

УДК 352(470)09
ББК 66.3(2Рос),124

Д. Б. Кавецкий
Иркутский государственный университет
П. А. Санков
Восточно-Сибирский институт МВД России
С. Н. Рубцов
*доктор исторических наук, профессор,
Красноярский институт железнодорожного транспорта*

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ НА ТЕРРИТОРИИ СИБИРИ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНОГО КРИЗИСА КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА

Анализируется ключевая в современном реформировании Российского государства проблема соотношения институтов местного самоуправления и государственной власти, без разрешения которой в современных условиях невозможно успешное функционирование гражданского общества и социально-экономическое развитие государства. Раскрываются возможности соответствующего исследования особенностей функционирования названных институтов в условиях социальных кризисов. На основе анализа процесса становления и развития местного самоуправления в Сибири конца XIX — начала XX в. впервые показано, что децентрализация государственной власти в условиях развития самоуправления возможна только до того уровня, на котором степень самоорганизации общества соответствует степени сложности стоящих перед ним задач и проблем жизнедеятельности. Игнорирование этого обстоятельства либеральными политиками, пришедшими к политической власти в России после падения монархии, привело к резкому обострению социально-экономической ситуации и катастрофе октября 1917 г. Исследование дает возможность найти оптимальное соотношение полномочий государственной власти и учреждений местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации с учетом региональных социально-экономических особенностей.

Ключевые слова: местное самоуправление; земство; правительство; государственная власть; Сибирь; общественность.

D. B. Kavetsky
Irkutsk State University
P. A. Sankov
*Associate Professor,
East-Siberian Institute of the MIA of Russia*
S. N. Rubtsov
*Doctor habil. (Historical Sciences), Professor,
Krasnoyarsk Institute of Railway Transport*

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND STATE POWER IN SIBERIAN TERRITORIES IN THE CONTEXT OF SOCIAL CRISIS OF THE LATE XIX — EARLY XX CENTURIES

The article analyzes a key problem in current reforming of the Russian state, namely, the problem of proportions of local self-government institutions and those of state power. This problem needs solving, otherwise successful functioning of the civil society and socio-economic development of the state is not possible. The authors see prospects of studying peculiarities of the government institutions' operation in the context of social crises. Basing on the analysis of establishment and development of local governments in Siberia in the late XIX — early XX centuries, the authors are the first to prove that decentralization of the state power when distributing authority to local governments is possible only till the level of the society's self-organization corresponds to the degree of complexity of

its tasks and problems. Ignoring this fact by liberal politicians who overtook the power in Russia after overthrowing the monarchy led to aggravation of the socio-economic situation and to the catastrophe of October 1917. This study helps to find an optimal proportions of authorities of state power and local governments in particular territories of the Russian Federation with regional socio-economic features taken into consideration.

Keywords: local self-government; county council; government; state power; Siberia; public.

Местное самоуправление, будучи обязательным условием функционирования гражданского общества, предполагает децентрализацию системы государственного управления (иные основы взаимоотношений центра и мест, центральных и местных учреждений, нежели в условиях централизации власти). При этом уровень развития самоуправления решающим образом определяется уровнем децентрализации системы государственного управления, вследствие чего одной из ключевых, в теории и практике современного реформирования, стала проблема соотношения институтов местного самоуправления и государственной власти.

Возможности решения этой проблемы открываются на пути изучения особенностей функционирования институтов государственной власти и самоуправления в условиях социальных кризисов. В частности, результаты анализа процесса становления и развития местного самоуправления на территории Сибири в конце XIX — начале XX в. свидетельствуют о том, что децентрализация государственной власти в условиях развития самоуправления возможна только до того уровня, на котором степень самоорганизации общества соответствует степени сложности проблем его жизнедеятельности.

Во второй половине XIX в. развитие местного самоуправления мощно стимулировалось переходом российского общества к новому, капиталистическому способу производства, требовавшему такого совершенствования системы государственного управления, которое открывало бы максимальные возможности для проявления частной инициативы. В связи с этим, согласно «Положению о губернских и уездных земских учреждениях», введенному Указом российского императора «О введении Положения о земских учреждениях в европейской части России» от 1 января 1864 г., началось формирование земств как всесословных органов местного самоуправления.

Поскольку земства, по выражению современников, являлись «зданием без фундамента и крыши» (они функционировали только на губернском и уездном, но не общегосударственном и волостном уровнях), предпринимались неоднократные попытки соответствующего строительства. В частности, с петициями о создании российского парламента в той или иной форме неоднократно обращались к императору в конце 1860–начале 1870-х гг. земские и дворянские собрания. Министрами внутренних дел дважды, в 1863 г. П. А. Валуевым и 1881 г. М. Т. Лорис-Меликовым, предлагались проекты преобразования Государственного совета на основе выборного земского начала, хотя и признавалась при этом невозможность образования в Российской империи конституционных учреждений и созыва Земского собора [2, с. 195, 200, 204–205]. Еще в 1850-х гг. во время подготовки Великих реформ появились предложения о создании волостного самоуправления — земских учреждений на уровне волости. Тогда Тверской губернский комитет пытался доказать необходимость объединения в земских учреждениях каждой волости освобожденных крестьян с другими сословиями. В 1891 г. с аналогичным ходатайством выступило Рязанское земство, затем — V Всероссийский съезд сельских хозяев, Вольное экономическое общество и несколько губернских земств [2, с. 287].

Однако не только «фундамент и крышу», но и находившееся между ними пространство стремилось отстроить российское общество. Так, для «образо-

ванной» части местного населения земская проблема являлась одной из наиболее актуальных, а «вопрос о земстве», по определению выдающегося исследователя и общественного деятеля Н. М. Ядринцева, «...стал важнейшим пунктом политической платформы сибиряка» после того, как выяснилось, что соответствующая реформа, проведенная в 1864 г., не затронула громадной территории страны, представленной Сибирью [4, с. 15].

Обсуждение вопросов земской реформы в Сибири активизировалось после выхода в свет 3 апреля 1905 г. высочайшего рескрипта на имя Иркутского генерал-губернатора П. И. Кутайсова. Тогда, по мнению современников, «...вопрос о введении в Сибири земских учреждений был поставлен на почву реальной политики» [1, с. 265]. Как писали газетные корреспонденты, «...в разных местах Сибири устраивались совещания» [4, с. 15], а «...в местных отделах ученых и сельскохозяйственных обществ были прочитаны доклады и разрабатывались проекты основных начал “Положения о земских учреждениях в Сибири”» [1, с. 265]. Известно о 19 проектах. Наиболее значимые из них принадлежали Томскому юридическому обществу, доктору В. М. Крутовскому из Красноярска, редактору «Восточного обозрения» И. И. Попову из Иркутска, Якутскому сельскохозяйственному обществу [4, с. 21–22].

Сравнивая эти документы, современники отмечали «почти полное согласие» между ними, единое стремление привлечь к участию в самоуправлении все местное население [6, с. 9]. По-разному определялись «предметы ведения» и «степень власти земских учреждений». По-разному относились и к идее создания сибирского областного земства. Тем не менее, съезд областников, состоявшийся в августе 1905 г. в Томске, высказался за организацию Сибирской областной думы, которая обладала бы местными бюджетными правами, ведала народным образованием, здравоохранением, общественной безопасностью, имела право распоряжения всеми сибирскими землями. Результаты состоявшихся обсуждений вопросов земской реформы отразились в деятельности Сибирской парламентской группы во II и III Государственных думах. Сформированная группой думская комиссия «по выработке оснований земского положения для Сибири» на своих заседаниях 11 и 13 марта 1907 г. принимала решения, исходя из того, что «...самоуправление Сибири должно быть всеобъемлющим по своим функциям»: его компетенцию следовало распространить «...не только на область хозяйственных, в частности земельных вопросов», но и далее на местное законодательство, управление и суд, подлежавшие ведению областной Думы [3, с. 7–8]. Развитие самоуправления должно было стать следствием реорганизации государственного управления. А «...основной целью реорганизации государственного управления, поставленной на очередь текущим историческим моментом, — утверждали авторы соответствующих документов, — является децентрализация управления, лучшей формой которого будет широкое местное самоуправление, ведению которого должны быть переданы все местные вопросы, как в смысле законодательства, так и управления и суда» [Там же, с. 10].

Государственная власть поддерживала идею о необходимости совершенствования местного управления. В 1899 г. на всеподданнейший доклад Иркутского генерал-губернатора А. Д. Горемыкина, отмечавшего необходимость создания земских учреждений в Сибири, последовала, как писал один из авторов начала XX в. И. Попов, «...высочайшая отметка в благоприятном смысле» [10, с. 15]. Затем в Высочайшем рескрипте на имя Иркутского генерал-губернатора графа П. И. Кутайсова от 3 апреля 1905 г. российский император, указывая на несоответствие местной системы управления «назревшим потребностям», поручил ему «...приступить к разработке вопроса о введении земских учреждений во вверенном генерал-губернаторстве». Было признано «...за благо заведывание земским хозяйством» не только на территории Иркутского генерал-губернаторства, но и «...в губерниях Тобольской и Томской» [4, с. 13].

Вместе с тем, поддерживая идею о необходимости развития самоуправления, правительство, в отличие от большинства представителей «образованного общества», рассматривало его как одну из форм организации государственного управления на местах, а органы самоуправления — как органы местной общины, выполнявшие функции государственного управления [2, с. 26]. Неудивительно, что земства как всеобщие органы местного самоуправления формировались только на губернском и уездном уровнях, где могли абсолютно контролироваться правительством. Они отсутствовали на волостном и общегосударственном уровнях, где такой контроль был чрезвычайно затруднителен. По этой же причине правительство разрешало формирование земских учреждений только там, где имелось явное преобладание помещичьего землевладения, в связи с чем они не появились в Области Войска Донского, Архангельской губернии, в Сибири и на Дальнем Востоке. При этом деятельность земств контролировалась правительственной администрацией по всем направлениям. Высший надзор осуществлял Сенат, гарантировавший законность принимавшихся решений и осуществлявшихся действий, окончательно разрешавший все споры, возникавшие между земствами, коронной администрацией, различными учреждениями и частными лицами. Общий надзор возлагался на Министерство внутренних дел, конкретный — на губернатора [Там же, с. 209]. С утверждением именованным указом Александра III нового «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 12 июня 1890 г. правительственные чиновники стали контролировать не только законность, но и целесообразность земской деятельности. Кроме того, если до сих пор земские управы подчинялись только земскому собранию, то теперь — еще и непосредственно губернатору [Там же, с. 254–256]. Изменился и характер земского самоуправления. Выборная служба в земских управах стала государственной [Там же, с. 257–258].

Отвергая развитие самоуправления через децентрализацию государственного управления, правительство намеревалось, как обоснованно полагал В. В. Леонтович, «...закрыть революционный, антиконституционный путь и перед государственной властью и перед обществом», чтобы «...революционное преобразование России становилось теперь невозможным без согласия представителей населения». Но при этом и «...революционные партии, даже в том случае, если они располагали большинством в народном представительстве не могли бы проводить свою революционную программу без сотрудничества со стороны правительства» [7, с. 466].

Однако радикалы, надеясь получить в учреждениях народного представительства большинство голосов, стремились к тому, чтобы сосредоточить в руках самоуправления всю государственную власть. «Иными словами, — писал, в связи с этим, известный исследователь российского либерализма, — они совершенно не искали сотрудничества с исторической властью, а требовали от этой власти безусловной капитуляции» [Там же, с. 467–468]. Понимая возникшую опасность, правительство не спешило с реализацией идеи сибирского земства. Если во время работы первой Государственной думы исполнительная власть не возражала против учреждения земства в Сибири, то во время работы второй, как сообщали наблюдатели, «представитель министерства П. А. Столыпин Г. Пшерадский» назвал это дело «несвоевременным» [10, с. 17].

И, тем не менее, «прогрессивная» идея сибирской общественности о развитии местного самоуправления на основе децентрализации системы государственного управления была реализована. Это случилось в результате февральско-мартовских событий 1917 г. Тогда Временное правительство, взяв на себя функции Совета министров, Государственного Совета, Государственной Думы и, получив полномочия верховной власти, энергично реформировало систему государственного управления в интересах либеральной модернизации страны. Приняв решение о преобразовании «органов непосредственного государствен-

ного управления на местах в органы самоуправления» с передачей им «всей полноты государственной власти», 17 июня 1917 г. Временное правительство утвердило Временное положение о земских учреждениях в Архангельской губернии и в губерниях и областях Сибири, согласно которому местное самоуправление становилось фундаментом государственной власти, оказывавшим решающее воздействие на ее судьбу [9].

Государственная власть на территории Сибири перешла к общественным формированиям. Так, в Приангарье новая система управления создавалась вокруг Исполнительного комитета общественных организаций г. Иркутска, который, по мнению местной общественности, олицетворял «временное правительство губернии». Были разработаны специальные Правила об образовании сельских, поселковых, районных, уездного и губернского Временных гражданских комитетов, утвержденные Исполнительным комитетом 12 марта 1917 г. [11]. На своих территориях Комитеты получили всю полноту исполнительной власти, превосходившую даже полномочия губернского комиссара, назначавшегося Временным правительством страны.

Стимулируя развитие общественной инициативы, новая власть пыталась на ее основе разрешить сложнейшие проблемы местной жизнедеятельности, прежде всего, обеспечение социального мира и стабильности в регионе. Однако ни того, ни другого добиться не удалось. Уже в начале июня 1917 г. газеты пестрели сообщениями о том, что «...со всех сторон идут жалобы на бесчинства дезертиров, на конокрадов и самогонщиков». Рассуждая о происходивших событиях, местное население приходило к неутешительным выводам. Характерно в этом отношении письмо жителей села Залари Балаганского уезда, опубликованное на страницах периодической печати 10 октября 1917 г. «Новая метла чисто мела, покуда нова была, — писали заларинцы, — только уж слишком скоро она мести отказалась. Наряду с развитием пьянства растут хулиганства и грабежи, так что теперь у нас не только в праздники, но и в будни не пройти по улице, со стороны же милиции — полная бездеятельность» [8].

Разделяя пессимизм сельского населения, негативно оценивали происходившее и представители городских слоев общества. «Первое время, — писали в газетах его представители, — март, апрель, май — Россия спокойно и радостно праздновала свое освобождение. Но уже на четвертом месяце начались выступления и действия, волновавшие народ, кровь полилась по улицам, пошел ропот и требования унять насильников, восстановить спокойствие и безопасность жизни. Ропот перешел в негодование» [5]. Осенью 1917 г. официальная власть фактически утратила контроль над ситуацией, призвав население к самообороне [12]. Самоуправление оказалось не в состоянии обеспечивать даже элементарный правопорядок. Уровень самоорганизации населения явно не соответствовал сложности проблем его жизнедеятельности. Децентрализация государственной власти неизбежно вела к социальной катастрофе октября 1917 г.

Список использованной литературы

1. Зайцев Д. К вопросу о земстве в Сибири / Д. Зайцев // Сибирские вопросы. — 1906. — № 2. — С. 265–277.
2. Земское самоуправление в России 1864–1918 : в 2 кн. Кн. 1 : 1864–1904. — М. : Наука, 2005. — 428 с.
3. Иванов С. Заключение комиссии сибирской группы по выработке оснований земского положения для Сибири / С. Иванов // Сибирские вопросы. — 1907. — № 20. — С. 5–13.
4. Из истории земского движения в Сибири // Сибирские вопросы. — 1910. — № 28–29. — С. 13–23.
5. Казнь или самосуд // Наша деревня. — 1917. — 21 нояб. — Л. 1.
6. Какое земство ожидается Сибирью? // Сибирские вопросы. — 1907. — № 21. — С. 4–11.

7. Леонтович В. В. История либерализма в России / В. В. Леонтович. — М. : Русский путь : Полиграфресурсы, 1995. — 549 с.
8. Нам пишут // Наша деревня. — 1917. — 10 окт. — Л. 1.
9. О введении земских учреждений в губернии Архангельской и областях Сибири // Известия исполнительного комитета общественных организаций г. Иркутска. — 1917. — 21 марта. — Л. 2.
10. Попов И. Игнорирование Сибири / И. Попов // Сибирские вопросы. — 1909. — № 46–47. — С. 15–20.
11. Хроника // Известия исполнительного комитета общественных организаций г. Иркутска. — 1917. — 21 марта. — Л. 2.
12. Хроника // Сибирь. — 1917. — 21 дек. — Л. 1.

References

1. Zaitsev D. On county councils in Siberia. *Sibirskie voprosy – Siberian Issues*, 1906, no. 2, pp. 265–277 (in Russian).
2. *Zemskoe samoupravlenie v Rossii 1864–1918* [Municipal self-government in Russia in 1864–1918]. Moscow, Nauka Publ., 2005. 428 p.
3. Ivanov S. Findings by the Siberian group commission on working out grounds for municipal regulations for Siberia. *Sibirskie voprosy – Siberian Issues*, 1907, no. 20, pp. 5–13 (in Russian).
4. From the history of county councils in Siberia. *Sibirskie voprosy – Siberian Issues*, 1910, no. 28–29, pp. 13–23 (in Russian).
5. Execution or mob punishment. *Nasha derevnya – Our village*, 1917, Nov. 21, p. 1 (in Russian).
6. What county council does Siberia wait for? *Sibirskie voprosy – Siberian Issues*, 1907, no. 21, pp. 4–11 (in Russian).
7. Leontovich V. V. *Istoriya liberalizma v Rossii* [History of liberalism in Russia]. Moscow, Russkiy put Publ., Poligraphresursy Publ., 1995. 549 p.
8. Letters to the editor. *Nasha derevnya – Our village*, 1917, Oct. 10, p. 1 (in Russian).
9. On introducing county councils in Arkhangelsk governorate and in Siberian territories. *Izvestiya ispolnitelnogo komiteta obshchestvennykh organizatsii g. Irkutsk – Izvestiya of the executive committee of non-government organizations of Irkutsk*, 1917, March 21, p. 2 (in Russian).
10. Popov I. Ignoring Siberia. *Sibirskie voprosy – Siberian Issues*, 1909, no. 46–47, pp. 15–20 (in Russian).
11. Current news. *Izvestiya ispolnitelnogo komiteta obshchestvennykh organizatsii g. Irkutsk – Izvestiya of the executive committee of non-government organizations of Irkutsk*, 1917, March 21, p. 2 (in Russian).
12. Current news. *Sibir – Siberia*, 1917, December 21, p. 1 (in Russian).

Информация об авторах

Кавецкий Дмитрий Борисович — соискатель, кафедра отечественной истории, Иркутский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1, e-mail: kadmi68@mail.ru.

Санков Павел Анатольевич — доцент, кафедра тактико-специальной и огневой подготовки, Восточно-Сибирский институт МВД России, 664074, г. Иркутск ул. Лермонтова 110, e-mail: p.a.sankov@gmail.com.

Рубцов Сергей Николаевич — доктор исторических наук, профессор, заместитель директора по учебной работе, Красноярский институт железнодорожного транспорта, 660028, Красноярск, ул. Ладо Кецховели, 89, e-mail: rubzov@bk.ru.

Authors

Kavetsky Dmitry Borisovich — Candidate for Doctorate degree, Dep-t of National History, Irkutsk State University, 1 Karl Marx st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: kadmi68@mail.ru.

Sankov Pavel Anatolyevich — Associate Professor, Dep-t of Special-tactical and firearms training, East-Siberian Institute of the MIA of Russia, 110 Lermontov st., 664074, Irkutsk, e-mail: p.a.sankov@gmail.com.

Rubtsov Sergey Nikolaevich — Doctor habil. (Historical Sciences), Professor, Deputy Director for academic work, Krasnoyarsk Institute of Railway Transport, 89 Lado Ketshovely st., 660028, Krasnoyarsk, e-mail: rubzov@bk.ru.