

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УДК 94(470.53):352

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ А. В. КОЛЧАКА (ПО МАТЕРИАЛАМ ПЕРМСКОЙ ГУБЕРНИИ)

П.Я. Домовитова

Пермский государственный национальный исследовательский университет, 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

domovitova@yandex.ru

Рассматривается система органов местного самоуправления в Пермской губернии в период установления власти А. В. Колчака. Городские думы и земства, восстановленные адмиралом, были единственными легитимными органами власти во время гражданской войны. Несмотря на утрату значительной части прав, предоставленных Временным правительством, под контролем органов местного самоуправления оставалась хозяйственная жизнь региона, а также медицина, образование и культура. Более того, думы и земства участвовали в решении одного из самых важных вопросов – аграрного.

Ключевые слова: Колчак, Гражданская война, Пермская губерния, местное самоуправление.

Местное самоуправление - это целостная система общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, решающего без вмешательства извне каких-либо властных структур вопросы местного значения. Говоря о местном самоуправлении в системе государственной власти, необходимо в первую очередь учитывать специфику государства, в котором оно сложилось. В государствах, возникших путем объединения нескольких территорий (США, Норвегия, Швейцария), местное самоуправление строилось снизу вверх, т.е. сама государственная система складывалась из муниципалитетов. В большинстве же стран, в том числе в России, государство само организует местное самоуправление, таким образом, оно строится сверху вниз.

В XIX в. в России сложились два типа местного самоуправления – земское и городское. Во многом компетенции земств и дум были схожи – они ограничивались рамками хозяйственной деятельности: внешнее благоустройство города, устройство рынков и базаров, попечение о местной торговле и промышленности, о здравоохранении и народном образовании, принятие мер против пожаров, содержание полиции, тюрем, занятие благотворительностью. Принципиальным же различием было то, что земствам приходилось решать сельскохозяйственные задачи. В годы Гражданской войны на их плечи даже частично лег один из самых острых вопросов государства – земельный.

В советской историографии Гражданской войны политические процессы в лагере идеологического противника рассматривались недостаточно. Лишь во второй половине 50-х – 80-е гг. XX в. историки обратились к проблеме местного самоуправления. В это время появляются исследования по региональной истории Гражданской войны. Так, интерес к сибирским думам и земствам проявил Г. З. Иоффе и Т. В. Мальцева. Они проводили мысль о том, что органы местного самоуправления были по своему составу социалистическими, соответственно, настроенными оппозиционно по отношению к колчаковскому режиму¹. Социально-политическими аспектами гражданской войны на Урале занимался О. А. Васьковский². Масштабной теоретической работой стала совместная книга Е. Г. Анимицы и А. Т. Тертышного «Основы местного самоуправления»³. Среди пермских историков, занимающихся историей местного самоуправления в годы Гражданской войны, стоит назвать Л. В. Женину, занимающуюся историей земств, и Л. А. Обухова, рассматривающего отношения органов местного самоуправления с представителями центральной власти⁴. В целом же нет крупных работ, посвященных органам местного самоуправления, существовавшим на Урале во время Гражданской войны.

В период революции и гражданской войны в нашей стране появилась альтернатива вертикали власти. После февральских событий круг полномочий органов местного самоуправления был значительно расширен, а после октябрьских событий местное самоуправление оставалось фактически единственной легитимной властью в России. После установления советской власти на местах органы самоуправления были разогнаны, а в редких случаях вошли в состав Советов рабочих депутатов. В районах, где власть большевиков была ликвидирована летом 1918 г., органы местного самоуправления восстанавливались в первую очередь – антибольшевистские силы понимали их значение как единственно легитимной власти. Так, например, было в зауральских уездах Пермской губернии, где власть большевиков была свергнута 25 июля 1918 г. Уже на следующий день распоряжением Временного Екатеринбургского комитета Народной власти председателю и членам уездной земской управы последнего состава, не стоящим на платформе советской власти, было предложено немедленно восстановить деятельность земства. В тот же день возобновила работу управа.⁵ А. В. Колчак, пришедший к власти 18 ноября 1918 г., продолжил линию на восстановление местного самоуправления. 24 декабря 1918 г. Сибирская армия взяла Пермь, а через два дня был опубликован приказ командира 1-го Средне-Сибирского армейского корпуса генерала А.Н. Пепеляева о восстановлении городского и земского самоуправлений⁶.

Согласно этому приказу думы и земства восстанавливались из гласных «старого состава». Под «старым составом» имелись в виду гласные, избранные летом 1917 г. Тогда большинство мест получили социалисты — эсеры и меньшевики. Большевики и левые эсеры из состава органов местного самоуправления были исключены.⁷ Пермская городская дума начала свою работу уже 28 декабря 1918 г. 29 декабря приступила к работе Пермская уездная земская управа. Она сразу же взялась за восстановление волостного самоуправления в волостях уезда, освобожденных от советской власти. По волостям был разослан наказ, определявший порядок восстановления земств и намечавший вопросы, подлежащие безотлагательному решению. Свою деятельность возобновила и Пермская губернская земская управа.

Вместе с местным самоуправлением восстанавливались и органы управления на местах. Фактически, хотя и временно, на период войны, был восстановлен институт генерал-губернаторов. Функции генерал-губернатора исполнял главный начальник края – временная должность, учрежденная А. В. Колчаком в декабре 1918 г. Главным начальником Уральского края был назначен С. В. Постников, который до апреля 1919 г. являлся представителем верховной власти в Пермской губернии и подчинялся непосредственно Верховному правителю⁸. В апреле С. В. Постников подал в отставку, не выдержав произвола военных властей⁹. До этого он играл роль посредника между Омским правительством и местными органами управления и самоуправления – именно через главного начальника края думы и земства направляли свои ходатайства центральной власти.

Комиссары тоже продолжали существовать в качестве представителей правительства в губерниях и уездах. Они надзирали за точным исполнением законов, правительственных постановлений и распоряжений. Большинство полномочий губернских (областных) и уездных комиссаров было связано с административно-политической деятельностью. Они не только контролировали исполнение законов и правительственных распоряжений, решали конкретные задачи управления, но и обеспечивали безопасность государственной власти. Комиссары обладали правом надзора и контроля над органами местного самоуправления. Они могли закрывать общества и союзы, запрещать в полосе военного положения всякого рода собрания и даже изымать печатные издания. Политическое положение глав местных администраций отразилось и в названии. В январе 1919 г. комиссары стали именоваться управляющими, а органы, возглавляемые ими, – губернскими и уездными управлениями.

Кроме гражданских властей, на местное самоуправление оказывали давление военные. Это давление предусматривалось правилами от 15 июля 1918 г. о местностях, находящихся на военном положении, согласно которым гражданские власти (в том числе органы местного самоуправления) должны полностью согласовывать свои действия с военачальниками¹⁰. В начале марта началось масштабное наступление войск Верховного правителя на запад. Вместе с этим наступлением права военных властей еще более расширились за счет ограничения прав органов местного самоуправления. 22 апреля 1919 г. А. В. Колчак утвердил временное положение о правах и обязанностях начальника военно-административного управления (он же уполномоченный командующего армией по охранению государственного порядка и спокойствия). Согласно этому документу в обязанности

начальника военно-административного управления входило назначение по своему усмотрению во вновь освобожденных от неприятеля местностях председателей земских управ и городских голов впредь до производства выборов¹¹. Таким образом, нарушался принцип выборности членов органов местного самоуправления, а следовательно легитимность последних. Впрочем, это была вынужденная мера, носившая временный характер.

Кроме того, что на думы и земства увеличилось давление как гражданских, так и военных властей, сузился круг полномочий, полученных ими после Февральской революции. Например, органы местного самоуправления лишились права самостоятельно формировать штат милиции. Из-за этого между Пермской городской думой и представителем центральной власти возник небольшой конфликт. 29 декабря 1918 г. гласный от меньшевиков А.А. Шнееров предложил немедленно приступить к созданию милиции, предоставив в этом особые права городской управе. Предложение было принято единогласно. Дума полагала, что формировать милицию будет управа, а подчиняться она будет начальнику гарнизона, находящегося в Перми. Принимая такое решение, гласные основывались на Временном положении о милиции от 17 апреля 1917 года, согласно которому определение состава, числа и окладов чинов милиции относилось к ведению уездных земских собраний и городских дум. Начальники милиции должны были избираться и увольняться городскими и уездными земскими управами без определения срока их службы¹². Кроме того, гласные сознавали, что органам правопорядка придется работать в военное время, поэтому признавали необходимость подчинения милиции начальнику гарнизона.

На заседании 8 января 1919 г. член управы В. С. Третьяков отчитался о проделанной работе. Было принято решение создать четыре участка и увеличить штат с 275 до 287 человек. Начальником милиции решили назначить подпоручика 107-го Запасного полка Златина. Однако вмешался представитель министерства внутренних дел полковник Орловский, который заявил, что милиция согласно постановлению Сибирского временного правительства от 27 сентября 1918 г., изъята из ведения городского самоуправления и передана МВД. Он своим распоряжением назначил начальником милиции прапорщика Данилова. В думе высказали мнение, что это постановление – ограничение демократии, и решили делегировать представителя в Омск с тем, чтобы просить правительство изъять это положение из закона, распространенного на города Европейской России. Уполномоченный МВД Корчагин пояснил, что не может делать исключения из общего для всех закона и, соответственно, это ходатайство будет бессмысленным. Тем не менее дума постановила признать все действия управы в деле организации милиции правильными и избрать комиссию для разработки основных положений ходатайства. За то, чтобы именно органы местного самоуправления формировали милицию, выступил и главный начальник Уральского края С.С. Постников, однако его ходатайство также ни к чему не привело. Милиция была сформирована министерством внутренних дел. На заседании 11 января управа заявила, что более не несет ответственности за охрану города и деятельность милиции¹³.

Ещё одним принципиальным вопросом, порождавшим несогласие органов местного самоуправления с Омским правительством, было принятие закона о выборах, по которому повышался возрастной ценз и вводился годовой ценз оседлости. По мнению социалистов, составляющих большинство в пермских органах местного самоуправления, этот закон являлся большим шагом в сторону от демократического правления. Впрочем, кадеты новый закон поддержали. В кадетской газете «Свободная Пермь» была опубликована статья, посвященная будущему самоуправлению, основанному на новом избирательном законе. Старый закон, полагал автор статьи, не годился уже потому, что рассматривался как временный, «имеющий свою силу только один раз». Кроме того, «небывалый по широте своих демократических принципов» закон Временного правительства, по мнению кадетов, позволил прийти в самоуправление людям, совершенно неподготовленным к этому делу. В новом же законе о выборах, принятом Омским правительством, были учтены ошибки и усовершенствована избирательная система, без нарушения принципа всеобщности выборов. Закон сохранил принципы равных и прямых выборов, а также тайну голосования, следовательно, с точки зрения кадетов, новый закон о выборах в органы местного самоуправления являлся вполне демократичным¹⁴. Социалистическому большинству пришлось согласиться с этими рассуждениями и начать подготовку к выборам.

Несмотря на то что органы местного самоуправления в Пермской губернии в период режима А. В. Колчака были ограничены в своих полномочиях в сравнении, по крайней мере, с периодом

нахождения у власти Временного правительства, умалять их роль было бы неправильно. На думы и земства легла вся тяжесть работ по восстановлению хозяйственной, торговой и культурной жизни региона, и они обладали значительной самостоятельностью в заведывании местными делами. «Ничем не стесняемым и основанным на всеобщем избирательном праве земствам предстояло широкое поле деятельности – они постепенно должны были стать школами, в которых сам народ на опыте знакомился с управлением местными, а затем и государственными делами. Правительство (Омское) верит, что в делах местных сам народ лучше разберется и доверяет ему ведение этих дел через своих избранников. Земские учреждения примутся за великую работу по восстановлению разрушенной большевиками местной жизни», – писали в «Русском бюро печати»¹⁵.

Пермскую губернию периода колчаковского режима можно условно разделить на две части – Екатеринбургскую и Прикамскую. В первой части органы местного самоуправления были восстановлены еще до прихода к власти А. В. Колчака, во второй – лишь с приходом Сибирской армии. Это повлияло на деятельность местного самоуправления.

Зауралье меньше пострадало от большевиков и военных действий, следовательно, думы и земства екатеринбургской части губернии были в меньшей степени озадачены тем, например, как преодолеть голод, чем в пермской части. В Екатеринбурге в это время не было проблем с продовольствием, уездный город стал продуктовым донором для губернского. Но даже когда поставка продовольствия в Пермь была налажена, цены на него были намного выше, чем в Екатеринбурге. Вообще Екатеринбург на рубеже 1918 и 19 гг., по воспоминаниям журналистов, был сравним с европейским городом, по крайней мере, по насыщенности дорожного движения: «Движение на улице необычайное. Автомобилей, кажется по первому разу, более, чем в Вене и не менее, чем в Берлине и Париже. Большинство автомобилей выделяется изяществом отделки... Театр и кинематографы всегда переполнены, цирк и плохонький зверинец также делают хорошие дела. В городском театре, где идет очень приличная драма, сбор на круг достигает 9000 рублей за вечер»¹⁶. Местное самоуправление зауральской части губернии могло себе позволить отвлекаться от беспрестанных забот о продовольствии и озаботиться решением стратегических проблем. Так, промышленный комитет Екатеринбургского уездного земства рассматривал вопрос о постройке опытного завода для переработки ила в горючее. Завод по замыслу должен был работать в течение июня – июля и дать за это время 700-800 центнеров бензина и парафина¹⁷.

В Перми местному самоуправлению первым делом пришлось решать самый острый вопрос – обеспечение населения продовольствием. Для начала необходимо было посчитать, какое количество продовольствия имелось в распоряжении населения после освобождения города от большевиков. Пермская городская дума на первом заседании отчиталась по этому вопросу. По данным гласных во всех 14 районных лавках Перми продовольствия и фуража было зарегистрировано на сумму более четверти миллиона рублей. Большие запасы продовольствия находились и на станции Пермь II (их не успели вывезти большевики). Продуктов и предметов первой необходимости на вокзале насчитали на 2,25 млн. рублей. Часть этих запасов была сразу пущена в продажу¹⁸.

Однако гласные понимали, что этого продовольствия хватит населению на небольшой срок – недели на две. Для пополнения запасов продовольствия была организована закупочная операция на станции Невьянск. Кроме того, в снабжении города продовольствием помогло Бюро пермских беженцев, которое действовало в Екатеринбурге и ещё до захвата города войсками Сибирской армии озаботилось покупкой хлеба для Перми. Благодаря деятельности этого бюро был организован быстрый подвоз зерна, мяса и масла. Распределение продуктов было поручено обществу «Объединение», которое должно было вносить ежедневную выручку в городскую кассу¹⁹.

Важным направлением деятельности органов местного самоуправления являлась заготовка семян и сена. Понятно, что этим занималось в большей степени земское самоуправление. Кунгурская уездная земская управа не раз поднимала вопрос о снабжении населения уезда семенами на новый сезон²⁰. Гласные Добрянско-заводского волостного земства лично озаботились закупкой сена для населения и установлением на него твердых цен²¹. Андреевское волостное земство занималось выпиской и заготовкой овса и пшеницы для обеспечения посева яровых полей и даже выделило для этого 20 тыс. рублей, что для волости было немалыми деньгами²².

Проблемы с продовольствием возникали даже в тех частях губернии, которых почти не коснулись военные действия и в которых не было значительных разрушений, например, в Чердынском уезде. По словам бывшего заведующего агрономическим отделом Чердынского уездного земства

Серебрянникова, «при большевиках работа по улучшению сельского хозяйства свелась на нет. Не было специалистов, травосеяние и посевы улучшенных сортов хлеба не применялись. Скотоводство и пчеловодство ослабло ввиду реквизиции у населения большого количества скота и национализации»²³.

В результате этого согласно отчету гласного Чердынского уездного земства А. С. Дьякова, к моменту освобождения Сибирской армией уезда, на складе отдела продовольственного снабжения земства осталось всего до 4 тысяч пудов продуктов, чего едва хватало на январь. А в северных волостях – Тулпанской и Корепинской – население ело мох, смешанный с мукой. Такое же положение было и в восточных частях уезда. Каких-либо заготовок в хлебородных местностях сделано не было. Кроме того, было полностью расстроено транспортное сообщение с Пермью: железнодорожные пути были разбиты, а если где-то и было движение, то его не хватало даже для перевозки военных грузов²⁴.

Для разрешения продовольственной проблемы было организовано бюро по закупке хлеба и начали сбор денег. Бюро приняло решение послать в хлебородные местности для закупки хлеба до шести агентов, просить лесное ведомство приступить к заготовке хлеба в спешном порядке. Кроме того, земская управа решила отправить специальное лицо для розысков хлебных грузов и денег, застрявших в местностях хлебных заготовок – в Шадринском уезде, на станциях между Омском и Курганом, в Красноуфимске.

Одним из путей обеспечения населения продовольствием стало восстановление на отвоёванных у большевиков территориях свободной торговли. С января 1919 года Пермская городская управа озаботилась этим вопросом. Она проводила в своём помещении торги на сдачу в аренду на год лавок и мест на Чёрном рынке, а с 10 января начала выдавать торговые и промышленные свидетельства на 1919 г.²⁵.

Земства тоже занимались восстановлением свободной торговли в уездах и городах. Ещё в конце декабря 1918 г. собрание гласных Добрянско-заводского волостного земства постановило восстановить свободную торговлю всеми продуктами, в то же время поручив Обществу потребителей регулировать цены²⁶.

Однако восстановление свободной торговли порождало спекуляцию, которая стала одной из самых серьёзных проблем для населения в годы Гражданской войны. Как только были налажены поставки продовольствия в город, на пермском рынке стали повышаться цены даже на такие продукты питания, которые имелись в количестве, далеко превышающем спрос, например, на сибирское коровье масло. В Омске фунт такого масла в розничной продаже стоил 3 рубля, в Перми первое время, когда привоз был незначительный – 25-30 рублей. Когда масла подвезено было много, его цена понизилась до 12-13 рублей за фунт. Когда масло перешло в руки перекупщиков, цена его каждый день повышалась²⁷.

Борьба со спекуляцией стала очередной задачей местного самоуправления. Пожалуй, самым ярким документом, демонстрирующим работу в этом направлении, является постановление Пермской городской думы от 19 января 1919 г. о торговле мукой, овсом, сеном, мясом, рыбой, маслом и крупами. Согласно этому постановлению всем перекупщикам запрещалось покупать указанные товары у крестьян на рынках города ранее двух часов дня. До этого времени продовольствие имели право закупать лишь прямые потребители, причём в регламентированном количестве. Нарушение этого постановления каралось тюремным заключением сроком до шести месяцев²⁸.

Второй по важности задачей, стоящей перед органами местного самоуправления, являлось организация здравоохранения. С фронта, находившегося поблизости, ежедневно привозили множество раненых. Между тем больниц, моргов, лекарств и перевязочных средств не хватало, в результате чего в городах и уездах приуральской части губернии сложилась антисанитарная обстановка, приведшая к многочисленным эпидемиям. В газете «Освобождение России» приводились данные о количестве больных в Перми в январе: сыпным тифом заболели – 150 человек, возвратным – 196, брюшным – 34, оспой – 4, скарлатиной – 4, дифтеритом – 10, корью – 14, рожей – 8, ветрянкой – 7 человек. Эпидемии не обошли стороной и зауральскую часть губернии. Даже восточные уезды, расположенные далеко от линии фронта, не избежали массовых заболеваний – там источниками заражений были лагеря военнопленных. Такая ситуация отличалась, например, в Ирбите. В Екатеринбурге на 14 января 1918 г. заболевших возвратным тифом насчитывалось 109 человек, сыпным – 311.

К весне количество больных значительно увеличилось, к примеру, в Екатеринбурге на 22 марта сыпно-тифозных больных было уже 626, а возвратно-тифозных – 473²⁹. В связи с неуклонным ростом заболеваемости, министерство внутренних дел объявило Пермскую губернию неблагополучной по сыпному и возвратному тифу. Кроме того, в регионе возникла угроза распространения оспы, эпидемию которой в любой момент могло спровоцировать скопление большого количества непривитых военных и беженцев из тех губерний, которые еще находились под властью большевиков и в которых еще не было восстановлено местное самоуправление.

Борясь с эпидемиями, органы местного самоуправления способствовали открытию и ремонту больниц, госпиталей и приютов. Пермская городская дума возбудила ходатайство перед военными властями об открытии госпиталя на 200 коек. Открыли изоляционный пункт на 40 человек³⁰. Активным поиском помещений для изоляции тифозных больных занималось и Кунгурское земство³¹. Чтобы избежать эпидемии оспы Пермское губернское земство издало распоряжение, согласно которому немедленно проводили ревакцинация всех учащихся и поквартирный обход с целью вакцинация тех, у кого не было прививок.

В Екатеринбурге, где еще до прихода А. В. Колчака были открыты городская больница на 300 коек, повивально-гинекологический институт на 100 коек и множество других лечебных заведений, не хватало мест для размещения больных. Проблемная ситуация возникла в связи с необходимостью размещения заболевших инфекционными заболеваниями пленных красноармейцев. По приказу начальника Военного округа красноармейцы не могли помещаться в «военно-лечебные» заведения, поэтому город открыл для них больницу на 70 коек. В феврале 1919 г. Екатеринбургская городская управа обратилась к начальнику края Постникову с просьбой ходатайствовать перед правительством выделении 811 тыс. рублей на борьбу с тифом. На эти деньги управа постановила приобрести привезенные из Владивостока медикаменты для нужд городских лечебных заведений, всего на 12-13 тысяч рублей³².

Ещё одним важным направлением деятельности органов местного самоуправления была организация образования. Еще Временное правительство решило передать образование в ведение дум и земств. В 1917 г. органам местного самоуправления были переданы начальные училища. Прочие учебные заведения местное самоуправление взяло под свой контроль при А. В. Колчаке.

Разгон органов местного самоуправления и политика большевиков в годы Гражданской войны не могли негативно не отразиться на образовании. Более половины обучающихся не получала за то время жалование. Кроме того, сказалось на учительстве и сильное идеологическое давление. В результате они просто оставляли свою работу и школы закрывались. Деятельность органов местного самоуправления в области образования была довольно конструктивной: восстанавливались учебные заведения, в них возвращались не только ученики и учителя, но и имущество, расхищенное большевиками. В Перми в январе 1919 г. работали многие учебные заведения: частная женская гимназия Л. В. Барбатенко, Тургеневская женская гимназия, высшее начальное училище для взрослых, высшие Фребелевские курсы, начались занятия для взрослых в Первой мужской гимназии, открылось художественное училище, возобновились занятия в Пермском университете.

На одном из первых заседаний Пермской городской думы гласная Л. В. Брабатенко подняла вопрос о бедственном состоянии средних учебных заведений. По её словам, школам срочно был нужен ремонт. Понимая, что дума не в состоянии обеспечить работу учебных заведений, гласная просила, чтобы ее коллеги поддержали ходатайство педагогов к Омскому правительству о финансировании школ. Ходатайство решили поддержать, однако сошлись на том, что Омское правительство выделит средства лишь на часть средств на образовательные нужды, остальную часть внесёт дума³³. Это было довольно странное решение, поскольку касса думы была фактически пуста, однако оно имело вполне резонное объяснение. Дело в том, что полное финансирование образования из центра означало, что эта сфера уходит под правительственный контроль, чего представители местного самоуправления не могли допустить. Как прокомментировал эту ситуацию гласный Великопольский, «кто платит – тот и хозяин»³⁴.

Пермская дума начала вводить практику бесплатного образования. Так, гласные ввели бесплатное обучение в Высшем начальном Екатерино-Петровском училище, открыли бесплатную школу для отстающих детей и даже школу грамоты для взрослых. Возник вопрос и о новых методиках преподавания. На лето 1919 г. были запланированы краткие курсы для обучающихся Перми «с целью ознакомления с новыми методиками преподавания по принципу творческой активности

учащегося»³⁵. Кроме того, Пермской губернской земской управой был разработан проект по учреждению в уездах образцово-показательных школ с применением в них новых методов преподавания и обучения. «Учащиеся этих школ должны быть ближе к природе, лицом к лицу с жизнью. Школы должны воспитывать детей в трудовом духе, чтобы дети после обучения смогли стать сознательными гражданами, приспособленными к жизни. Особое внимание уделяется духовному развитию ребенка. При школах предполагается устроить детские сады и площадки с двухлетним курсом для детей-дошкольников, образцовую детскую библиотеку, гимнастический зал и психологический кабинет для экспериментально-психологических исследований детей. При школе будут организованы курсы и практические занятия для учащихся уезда по новым отраслям обучения и воспитания. Курс школы четырехлетний. Жизнь детей в школе строится на началах самоуправления. Дети избирают из своей среды библиотекаря, заведующих и др.»³⁶. Земское собрание просило ассигновать на открытие двух таких образцовых школ 40 тыс. рублей, признавая, что для изучения новых методик преподавания, обучающим необходимы командировки в пределах России. На это земское собрание признало необходимым ассигновать 15 тыс. рублей³⁷. На заседании, прошедшем на следующий день, 24 марта, был принят доклад управы о необходимости осуществления принципа единой школы (связи всех школ между собой по принципу единой школы). На реорганизацию учебного процесса был открыт кредит в 300 тыс. рублей³⁸.

Местное самоуправление не обходило стороной и высшее образование. В феврале 1919 г. в Пермском университете начал работу сельскохозяйственный факультет. Вопрос о высшем учебном заведении на Урале, которое бы выпускало специалистов в вопросах лесного и сельского хозяйства, был поставлен еще в 1913 г. В январе 1919 г. пермское самоуправление и университет вновь подняли вопрос о специальном учебном заведении. Однако инициаторы прекрасно понимали, что создание отдельного института в условиях Гражданской войны невозможно, поэтому 20 января совещание гласных и правления университета постановило признать желательным открытие сельскохозяйственного факультета, на его организацию выдать университету 500 тыс. рублей из средств, обещанных Омским правительством, и 300 десятин опытных земель³⁹. На заседании 7 февраля Пермская городская дума утвердила эти решения.

В мае 1919 г. Пермское губернское земство обратилось к профессору Румянцеву с просьбой организовать в Перми с предстоящей осени педагогический институт нового типа с пятилетним курсом. На учреждение института земство ассигновало 800 тыс. рублей⁴⁰. В июне на 66-й чрезвычайной сессии Пермского губернского земского собрания был утвержден устав института, выбран директор и приняты правила распоряжения земскими стипендиями. Было высказано пожелание открыть при институте отделения для подготовки земских работников и деятелей по внешкольному образованию и школьных инструкторов, преподавателей графических искусств⁴¹.

Важным направлением деятельности органов местного самоуправления являлась социальная политика. В то время как центральная власть уделяла внимание лишь семьям военнослужащих, а общественные организации были практически нищими, не могли должным образом решить вопрос призрения. Пермское губернское земское собрание утвердило расходную смету на попечительство в 1919 г. в сумме 3171845 рублей, в том числе на содержание учреждений для детей – 1853474, учебно-воспитательную часть – 606860, содержание учреждений для престарелых – 423513, непосредственную помощь нуждающимся – 24000, содержание администрации – 196800. Задумывалось устройство для бедных детского городка в сельской местности с постановкой учебной и воспитательной части на трудовых принципах в условиях свободного и всестороннего развития детской личности. Дети там должны были устраиваться и воспитываться по группам. Каждая группа должна была иметь свое маленькое хозяйство. В 1919 г. предполагалось вывести из города до пяти групп детей (всего 100 человек)⁴².

Важным направлением деятельности местного самоуправления, точнее, земского самоуправления, являлось, безусловно, решение аграрного вопроса. По смете Пермского губернского земства на 1919 г. на сельскохозяйственные мероприятия было ассигновано 2287337 рублей. Главные статьи расхода: содержание агрономического персонала в губернии 1272575 рублей, мероприятия в животноводстве и содержание специального для этого персонала 901797 рублей содержание специального персонала по культуре лугов, болот и кормовых растений 112445. Снабжения населения губернии семенами огородных растений и кормовых трав для скота не потребовалось, так как остались заготовки с прошлого года на 40 тыс. рублей.

Вопрос о организации ветеринарной службы. Представлялся очень важным для земств, так как вместе с массовым заболеванием людей в губернии наблюдался и массовый падеж скота. Чтобы бороться с этим, на 49-м экстренном заседании губернского земское собрание постановило: ходатайствовать о возвращении из армии ветеринарного персонала на борьбу с эпизоотиями, возобновить прерванное большевиками страхование скота на случай массового падежа⁴³.

Помимо бытовых аграрных проблем на плечи местного самоуправления лег и вопрос о земле. Этот вопрос был одним из самых сложных для антибольшевистских правительств, так как дать крестьянам больше, чем дал советский декрет о земле, было невозможно. При этом необходимо было учесть интересы бывших землевладельцев. Во многом этими обстоятельствами была вызвана политика непредрешенчества, проводимая Омским правительством в аграрном вопросе. Правительство не собиралось поводить аграрную реформу до окончания Гражданской войны и не собиралось тратить много времени на разработку реформы – она была поручена земствам. В таком решении есть вполне понятная логика: гласные лучше представителей центральной власти осведомлены о земельной проблеме на местах.

Сибирское правительство понимало это, поэтому еще в июле 1918 г. выпустило «Временное положение об учреждениях, ведающих земельными делами», которое отводило земствам большую роль в подготовке земельной реформы⁴⁴. «Положение» сохранилось и при А. В. Колчаке. Для подготовки земельной реформы и разрешения земельных вопросов до окончательного установления новых земельных отношений учреждался земельный отдел, в задачи которого входили собиране и разработка необходимых для земельной реформы сведений, составление общего проекта реформы, разработка и предварительное рассмотрение законопроектов по урегулированию земельных отношений, а также вопроса об отводе земель для подготовки их в качестве колонизационного фонда, объединение деятельности местных земельных органов. В целях всестороннего освещения вопроса создавался Земельный совет, в который входил и представитель от земства. Задачами губернских земств являлись: собиране необходимых для земельной реформы сведений, знакомство с соображениями, относящимися к реформе, а также принятие подготовительных мер; учет земель сельскохозяйственного значения, находящихся в ведении земских самоуправлений; охрана сельскохозяйственных имений от обесценивания их владельцами и арендаторами; установление общего порядка распределения среди населения угодий, переданных государством для использования в сельскохозяйственных целях; приведение в исполнение постановлений центральной власти.

Все эти задачи и пытались решить органы местного самоуправления. Первыми от советской власти начали освобождаться сибирские и зауральские уезды, в том числе Шадринский и Камышловский. Так как власть большевиков в этих местностях была свергнута раньше, чем установлен режим А. В. Колчака, местным земствам пришлось в решении земельного вопроса ориентироваться на положения, принятые Временным правительством. Согласно этим положениям управа Шадринского уездного земства предложила взять в свое ведение все земельное дело вообще и казенные земли в частности. На 49-м очередном заседании уездного земского собрания эти действия исполнительного органа были признаны «правильными и вызываемыми создавшимися обстоятельствами». Предложенное Временным правительством «Временное положение об учреждениях, ведающих земельными делами» постановили считать временным впредь до освобождения от советской власти всей территории Пермской губернии⁴⁵.

Решение земельного вопроса в сибирских и западных уездах Пермской губернии стало примером для губернского земства. 19 марта при Пермской губернской земской управе состоялось совещание по земельному вопросу. На нем было рассмотрено предложение управы произвести учет всех земель сельскохозяйственного значения, подлежавших зачислению во временный земельный фонд, как это было сделано в Шадринском и Камышловском уездах. Собираить информацию и оформлять свои предложения по земельной реформе земства должны были до июля 1919 г. В июле предполагалось провести Всероссийское экономическое собрание, на котором органы местного самоуправления и должны были изложить свои взгляды на аграрный вопрос, исходя из проведенной в губерниях и уездах работе. От Пермского губернского земства делегатами на собрание были избраны Н. А. Вармунд, Л. А. Кроль и А. В. Подшивалов⁴⁶. Таким образом, органы местного самоуправления участвовали в решении одного из главнейших государственных вопросов – аграрного. Правда, совещание открылось уже в условиях отступления Сибирской армии — в июне 1919 г. К этому времени колчаковцы уже потеряли Пермь, а вскоре красными был отвоеван и Екатеринбург.

Подводя итоги, можно отметить, что органы местного самоуправления потеряли многие права, представленные им Временным правительством. Это во многом было связано с условиями Гражданской войны, в которых приходилось работать, в частности, военным положением, объявленным в Пермской губернии. Это обстоятельство иногда вызывало некоторые разногласия между гласными от социалистических фракций и представителями центральной власти. Однако, не смотря на эти разногласия, органы местного самоуправления Пермской губернии в целом поддерживали режим А. В. Колчака и весьма продуктивно работали в его условиях. Во время Гражданской войны думы и земства прилагали значительные усилия, чтобы облегчить существование граждан: обеспечить продовольствием и медицинской помощью. Помимо этого местному самоуправлению удавалось решать вопросы попечительства, образования и культуры. Таким образом, думам и земствам удалось создать приемлимые условия проживания в регионе, а значит, выполнить свою основную задачу, насколько это было возможно в сложившейся ситуации.

Примечания

¹ См.: Мальцева Т. В., Земство Западной Сибири в годы гражданской войны: июнь 1918 декабрь 1919 гг., Автореф. дис... канд. ист. Наук. Томск, 1974; Иоффе Г.З. Колчаковская авантюра и её крах. М., 1983.

² См.: Васильковский О. А., Ниренбург Я. Л., Плотноков И. Ф., Пожидаева Г. В., Тертыйшный А. Т. Урал в гражданской войне. Свердловск, 1969.

³ См.: Анимациа Е.Г., Тертыйшный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000.

⁴ Женина Л. В. Земства Урала: взаимодействие с властными структурами и обществом (1890 - 1907 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. Пермь, 2004; Обухов Л. А. Аграрный вопрос на Урале после паления власти большевиков 1918-1919. С. 286-294 // Землеустройство: История и современность. Материалы международной научной конференции. Пермь, 2011; Гражданская война в Прикамье. П., 2008.

⁵ ГАСО. Ф. р-829. Оп. 1. Д. 43. Л. 75.

⁶ ГАПК. Ф. р-746. Оп. 2. Д. 97. Л. 1.

⁷ Там же.

⁸ Там же. Д.2. Л.2.

⁹ Гинс Г.К. Последние дни жизни А.В. Колчака. М., 1991. С.34.

¹⁰ ЦДООСО, Ф. 41. Оп. 1. Д. 118. Л. 168.

¹¹ Там же, Д. 122. Л. 67.

¹² ПермГАНИ. Ф. 90, Оп. 4. Д. 894. С. 27.

¹³ Там же. Л. 34.

¹⁴ Свободная Пермь, №9, 18 февраля 1918.

¹⁵ ЦДООСО, Ф. 41. Оп.1 Д. 119. Л. 2.

¹⁶ Освобождение России, №16, 22 января 1919.

¹⁷ Наш Урал. 22 марта 1919.

¹⁸ ПермГАНИ. Ф. 90. Оп. 4. Д. 894. Л. 20.

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же. Д. 928. Л. 25.

²¹ Там же. Д. 896. Л. 1.

²² Там же. Д. 927. Л. 40.

²³ ГАПК, Ф. 470. Оп. 2. Д. 35. Л. 15.

²⁴ Там же.

²⁵ Свободная Пермь. 1919. 14 января.

²⁶ ПермГАНИ. Ф. 90. Оп.4. Д. 896. Л. 2.

²⁷ Свободная Пермь. 1919. 18 января.

²⁸ ПермГАНИ. Ф. 90. Оп. 4. Д. 894. Л. 56.

²⁹ Наш Урал. 1919. 25 марта.

³⁰ ПермГАНИ. Ф. 90. Оп. 4. Д. 894. Л. 33.

³¹ Там же. Д. 928. Л. 9.

³² ГАСО. Ф. р-1956. Оп. 1. Д. 32. Л. 101.

³³ ПермГАНИ. Ф. 90. Оп. 4. Д. 894. Л. 34.

³⁴ Там же. Л. 280.

³⁵ Там же. Л. 136.

³⁶ Наш Урал. 1919. 1 апреля.

³⁷ ПермГАНИ. Ф. 90. Оп. 4. Д. 894. Л. 280.

³⁸ Там же.

³⁹ Там же. Л. 82.

⁴⁰ Наш Урал. 1919. 4 мая.

⁴¹ Освобождение России. 1919. 22 июня.

⁴² Наш Урал 1919. 28 марта.

⁴³ Там же. 10 марта.

⁴⁴ ЦДОСО. Ф. 41. Оп. 1. Д. 118. Л. 43.

⁴⁵ Там же. Д. 123. Л. 115-116.

⁴⁶ Кроть Л. А. За три года: Воспоминания. Владивосток, 1922. С. 167.

Библиографический список

- Анимитца Е.Г., Тертышный А.Т.* Основы местного самоуправления. М., 2000.
- Васьковский О. А., Ниренбург Я. Л., Плотников И. Ф., Пожидаева Г. В., Тертышный А. Т.* Урал в гражданской войне. Свердловск, 1969.
- Гинс Г.К.* Последние дни жизни А.В. Колчака. М., 1991.
- Государственный архив Пермского края. Ф. р-746. Оп. 2. Д. 97; Ф. 470. Оп. 2. Д. 35.
- Государственный архив Свердловской области. Ф. р-829. Оп. 1. Д. 43; Ф. р-1956. Оп. 1. Д. 32.
- Гражданская война в Прикамье, май 1918 – январь 1920 гг.: сб. док. Пермь, 2008.
- Женина Л. В.* Земства Урала: взаимодействие с властными структурами и обществом (1890 – 1907 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. Пермь, 2004.
- Иоффе Г.З.* Колчаковская авантюра и её крах. М., 1983.
- Кроть Л. А.* За три года: Воспоминания. Владивосток, 1922.
- Мальцева Т. В.* Земство Западной Сибири в годы гражданской войны: июнь 1918 декабря 1919 гг. : Автореф. дис... канд. ист. наук. Томск, 1974
- Наш Урал. 1918-1919.
- Освобождение России. 1918–1919.
- Пермский государственный архив новейшей истории. Ф. 90, Оп. 4. Д. 894, 896.
- Свободная Пермь. 1918–1919.
- Центр документации общественных организаций Свердловской области. Ф. 41. Оп. 1. Д. 118, 119.

Дата поступления рукописи в редакцию 09.11.2012

THE INSTITUTIONALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN KOLCHAK'S SYSTEM OF GOVERNMENT (BASED ON PERM PROVINCE'S SOURCES)

P. Ya. Domovitova

Perm State National Research University, Bukireva str., 15, 614990, Perm, Russia
domovitova@yandex.ru

The article deals with the system of local government in Perm province during the period of Kolchak's rule. The town council and the Zemstvo, which were restored by the Admiral, were the only legitimate authorities during the Civil War. Despite the fact that they lost many rights received from the Provisional Government, the economic life of the region, as well as medicine, education and culture remained under the control of local government. Moreover, the Duma and the Zemstvo were involved in the agrarian question's solving, which was one of the most important ones at that time.

Key words: Kolchak, the Civil War, Perm Province, local government.

References

- Animitsa E.G., Tertyshnyy A.T.* Osnovy mestnogo samoupravleniya. M., 2000.
- Vas'kovskiy O. A., Nirenburg Ya. L., Plotnikov I. F., Pozhidaeva G. V., Tertyshnyy A. T.* Ural v grazhdanskoj voyne. Sverdlovsk, 1969.
- Gins G.K.* Poslednie dni zhizni A.V. Kolchaka. M., 1991.
- Gosudarstvennyy arkhiv Permskogo kraya. F. r-746. Op. 2. D. 97; F. 470. Op. 2. D. 35.
- Gosudarstvennyy arkhiv Sverdlovskoy oblasti. F. r-829. Op. 1. D. 43; F. r-1956. Op. 1. D. 32.

Grazhdanskaya voyna v Prikam'e, may 1918 – yanvar' 1920 gg.: sb. dok. Perm', 2008.

Zhenina L. V. Zemstva Urala: vzaimodeystvie s vlastnymi strukturami i obshchestvom (1890 – 1907 gg.) : dis. ... kand. ist. nauk. Perm', 2004.

Ioffe G.Z. Kolchakovskaya avanturya i ee krakh. M., 1983.

Krol' L. A. Za tri goda: Vospominaniya. Vladivostok, 1922.

Mal'tseva T. V. Zemstvo Zapadnoy Sibiri v gody grazhdanskoy voyny (iyun' 1918 – de-kabr' 1919 gg.): Avtoref. dis... kand. ist. nauk. Tomsk, 1974.

Nash Ural. 1918-1919.

Osvobozhdenie Rossii. 1918–1919.

Permskiy gosudarstvennyy arkhiv noveyshey istorii. F. 90, Op. 4. D. 894, 896.

Svobodnaya Perm'. 1918–1919.

Tsentr dokumentatsii obshchestvennykh organizatsiy Sverdlovskoy oblasti. F. 41. Op. 1. D. 118, 119.