображениями как политического, так и финансового характера. Во-первых, качество работы милицейских органов снизилось, в них не хватало опытных кадров, т. к. городские и земские управы, сформированные в 1917 – начале 1918 г., категорически не хотели принимать на службу работников с дореволюционным стажем. Во-вторых, для земских и городских управ милиция оказалась очень затратной статьей, финансировать которую большинству муниципальных бюджетов было не под силу. Тем не менее, это постановление вызвало возмущение городских и земских органов на востоке России<sup>34</sup>.

31 октября 1918 г. земский отдел МВД запросил губернские (областные) и уездные земства о желательном направлении изменений действующих законоположений о земствах<sup>35</sup>. Представители земских и городских органов считали наиболее актуальным расширение их

бюджетных прав. МВД нацеливалось на первоочередную корректировку избирательного права. Такой приоритет объяснялся стремлением избавиться от чрезмерной политизации в работе земств и муниципалитетов. Поэтому Российское правительство, в отличие от Комуча, 20 декабря 1918 г. ввело мораторий на проведение земских выборов до утверждения нового избирательного закона. Принятые в этот день Временные правила об отсрочке производства выборов в органы земского самоуправления продлили полномочия земских гласных всех уровней до проведения новых выборов<sup>36</sup>.

Городские выборы, проведенные после большевистского переворота с нарушениями закона Временного правительства, считались недействительными. Но и сам действующий закон Временного правительства от 15 апреля 1917 г. оценивался критически. В него предполагали внести коррективы. Для их подготовки и обсуждения с октября по декабрь 1918 г. действовало «Особое совещание по вопросу об изменении правил о выборах гласных городских дум»<sup>37</sup>. 27 декабря 1918 г., после длительных прений в прессе и в правительственных кругах, Совет министров утвердил новые правила проведения выборов гласных городских дум<sup>38</sup>. Активный возрастной избирательный ценз повышался с 20 до 21 года, пассивный – до 25 лет, вводился одногодичный ценз оседлости. Сокращалось число гласных, избираемых в городские думы. В ходе обсуждения нового избирательного закона часто раздавались голоса в пользу возвращения к мажоритарному принципу. Но законодательно возврат к нему закрепить не решились. Едва ли можно согласиться с тем, что новый порядок выборов делал состав гласных городских дум более «управляемым» для государственной власти<sup>39</sup>. Принятые изменения лишь повышали требования к опыту кандидатов и делали городские представительные собрания более работоспособными.

Проект внесения аналогичных изменений в земское избирательное право готовился правительством и был опубликован. Предлагалось перейти к двухступенчатому принципу формирования уездных земств. Избирать их должны были волостные гласные. Планировался также отказ от выдвижения общественными организациями списков кандидатов в гласные уездных и губернских земских собраний и возвращение к традиционной мажоритарной системе<sup>40</sup>. Проект встретил критику общественности<sup>41</sup>. Оппозиция обвинила правительство в намерении отстранить от участия в выборах широкие слои населения

и воспрепятствовать выдвижению социалистических кандидатов, т. к. мажоритарная система якобы искусственно усиливала позиции цензовых элементов. Такие упреки имели демагогический характер и не должны были приниматься в качестве серьезной аргументации. Власти рассчитывали, что в ходе выборов политические разногласия уступят место конкуренции хозяйственных программ, партийная борьба сменится оценкой деловых качеств претендентов.

Выборы в органы городского самоуправления по новому избирательному закону проходили с мая по ноябрь 1919 г., сопровождаясь участием широкой коалиции социалистов. Но более организованно крупными блоками выступили кадеты и домовладельцы. Именно они одержали победу на выборах в большинстве городов, что социалисты объясняли низкой явкой на выборы городских низов – своей предполагаемой социальной базы. Опубликованный в официальном правительственном издании обзор результатов выборов в 49 городах показал, что в 28 из них победу одержали союзы домовладельцев, в пяти – представители профсоюзов и лишь в трех – блок социалистических партий<sup>42</sup>. В целом результаты выборов свидетельствовали о резком падении популярности социалистов, доминировавших в прежних составах городских дум и земских собраний. Но вновь избранные городские думы не отражали политические предпочтения горожан. В Красноярске – недавнем оплоте большевизма (осенью 1917 г. большевики получили здесь около половины мест) – выборы прошли при явке 262 избирателей, которые и определили правый состав гласных<sup>43</sup>. В большинстве городов картина была аналогичная. В день выборов на избирательные участки пришли не более 7–10 % имевших право голоса. Это дало впоследствии основание проигравшим выборы социалистам упрекать новые городские власти в том, что они представляли меньшинство населения<sup>44</sup>. Недаром некоторые из них, перейдя в лагерь непримиримой оппозиции, даже потеряв мандаты гласных, продолжали именно себя считать народными избранниками.

Но главные проблемы коренились не в способах формирования земских и городских органов самоуправления, а в их практической работе. До революции на них возлагался широкий круг обязанностей хозяйственного, социального и культурно-просветительного характера. Революция даже расширила эти задачи за счет передачи земским и городским органам части государственных функций. Но возмож-

ность выполнения обязательств перед населением напрямую зависела от финансового положения. Еще в конце 1917 – первые месяцы 1918 г. вновь организованные земства и переизбранные городские думы, воодушевленные верой в революционные перспективы, утвердили чрезвычайно оптимистичные планы своего развития. Эта тенденция в полной мере затронула и сибирские органы самоуправления. В начале 1918 г. городские думы и земские собрания утвердили амбициозные сметы, но ожидаемые доходы в них уравнивали расходы. Почти повсеместно органы местного самоуправления оказались на грани банкротства, т. к. поступления стали сокращаться, а падение курса рубля вело к тому, что запланированных по сметам средств не хватало. Характеризуя эту ситуацию, В.Г. Зыкова вполне обоснованно писала: «Безденежье превращало все планы в пустые рассуждения о благе народном»<sup>45</sup>. Восстановив свою деятельность летом 1918 г., городские и земские управы получили в наследство от большевиков пустые кассы. Они почти не имели никаких доходов в первом полугодии и едва ли смогли компенсировать недостаток средств во втором. К тому же инфляция понижала реальный вес поступавших в бюджеты самоуправлений налогов и сборов.

Сметы, составленные городскими и земскими органами на 1919 г., оказались образчиками хозяйственного утопизма. Указывая на необходимость развернуть, наконец, в полном объеме свою работу, гласные планировали значительные расходы на развитие образования и здравоохранения, на кардинальное улучшение коммунального хозяйства. В итоге получалось очень существенное увеличение расходов. После этого начинали формировать доходную часть. Часть доходов (иногда около трети) предполагалось получить за счет субсидий и пособий от правительства или вышестоящих земских инстанций, ссуд в банках, займов у населения или кредитных учреждений<sup>46</sup>. Как правило, внешнюю финансовую помощь запрашивали на капитальное строительство и масштабные культурно-образовательные начинания<sup>47</sup>. На возросшую активность работы земских и городских самоуправлений в этой сфере в годы гражданской войны не раз обращали внимание исследователи<sup>48</sup>. Источником остальных доходов должны были стать налоговые поступления. При этом размеры обложения резко возрастали. Ставки большинства городских и земских налогов были подняты до указанного в законе максимума. Чтобы ослабить переобложение населения, земст-



ва старались переложить как можно больше расходов на казну, торгово-промышленные заведения и городские имущества.

Анализируя смету Туринского уездного земства на 1919 г., заведующий финансовым отделом Тобольской губернской управы Гайдукевич удивлялся тому, что сметные предположения уездных гласных строились на том, что казна не только отдаст все свои поступления от леса, но и изыщет дополнительные источники для уплаты уездного земского сбора (316 % от доходов). Городские собственники недвижимого имущества и владельцы торгово-промышленных предприятий тоже оказались должны уплатить земству суммы, превышавшие их ожидаемый доход. По мнению автора статьи, для крестьян увеличившееся обложение также было непосильным. Но, учитывая почти полное прекращение уплаты в последние два года сельским населением налогов, Гайдукевич пришел к выводу, что предлагаемые ставки уездного земского обложения, в случае их утверждения, приведут не к росту поступлений в земские кассы, а, напротив, к увеличению долгов. Подводя итог, он предложил Туринскому земству предпринять экстренные меры по сокращению расходов до минимума<sup>49</sup>.

Города находились в несколько более благоприятном положении. Часть их бюджетных поступлений составляли сборы с торговли и транспортировки грузов. Пока функционировали рынки и магазины, они имели вполне реальные источники финансирования своей работы. Правда, значительная часть городских средств тратилась на покрытие чрезвычайных расходов, связанных с гражданской войной: противоэпидемические мероприятия, снабжение беженцев, поддержание лечебных учреждений, оплату постоя войск. Такие расходы компенсировало государство, но с опозданием и часто не полностью. Поэтому городским управам тоже приходилось вкладывать немалые средства.

Не имея приемлемого выхода, городские и земские управы подчас вводили незаконные виды обложения или превышали нормы обложения законных источников поступлений. Частично такие случаи отслеживались государственной администрацией и отменялись<sup>50</sup>.

Если летом – осенью 1918 г. вину за свою финансовую несостоятельность руководство самоуправлений возлагало на большевиков, то в следующем году оно склонно было искать причину в политике Российского правительства. В действительности следует учесть общий кризис власти, выливавшийся в тотальный неплатеж нало-

гов. Получаемые на местах весьма скудные поступления земских сборов, как правило, расходовали на свои нужды волостные органы. Губернские земства перекладывали финансирование отдельных статей расходов на уездные, а те, в свою очередь – на волостные. Нежелание населения платить налоги вынуждало земства либо прекратить его обслуживание, закрывая школы и больницы, либо переходить на коммерческое предоставление услуг<sup>51</sup>. Государственная власть на востоке России существовала благодаря печатному станку, органы местного самоуправления зависели от казенных субсидий. Конечно, в этих условиях ставка на расширение хозяйственной самостоятельности являлась их тактическим просчетом. Доходов едва хватало на выплату зарплаты служащим.

Но часть расходов органов самоуправления (обеспечение функционирования учреждений здравоохранения, образования, социального обеспечения и пр.) носила неотложный характер, и государство вынуждено было субсидировать их. Причем казенные ассигнования носили целевой характер, и Российское правительство пыталось тщательно контролировать правильностью расходования денег. Городские и земские управы, однако, не отличались аккуратностью. Так, полученные Енисейской губернской земской управой на строительные нужды три миллиона рублей были распределены между уездными земствами для покрытия самых неотложных расходов<sup>52</sup>. Губернская и уездная администрации и военные власти нередко подозревали руководителей местных самоуправлений в нецелевом расходовании получаемых средств, не исключая, что они идут на финансирование оппозиции или поддержание в обществе антиправительственных настроений. Это убеждение подпитывалось периодическими антиправительственными демаршами отдельных гласных земских собраний и городских дум, как правило, сочувствовавших эсеровской партии, и стало причиной нескольких арестов городских и земских гласных и земских служащих и обысков в помещениях учреждений, принадлежавших земствам и городским управлениям<sup>53</sup>.

Стремление сохранить контроль над политической деятельностью руководителей органов местного самоуправления стало одной из важнейших задач государственной власти в лагере восточной контрреволюции. Но этим далеко не ограничивалась роль и место органов местного самоуправления. Временное Сибирское и Российское правительства, стремясь отстранить земские и городские орга-

ны от участия в решении политических вопросов, возлагали на них решение сложных и ответственных задач хозяйственного и социального характера. Городские управы играли ключевую роль в снабжении населения продовольствием и товарами первой необходимости. На земства государственная власть переложила часть функций по регулированию аграрных отношений и управлению земельными ресурсами на востоке России, передало им значительную часть агрономических, ветеринарных, медицинских и образовательных учреждений. Органы местного самоуправления содержали школы и больницы, сеть учреждений по оказанию социальной помощи нуждавшимся категориям населения, выдавали правительственные пособия. Часть этой работы заключалась в эффективном распределении государственных средств, другая – предполагала государственное софинансирование. Помимо Главного управления по делам местного хозяйства земствам и городским управам приходилось постоянно взаимодействовать по финансовым и хозяйственным вопросам с большинством государственных ведомств.

Такова была подводная, рутинная и малозаметная часть айсберга взаимоотношений органов местного самоуправления и государственной власти. Но над поверхностью находилась политическая сторона этого взаимодействия, связанная с попытками земств и городских самоуправлений консолидировано представить свои интересы. В годы Первой мировой войны возникли Всероссийский земский и Всероссийский городской союзы, которые наряду с помощью фронту активно воздействовали на общественное мнение, критиковали правительственную политику. Они не просто поддержали «февральский» политический режим, но и стояли у его истоков. Устранение от власти Временного правительства в октябре 1917 г. вызвало первые попытки объединить земские и городские органы на борьбу против узурпаторов–большевиков. Всероссийский земский союз 9 ноября 1917 г. созвал в Петрограде Всероссийский земский собор. Но так как удалось собрать представителей только центральных и северных губерний, то его назвали совещанием, не приняв никаких организационных решений<sup>54</sup>.

Образованным в составе Ведомства внутренних дел Комуча отделом земств и городов стал заведовать известный московский предприниматель и земский деятель С.М. Третьяков, будущий министр торговли и промышленности Российского правительства. По его инициа-

тиве 1–5 августа 1918 г. в Самаре провели совещание губернских земств. Его главной целью стала подготовка съезда земских и городских органов самоуправления. Представлены были Самарское, Симбирское, Оренбургское, Уфимское и Тургайское земства. Правда, по большинству проблем, которые предполагалось обсудить, обнаружилось отсутствие солидарной позиции. Смотр сил показал, что дальнейшая работа муниципальных органов находится в полной зависимости от государственного финансирования<sup>55</sup>.

14–21 августа 1918 г. в Самаре собрался Чрезвычайный съезд земств и городов Поволжья, Урала и Сибири. Его работа описана в диссертации М.Н. Матвеева, который подробно изложил декларативную часть решений съезда, но не обозначил наиболее принципиальные его положения<sup>56</sup>. Большинство выступавших отметило, что земские и городские думы являются самым представительным органом современной России. Только они могут претендовать на выражение мнения всего населения. Поэтому успех правительства зависит от его опоры на земские и городские учреждения. Дискуссию вызвал вопрос, следует ли из этого, что земские и городские органы должны стать основным аппаратом проведения правительственной политики на местах, или правительству необходимо организовать сеть собственных уполномоченных. Мнения по этому вопросу разделились. Однако после долгих споров в последний день съезд все же принял резолюцию о передаче всей полноты не только культурной и хозяйственной, но и административной власти на местах самоуправлениям, заявив, что только они могут представлять государственную власть перед населением.

Съезд наметил меры по расширению функций органов местного самоуправления. Участники настаивали на передаче продовольственного и земельного дела в ведение земств, на дальнейшем усилении регулирования рынка, но уже не государством, плохо справившимся с этой задачей, а органов самоуправления. Съезд поддержал тезисы С.М. Маслова о необходимости передать городским управам все организации, регулировавшие рабочий вопрос<sup>57</sup>.

М.Н. Матвеев пришел к выводу, что проведение в Самаре Чрезвычайного съезда земств и городов освобожденной России придали самарскому земству центральное значение. С этим нельзя согласиться, если учесть, как развивались события в дальнейшем. Длительная и сложная организация Временного Всероссийского правительства

и последовавшее затем отступление Народной армии Комуча на восток свело на нет потенциальное лидерство Самары в деле объединения земских и городских органов. После эвакуации антибольшевистских сил из Поволжья правое крыло «земгородского» движения сконцентрировалось вокруг объединения несоциалистических деятелей земств и городов России, готовых отбросить политические амбиции и направить все усилия на обслуживание нужд армии. Они просили Российское правительство признать их организацией, представляющей интересы земств и городов на востоке России и ведущей от их имени работу на фронте и в тылу. Это направление земской работы было институционализировано утверждением 11 августа 1919 г. уставов Земского и Городского союзов Российским правительством<sup>58</sup>. Но признанная правительством «несоциалистическая» организация оказалась оторвана от большинства городских и земских органов, где по-прежнему преобладали сторонники правосоциалистических партий, доминировали оппозиционные к власти настроения.

События выдвинули на первый план другой орган, больше отвечавший взглядам наиболее активной части земских и городских гласных и служащих. Со 2 по 11 сентября 1918 г. в Томске проходил Всесибирский съезд органов местного самоуправления. На нем были достаточно широко представлены города и земские управы Акмолинской, Алтайской, Томской, Енисейской и Иркутской губерний, далеко не полным было представительство Тобольской губернии и Семипалатинской области. Основная идея, прозвучавшая с трибуны сибирского съезда, была та же, что и в Самаре: после революции и утверждения принципа народовластия существование местных правительственных органов становится излишним и порождает ненужное двоевластие.

Из конкретных предложений принципиальное значение имела идея о передаче функций правительственных комиссаров председателям губернских и уездных земских управ. Интересно, что в резолюции, принятой съездом, это положение обосновывалось необходимостью укрепления правительственной власти на местах, а смысл и некоторые части текста резолюции повторяли решения самарского форума<sup>59</sup>. Съезд наметил комплекс мер по улучшению финансового положения местного самоуправления. Они сводились, главным образом, к увеличению в несколько раз предельных ставок добавочного к государственным налогам обложения в пользу земств и

городов. Основным итогом съезда стало провозглашение нового объединения – Всесибирского союза земств и городов (Сибземгора). На съезде был избран его Главный комитет.

В последующем Сибземгор, приступив к работе, тщетно пытался добиться от МВД утверждения своего устава. Министерство воспротивилось этому, хотя организация, не будучи признанной, активно работала и даже расширялась. В частности, в марте 1919 г. в неё входило девять губернских (областных) и 28 уездных земств, 18 городов. Многочисленные периодические издания, принадлежавшие земским и городским самоуправлениям, развернули критику правительства за затягивание утверждения устава Сибземгора. Правительство действительно явно тянуло, т.к. не скрывало неудовольствие тем, что органы самоуправления представляла организация, официально провозгласившая ненужной местную государственную администрацию.

К тому же большое значение имел механизм распределения средств. До сих пор вопрос об объемах, условиях и способах финансирования земств и городов решался в Совете министров, в отдельных министерствах и управлениях, которые напрямую общались с представителями каждого органа самоуправления. Предлагаемый к утверждению устав предусматривал централизацию в этой сфере, замыкал значительный денежный поток на Главном комитете Сибземгора, ставя исполнение важнейших поручений правительства в зависимость от его политического курса по отношению к земствами и муниципалитетам.

Государство, безусловно, было заинтересованно в существовании консолидированной земско-городской организации, на которую могло бы опереться. От нее требовалась лояльность, исполнительность, а также общегосударственный (конечно, в пределах контролируемой Российским правительством территории), а не региональный характер. Это объясняет, почему приоритет отдали инициативным группам из беженских общественных деятелей, малоизвестных в Сибири, но связанных с деловой работой в составе Всероссийских союзов земств и городов. Именно поэтому состоялось уже упомянутое утверждение 11 августа новых «Правил о союзах земств и городов и их союзов», а 15 августа утверждено «Положение о Главном комитете всероссийского союза земств и его восточном отделе»<sup>60</sup>. Новой организации отводились весьма скромные задачи: управлять

имуществом, учреждениями и лицами, принадлежащими существовавшему до революции Земскому союзу. Отдельно в Совете министров обсуждали вопрос о восстановлении деятельности регионального комитета Всероссийского союза городов<sup>61</sup>. Главный же комитет Сибземгора так и не получил возможности официально лоббировать свои интересы. Зато смог существенно повлиять на формирование общественного мнения.

Особенно сильно антиправительственные настроения проявились на Дальнем Востоке. В октябре 1918 г. Владивостокское областное земство провело съезд органов самоуправления Дальнего Востока. В связи с его слабой представительностью (присутствовали только Приморское, Сахалинское и Камчатское областные земства), съезд признал себя не правомочным создавать дальневосточное объединение. Он образовал только Краевое бюро органов самоуправления Дальнего Востока, призванное обеспечить созыв нового съезда с четко разработанным представительством. 18–26 января 1919 г. во Владивостоке собрался следующий съезд, выступивший уже от пяти областей (добавились представители от Забайкальской и Амурской областей). В заключение своей работы съезд сформировал новую структуру – Дальневосточный краевой союз земств и городов (Далькрайземгор) и избрал Комитет краевого объединения органов местного самоуправления<sup>62</sup>.

Зачитанные на съезде доклады и принятые резолюции свидетельствовали о претензиях участников форума на почти полную подмену административных органов земскими и городскими. Вместе с тем решения съезда вряд ли отражали позицию всех дальневосточных органов самоуправления. Выработанная осенью 1918 г. система представительства, в которой областные и уездные земства и все города являлись равноправными участниками краевого объединения, вызывала неудовольствие<sup>63</sup>. Действительно, в результате такого порядка приморские города и уезды, представленные полностью, доминировали над остальными участниками съезда, из сообщений экономии посылавшими единственного представителя от области. Исполнительные органы Далькрайземгора состояли практически целиком из руководителей Приморской областной земской управы, получивших возможность говорить теперь от имени всего дальневосточного населения.

Военное поражение Белой армии и Российского правительства не привело к прекращению деятельности представительных собраний земств и городов. Утверждения В.Ж. Цветкова о том, что с 1 января 1919 г. полномочия земских собраний и городских дум были переданы земским и городским управам<sup>64</sup>, может быть основано только на полном незнании исторических реалий. Достаточно привести только два примера. Чрезвычайная сессия Пермского губернского земского собрания открылась в Перми 15 июня 1919 г., а сессия Акмолинского областного земского собрания начала работу 25 августа 1919 г. В обоих случаях фронт находился близко, и земские собрания проводились на прифронтовой территории.

В земско-городском движении выделялись активные участники и периферия. Городские думы, как правило, вступали в земско-городские союзы, но не играли в них активную и самостоятельную роль. Городские управы в большей степени интегрировались в колчаковский политический режим, оказались тесно связаны с органами государственной власти в повседневной работе, значительную часть которой занимало выполнение спешных заданий правительств по обслуживанию нужд армии, беженцев, государственных служащих. Перевыборы в целом способствовали снижению политических противоречий между городскими органами самоуправления и государственной властью.

Что касается земств, то характер их взаимодействия с государственной властью варьировался в разных регионах, зависел от наличия или отсутствия в составе руководства лидеров оппозиционных политических партий, особенностей взаимодействия с управляющими губерниями и уездами, комендантами и уполномоченными по охране государственного порядка и общественного спокойствия. Своеобразными генераторами политических конфликтов стали Томское и Иркутское губернские и Приморское областное земства. Политическая позиция каждого из них описана в литературе, хотя и нуждается в дальнейшем уяснении<sup>65</sup>. Лидеры именно этих трех земских организаций, тесно связанные с эсеровской партией, являлись инициаторами организации союзов городов и земств. Важно отметить, что, Российское правительство, отказавшись предоставить Сибземгору, авторитетному среди деятелей городских и земских самоуправлений, официальный статус центральной земско-городской организации, приобрело в лице его приверженцев мощную оппозицию<sup>66</sup>.



Последние недели пребывания «белых» в Сибири опять стали своеобразным переходным периодом, напомиравшим первые недели после антибольшевистского переворота, когда власть временно переходила от местной администрации к земским и городским органам. Так, в Томске 17 декабря 1919 г., на следующий день после его оставления белыми войсками, городская дума образовала Комитет общественной безопасности и порядка из состава своих гласных. Но, не имея реальной силы, они уже на следующий день передали власть в городе коалиционному Военно-революционному комитету, составленному повстанцами<sup>67</sup>.

В Красноярске управляющий Енисейской губернией П.И. Троицкий 17 декабря 1919 г. поднял вопрос о необходимости сформировать при нем совещательный орган из представителей местного самоуправления. В ответ на это объединенное собрание Енисейской губернской и Красноярской уездных земских управ провозгласили необходимость передачи власти в губернии земским и городским органам. 21 декабря в Красноярске возник Комитет общественной безопасности, потребовавший подчинения себе не только гражданской, но и военной администрации. На следующий день, в нарушение всех «демократических» процедур, городская дума пополнила свой состав не прошедшими на выборах кандидатами от списка «демократических и профессиональных организаций». После этого был образован губернский комитет общественных организаций в составе представителей от губернской и уездных земских управ, профсоюзов и кооперации. 25 декабря власть в губернии перешла к уполномоченному губернского земства А.Р. Шнейдеру, который передал ее Красноярскому ревкому 5 января 1920 года<sup>68</sup>. Политическая целесообразность входила в противоречие с нормами и правилами, и их отбрасывали как ненужный хлам.

В Иркутске, где у власти с 5 по 21 января 1920 г. находился Политцентр, претендовавший на формирование буферного государства, продолжали работу Иркутское губернское земство и городская управа. Причем переговоры об организации власти и прекращении военных действий представители большевиков и союзного командования вели с Политцентром, но когда речь шла о решении финансовых вопросов, распоряжении брошенным имуществом, они обращались к губернским органам самоуправления, признавая их наиболее легитимным представителем населения.

В марте 1920 г. в оставленном семеновскими войсками Верхнеудинске власть также перешла к земской управе, сформировавшей «Временную земскую власть Забайкалья», действовавшую до прихода советских войск<sup>69</sup>. Городские и земские органы продолжали функционировать в восточной части Забайкалья, оставшейся до октября 1920 г. под властью атамана Г.М. Семенова. Правда, их положение оказалось сложным, о чем свидетельствует факт бегства из Читы 28 февраля 1920 г. председателя и членов Забайкальской областной земской управы<sup>70</sup>.

31 января 1920 г., после свержения во Владивостоке колчаковского главноуправляющего Дальним Востоком С.Н. Розанова, Приморская областная земская управа провозгласила себя Временным правительством Дальнего Востока. «Земское» правительство продержалось менее года. Временное Приамурское правительство, пришедшее к власти в результате антисоветского переворота, и Верховный правитель Приамурского земского края генерал-лейтенант М.К. Дитерихс, провозгласивший курс на восстановление монархии, сохранили земские и городские органы самоуправления. Правда, государственная власть внесла серьезные коррективы в законодательство, резко усилив права администрации вмешиваться в работу земских и городских представительных и распорядительных органов, и даже ввело назначаемых правительством лиц в состав дум с правами гласных. Встретив оппозицию со стороны народных избранников, Временное Приамурское правительство распустило некоторые городские думы (Хабаровск, Иман), Ольгинскую уездную земскую управу, назначив перевыборы на основании «дофевральского» избирательного законодательства<sup>71</sup>.

Но даже такая практика контрастирует с ситуациями на территориях, где восстанавливалась Советская власть. Там земства и городские самоуправления ликвидировались на протяжении первой недели. На смену им приходили органы революционной диктатуры – ревкомы, сформированные путем назначения. Большевики в условиях не закончившейся гражданской войны не пытались сохранить даже бутафорского самоуправления.

В антибольшевистский период обозначились два противоречия в положении городских и земских органов. Во-первых, в условиях низкой популярности органов самоуправления в массах их руководство продолжало выступать от имени всего населения. Во-вторых, пре-

тендую на то, чтобы избавиться от государственной опеки и даже расширить сферу своей деятельности за счет «поглощения» части регулирующих функций государственной власти, земства и городские учреждения столкнулись с резким сокращением своих финансовых и хозяйственных возможностей. Экономически они оказались зависимы от государственной власти даже больше, чем во времена Российской империи, но одновременно часть руководителей пытались оппонировать ей. Не удивительно, что политический режим, находившийся в состоянии войны, воспринимал это как угрозу.

Существовавшие в антибольшевистском лагере органы самоуправления так и не сложились в единую систему. Их продолжали дестабилизировать противоречия институционального характера, возникшие задолго до гражданской войны и являвшиеся неизбежным спутником любой бюрократизированной структуры. Но в 1918–1919 гг. они углубились и обострились. Одним из ключевых стало противоречие между государственной властью, стремившейся контролировать законность осуществления земскими и городскими учреждениями своих полномочий, и руководством органов местного самоуправления, болезненно воспринимавших такое вмешательство как покушение на свою самостоятельность и независимость. В условиях гражданской войны государственная администрация ожидала, что городские и земские управы станут общественным исполнительным аппаратом, который возьмет на себя часть работы по мобилизации экономики и консолидации общества, требующей мелочной регламентации и регулирования на местном уровне. Многие руководители органов местного самоуправления включились в общую работу для достижения победы над большевиками. Но влиятельное крыло руководства земств и городских самоуправлений исходило из иных приоритетов, считая главной деятельностью на поприще культуры, образования, налаживания коммунального хозяйства. Они требовали от правительства финансовой помощи и невмешательства в распределение полученных ресурсов.

В условиях гражданской войны усилилось противостояние органов и учреждений, составлявших разные уровни земского самоуправления (волостного, уездного и губернского/областного). Каждый из этажей земской иерархии стремился сконцентрировать в своих руках наибольшее количество ресурсов и замкнуть на себе принятие ключевых решений. При этом нижестоящие уровни апеллировали к идее само-

организации населения, а вышестоящие указывали на отсутствие достаточного опыта, кадрового потенциала на местах, необходимость объединения и координации местных усилий. Тенденция к объединению оказалась достаточно сильна, что вылилось в попытку создания межрегионального органа, наделенного широкими управленческими и представительскими полномочиями.

Одновременно усилились расхождения между интересами земских и городских организаций. Города являлись сосредоточением кредитно-денежных институтов, промышленности и торговли, обладали более высоким уровнем финансового обеспечения, чем сельские поселения, совершенно другие хозяйственные нужды. Имея близкий по идейно-политическому облику состав гласных, эти виды самоуправляющихся организаций не могли объединиться во взаимовыгодный союз равноправных участников. Недаром на всех форумах голоса представителей земств звучали громче. Города были в них представлены слабее. Городские думы и управы оказались сильнее втянуты государством в работу по обеспечению мобилизационных нужд, связаны с государственной властью взаимными обязательствами.

Но главным следует считать противоречие между органами местного самоуправления и обществом, которое можно назвать кризисом легитимации. Подавая себя как наиболее представительный орган власти, отражающий всеобщие интересы населения, земские и городские структуры на самом деле все больше отрывались от массы народа. Проявлением данной тенденции стал растущий абсентеизм и недоразумения в проведении выборов, в результате которых у власти в органах местного самоуправления оказались общественные группы, представления которых о путях и принципах преобразования российского общества не разделялись основной массой населения.

Но главным индикатором кризиса стал отказ граждан содержать свои муниципальные органы. Избиратели не просто перестали посещать выборы, они демонстрировали свое отношение к органам местного самоуправления, прекратив уплату налогов и сборов. Это закономерно, т. к. в условиях социально-экономического кризиса каждый социум стремится сократить расходы, не связанные с его физическим выживанием. Отказываясь считаться с этим обстоятельством, руководство органов городского и земского самоуправления в значительной мере решало задачи, связанные со своим собственным выживанием. Как корпорация управленцев, занятых в об-

ласти местного хозяйства, они стремились усилить свою значимость в глазах населения и государства и делали это, руководствуясь не столько практическими интересами общества, сколько партийно-идеологическими доктринами. В действительности получаемые средства расходовались практически только на содержание служащих земских и городских учреждений.

Органы местного самоуправления нельзя считать «демократической» общественной силой, вопреки тому, что в политическом дискурсе времен гражданской войны за ними закрепились именно такая характеристика. Не выступали они и в качестве реальной альтернативы советскому или колчаковскому политическим режимам. Хотя дестабилизировать их на определенных этапах они вполне могли, и действительно способствовали расшатыванию положения последнего.

Возвращаясь к вопросу о природе органов местного самоуправления в России, отметим, что и в антибольшевистском лагере она оставалась двойственной. Исполняя ряд государственных функций, земские и городские органы одновременно сохранили выборный способ формирования и особый, отдельный от государства бюджет, т. е. многие признаки института общественного самоуправления. Однако ни по уровню финансовой самостоятельности, ни по характеру своей практической деятельности, которая все более сводилась к обслуживанию нужд государственной власти за счет средств казны, ни по степени связи с обществом их нельзя отнести к подлинному самоуправлению. Руководители земских и городских органов все больше превращались в группу, противостоящую государственной власти от имени общества, но в действительности не представляющую его. Сами органы местного самоуправления в раздираемом противоречиями обществе так и не превратились в общепризнанный институт, олицетворявший гражданское единение. Противостоявшие друг другу сословные и национальные интересы порождали стремление отдельных категорий населения сформировать обособленные органы самоуправления.

---

<sup>1</sup> Мальцева Т.В. Земство Западной Сибири в годы гражданской войны (июнь 1918 – декабрь 1919 гг.): Автореф. дисс... канд. ист. наук. Томск, 1974.

<sup>2</sup> Матвеев М.Н. Земства Поволжья в 1917–1918 гг.: Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Самара, 1995; Сечейко О.Ю. Земство в Восточной Сибири (1917–1920 гг.): Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Иркутск, 2001; Ермолаев Т.Р. Земское самоуправление в Якутии // Республика как субъект Федерации: итоги и перспективы федеративных отношений. Якутск, 2001.

- С. 322–325; *Мышанский А.А.* Органы местного самоуправления Сибири в период гражданской войны (июнь 1919 – январь 1920 гг.): Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Омск, 2004; *Тригуб Г.Я.* Формирование системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношения ее органов с государственной властью: вторая половина XIX – первая четверть XX в.: Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2004; *Семенченко И.В.* Земство на Южном Урале в 1917–1918 гг. Челябинск, 2005; *Канин С.В.* Развитие местного самоуправления в Енисейской губернии в 1917–1920 гг. // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2006. Вып. 12. С. 365–369; *Угрюмова М.В.* Земский вопрос и земское самоуправление в Тобольской губернии (вторая половина XIX в. – 1919 г.). Нижневартовск, 2007; *Черная Е.В.* Земское самоуправление на Дальнем Востоке в условиях революций и гражданской войны. Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2011.
- <sup>3</sup> История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX века. Новосибирск, 2006. С. 119–121, 312–348.
- <sup>4</sup> *Андреев С.М.* Военное и гражданское управление в Сибирском казачьем войске (1808–1919). Омск, 2005. С. 163–166.
- <sup>5</sup> Журналы заседаний Временного правительства. М., 2001. Т. 1. Март – апрель 1917 года. С. 295–302.
- <sup>6</sup> Журналы заседаний Временного правительства. М., 2002. Т. 2. Май – июнь 1917 года. С. 383–408; 415–436.
- <sup>7</sup> *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса: Дисс. ... канд. ист. наук. С. 135–137.
- <sup>8</sup> *Бердников Л.П.* Вся красная власть. Красноярск, 1996. С. 12; *Мышанский А.А.* Органы местного самоуправления Сибири в период гражданской войны (июнь 1919 – январь 1920 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. Омск, 2004. С. 61.
- <sup>9</sup> *Бабикова Е.Н.* К истории создания народных собраний Томской губернии в 1917 году // Революционное движение в Сибири и на Дальнем Востоке. Томск, 1970. Вып. 6. С. 128–149.
- <sup>10</sup> История общественного самоуправления в Сибири... С. 320–323.
- <sup>11</sup> *Юрцовский Н.С.* Сибирское земство в первый год его существования. Вып. 1. Ход земской реформы в 1917 г. Татарск, 1919. С. 9, 14.
- <sup>12</sup> Там же. С. 18–19
- <sup>13</sup> Там же. С. 30–31.
- <sup>14</sup> Организация самоуправления в Тобольской губернии (вторая половина XIX – начало XX вв.). Тюмень, 1995. С. 356.
- <sup>15</sup> *Бабикова Е.Н.* Крестьянство Западной Сибири и выборы в земство в 1917 году // Советское крестьянство – активный участник борьбы за социализм и коммунизм. Барнаул, 1969. С. 62–63; *Она же.* Сибирское крестьянство

- во и выборы в земство в 1917 г. // Из истории социально-экономической и политической жизни Сибири. Томск, 1980. С. 107–113; *Мальцева Т.В.* Земство Западной Сибири в годы гражданской войны (июнь 1918 – декабрь 1919 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. Томск, 1974. С. 26; *Иванцова Н.Ф.* Земство в Западной Сибири в 1917 – начале 1918 гг. // Вопросы истории. Горно-Алтайск, 1996. Вып. 1. С. 35.
- <sup>16</sup> *Попов В.Г.* Первый съезд земских и городских самоуправлений Дальнего Востока // <http://www.zaimka.ru/power/popov1.shtml>
- <sup>17</sup> Забайкальская новь (Чита). 1918. 5 января.
- <sup>18</sup> *Шиндялов Н.А.* Бюро самоуправлений Амурской области: Благовещенск – Сахалин – Благовещенск (март – сентябрь 1918 г.) // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. Благовещенск, 2006. Вып. 6. С. 22–28.
- <sup>19</sup> *Шулепова Е.С., Сорокин А.П.* Структура и особенности функционирования местного самоуправления в Омске в период гражданской войны в 1918–1919 гг. // Гуманитарное знание. Серия: Преемственность. Омск, 2001. Вып. 5. С. 197; *Мышанский А.А.* Органы местного самоуправления Сибири в период гражданской войны (июнь 1919 – январь 1920 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. С. 54–55.
- <sup>20</sup> *Звягин С.П.* Кузбасс в годы гражданской войны. Омск, 2007. С. 26.
- <sup>21</sup> Временное Сибирское правительство (26 мая – 3 ноября 1918 г.): Сборник документов и материалов / Сост. и науч. ред. В.И. Шишкин. Новосибирск, 2007. С. 91.
- <sup>22</sup> *Мальцева Т.В.* Из истории сибирского земства (лето – осень 1918 г.) // Сибирь в период гражданской войны. Кемерово, 1995. С. 100–101.
- <sup>23</sup> Местное самоуправление на Алтае. 1747–1919. Сб. документов. Барнаул, 2003. С. 489–492.
- <sup>24</sup> Собрание узаконений и распоряжений Западно-Сибирского комиссариата Временного Сибирского правительства (Омск). 1918. № 1. Ст. 1.
- <sup>25</sup> Первое очередное Приморское областное земское собрание. Протокол и журнал Земского собрания. Владивосток, 1918. С. 9–12, 16–17.
- <sup>26</sup> Протоколы Амурского областного земского собрания. 30 января – 20 февраля 1919 г. Благовещенск, 1919. С. 14.
- <sup>27</sup> Национальное движение в Бурятии в 1918–1919 гг. Документы и материалы. Улан-Удэ, 1994. С. 68–74, 77, 80–86, 112–113, 145–146, 158–159,
- <sup>28</sup> *Мышанский А.А.* Органы местного самоуправления Сибири в период гражданской войны (июнь 1919 – январь 1920 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. С. 43.
- <sup>29</sup> *Яковлева Н.А.* Земские учреждения в Горном Алтае в 1917–1919 гг. // Социально-экономическое развитие Алтая в период социализма. Барнаул, 1989. С. 5–28; *Демидов В.А.* От Каракорума к Автономии. Новосибирск, 1996; *Майдурова Н.А.* Горный Алтай в 1917 – первой половине 1918 г. (От Горной думы к Каракоруму). Горно-Алтайск. 2002.

- <sup>30</sup> ГАРФ. Ф. Р-4711. Оп. 1. Д. 40. Л. 23–24, 29–30.
- <sup>31</sup> Волков М. К вопросу о положении пригородных станиц (Атаманова станица) // Иртыш (Омск). 1919. № 3. С. 7–10; № 5. С. 11.
- <sup>32</sup> Приказы Комуча. Самара, 1918. С. 9, 17.
- <sup>33</sup> Сибирский вестник (Омск). 1918. 3 октября.
- <sup>34</sup> ГАНУ. Ф. П-5. Оп. 4. Д. 51. Л. 29.
- <sup>35</sup> Мальцева Т.В. Земство Западной Сибири в годы гражданской войны (июнь 1918 – декабрь 1919 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. С. 106.
- <sup>36</sup> Правительственный вестник (Омск). 1919. 21 января.
- <sup>37</sup> Луков Е.В. К вопросу об изменении закона о выборах гласных городских дум российским правительством А.В. Колчака // История белой Сибири: материалы 6-й международной научной конференции. Кемерово, 2005. С. 132–135.
- <sup>38</sup> Правительственный вестник. 1919. 2 февраля; Законодательная деятельность Российского правительства / Сост. Луков Е.В., Шевелев Д.Н. Томск, 2003. Вып. 2. С. 139–158;
- <sup>39</sup> Мышанский А.А. Органы местного самоуправления Сибири в период гражданской войны (июнь 1919 – январь 1920 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. С. 53. Автор ошибочно приписывает Российскому правительству замену 27 декабря 1918 г. пропорционального принципа проведения городских выборов мажоритарным. Между тем, ст. 25–31 закона регламентировала порядок составления и подачи избирательных списков, да и сам диссертант, анализируя итоги городских выборов, упоминает борьбу именно партийных списков.
- <sup>40</sup> Народная газета (Томск). 1919. 12 февраля.
- <sup>41</sup> Мальцева Т.В. Земство Западной Сибири в годы гражданской войны (июнь 1918 – декабрь 1919 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. С. 109.
- <sup>42</sup> Правительственный вестник. 1919. 17 сентября.
- <sup>43</sup> Бердников Л.П. Вся красная власть. С. 38.
- <sup>44</sup> Добровольский А.В. К вопросу о выборах в городские самоуправления Сибири в 1919 году и провале тактики блока демократических сил // Проблемы истории местного управления Сибири. XVII – XX вв. Новосибирск, 1998. Вып. 3. С. 249–253.
- <sup>45</sup> Зыкова В.Г. К вопросу о земском самоуправлении в Томске // Гражданское общество и региональное развитие. Томск, 1994. С. 157.
- <sup>46</sup> ГАКК. Ф. 173. Оп. 1. Д. 2421. Л. 66–67.
- <sup>47</sup> Аверин В.А. К вопросу о кредитовании органов городского самоуправления Западной Сибири Временным Сибирским правительством и правительством А.В.Колчака // История белой Сибири. Тезисы 4-й научной конференции Кемерово, 2001. С. 70–72; Рынков В.М. Социальная поли-



- тика антибольшевистских режимов на востоке России. Новосибирск, 2008. С. 344–348.
- <sup>48</sup> Молчанов Л.А. Земские библиотеки за Уралом в годы гражданской войны // Библиотека. 2001. № 8. С. 75–77; Посадков А.Л. Культурный взрыв «третьей силы»: издательская деятельность сибирского и дальневосточного земства в 1917–1919 гг. // Местное самоуправление в Сибири XIX–XX веков. Новосибирск, 2004. С. 171–180.
- <sup>49</sup> Сибирская земская деревня (Тобольск). 1919. № 4. Вып. 1.
- <sup>50</sup> Рынков В.М. Финансовая политика антибольшевистских правительств востока России (вторая половина 1918 – начало 1920 гг.). Новосибирск, 2006. С. 81.
- <sup>51</sup> Тригуб Г.Я. Формирование системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношения ее органов с государственной властью: вторая половина XIX – первая четверть XX в.: Дисс. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2004. С. 157–158.
- <sup>52</sup> Мышанский А.А. Органы местного самоуправления Сибири в период гражданской войны (июнь 1919 – январь 1920 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. С. 80.
- <sup>53</sup> ГАТО. Ф. Р-1362. Д. 122. Л. 161; Д. 356. Л. 2–5; Мальцева Т.В. Земство Западной Сибири в годы гражданской войны (июнь 1918 – декабрь 1919 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. С. 31.
- <sup>54</sup> Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990. С. 172–173.
- <sup>55</sup> ЦГАСО. Ф. 5. Оп. 9. Д. 1198. Л. 1–12; Д. 1199. Л. 1–18.
- <sup>56</sup> Матвеев М.Н. Земства Поволжья в 1917–1918 гг.: Дисс. ... канд. ист. наук. Самара, 1995. С. 166, 170–171, 192–193.
- <sup>57</sup> ЦГАСО. Ф. 5. Оп. 9. Д. 1199. Л. 98–101. Вестник Комуча (Самара). 1918. 18 августа; Наш день (Самара). 1918. 15 августа; Волжский день (Самара). 1918. 14, 15 и 22 августа.
- <sup>58</sup> Правительственный вестник. 1919. 9 сентября.
- <sup>59</sup> Известия Всесибирского союза земств и городов («Сибземгора») (Томск). 1919. № 1. С. 11.
- <sup>60</sup> Правительственный вестник (Омск). 1919. 24 августа и 9 сентября.
- <sup>61</sup> ГАРФ. Ф. Р-176. Оп. 5. Д. 99. Л. 25–26.
- <sup>62</sup> Земские известия (Владивосток). 1919. 29 января, 2, 5, 12 и 19 февраля.
- <sup>63</sup> См., например: Протоколы Амурского областного земского собрания. 30 января – 20 февраля 1919 г. Благовещенск, 1919. С. 152.
- <sup>64</sup> Цветков В.Ж. Белое дело в России. Формирование и эволюция политических структур Белого движения в России. М., 2009. С. 258.
- <sup>65</sup> Балковская В.Г. Украшение фасада режима. Буржуазные органы самоуправления Приморья в условиях установления военной диктатуры (июль – ноябрь 1918 г.) // Россия и АТР. 1997. № 3. С. 20–26. Сечейко О.Ю. Земство Иркутской губернии и государственная власть // Вестник Иркутского уни-

верситета. Спец. выпуск. Материалы ежегодной научно-теоретической конференции молодых ученых. Иркутск, 2000. С. 75–76; *Скорикова Н.А.* Проблемы взаимоотношений губернской администрации и земского самоуправления в Иркутской губернии (июль 1918 – декабрь 1919 гг.) // Сословное (народное) представительство и самоуправление в России XVI – начала XXI в.: Третьи Шаповские чтения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции Иркутск, 2003. С. 157–162.

<sup>66</sup> *Мальцева Т.В.* Сибирское земство и колчаковщина // Вопросы социалистического строительства в Сибири. Томск, 1983. С. 125–138.

<sup>67</sup> *Дмитриенко Н.М.* Сибирский город Томск в XIX – первой трети XX в. Томск, 2000. С. 231–232.

<sup>68</sup> Свободный край (Иркутск). 1920. 21 января; *Шишкин В.И.* Революционные комитеты Сибири в годы гражданской войны (август 1919 – март 1921 г.). Новосибирск, 1978. С. 128–132.

<sup>69</sup> *Сечейко О.Ю.* Роль земства в попытке осуществления идей демократической контрреволюции на территории Восточной Сибири // Иркутский историко-экономический ежегодник. 2006. Иркутск, 2006. С. 193.

<sup>70</sup> Вестник Забайкалья (Чита). 1920. 19 марта

<sup>71</sup> Вестник Временного Приамурского правительства (Владивосток). 1921. 31 декабря; 1922. 8 августа