МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

О.В. Чудаков

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИБИРИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ И ПЕРИОД СОЦИАЛЬНЫХ КАТАКЛИЗМОВ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

Монография

Омск
ИЗДАТЕЛЬСТВО
ОМСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА
2013

УДК 940.3
ББК 63.3(2)524
Ч-840

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом ОмГУ

Рецензенты:
д-р ист. наук, профессор, зам. директора Сибирского филиала Российского института культурологии *Д.А. Алисов*
канд. ист. наук, доцент кафедры дореволюционной отечественной истории и документоведения ОмГУ *Н.Г. Суворова*

Отв. редактор – д-р ист. наук *А.П. Толочко*

Чудаков, О.В.

Ч-840 Городское самоуправление в Сибири в годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов (июль 1914 – первая половина 1918 гг.) : монография / О. В. Чудаков; [отв. ред. А. П. Толочко]. – Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2013. – 423 с.

ISBN 978-5-7779-1553-5

Освещаются основные этапы развития городского самоуправления одного из крупнейших регионов России – Сибири в годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов, характеризуются его организация, функции и главные направления деятельности.

Накопленный историографический опыт, широкая источниковая база позволили автору сформулировать и решить новые исследовательские проблемы, скорректировать выводы предшественников.

Для научных сотрудников и преподавателей, работников органов городского самоуправления, аспирантов и студентов, а также всех интересующихся историей Сибири.

УДК 940.3
ББК 63.3(2)524

ISBN 978-5-7779-1553-5

© О.В. Чудаков, 2013
© ФГБОУ ВПО «ОмГУ им. Ф.М. Достоевского», 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....5

Глава 1. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

1.1. Организация и полномочия местного самоуправления на основе Городового положения 1892 г. 22

1.2. Формирование органов городского самоуправления по постановлению Временного правительства: структура и компетенция 54

1.3. Органы городского самоуправления в период становления власти Советов.....107

Глава 2. ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

2.1. Доходная и расходная части городских бюджетов в годы Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 гг.).....143

2.2. Основные направления финансово-бюджетной политики сибирских муниципалитетов в период социальных катаклизмов (февраль 1917 – первая половина 1918 гг.).....196

Глава 3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ В ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРАХ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

3.1. Хозяйственная и социально-культурная деятельность органов городского самоуправления в годы Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 гг.).....229

3.2. Организация работы органов городского самоуправления в хозяйственной и социально-культурной сферах в период социальных катаклизмов (февраль 1917 – первая половина1918 гг.).....292

Глава 4. ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ОБЩЕСТВЕННАЯ ЖИЗНЬ В СИБИРИ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

4.1. Органы городского самоуправления и сибирская общественность в годы Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 гг.) 349

4.2. Городская власть и общественные силы региона в период демократического этапа революционных событий (март–октябрь 1917 г.) 387

4.3. Городское самоуправление и общественно-политические процессы в период ликвидации демократических органов власти и становления власти Советов 404

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 415

ВВЕДЕНИЕ

В первое десятилетие XXI в. в условиях продолжающегося в нашей стране реформирования местных институтов власти заметно возрос интерес к истории городского общественного самоуправления дореволюционной России, который являлся одним из наиболее своеобразных институтов существовавшей тогда в стране политической системы. Он представлял собой попытку сочетания принципов самостоятельности и либеральных начал в системе местного управления с жестким централизмом всего государственного аппарата.

В годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов перед городскими думами и управами встало множество новых проблем, которые требовали неотложного решения. В условиях войны представители муниципалитетов с особой остротой почувствовали несоответствие между чрезвычайно возросшими задачами и ограниченными правами городского самоуправления. Как следствие, в широких слоях общественности всё больше утверждалось мнение, что без реформирования местного самоуправления на демократических началах его деятельность не может быть достаточно эффективной.

Февральская революция 1917 г. предоставила возможность изменения политической формы власти в стране, завершения формирования гражданского общества и создания правового государства. Падение самодержавия и переход к буржуазной демократии привели к поиску новых форм организации общества. Перед населением России, ее политическими силами возникла альтернатива дальнейшего развития революции. При этом вставшие перед революционными массами политические, экономические и социальные вопросы невозможно было решать лишь захватным путем, требовались глубокие демократические преобразования, национальное и социальное согласие.

Отсюда вполне понятно, что изучение указанной проблемы, как на общероссийском, так и региональном материале представляет значительный интерес в научном плане. Исследование истории городского самоуправления в Сибири, являвшейся одним из крупнейших регионов Российской империи, позволяет выявить общие и специфические черты в его организации и деятельности в условиях Первой мировой войны и период революционных потрясений. Кроме того, в Сибири, где земство отсутствовало, опыт работы городского самоуправления особенно важен для дальнейшего исследования.

Изучение деятельности городского самоуправления в отечественной историографии было начато еще в дореволюционный период. Правовая природа местного самоуправления, его сущность и место в общей системе государственной власти стали предметом острых дискуссий. Исследователи, как правило, критиковали современную им организацию общественного управления и доказывали необходимость ее реформирования. Больше всего нареканий вызывали городская избирательная система и административный надзор за деятельностью общественных учреждений, которые расценивались как нарушение главного принципа самоуправления. Именно в русской историко-правовой науке были разработаны многие теоретические положения, в которых, в известной степени, отразились противоположные идеи, относящиеся к так называемым общественной и государственной теориям самоуправления[1].

В некоторых исследованиях дореволюционных авторов была представлена характеристика Городовых положений 1870 и 1892 гг. В них содержался сравнительный анализ этих документов, а также предлагались пути преобразования городских общественных управлений. При этом полнота, обоснованность и объ-

[1] *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3 т. СПб., 1869–1871; *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1899; *Безобразов В.П.* Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882; *Градовский А.Д.* Собр. соч. Т. 2. История местного управления в России. СПб., 1899; *Он же.* Собр. соч. Т. 9. Начала русского государственного права. Ч. 3. Органы местного управления. СПб., 1904; *Лазаревский Н.И.* Самоуправление // Мелкая земская единица. СПб., б. г. С. 1–55.

ективность оценок во многом зависели не только от правовой квалификации авторов, но и от их идейно-политической ориентации. С введением Городового положения 1892 г. в работах историков и публицистов акценты смещаются в сторону идеализации закона 1870 г., который противопоставляли новому Положению, получившему название «городская контрреформа»[2].

Накануне Первой мировой войны быстрое развитие российских городов, расширение объема деятельности и осложнение хозяйственной практики городских дум и управ усилили интерес к изучению деятельности городского общественного управления. Внимание исследователей теперь акцентировалось на обосновании необходимости его реформирования ввиду явного несоответствия компетенции органов общественного управления с потребностями развивающихся крупных городов. Для публикаций этого периода характерна также критика установленной в законодательном порядке жесткой системы подавления административным аппаратом самостоятельности городских органов самоуправления, сводящей на нет принципы самоуправления в классическом значении. Вместе с тем в этих исследованиях содержалась высокая оценка возможностей органов городского самоуправления при условии расширения их компетенции и построения на демократических основах[3]. В годы Первой мировой войны был опубликован также ряд работ, в которых, хотя и фрагментарно, рассматривались тенденции развития органов городского самоуправления в указанный период и их задачи в послевоенное время[4].

---

[2] *Семенов Д.Д.* Городское самоуправление. Очерки и опыты. СПб., 1901; *Шрейдер Г.И.* Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки: в 2 т. СПб., 1902; *Джаншиев Г.А.* Эпоха великих реформ. Исторические справки. СПб., 1905; *Страдомский Н.Ф.* Основания реформы Городового положения. Киев, 1905; *Вернер И.А.* Городское самоуправление в России. М., 1906; *Бубнов М.М.* К вопросу о преобразовании нашего городского общественного управления. Киев, 1909; *Гессен В.М.* Городское самоуправление. Дополнение к курсу русского государства и права. СПб., 1912.

[3] См., например: *Захарович И.* О городском самоуправлении. Могилев, 1908; *Колычев А.* Города как самоуправляющиеся земские единицы. Вологда, 1908; *Немчинов В.И.* Городское самоуправление по действующему русскому законодательству. М., 1912 и др.

[4] *Веренкин А.* Городовое положение. Опыт систематического изложения. Ростов н/Д, 1915; *Пажитнов К.* Продовольственный вопрос // Городское дело.

Вышедшие в 1917–1918 гг. работы, часть которых были написаны самими разработчиками законов, в основном стремились в популярной форме донести до населения вводимые тогда в действие новые законы по городскому самоуправлению, прежде всего избирательное законодательство, а также рассматривали функции новых органов городской власти; проводился сравнительный анализ нового Городового положения с опытом зарубежных стран[5].

Если говорить об изучении городского самоуправления в Сибири в годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов, то эта тема не привлекала внимания дореволюционных авторов. Имелись лишь общие работы, в которых отчасти освещалась деятельность городских самоуправлений Сибири в довоенное время, и краеведческие издания по истории отдельных городов[6]. Невнимание авторов к проблемам местного самоуправления в Сибири крылось в недостаточно высоком уровне местной историографии, в малочисленности кадров профессиональных историков и отсутствии научно-организационных центров в крае.

Таким образом, узость источниковой базы и злободневность этой темы для жизни русских городов обусловили полемический

1915. № 1. С. 3–11; *Клейн Э.* Основная задача земско-городской продовольственной политики // Городское дело. 1915. № 11–12. С. 633–639; *Веселовский Б.Б.* Финансы городов во второй год войны // Городское дело. 1916. № 18. С. 823–829; *Горенберг М.Б.* Очерки русского городового права. Пг., 1916.

[5] *А.Д.* [Джаншиев А.] Выборы в Петрограде // Вестник Всероссийского союза городов. 1917. № 6; *Ачадов* [Данилов Ф.А.] Взгляды социалистических партий на общественное самоуправление: Коммунальные программы немецких социал-демократов, французских социалистов и тезисы, принятые на 3-м съезде Партии социалистов-революционеров. М., 1917; *Бах Л.* Новое Городовое положение // Вестник Всероссийского союза городов. 1917. № 3; *Богданов А.А.* (Малиновский А.И.) Новое городское самоуправление. Пг., 1917; *Петров М.* Городское управление накануне революции // Городское дело. 1918. № 2; *Он же.* Петров М.И. Городское самоуправление в России. Пг., 1917; *Звягинцев Е.А.* Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. М., 1917; *Семенов И.* Городское самоуправление и его задачи. М., 1917 и др.

[6] *Баитов Г.Б.* Очерки Барнаула. Томск, 1906; Сибирь: ее современное состояние и ее нужды. СПб., 1908; Сибирь: Спутник и адресно-справочная торгово-промышленная книга. М., 1910; Азиатская Россия: в 3 т. Т. 1. Люди и порядки за Уралом. СПб., 1914.

характер большинства работ, написанных в дореволюционный период.

В советский период, в условиях административно-командной системы, проблема местного самоуправления в дореволюционной России не относилась к числу приоритетных и поэтому практически вплоть до 1970-х гг. не изучалась. Одной из немногочисленных публикаций, посвященных городскому самоуправлению, являлась работа Л.А. Велихова, вышедшая в 1928 г.[7] В ней освещалась, хотя и тезисно, организация городского самоуправления в России в дореволюционный период. Большое внимание автор уделял характеристике развития городского хозяйства (задолженности городов, муниципализации предприятий и др.), а также такому вопросу, как отношения между городом и земством, обществом и властью. Л.А. Велихов дает подробную характеристику различных видов правительственного надзора за деятельностью общественных учреждений, сравнивая опыт ряда стран Западной Европы и России, высказывая при этом столь непопулярную в начале XX в. точку зрения о его необходимости и целесообразности[8]. В то же время начинает появляться ряд работ советских историков, которые рассматривали роль Советов в установлении советской власти и ликвидации старых органов местного самоуправления[9].

Проблема городского самоуправления на материалах сибирского региона в 1920–1960-е гг. также практически не изучалась. Исключение составляют публикации Н.В. Горбаня и И.Е. Попова, в которых в популярной форме излагались сведения о формировании и функционировании органов городского самоуправления Омска и Томска, других же специальных исследований по ука-

[7] *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л., 1928.

[8] Там же. С. 298–299.

[9] *Болтинов С.* Роль местных советов в создании советской власти // Советское государство и революция права. 1931. № 5–6; *Аверьев В.Н.* Ликвидация буржуазных органов местного самоуправления после Октябрьской революции // Советское государство. 1936. № 4; *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Минусинская коммуна. 1917–1918 гг. Из истории Октябрьской революции в Сибири. М.; Л., 1934; *Каганович Л.М.* Местное советское самоуправление. Строительство советской власти на местах. М., 1923.

занной тематике не было[10]. При этом следует отметить работы, освещающие историю отдельных районов или городов[11].

Только в 1970–1980-х гг. внимание к истории городского самоуправления в советской историографии заметно усилилось. Указанная проблема начала освещаться в работах общего характера, посвященных политическому строю России и ее государственным учреждениям. При этом акцентировалось внимание на таких аспектах, как место городских реформ 1870 и 1892 гг. в системе правительственной политики, теория и практика местного самоуправления, взаимоотношения общества и власти, формирование гражданского общества[12]. О возросшем интересе к изучению городского самоуправления свидетельствовала и защита диссертационных исследований, выполненных на материале ряда крупных российских городов, в частности Москвы[13].

В 1984 г. была издана первая специальная обобщающая работа по истории городского самоуправления – монография В.А. Нардовой, подготовленная на широком общероссийском материале[14]. На значительном фактическом материале автор прослеживает практическую реализацию реформ 1870 и 1892 гг., их характер и результаты. Исследователем выявлен характер взаимоотношений органов городского самоуправления и правитель-

---

[10] *Горбань Н.В.* «Выборы» в Омскую городскую думу. Омск, 1945; *Он же.* Выборы в старом Омске. Омск, 1958; *Попов И.Е.* Как и кого выбирали в Томскую городскую думу. Томск, 1959.

[11] Очерки Алтайского края. Барнаул, 1925; Очерки истории города Томска (1604–1954). Томск, 1954.

[12] *Зайончковский П.А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х гг.). М., 1970; *Он же.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978; *Ерошкин Н.П.* Самодержавие накануне краха. М., 1975; *Он же.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.

[13] *Писарькова Л.Ф.* Московское городское общественное управление с середины 1880-х годов до первой русской революции: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1979; *Кружалова Н.Ю.* Московское городское самоуправление в 1905–1912 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1982; *Вяликова Л.В.* Московское самоуправление в 1912 – феврале 1917 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1989.

[14] *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в.: Правительственная политика. Л., 1984.

ственной администрации, охарактеризован социальный состав городских избирательных собраний.

История городского самоуправления в феврале 1917 – начале 1918 гг. (до замены городских дум и управ Советами) в советской историко-юридической науке изучалась достаточно специфично. Внимание исследователей было акцентировано не столько, например, на разборе нового избирательного закона для дум и земств, утвержденного Временным правительством в апреле 1917 г., сколько на последствиях этих выборов. Произошедшая вследствие проведения выборов демократизация городских дум и земских собраний, по мнению большинства авторов, создала благоприятные условия для расширения арены классовой борьбы и перерастания буржуазно-демократической революции в социалистическую[15].

Часть авторов вообще полагала, что городские и земские органы самоуправления после Февральской революции не претерпели существенных изменений, сохранив прежний классовый состав. Поэтому новый избирательный закон 15 апреля 1917 г. был создан для того, чтобы упрочить власть буржуазии и закрепить за органами городского самоуправления те права, которые были им обещаны еще Манифестом 17 октября 1905 г.[16]. В свою очередь, постановление Временного правительства от 9 июня 1917 г. «Об изменении действующих положений об общественных управлениях городов» в лучшем случае оценивалось как очередной шаг на пути развития буржуазной демократии[17].

Однако ни само муниципальное законодательство, ни деятельность органов городского самоуправления, бывших в этот период единственными легитимными органами власти в городах, не стали в это время объектом специального изучения. Гораздо большее внимание советские исследователи уделяли проблеме установления советской власти и ликвидации местных органов

---

[15] *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. С. 333; *Андреев А.М.* Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). М., 1983. С. 78–79.

[16] *Старцев В.И.* Внутренняя политика Временного правительства. Л., 1980. С. 233.

[17] *Андреев А.М.* Местные Советы и органы буржуазной власти… С. 81–82.

«буржуазного» управления и самоуправления, причинам затягивания процесса ликвидации и временного расширения компетенции дум и земств в конце 1917 – начале 1918 гг., но необходимость и закономерность их ликвидации, как антиподов Советов – органов диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства на местах, ни у кого не вызывали сомнения[18].

Всплеск интереса к проблемам истории городского самоуправления пришелся на начало 1990-х гг., причем он не утихает и по сей день. Крушение советской системы и связанное с этим значительное изменение ценностных ориентаций нашего общества с неизбежностью повлекло за собой ломку старых концептуальных и методологических парадигм, что, в свою очередь, обусловило повышенное внимание к развитию института местного самоуправления. Россия переживает эпоху возрождения местного самоуправления, поэтому вполне обосновано обращение к теме исторического переосмысления его дореволюционного опыта.

В 1994 г. в Санкт-Петербурге была издана новая монография В.А. Нардовой[19], в которой она продолжила изучение правительственной политики в области городского общественного управления, но к решению поставленных задач подошла гораздо шире, чем в своей предыдущей работе. Здесь, наряду с известными уже сюжетами, рассматриваются такие аспекты, как финансовое положение городов и основные направления хозяйственной деятельности городских самоуправлений.

Об усилении интереса к изучению городских общественных управлений конца XIX – начала XX вв. свидетельствует появление целой серии исследований, в которых предпринимались попытки по-новому оценить дореволюционное законодательство в сфере местного самоуправления, определить место его органов в системе государственного аппарата, а также обобщить реальные результаты их деятельности на материале городов европейской

---

[18] *Чебаевский Ф.В.* Упразднение местными советами городских дум и земств // Из истории Октябрьской революции и социалистического строительства в СССР. М., 1957. С. 275–280; *Болтенкова Л.Ф.* Упразднение органов местного управления и создание Советов. М., 1988 и др.

[19] *Нардова В.А.* Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. СПб., 1994.

части России[20]. Среди исследований по истории местного самоуправления в России значительный интерес представляет коллективный труд Е.Г. Анимицы и А.Т. Тертышного[21]. Анализируя правовую природу самоуправления, авторы приходят к выводу, что по своим сущностным признакам оно качественно отличается от государственной власти. Вместе с тем важной посылкой теоретического осмысления эволюции самоуправления послужила идея о том, что две стороны управления – самоуправленческие и государственные начала – следовали в общем русле изменений социально-экономического и политического характера[22].

Те же процессы определяли изучение проблемы и на региональном уровне. В последние два десятилетия сибирскими историками были предприняты шаги по мобилизации конкретно-фактического материала, способного стать основой для комплексной разработки указанной темы. Показателем значительных сдвигов в локально-историческом изучении городского самоуправления являются публикации Е.А. Дегальцевой, А.В. Лена, А.В. Литягиной, А.П. Толочко и И.А. Коновалова, Е.Ю. Меренковой, Л.А. Еременой и ряда других историков[23]. Например, в 1997 г. А.П. То-

---

[20] *Писарькова Л.Ф.* Московская городская дума: 1863–1917 гг. М., 1998; *Аркаримова Е.Ю.* Городское самоуправление на Среднем Урале в последней трети XIX – начале XX в.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Екатеринбург, 1999; *Новоселова В.А.* Развитие городского хозяйства и роль органов местного управления уездного города Мурома: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Нижний Новгород, 1999; *Заманова Г.Р.* Городское самоуправление в Казани (1870–1904 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2002 и др.

[21] *Анимица Е.Г., Тертышный А.Т.* Местное самоуправление: история и современность. Екатеринбург, 1998.

[22] Там же. С. 27.

[23] *Коновалов И.А.* Организация и функции Омских городских дум (1840–1914 гг.) // Таре – 400 лет: материалы науч.-практ. конф.: в 2 ч. Омск, 1994. Ч. 1. С. 162–167; *Жеравина А.Н.* Из опыта практической деятельности Томской городской думы в последней трети XIX в. // Страницы исторического прошлого Омска (XIX – начало XX вв.): Краеведческий сборник. Омск, 1994. С. 25–26; *Дмитриенко Н.М.* Дороговизна в Томске в 1914–1917 гг. // Хозяйственное освоение Сибири: Вопросы истории XIX – первой трети XX вв. Вып. 2. Томск, 1994. С. 89–98; *Меренкова Е.Ю.* Правовая основа городского самоуправления (1892–1914 гг.) // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI–XX вв.: материалы четвертой регион. науч. конф. Новосибирск, 1999. С. 210–213; *Толочко А.П., Коновалов И.А.* Городское самоуправление в Омске в дорево-

лочко и И.А. Коноваловым была опубликована работа, в которой на основе широкого круга источников прослежены основные этапы становления и развития городского самоуправления в Омске[24]. Исследователи отметили и основные изменения, произошедшие в течение рассматриваемого периода в механизме формирования думы и управы, их организационной структуре и компетенции. В книге получили также освещение некоторые стороны хозяйственной деятельности городского самоуправления Омска.

Возросший интерес исследователей проявился и в работах диссертационного уровня. В 1999 г. А.В. Литягиной в Барнауле была защищена кандидатская диссертация по теме «Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX – начале XX вв. (по материалам Томской губернии)». Впервые автором комплексно исследуется целый ряд таких вопросов темы, как влияние «контрреформы» на формирование избирательного корпуса городов в Томской губернии, избирательная активность горожан,

---

люционный период. Омск, 1997; *Литягина А.В.* Городские думы как представительные организации торгово-промышленных кругов дореволюционной Сибири (по материалам Томской губернии) // Предприниматели и предпринимательство в Сибири. Вып. 2. XVIII в.–1920-е гг. Барнаул, 1997. С. 183–203; *Дегальцева Е.А.* Городское самоуправление и общественные организации в Томской губернии конца XIX – начала XX вв.: Проблемы взаимодействия // Проблемы истории местного управления Сибири XVI–XX вв.: материалы науч. конференции. Вып. II. Новосибирск, 1997. С. 50–54; *Лен А.В.* Структура бюджетов городов Томской губернии (70–90-х гг. XIX в.) // Проблемы истории местного управления Сибири XVI–XX вв.: материалы третьей регион. науч. конф. Новосибирск, 1998. С. 235–238; *Еремина Л.А.* Финансовое состояние городов Западной Сибири в конце XIX – начале XX вв. // Актуальные вопросы истории Сибири: Вторые научные чтения памяти профессора А.П. Бородавкина. 6–7 октября 1999. Барнаул, 2000. С. 160–163; *Чудаков О.В.* Деятельность Омского городского самоуправления в годы Первой мировой войны // Проблемы историографии, источниковедения и исторического краеведения в вузовском курсе отечественной истории: тезисы докладов и сообщений четвертой регион. науч.-метод. конф. Омск, 2000. С. 183–188; *Он же.* Органы городского самоуправления Тобольской губернии в годы Первой мировой войны (1914 – февраль 1917 гг.) // Исторический ежегодник. Омск, 2000. С. 57–60; *Кириленко И.В.* Из истории читинского городского самоуправления // Проблемы истории местного управления в Сибири XVI–XXI вв.: материалы V Всерос. науч. конф.: в 2 ч. Новосибирск, 2003. Ч. 2. С. 46–48; и др.

[24] *Толочко А.П., Коновалов И.А.* Городское самоуправление в Омске в дореволюционный период. Омск, 1997.

отношение царской администрации к формированию органов самоуправления; бюджетная деятельность городских дум, работа дум в хозяйственной и социально-культурной сферах и др.

С начала 2000-х годов в исторической литературе проявляется усиленное внимание к изучению локальной истории; вовлечение в научный оборот архивных материалов позволяет не только существенно дополнить прежние подходы, но и в целом ряде случаев отказаться от некоторых устоявшихся воззрений на историю России периода Первой мировой войны. Происходит последующее обобщение накопленного исторического материала в рамках издаваемых энциклопедий, летописей и очерков[25]. Из проблематики постепенно исчезают негативные оценки городского самоуправления. В результате, с одной стороны, мы наблюдаем конкретизацию исследований по вопросам городского самоуправления в Сибири, а с другой – более пристальное внимание к их деятельности. Обращает на себя внимание и проявляющаяся тенденция в личностном подходе изучения местной власти. Таким образом, не только изменяются подходы и методы в изучении городов, но и существенно расширяется жанровое разнообразие в этой сфере. Фактически можно констатировать образование устойчивых направлений (школ) по истории сибирских городов в Омске, Томске, Новосибирске, Барнауле, Красноярске и Иркутске[26].

[25] Очерки истории Тюменской области. Тюмень, 1994; *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. Иркутск, 1994; История Курганской области (1861–1917 гг.). Т. 2. Курган, 1996; *Васильева А.М.* Забытый Курган. Курган, 1997; Барнаул: энциклопедия. Барнаул, 2000; *Бердников Л.П.* Вся Красноярская власть: Очерки истории местного управления и самоуправления (1822–1916). Факты, события, люди. Красноярск, 1995; *Дмитриенко Н.М.* Сибирский город Томск в XIX – первой трети XX века: управление, экономика, население. Томск, 2000; История земли Иркутской. Иркутск, 2002; Иркутская летопись 1661–1940 гг. / сост. Ю.П. Колмаков. Иркутск, 2003; *Коновалов И.А., Толочко А.П., Чудаков О.В.* Становление и развитие органов городского самоуправления // Энциклопедия города Омска / под ред. Г.А. Павлова, Л.В. Новоселовой, С.Г. Сизова: в 3 т. Т. 1. Омск: от прошлого к настоящему (период с 1716-го по 2008 г.). Омск, 2009; Курганские хроники (1662–2000) / сост. А.М. Васильева, Н.Ф. Скородумова, Е.В. Тершукова. Курган, 2002; *Лобанов В.* Старая Чита. Чита, 2001; Очерки истории города Омска: в 2 т. / под ред. А.П. Толочко. Омск, 1997–2005; и др.

[26] История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX в. / Анкушева К.А., Бочанова Г.А., Дегальцева Е.А., Кириллов А.К., Ноздрин Г.А., Шиловский М.В., Ус Л.Б. Новосибирск, 2006. С. 4.

В этой связи особый интерес представляют кандидатские диссертации, защищенные в начале 2000-х гг.[27], в которых всесторонне рассмотрен механизм формирования органов городского самоуправления в Сибири, обстоятельно проанализирован сословный состав дум, дана целостная характеристика правового статуса органов городского самоуправления и условий их функционирования. Впервые предпринято системное изучение принципов и источников формирования городских бюджетов, проведено комплексное исследование основных направлений деятельности городских самоуправлений, раскрыта сущность контрольно-надзорных функций государства за деятельностью дум и управ сибирских городов. При этом лишь в работах О.В. Чудакова и С.Л. Лониной рассматриваются основные проблемы городского самоуправления, проявившиеся в годы Первой мировой войны, с которыми они столкнулись в трудное для Российской Империи время.

Промежуточным итогом изучения городских органов власти в Западной Сибири стал коллективный труд омских ученых под руководством А.П. Толочко[28], авторы которого на основе широкого круга источников проследили основные этапы становления и развития городского самоуправления в Западной Сибири: формирование, структуру и компетенцию городских органов власти, их бюджетную политику и практическую деятельность в хозяйственной и социально-культурной сферах.

К сожалению, подобных исследований по Восточной Сибири представлено немного. В какой-то степени этот недостаток компенсируется работами С.Л. Лониной и Н.И. Гавриловой, все-

[27] *Меренкова Е.Ю.* Организация, полномочия и деятельность городского самоуправления в Западной Сибири в конце XIX – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Омск, 2000; *Еремина Л.А.* Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX – начала XX вв.: структура, функции, основные направления деятельности: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Новосибирск, 2001; *Чудаков О.В.* Городское самоуправление в Западной Сибири в годы первой мировой войны: дис. … канд. ист. наук. Омск, 2002; *Лонина С.Л.* Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870–1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Красноярск, 2002; *Кускашев Д.В.* Исторический опыт деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии в социально-хозяйственной сфере (1870–1914 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Абакан, 2003.

[28] *Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В.* Становление и развитие городского самоуправления в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. Омск, 2003.

сторонне рассмотревшими избирательную процедуру, состав избирателей и гласных муниципальных органов Енисейской и Иркутской губернии во второй половине XIX – начале XX вв.[29], рядом диссертаций, в которых рассматривалась деятельность городских самоуправлений в социально-хозяйственной сфере в конце XIX – начале XX вв.[30], а также появившимися в последние годы исследованиями иркутских и красноярских историков, в которых представлен процесс развития общественных самоуправлений в Восточной Сибири[31]. Следует отметить, что за рамками исследований остались вопросы, связанные с формированием органов городского самоуправления в период социальных катаклизмов.

По мнению современных исследователей, почти полувековой опыт существования пореформенного городского самоуправления эффективно обобщен в 1917 г. Временным правительством. В работах Л.В. Гильченко, Н.А. Емельянова, Н.Н. Ефремовой, Л.Е. Лаптевой и А.Ю. Шутова указывается на революционный и демократический характер, принятых Временным правительством муниципальных законов, которые опережали в своем развитии не только другие уровни самоуправления Российской Империи, но и по некоторым показателям аналогичные законы, существовавшие в то время в Европе и Америке[32]. Однако работ

---

[29] *Гаврилов Н.И.* Участие горожан Иркутской губернии в органах местного самоуправления во второй половине XIX в. // Сибирский город XVIII – начала XX вв. Вып. 4. Иркутск, 1998; *Лонина С.Л.* Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870–1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Красноярск, 2002.

[30] *Сечейко О.Ю.* Земство в Восточной Сибири (1917–1920 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Иркутск, 2001; *Лонина С.Л.* Становление и развитие...; *Кускашев Д.В.* Исторический опыт деятельности органов городского самоуправления...; *Трускавецкая В.А.* Городское хозяйство губернских и областных центров Восточной Сибири в конце XIX – начале XX в.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Иркутск, 2005.

[31] *Гергилева А.И.* Военнопленные Первой мировой войны на территории Сибири: монография. Красноярск, 2007; *Мармышев А.В., Елисеенко А.Г.* Гражданская война в Енисейской губернии. Красноярск, 2008; *Гимельштейн А.В., Пушкина Т.Л., Трускавецкая В.А.* Общественное самоуправление и развитие городской инфраструктуры Восточной Сибири / отв. ред. Л.М. Дамешек. Иркутск, 2008.

[32] *Гильченко Л.В.* Из истории местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. № 2. С. 149–150; *Ефремова Н.Н.* Становление избирательного права в России // Государство и право. 1998. № 3. С. 117; *Лаптева Л.Е., Шу-*

по комплексному изучению муниципального законодательства Временного правительства необходимо продолжать. В частности, предметом специального изучения должны стать все муниципальные законы апреля – октября 1917 г., так как они, по мнению Л.В. Гильченко, «по своей всеохватности вопросов и глубочайшей проработанности выстраивались в новую для России отрасль – право муниципальное»[33].

Особое внимание заслуживают работы московского исследователя А.В. Мамаева, который на материалах городов Московской, Тульской, Вятской губерний сумел проанализировать деятельность городских самоуправлений в период революционного процесса 1917–1918 гг., а также рассмотрел финансовую базу новых органов городской власти[34].

Некоторым итогом деятельности отечественных исследователей следует признать изданную в 2006 г. коллективную монографию под руководством новосибирского историка М.В. Шиловского «История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX века». Она фактически суммировала все те результаты, которые были достигнуты в ходе изучения сибирского самоуправления за период 1990-х – начала 2000-х гг. Следует отметить, что с опорой на широкий круг источников было продемонстрировано становление в Сибири системы местной власти: городского и земского самоуправления. В результате проделанной огромной работы авторы пришли к заключению, что самодержавная власть рассматривала муниципальные образования как сословную часть органов местного государственного управления, особенностью которых являлось проявление общественной инициативы и самофинансирование[35]. В период же социальных катаклизмов 1917–1920 гг. городские самоуправления и зем-

---

тов А.Е. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. М., 1999. С. 63.

[33] *Гильченко Л.В.* Местное самоуправление: долгое возвращение. М., 1998. С. 30.

[34] *Мамаев А.В.* Кризис муниципальных финансов в России в 1917 г. // Вопросы истории. 2010. № 2. С. 73–83; *Он же.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса. 1917–1918 гг. (на материалах городов Московской, Тульской, Вятской губерний): дис. … канд. ист. наук. М., 2010. 360 с.

[35] История общественного самоуправления в Сибири… С. 349.

ства зависели от трех взаимосвязанных элементов: самоуправляемости, всесословности и самофинансирования. Однако реалии этого периода окончательно подорвали их дееспособность и сделали их функционирование невозможным.

В целом, несмотря на определенные сдвиги в разработке проблемы, ее исследование в публикациях современных историков ограничено тематическими, хронологическими и территориальными рамками, что не позволяет представить целостную картину деятельности городского самоуправления в Сибири в годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов. Отсутствие вплоть до настоящего времени специального обобщающего исследования, недостаточная изученность многих важных вопросов темы свидетельствуют о необходимости ее дальнейшего изучения.

В этой связи целью автора монографии стало исследование процесса функционирования городского самоуправления в Сибири с учетом тех изменений, которые произошли в его организации и деятельности в годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов. В соответствии с ней в монографическом исследовании поставлены следующие задачи:

– рассмотреть организационную структуру и компетенцию городских дум и управ в годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов;

– охарактеризовать бюджетную политику городских самоуправлений, в частности, способы формирования и структуру городских бюджетов в этот период;

– выявить причины и изучить методы регулирующей деятельности органов городского самоуправления в Сибири по борьбе с дороговизной жизни;

– показать основные направления и результаты деятельности городских дум и управ в хозяйственной и социально-культурной сферах в условиях военного времени и революционного периода 1917 – первой половины 1918 гг.;

– представить основные формы взаимодействия органов городского самоуправления и сибирской общественности.

Работа является первым в отечественной историографии специальным исследованием по истории городского самоуправ-

ления в Сибири в годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов. В монографии всесторонне рассмотрен принцип организации городского самоуправления, органы которого при сравнительно небольшой численности штатов обеспечивали оперативное решение текущих вопросов, показаны источники формирования городских бюджетов, проведено комплексное изучение основных направлений, форм и методов деятельности местных самоуправлений в крае в годы Первой мировой войны. Рассмотрение этих вопросов помогает понять роль органов городского самоуправления в организации жизни населения сибирских городов в условиях военного и революционного времени. Кроме того, в научный оборот вводится значительный массив архивных материалов, ранее не использованных исследователями, на основании чего сделаны новые выводы и обобщения, относящиеся к характеристике деятельности органов городского самоуправления в этот период.

Материалы исследования могут быть использованы в преподавании курса отечественной истории в высших учебных заведениях, при разработке специальных курсов и в краеведческой работе. Изучение исторического опыта городского общественного самоуправления в Сибири имеет не только академический интерес, но и практическую значимость. Насущность ретроспективного взгляда объясняется известной схожестью многих проблем, с которыми вынуждено сталкиваться современное руководство в организации городского самоуправления. В связи с этим выводы, связанные с историческим опытом по организации городского самоуправления, – формированием городских бюджетов, в частности, изысканием и трансформацией уже существующих источников городских доходов, наиболее рациональной организацией заведования отдельными отраслями городского хозяйства и некоторые другие, с поправкой на современный уровень развития, – могут быть использованы в практической деятельности местных органов власти и управления в настоящее время.

Территориально исследование охватывает весь сибирский регион, включавший по дореволюционному административному делению Тобольскую, Томскую (из состава которой по постановлению Временного правительства 17 июня 1917 г. была выделена

Алтайская[36]), Енисейскую и Иркутскую губернии, Забайкальскую и Якутскую области, а также центр Акмолинской (Омской[37]) области – город Омск.

Исследованием охвачены годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов (июль 1914 – первая половина 1918 гг.). Такой подход обусловлен тем, что автор исследует деятельность органов городского самоуправления в Сибири в условиях существования той политической структуры, с которой Российская империя вступила в войну. Период социальных катаклизмов положил начало новому этапу в развитии городского самоуправления региона, который завершается ликвидацией городских дум весной – летом 1918 г.

Источниковой базой исследования послужили законодательные акты и нормативные документы, делопроизводственная документация органов городского самоуправления, статистические и справочные издания, дореволюционная периодическая печать. Значительная часть источников еще не опубликована и находится в центральных и местных архивах страны[38]. В сочетании с имеющейся литературой все группы источников, взятые в совокупности, позволяют, по мнению автора, решить поставленные в исследовании задачи.

---

[36] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 49. Л. 4–6; Борьба за власть Советов на Алтае (исторический очерк) / под ред. Т.А. Кулакова. Барнаул, 1957. С. 57.

[37] 28 января 1918 г. было издано постановление Западно-Сибирского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов об образовании вместо Акмолинской области Омской, в состав которой были включены Омский, Петропавловский, Кокчетавский, Акмолинский, Атбасарский и Татарский уезды бывшей Акмолинской области и Тарский, Тюкалинский уезды Тобольской губернии (подробнее см.: *Клеткин Е.Д.* Борьба за установление Советской власти в Омске и области март 1917 – май 1918 гг. Омск, 1957. С. 34).

[38] В монографии использованы документы Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского государственного военно-исторического архива (РГВИА), Российского государственного исторического архива (РГИА), Государственного архива Томской области (ГАТО), Государственного исторического архива Омской области (ГИАОО), Государственного архива Новосибирской области (ГАНО), Государственного архива Иркутской области (ГАИО), Государственного архива Красноярского края (ГАКК), Государственного учреждения Тюменской области Государственный архив в г. Тобольске (ГУТО ГА), Центра хранения Архивного фонда Алтайского края (ЦХАФАК), Государственного архива Курганской области (ГАКО).

Глава 1

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

1.1. Организация и полномочия местного самоуправления на основе Городового положения 1892 г.

Основным законом, определявшим правовой статус органов городского самоуправления в годы Первой мировой войны, являлось Городовое положение 1892 г., которое всей своей сутью было направлено на подчинение института самоуправления принципам самодержавного государства. Городское самоуправление было лишено таких важных элементов, присущих подобным демократическим институтам, как независимость в пределах очерченного круга задач и избираемость на демократических началах, что обусловило ряд черт, не свойственных самоуправлению в классическом виде: жесткий административный и политический контроль не только за законностью, но и за целесообразностью его деятельности; отрыв работы распорядительного органа от исполнительного с преобладанием значения последнего; бюрократизация деятельности; излишняя централизация в системе управления городским хозяйством; отсутствие контроля со стороны населения за деятельностью органов городского самоуправления и др. Это превращало городское самоуправление в часть общебюрократической системы управления в стране.

Городовое положение 1892 г. предусматривало три формы городского общественного управления: в полном объеме, в полном объеме в порядке ст. 92 Городового положения и в упрощенном виде. Особенности развития экономики края и, соответствен-

но, имевшаяся здесь специфика социальной структуры населения, а также такие факторы, как географический (необъятность территорий и удаленность их от центра) и демографический (невысокая плотность населения и его рассеянность по территории), естественно, отразились на организации городского самоуправления в Сибири. В частности, городское самоуправление в полном объеме вводилось только там, где население превышало 10 тыс. человек и годовой бюджет поселения составлял более 25 тыс. руб.[1] Эта форма самоуправления была характерна для таких сибирских городов, как Томск, Барнаул, Бийск, Новониколаевск, Тобольск, Курган, Тара, Тюмень, Ишим, Омск, Енисейск, Ачинск, Красноярск, Канск, Иркутск, Верхнеудинск, Чита, Якутск, и др.

Вторая форма самоуправления, в соответствии со ст. 92 «Городового положения», применявшаяся к «незначительным уездным и безуездным городским поселениям»[2], распространялась, в частности, на Каинск, Колывань, Мариинск в Томской губернии; Минусинск в Енисейской губернии; Илимск, Бодайбо в Иркутской губернии; Нерчинск, Акша, Селенгинск, Троицкосавск в Забайкальской области; Бодайбо, Вилюйск, Олекминск, Верхоянск в Якутской области. В таких городских поселениях обязанности управы могли быть возложены, с разрешения министра внутренних дел, «…единолично на городского голову» с назначением ему помощника. В таких случаях органам городского самоуправления поручалось исполнение установленных обязанностей по мещанскому управлению, т. е. голове вменялись функции мещанского старосты. Необходимо отметить, что, на наш взгляд, данный вариант введения Городового положения явился своеобразным компромиссом между полной и упрощенной формой и преследовал своей целью сокращение расходов на содержание аппарата городского управления.

В небольших городах Западной Сибири – Кузнецке, Нарыме, Тайге, Татарске, Боготоле, Змеиногорске, Славгороде (статус города получил с 1914 г. – *О.Ч.*) и Камне-на-Оби (статус города с 1915 г. – *О.Ч.*) в Томской губернии; Березове, Сургуте, Туринске,

[1] Историческая энциклопедия Сибири. А-И. Новосибирск, 2009. С. 416.

[2] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 92 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XII. 1892. СПб., 1895. С. 448.

Тюкалинске и Ялуторовске в Тобольской губернии, а также в малых городах Восточной Сибири – Киренске, Балаганске, Нижнеудинске, Баргузине, Верхоленске в Иркутской губернии; Баргузине, Мысовске в Забайкальской области; Средне-Колымске в Якутской области – действовало упрощенное городское самоуправление, где введение Городового положения «…признано будет невозможным по недостаточности городских средств, свойству занятий населения и степени развития торговли и промыслов…»[3]. В городских поселениях, где вводилось упрощенное управление, вместо думы учреждалось собрание городских уполномоченных в количестве от 12 до 15 человек. Уполномоченных избирал сход местных домохозяев из числа лиц, владеющих недвижимым имуществом, стоимостью не менее 100 рублей. Собрание уполномоченных избирало городского старосту с одним или двумя помощниками по усмотрению губернатора[4]. Ограниченность прав упрощенных форм самоуправления выражалась в том, что они не могли издавать «обязательных постановлений», составлять и изменять планы поселений, осуществлять надзор за производством торговли[5].

Особое положение вводилось в Туруханске, где приказом губернатора назначались городской староста и 2 его помощника, которые совмещали исполнительные и распорядительные функции[6]. Причины причисления Туруханска к городу до сих пор остаются не ясны. Деятельность органов городского самоуправления здесь была затруднена и, по сути, заменена полицейским управлением.

К органам городского самоуправления, согласно Городовому положению 1892 г., относились городские избирательные собрания, городские думы и управы. Городские избирательные собрания собирались раз в четыре года только для избрания гласных в городские думы. Распорядительные функции в городе возлагались на думу, исполнительные – на управу.

---

[3] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 22. С. 437.

[4] Там же. Ст. 73. С. 444.

[5] Там же. Ст. 108. С. 450.

[6] Статистический обзор Енисейской губернии за 1900 г. Красноярск, 1901. С. 15.

В общем виде компетенция органов городского самоуправления заключалась в том, что они «...ведают дела о местных пользах и нуждах»[7]. В указанных пределах городское управление было наделено следующими правами: во-первых, принятие эпизодических постановлений по мере решения текущих дел, ходатайств отдельных лиц и учреждений, и, во-вторых, издание обязательных постановлений, то есть норм, имевших общий характер и регулировавших в течение определенного времени тот или иной вопрос городского управления[8].

В частности, ст. 108 Городового положения 1892 г. предоставляла городской думе право «составлять обязательные для местных жителей постановления по следующим предметам: 1) о мерах предосторожности от пожаров; 2) о порядке содержания в исправности улиц, площадей, мостовых, тротуаров, набережных, пристаней, мостов, гатей, общественных садов, бульваров и других мест общественного пользования; 3) о мерах к охранению целости состоящих в заведовании общественного управления сооружений и памятников и об исправном их содержании; 4) об устройстве и содержании пристаней, переправ и перевозов; 5) о содержании конно-железных и иных усовершенствованных путей и о пользовании ими; 6) о производстве извозного промысла и типе извозчичьих экипажей, о городских омнибусах и других общественных экипажах; 7) о санитарных мерах, которые должны быть соблюдаемы в помещениях для продажи съестных припасов и напитков для обеспечения безвредности оных; 8) об устройстве и порядке содержания, в санитарном отношении, фабричных и ремесленных заведений, бань и боен, о чистке дворов, устройстве и чистки помойных ям и отхожих мест; 9) о мерах против порчи воды, об уборке или уничтожении палых животных, о предупреждении и прекращении заразительных и повальных болезней; 10) о мерах безопасности против домашних животных; 11) о внутреннем распорядке на ярмарках, рынках и базарах и др.»[9]. Следует отметить, что городские власти, в основном, издавали обязательные постановления, связанные с установлением такс на

[7] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 1. С. 434.
[8] Там же. Ст. 108. С. 450; *Гессен В.М.* Городское самоуправление… С. 8–9.
[9] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 108. С. 450.

предметы первой необходимости и поддержанием в санитарном состоянии города[10].

Круг предметов ведения городского самоуправления, в котором городской думе принадлежала общая распорядительная власть, был довольно широк. Городским думам предоставлялись права: назначать членов городских управ и избирать городского голову, а также определять им оклады; устанавливать городские налоги и принимать обязательства о займах от имени города; распределять городские расходы и утверждать бюджет. Городские думы ведали решением наиболее важных вопросов благоустройства городов (устройством и содержанием улиц, площадей, садов, водопроводов и т. п.); им вменялась в обязанность забота о благосостоянии городского населения (организация рынков, базаров и городских лавок для обеспечения населения предметами первой необходимости, содействие торговли и промышленности, контроль за ценами, решение вопросов здравоохранения, предупреждение пожаров); они занимались устройством и заведованием благотворительных учреждений, попечением о народном образовании[11]. С началом Первой мировой войны проблем становилось всё больше и органам городского самоуправления приходилось ко всему указанному выше решать вопросы, вызванные военными обстоятельствами: содействовать властям в организации мобилизации населения в армию, заниматься расквартированием в городах воинских частей, размещением беженцев и военнопленных, оказывать помощь больным и раненым воинам, вести борьбу с дороговизной жизни и т. п.

Вся деятельность городских дум осуществлялась, как правило, через подготовительные и исполнительные комиссии, которые различались своим правовым статусом и характером выполняемых ими функций. И те, и другие избирались городской думой: первые – для предварительного рассмотрения наиболее сложных дел, а вторые (училищная, техническая, аптечная, юридическая, водопроводная комиссии и т. д.) – в целях непосредственного заведования и управления теми или иными отраслями го-

[10] *Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В.* Указ. соч. С. 59.

[11] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 2, 63. С. 434–435, 442–443.

родского хозяйства. В годы войны городскими думами были образованы новые комиссии: военная, комиссия по заведованию операциями с сахаром, комиссия по призрению семейств воинов и др. Общее число исполнительных комиссий, как правило, не превышало 10. В отличие от подготовительных комиссий, которые работали в составе городской думы, исполнительные комиссии по роду своей деятельности подчинялись городской управе, но действовали на основании инструкций городской думы и в то же время исполняли свои обязанности с разрешения губернатора. Связь исполнительных комиссий с городской управой осуществлялась через председателя комиссии, который или был членом городской управы, или являлся лицом по выбору городской думы, которое приравнивалось к членам городской управы при рассмотрении вопросов, находившихся в ведении комиссии[12].

Таким образом, если подготовительные комиссии являлись органичной составляющей городской думы, то место исполнительных комиссий в общей системе органов городского самоуправления не было четко определено. Несмотря на то, что по закону эти комиссии подчинялись городской управе, на практике члены исполнительных комиссий сознавали себя гласными городской думы. Они посещали заседания думы и представляли обычно ее большинство.

В городские исполнительные комиссии могли входить как гласные городских дум и члены управ, так и просто частные лица. Количество членов комиссии варьировалось в среднем от 5 до 12 человек, в зависимости от поставленных задач. Многие гласные состояли сразу в нескольких комиссиях. Из названия комиссии можно было сразу понять, какой областью городского хозяйства она ведала. Например, комиссия по замощению городских улиц при Омской городской думе была предназначена «...для выполнения всех предварительных и исполнительных работ по замощению улиц»[13]; трамвайная комиссия заведовала «...сооружением и эксплуатацией трамвая и освещения»[14]. Оценочная ко-

[12] *Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В.* Указ. соч. С. 61.

[13] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 250. Л. 34.

[14] Там же. Л. 45.

миссия в Тюмени занималась производством оценки для взимания городского оценочного сбора[15]. Финансово-бюджетная комиссия в Иркутске занималась «изысканием» новых источников доходов и увеличением уже существующих, а также контролировала поступления некоторых городских доходов в бюджет[16]. На заседании Иркутской городской думы 4 февраля 1914 г. гласные избрали членов в исполнительную училищную комиссию, в которую вошло 9 человек[17]. Комиссия занималась прежде всего делами, относящимися к учебным и образовательным учреждениям, которые содержались на средства Иркутского городского общественного управления или получали от него субсидии. В частности, она рассматривала по поручению городской думы вопросы по народному образованию, а также приводила в исполнение утвержденные думой заключения комиссии по таким вопросам[18]. В составе Красноярской городской думы действовали садовая, противопожарная, водопроводно-электрическая комиссии, комиссия по составлению нового плана Красноярска и др.[19]

В годы Первой мировой войны особое значение приобретают комиссии, которые были образованы в связи с военными обстоятельствами. В частности, еще накануне войны в Иркутске на заседании городской думы 3 июня 1914 г. состоялось избрание 5 членов в комиссию по расквартированию войск[20]. В июле 1914 г. в Иркутске была образована городская исполнительная благотворительная комиссия, которая занималась сбором пожертвований в пользу семейств призванных, беженцев, раненых и больных воинов[21]. 15 сентября 1915 г. Иркутской городской думой была образована комиссия по выработке мер к поддержанию среди населения трезвости. В задачи комиссии входило устройство и организация внешкольного образования, лекций, противоалкогольных и гигиенических выставок и музеев, наблюдение и заведывание

[15] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1277. Л. 36.
[16] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5732. Л. 2об., 3об.
[17] Там же. Д. 5116. Л. 59.
[18] Там же. Д. 5484. Л. 32.
[19] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 7. С. 50–53.
[20] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5397. Л. 5.
[21] Там же. Д. 5484. Л. 35.

городскими чайными, разработка мер, улучшающих гигиенические и санитарные условия труда[22]. В последующие годы, в целях укрепления трезвости среди населения Иркутская городская дума 16 августа 1916 г. учредила особую исполнительную комиссию в составе гласных городской думы и представителей всех имеющихся в Иркутске научных, культурных, просветительных и профессиональных организаций[23].

Сразу же после вступления России в Первую мировую войну почти во всех городах Сибири были организованы комиссии по оказанию помощи семьям воинов, призванных на войну. Так, в Омске на чрезвычайном заседании городской думы 23 июля 1914 г. была создана городская исполнительная комиссия по призрению семейств воинов. В ее компетенцию входило выяснение и оказание необходимой помощи оставшимся семьям запасных, призванных на действительную службу[24]. Эта исполнительная комиссия представляла думе через городскую управу доклады о проделанной работе, а также сметы денежных расходов, согласовывала деятельность сотрудничающих с нею отдельных учреждений, контролировала их, ведала городским фондом помощи семьям призванных, как и суммами, отпускаемыми казной для выдачи казенных пособий по закону 25 июня 1912 г. При исполнительной комиссии состояли отделы, которые непосредственно занимались помощью семьям нижних чинов запаса и ратников ополчения, призванных по мобилизации в армию: городские районные попечительства, бюро труда, юридическое бюро, школьный отдел и др. В деле организации трудовой помощи бюро труда являлось посредником между ищущими заработка и нанимателями. Были образованы производственные кооперативы, разного рода мастерские и т. п. Юридическая помощь выражалась в «бесплатных подачах советов по судебным, административным и другим делам», составлении прошений и принятии дел к ведению в судебных и других учреждениях[25].

---

[22] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6222. Л. 57об.

[23] Там же. Д. 6387. Л. 2–3.

[24] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 250. Л. 179.

[25] Призрение в Омске семей нижних чинов запаса и ратников ополчения, призванных по мобилизации в 1914 году // Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 6–7. С. 54.

Также в августе 1914 г. начал свою деятельность городской комитет по призрению семейств запасных в г. Канске и городская комиссия по удовлетворению нужд семей лиц, призванных на войну в г. Ачинске Енисейской губернии[26]. В Красноярске при городском общественном управлении 24 августа 1914 г. был создан Комитет помощи беженцам, а 23 сентября городская дума образовала комитет попечения о беженцах[27].

В условиях военного времени одной из важнейших комиссий в структуре городского самоуправления становится продовольственная. Эти комиссии начали создаваться, в основном, в 1915–1916 гг. в связи с ухудшением условий жизни населения: в Иркутске продовольственная комиссия была образована 23 июля 1914 г., в Тобольске – 2 декабря 1915 г., в Тюмени – 11 января 1916 г. и т. д.[28] 8 января 1916 г. на чрезвычайном собрании Курганской городской думы была заслушана телеграмма тобольского губернатора, которая гласила, что «местное особое совещание по продовольствию признало необходимым образовать при городских управах продовольственные комиссии из гласных, обывателей-потребителей в равном числе, с правом решающего голоса»[29]. В свою очередь, в продовольственную комиссию Тюмени поступили заявления в кандидаты от таких организаций, как Тюменское общество взаимного от огня страхования, Тюменского военно-промышленного комитета, Тюменского городского отдела Всероссийского союза городов, Тюменского ремесленно-промышленного кредитного товарищества, от рабочих разных промышленных заведений и др.[30] Продовольственной комиссии в Тюмени предоставлялось право: 1) выяснять необходимое для местного населения количество предметов первой необходимости: муки, крупы, сахара, соли, мяса, дров и т. д.; 2) выяснять запасы этих

[26] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 11–12. Иркутск, 1915. С. 38, 39.

[27] *Комарова Т.С.* «Тем, кто в забвенье брошен был судьбой…». Енисейская губерния в годы Первой мировой войны. Красноярск, 2007. С. 135.

[28] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1354. Л. 8; Д. 1393. Л. 5; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5484. Л. 53; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 7–9. Иркутск, 1915. С. 70.

[29] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1390. Л. 5.

[30] Там же. 1393. Л. 5.

предметов в местах торговли, на складах; 3) выяснять среднемесячную потребность продуктов первой необходимости; 4) заготовлять запасы продуктов, если в том ощущается недостаток; 5) устанавливать твердые цены при избытке запасов, с целью регулировать искусственное взвинчивание цен и возможность перепродажи и вывоза из города и др.[31]

Иной процесс организации продовольственной комиссии был в Омске. Еще на заседании городской думы 27 февраля 1915 г. была создана подготовительная комиссия для разработки вопросов о принятии мер предупреждения повышения цен на предметы первой необходимости, в которую вошли 7 гласных. В ее обязанность входил сбор данных о ценах, которые устанавливались на рынках города. В дальнейшем, в связи с удорожанием товаров первой необходимости, Омская городская дума 13 октября 1915 г. постановила «...существующую подготовительную комиссию по нормировке цен на предметы первой необходимости преобразовать в исполнительную продовольственную», в состав которой включить гласных, состоящих в подготовительной комиссии[32]. Спустя некоторое время, 23 октября 1915 г. городская дума приняла иное решение, согласно которому «...в целях объединения мероприятий городского управления по обеспечению населения города предметами первой необходимости, существующие в данное время исполнительные комиссии по заготовке и продаже хлебных продуктов и сахара объединить в одну – продовольственную»[33]. В члены продовольственных комиссий в некоторых городах предлагались в большинстве своем торгующие лица, а следовательно, как указывал в данной связи гласный Томской городской думы И.П. Свинцов, заинтересованные в высоких ценах. Поэтому, по его мнению, в составе комиссии должно быть не менее половины лиц других профессий для более всестороннего и беспристрастного выполнения стоящих перед ними задач[34]. Городские деятели как бы разрывались надвое между нуждами широ-

[31] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1390. Л. 5.

[32] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 69. Л. 140.

[33] Там же. Л. 141.

[34] Известия Томского городского общественного управления. 1915. № 7. С. 94.

ких слоев населения и интересами владельцев торговых заведений, что, несомненно, тормозило организацию работы по борьбе с дороговизной жизни.

В Иркутске на заседании городской думы 31 июля 1914 г. было принято решение преобразовать продовольственную комиссию из подготовительной в исполнительную. Это было связано с тем, что деятельность комиссии ограничивалась лишь сбором и подготовкой данных и сведений, необходимых для решения продовольственного вопроса. Между тем чрезвычайные обстоятельства военного времени, вызванные мобилизацией и призывом населения, заставили городское самоуправление принимать энергичные меры к обеспечению городского населения предметами первой необходимости. При этом комиссия пыталась решать поставленные перед ней задачи при помощи регулирования цен на товары, выработки такс и, в случае необходимости, открывала городские склады[35].

Органам городского самоуправления в годы войны было трудно действовать не только в связи с нехваткой финансовых средств, но и потому, что Городовое положение 1892 г. во многом не отвечало в некоторых своих частях требованиям времени, что признавало и правительство, и о чем говорили представители городской общественности. По мнению гласного Томской городской думы А.Н. Шипицына, «...многие необходимые мероприятия по борьбе с дороговизной выходят далеко за пределы местного отделения городских управлений, поднимаясь до границ имперского законодательства», поэтому «...борьба со спекуляцией требует установления правомочного общественного контроля над частной промышленностью и торговлей». Но всё это, как замечал он, вне власти городского общественного управления[36]. Городской голова Томска П.Ф. Ломовицкий, выступая на заседании городской думы 19 мая 1915 г., подчеркивал, что в связи с повышением цен на все предметы первой необходимости «...борьба с этим злом является для городского общественного управления крайне затруднительной, а в некоторых случаях и совершенно невозмож-

[35] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5484. Л. 53.

[36] Известия Томского городского общественного управления. 1915. № 12. С. 86.

ной, так как городское управление в силу ст. 2 Городового положения 1892 г., имеет право устанавливать цены только на мясо и печеный хлеб». Относительно других предметов народного потребления, которые должны быть отнесены к предметам первой необходимости, городскому управлению не дано право регулировать на них цены путем установления такс[37].

Непосредственное заведование делами городского хозяйства возлагалось на исполнительный орган городского самоуправления – городскую управу, которую из своего состава избирали гласные городской думы. В годы Первой мировой войны, несмотря на увеличение круга обязанностей, управа численно состояла из нескольких человек, которые были приравнены к государственным чиновникам 8-го класса (коллежский асессор на гражданской службе, майор в армии) и получавшие как государственные служащие чины и ордена. Губернатор, по Городовому положению 1892 г., получил право делать предписания отстранять их от должности[38]. Однако управы, штатных сотрудников которых было немного, были чрезмерно перегружены работой, что, разумеется, сказывалось на ее качестве. Поэтому для исполнения текущих дел городская управа имела штат технического персонала, который составлял в среднем 20 человек. Управа имела постоянную канцелярию, состоящую из двух отделов: первый ведал воинской повинностью и хозяйственной частью, а второй, в основном – делами строительства[39]. В сферу компетенции управы входило: учет всего городского имущества; сбор требуемых думой сведений (например, о ценах на предметы продовольствия, строительные материалы, рабочие руки и т. д.) и исполнение ее постановлений; составление смет городских доходов и расходов, а также управление городскими налогами и сборами, включая принятие мер по сбору недоимок; защита интересов городского населения в суде; определение с разрешения думы правил и сроков отчетности подчиненных ей лиц и учреждений, ревизия этой

[37] Известия Томского городского общественного управления. 1915. № 7. С. 93.

[38] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 107. С. 450.

[39] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 95 // Полное собрание законов Российской империи. С. 448.

отчетности и представление отчетов думе; наблюдение за правильностью застройки городской территории в соответствии с городским планом и строительным уставом, утверждение планов и фасадов частных зданий; выдача биржевых номеров, разрешений на право открытия трактирных заведений, на постройку определенной категории заводских и промышленных заведений, выдача учреждениям и частным лицам различных справок, свидетельств, удостоверений, торговых документов и т. д.[40]

В отдельную категорию дел можно выделить делопроизводство управы по воинско-земской и воинской повинности, значение которой в годы Первой мировой войны сильно возросло. К этой категории делопроизводства относилось: а) расквартирование военных чинов и новобранцев, а также размещение воинских штабов и управлений; б) отвод участков городской земли для нужд войск; в) составление списков мещан и торговцев города и привлечение их к отбыванию воинской повинности; г) выдача свидетельств о приписке к призывному участку и регистрация таковых; д) внесение в особую книгу результатов призывов[41].

Думы и управы возглавляли городские головы, которые избирались гласными, а утверждались в должности в губернских и областных городах министром внутренних дел, а в остальных – губернатором[42]. Последний, в случае несогласия с решением городской думы, мог отменить ее постановление. Подобное произошло, например, во время выборов тюменского городского головы. 23 марта 1916 г. Тюменская городская дума избирала нового городского голову, вследствие чего тридцатью голосами «за» был избран бывший секретарь городской управы Н.А. Самотесов. Он не состоял гласным думы, а на выборах участвовал по доверенности своей жены. Согласно ст. 116 Городового положения «в должности городского головы и членов управы могут быть избраны не только гласные, но и другие лица, имеющие право голоса на городских выборах»[43]. Но тобольский губернатор не ут-

[40] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 95, 96. С. 448.

[41] *Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В.* Указ. соч. С. 68.

[42] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 118. С. 452.

[43] Там же. Ст. 116. С. 451–452.

вердил в должности тюменского городского головы Н.А. Самотесова по той причине, что «…доверенность на имущество жены дает право только на избрание в гласные без личного ценза». И если такое избрание состоится, избранный гласный может быть избран городским головой[44]. Тюменская городская дума постановила обжаловать в Сенате решение губернского правления. Как отмечал журнал «Городское дело», «многие в городе просто терялись в догадках по поводу этого неутверждения» и предполагали, что здесь могла сыграть свою роль принадлежность избранного городского головы к разночинным элементам[45]. В то же время без каких-либо претензий со стороны Енисейского губернатора в должности Ачинского городского головы был утвержден П.Ф. Усачев – «учитель из мещан», избранный городской думой 1 июня 1916 г. на срок до 1 января 1919 г.[46]

Таким образом, последнее слово на местном уровне всегда оставалось за губернатором. Кроме того, следует также отметить, что органы городского самоуправления не располагали ни средствами принуждения, ни юридическими возможностями для того, чтобы заставить население и учреждения выполнять их постановления. По Городовому положению 1892 г. глава города переходил в разряд чиновников и числился на государственной службе[47]. Это положение подтверждает и тот факт, что члены городского самоуправления (гласные, секретарь, писцы и др.) уходили в отпуск по распоряжению городской управы, а городской голова – по распоряжению губернатора. В городах с упрощенным городским самоуправлением городской староста также уходил в отпуск только после распоряжения губернатора[48].

Следует отметить, что действующее Городовое положение 1892 г., стремившееся к тому, чтобы подвести, насколько это возможно, городские учреждения под общие условия деятельности государственных учреждений и должностных лиц городского общественного управления приравнять к государственным чинов-

[44] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1188. Л. 153.
[45] Городское дело. 1916. № 11–12. С. 615.
[46] Сибирская мысль. 1916. 2 июля.
[47] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 121. С. 452.
[48] Там же. Ст. 122. С. 452.

никам, не могло игнорировать лежащего в самой их природе различия, в силу чего в нем говорилось не о том, что должностные лица города состоят на государственной службе, а о том, что они «считаются» состоящими на этой службе[49].

В компетенции городских голов был довольно широкий круг вопросов. Они отдавали распоряжения о созыве дум, под их руководством и под их ответственность готовилась повестка дня и печатались доклады к назначенным к слушанию в думе делам, только через посредство городского головы дума могла пригласить на свое заседание посторонних лиц, городской голова по своему усмотрению мог снимать с обсуждения вопросы, предназначенные к обсуждению в думе. Гласные, вносившие предложения в думу, были обязаны заранее, до заседания, известить городского голову[50].

В городах с упрощенной формой самоуправления городской староста также имел довольно разнообразные функции. В частности, он председательствовал в собрании городских уполномоченных, заведовал текущими хозяйственными делами, составлял проекты городских смет и всех прочих денежных счетов, составлял отчеты губернатору, в которых указывал средние цены на продукты первой необходимости. В его ведении также находились дела мещанского управления[51].

Все постановления городских дум можно квалифицировать по следующим критериям: 1) в зависимости от необходимости утверждения их правительственной властью, губернатором или министром; 2) по сфере регулирования, т. е. к какой отрасли городского хозяйства относилось по содержанию то или иное постановление; 3) по порядку принятия постановлений. Здесь имеется в виду кворум думских заседаний по тем или иным вопросам, требуемое большинство и вид (характер) голосования (закрытая или открытая подача голосов). Кворум, в свою очередь, зависел от количества гласных городской думы и от категории рассматриваемых в заседании думы дел.

---

[49] *Горенберг М.Б.* Очерки русского городового права // Право. 1915. 17 мая. Стб. 1468.

[50] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 67. С. 443.

[51] *Нардова В.А.* Самодержавие и городские думы в России… С. 71.

Городские думы сами определяли порядок производства дел, но при этом обязаны были соблюдать правила, установленные для общественных собраний в Общем Учреждении Губернском. Главной целью этих правил было пресечение нежелательных дебатов в общественных собраниях[52]. Поэтому под особым контролем правительственной администрации и ее местных государственных структур находились вопросы, выходящие за рамки «дозволенного» местному самоуправлению. Любые проявления общественно-политической инициативы, критики отдельных государственных структур и персон мгновенно и жестко пресекались.

Так, в частности, в октябре 1914 г. военный губернатор Забайкальской области сообщил Читинской городской думе: «Из отчета заседаний городской думы от 8 октября с.г. я нашел, что некоторые гласные позволили себе критиковать действия и распоряжения местной администрации, касающиеся назначения членов городской управы, а также обсуждать служебные их действия… Означенное постановление я приостанавливаю исполнением»[53]. В том же году он еще более жестко указал представителям городских самоуправлений Забайкальской области: «В последнее время в некоторых местностях городские думы позволили себе уклоняться в сторону общественно-политических суждений… Напоминаю о недопустимости постановки на обсуждение общеполитических вопросов и резолюций. За несоблюдение в указанном отношении требований закона городские головы будут привлекаться к ответственности»[54].

Городское самоуправление действовало под жестким контролем царской администрации. Городовое положение 1892 г. и последующие правительственные распоряжения ограничивали права городского самоуправления, ставили его в прямую зависимость от органов государственного управления. В частности, генерал-губернаторы и губернаторы обладали огромным влиянием

[52] *Лаптева Л.Е.* Региональное и местное управление в России (2-я половина XIX в.). М., 1998. С. 78–79.

[53] Цит. по: *Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я.* Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX вв.: Очерки истории. Владивосток, 2002. С. 102.

[54] Там же. С. 103.

на городские органы власти. В Городовом положении 1892 г., в частности, отмечалось, что «губернатор имеет право надзора за правильностью деятельности городского общественного управления»[55]. Функции губернатора были детально прописаны в статьях и параграфах Городового положения 1892 г. и фактически надзор губернской власти был заменен прямым вмешательством в городские дела. Так, например, все сколько-нибудь важные постановления городской думы должны были утверждаться губернатором или министром внутренних дел. В эту категорию попадали, в частности, постановления по вопросам о городском бюджете и сверхсметных расходах, о переложении натуральных повинностей в денежные, о муниципализации предприятий, об отчуждении городских имуществ, о займах и поручительствах, о размерах платы за пользование городскими предприятиями, о планировке города. Также губернатор имел право на приостановление, в случае нарушения закона, деятельности думы и управы[56]. Городской голова дважды в год отчитывался перед губернатором, прежде всего о смете доходов и расходов, о ценах, о сборе городских налогов[57].

Реальное положение дел показывало, что органы городского самоуправления не были самостоятельны даже в решении простых хозяйственных вопросов, в связи с тем, что губернатору впервые было предоставлено право «…производить ревизии управ и других исполнительных органов»[58]. Канцелярия губернатора была первой инстанцией, куда приходили ходатайства от городских дум, через губернатора осуществлялась вертикальная связь между городским самоуправлением и вышестоящими органами, генерал-губернатором и Министерством внутренних дел.

Таким образом, контрреформа 1892 г. существенно усилила влияние губернатора на городское самоуправление, практически лишив его самостоятельности. Многие современники писали, что «реформа 1892 года превратила городскую управу в коллегию выборных чиновников, подчиненных губернским вла-

[55] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 11. С. 435.
[56] Там же. Ст. 78. С. 444.
[57] Там же.
[58] Там же. Ст. 101. С. 449.

стям, а думу – в простой совет при управе»[59]. Сибирские газеты также критиковали сложившуюся практику: «Городское самоуправление сделалось не "самоуправляющейся", а «управляемой единицей»[60].

Опеку и надзор за деятельностью городского самоуправления должно было осуществлять губернское по городским делам присутствие, которому было предоставлено в определенных законом случаях обсуждение законности и правильности постановлений и распоряжений органов городского самоуправления[61]. Подчинялось оно непосредственно губернатору, сам губернатор его и возглавлял. В состав присутствия входили губернатор, вице-губернатор, городской голова, окружной прокурор. Решения присутствия были обязательны к исполнению только при рассмотрении им постановлений городских дум, которые губернатор приостанавливал как несогласующиеся с законом или, если они состоялись с нарушением круга ведомства, пределов власти и порядка действий общественного управления. К тому же, решение присутствия вступало в силу только тогда, когда не встречало протеста со стороны губернатора[62].

Деятельность органов городского самоуправления значительно теряла свою эффективность из-за крайне недемократичной системы представительства в них. От участия в выборах были отстранены широкие слои населения, а право принимать участие в общественном управлении было предоставлено наиболее состоятельным горожанам (дворянам, крупной торговой и промышленной буржуазии), способным, по мнению царской администрации, организовать эффективную работу органов городского самоуправления и вместе с тем исключить возможность какой-либо оппозиционности самодержавию[63].

---

[59] *Бердников Л.П.* Вся Красноярская власть: Очерки истории местного управления и самоуправления (1822–1916). Факты, события, люди. Красноярск, 1995. С. 182.

[60] Енисей. 1905. № 5.

[61] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 12. С. 436.

[62] Там же. Ст. 80, 84. С. 446.

[63] *Кускашев Д.В.* Исторический опыт деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии в социально-хозяйственной сфере (1870–1914 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Абакан, 2003. С. 104.

Городовое положение 1892 г. вместо налогового ценза вводило значительно повышенный имущественный ценз, предоставив избирательное право лицам, состоявшим в русском подданстве и владеющим не менее одного года в пределах города недвижимым имуществом стоимостью от 300 до 3000 р. в зависимости от статуса города. Кроме физических лиц избирательное право на тех же основаниях было предоставлено правительственным, благотворительным, научным и учебным заведениям. Право голоса на городских выборах получили также лица, учреждения, общества, товарищества и компании, содержавшие в пределах города торгово-промышленные предприятия[64]. Но, несмотря на это, даже из достаточно имущих слоев, многие, в их числе образованные и общественно активные люди, не получили избирательного права, так как не владели недвижимостью и проживали в наемных квартирах. К этой категории, так называемых квартиронанимателей, относились представители интеллигенции, государственные служащие и т. п.

Избирательный закон также расширил категорию лиц, лишенных избирательного права, включив в нее дополнительно состоявших под гласным надзором полиции, содержателей и сидельцев винных лавок и питейных домов, а также тех, за которыми числилась недоимка свыше полугодового оклада городских сборов. Кроме того, в выборах не могли принимать участие председатель и члены местного по земским и городским делам присутствия, местные чины прокурорского надзора, лица, занимающие полицейские должности в губернии, купцы и домовладельцы евреи, за исключением городов, расположенных в черте еврейской оседлости, владельцы винных лавок и питейных домов, военные, женщины и ряд других категорий граждан[65].

Изменения в избирательном законе, которые вносило правительство еще в 90-х гг. XIX в., должны были устранить от участия в выборах малообеспеченные слои городского населения, в результате чего в состав гласных должны были войти люди с бо-

[64] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 24. С. 438.

[65] *Кускашев Д.В.* Исторический опыт деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии… С. 104; История общественного самоуправления в Сибири… С. 66.

лее высоким не только имущественным, но и образовательным уровнем. Поэтому правящие круги проявляли большую заинтересованность в получении самых детальных сведений о результатах выборов в органы общественного управления. Губернаторы должны были предоставлять в Хозяйственный департамент МВД сведения о личном составе городских дум по специальной форме, включающей графы о вероисповедании, сословии, чине и звании, образовании, возрасте, имуществе гласных и т. д. Причем по каждой городской думе сообщались не сводные данные, а поименные списки гласных с перечнем указанных сведений.

Выборы в органы городского самоуправления осуществлялись путем тайного голосования. Списки избранных гласных и кандидатов к ним вместе с выборными листами в течение двух суток с момента выборов должны были предоставляться губернатору[66]. Ему же подавались жалобы на неправильно составленные списки и нарушения, допущенные при производстве выборов[67]. Собрание избирателей считалось правомочным, если количество явившихся на выборы избирателей превышало число подлежащих к избранию гласных думы. Процедура выдвижения кандидатов в гласные специально не оговаривалась. Как правило, кандидатуры выдвигались перед началом голосования. Любой избиратель мог предложить в гласные неограниченное число кандидатур, в том числе и свою собственную. Избранными в гласные считались лица, получившие наибольшее число голосов, хотя оно и не достигало 1/2 участвовавших в выборах (относительное большинство). Забаллотированный при выборах гласный мог баллотироваться в кандидаты к гласным.

Весь контроль за проведением выборов возлагался на губернатора, в связи с чем администрация активно использовала предоставленное законом право контролировать процесс формирования нового состава органов городского самоуправления. Если губернатором усматривалось нарушение законного порядка на городских выборах, все материалы о нарушениях передавались им на рассмотрение губернского по земским и городским делам присутствия, которое, в свою очередь, было наделено пол-

[66] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 48. С. 440.
[67] Там же. Ст. 37, 50. С. 439, 440–441.

номочиями отмены результатов выборов[68]. В связи с этим участились случаи неутверждения избранных в думы и управы гласных, городских голов, председателей комиссий и др. Как полагает А.В. Литягина, такие факты происходили из-за повышенного внимания администрации к доносам окружного исправника, прокурора и других заинтересованных лиц о поведении кандидатов, их моральном облике, а также в связи с нарушением Городового положения 1892 г. и т. д.[69] Так, например, Общее присутствие Тобольского губернского управления от 31 декабря 1916 г. признало постановление Тобольской городской думы от 20 декабря 1916 г. по выборам городского головы «...состоявшимся с нарушением правил Городового положения», а потому отменило его, так как, во-первых, из постановления думы не видно, какое число гласных состояло в думе в момент выборов и сколько человек явилось на заседание, в силу чего нельзя сказать был ли правомочным состав собрания думы 20 декабря; во-вторых, на заседании городской думы 20 декабря 1916 г. при выборе лиц на должность городского головы «...имели место разные прения и некоторые другие действия», которые «...недопустимы по правилам и духу Городового положения»[70].

В Красноярске в результате выборов городского головы в декабре 1914 г. были представлены две кандидатуры: П.С. Троицкий и С.И. Потылицын, который и исполнял обязанности главы города. Оба они получили почти равное количество голосов, «но первый несколько больше». В связи с этим дума постановила считать избранным Троицкого и представила его к утверждению. Исполняющий должность енисейского губернатора Писаренков приостановил данное представление и внес вопрос в общее губернское присутствие, усмотрев незаконность постановления в том, что «дума представила к утверждению одного, а не обоих избранных»[71]. Городская дума на заседании 8 января 1915 г. приняла решение «обжаловать решение общественного присут-

[68] *Кускашев Д.В.* Исторический опыт деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии … С. 105.

[69] *Литягина А.В.* Городское самоуправление Западной Сибири… С. 16.

[70] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1097. Л. 227–228.

[71] Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 2. С. 18.

ствия в Сенате»[72]. В Троицкосавском городском самоуправлении (Забайкальская область. – *О.Ч.*), в результате состоявшихся выборов городского головы на четырехлетие 1915–1918 гг., были избраны Коковин и в должности старшего члена управы, замещающего городского головы, Барбот де-Марни. Однако иркутский губернатор не нашел возможным утвердить эти две кандидатуры, вследствие чего были назначены повторные выборы[73].

Новый избирательный ценз оказался настолько высоким, что количество избирателей сократилось в несколько раз[74]. Поэтому мизерное число лиц, на которые формально распространялось избирательное право, и низкий удельный вес принимаемых участие в выборах создали трудности в формировании органов общественного управления. Практически полностью состав дум нигде не удавалось укомплектовать[75]. Во многих городах Сибири городские думы начинали свою деятельность с недобором гласных и кандидатов к ним, в связи с чем назначались дополнительные выборы. В частности, на выборах гласных в Барнаульскую городскую думу на четырехлетие 1915–1918 гг. старались избегать выбирать некоторых бывших «отцов города». Взамен их подавляющее большинство избирателей выбирало людей с образовательным цензом или зарекомендовавших себя в качестве общественных деятелей. Однако таких лиц не хватило, и в итоге пришлось назначить дополнительные выборы, которые состоялись 14 декабря 1914 г. При этом против «прогрессивно-настроенных» избирателей домовладельцы-выборщики попытались заранее наметить список желательных гласных думы и кандидатов к ним. Но в итоге список не был составлен, так как «…некого выбирать при существующей системе выборов»[76].

---

[72] Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 2.С. 19.

[73] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 1–2. С. 36.

[74] *Нардова В.А.* Органы городского самоуправления в системе самодержавного аппарата власти в конце XIX – начале XX в. // Реформы или революция? Россия, 1861–1917: Матер. междунар. коллоквиума историков. СПб., 1992. С. 57–58.

[75] *Нардова В.А.* Самодержавие и городские думы в России… С. 127.

[76] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 1–2. С. 35.

Несовершенная техника голосования не только занимала слишком много времени, но и была причиной разного рода злоупотреблений. Не существовало никакого контроля за правильностью опускания шаров, которые избиратель мог с легкостью утаить с тем, чтобы отдать несколько голосов за одного кандидата. Во время выборов иногда возникали конфликтные ситуации, требующие вмешательства администрации. Так, во время выборов в Омскую городскую думу в апреле 1914 г. перед баллотировкой избирателю Александру Михайловичу Шахлину было предложено отказаться от участия в выборах «...ввиду того, что против него возбуждено судебное преследование за незаконные поступки по службе в Городском общественном банке». Но в связи с тем, что городская управа не получила уведомления о том, что А.М. Шахлин находится под следствием, городской голова В.А. Морозов допустил его к участию в выборах[77]. Позже, 3 июня 1914 г., Акмолинское областное по городским делам присутствие постановило признать участие А.М. Шахлина в городских выборах незаконным и исключить его из избирательных списков, что не повлияло на выборное производство, так как «...участие Шахлина в выборах на ход таковых не имело никакого влияния»[78]. После того, как началась баллотировка, произошел новый инцидент. Избиратель Михаил Клементьевич Клементьев был пойман на том, что начал вторично баллотироваться, в связи с чем карточки с фамилиями баллотирующихся лиц были сняты и затем поставлены на баллотировку заново[79].

Результаты городских выборов могли быть обжалованы в установленном законом порядке. Круг вопросов, служащих основанием для подачи жалобы, нормами Городового положения не был ограничен, что в ряде случаев приводило к подаче необоснованных жалоб. Согласно ст. 50 Городового положения и указа Правительствующего сената, жалобу на нарушения, допущенные при выборах, могло подать любое принимавшее участие в выборах как частное, так и юридическое лицо в течение 7 дней со дня

[77] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 227. Л. 312.
[78] Там же. Л. 378.
[79] Там же. Л. 312.

окончания выборов[80]. В некоторых городах Сибири, где проходили выборы в городские думы на четырехлетие 1914–1918 гг., были факты обжалования итогов выборов гласных. Сразу две жалобы были направлены на имя томского губернатора от избирателей И.М. Петрова и Н.Е. Стафеевского о нарушениях, которые имели место во время выборов в Барнаульскую городскую думу 30 ноября и 14 декабря 1914 г. Первый просил признать выборы неправильными, «...поскольку перед выборами отдельных лиц о них сообщались подробные, как бы рекомендательные сведения», указывал на неправильность в подсчете шаров и др. В свою очередь Н.Е. Стафеевский заявлял, что все избранные лица не будут блюсти интересы населения города и работа их будет непродуктивна, а потому просил выборы признать недействительными[81]. Но 26 февраля 1915 г. барнаульский городской голова получил уведомление о том, что выборы гласных в городскую думу томским губернатором утверждены полностью[82].

Таким образом, нарушение законодательства о выборах проявлялось не только в неправильно составленных списках избирателей, но и в ошибках, а порой и злоупотреблениях во время самой процедуры проведения выборов.

В основном нарушения в ходе выборов в органы городского самоуправления были обусловлены следующими причинами. Во-первых, – низкой правовой культурой лиц, ответственных за организацию и проведение выборов. Во-вторых, – рост численности городского населения обусловливал соответственно и увеличение числа избирателей. Это затрудняло проведение выборов в одном избирательном собрании и требовало разделения города на избирательные участки. В-третьих, – наряду с Городовым положением порядок производства выборов регулировался другими правовыми актами, в частности, указами, постановлениями и разъяснениями Правительствующего сената, циркулярами правительства, указами императора и т. д. Многочисленность, противоречивость и отсутствие систематизации правового материала, связанного с выборами в органы городского самоуправления,

[80] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 50. С. 440–441.
[81] Жизнь Алтая. 1915. 14 янв.
[82] Там же. 27 фев.

требовали более тщательного его упорядочения и, в конечном итоге, внесения соответствующих изменений и дополнений в само Городовое положение 1892 г.

Первая мировая война обусловила дополнительные сложности в работе органов городского самоуправления. Чтобы заседание городской думы состоялось, по закону требовалось присутствие: в городах, где гласных не более 40 – половины общего числа; в других – не менее 1/3; чрезвычайные собрания признавались действительными при любом числе гласных[83]. Существенный недобор гласных и неизбежная в течение выборного четырехлетия их убыль (например, смерть гласного, отказ от звания быть гласным, утрата ценза, переход на другую службу, мобилизация гласных в действующую армию и другие обстоятельства) нередко приводили к тупиковым ситуациям, поскольку для принятия постановлений по наиболее важным делам требовалось присутствие не менее 2/3 гласных от количества, определенного ст. 71 Городового положения[84]. Поэтому положение, включенное в закон 1892 г. и допускавшее в нарушение принципа выборности назначение гласных, стало сразу актуально применяться. Знаменательно, что в случае избрания менее 2/3 положенного числа гласных министр внутренних дел лишь пополнял в городских учреждениях до требуемого количества из числа прежних гласных, причем строго в порядке снижения количества полученных при выборах голосов[85].

Кроме того, согласно ст. 59 Городового положения, если кто-либо из гласных в течение срока, на который он был избран, утратит право участия в выборах или откажется от звания гласного, то он признавался выбывшим и заменялся до истечения выборного срока старшим по числу избирательных голосов кандидатом[86]. Например, уже к 1 сентября 1915 г. из первоначального состава Ишимской городской думы, в которую входили 26 гласных и 20 кандидатов к ним, осталось 25 гласных и 16 кандидатов. В Тюменской городской думе из 35 гласных и 7 кандидатов

[83] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 70. С. 443.
[84] Там же. Ст. 71. С. 443–444.
[85] Там же. Ст. 54. С. 441.
[86] Там же. Ст. 59. С. 441.

осталось соответственно 34 и 3, в Курганской городской думе из 40 гласных и 8 кандидатов осталось 37 и 4[87]. К началу 1917 г. недостаток гласных в городских думах стал еще более заметным. 6 февраля 1917 г., в частности, курганский городской голова доносил тобольскому губернатору, что «с выбытием из состава городской думы значительного числа гласных, за призванием на военную службу по мобилизациям (7 человек), а также по другим причинам, – за последнее время представляется затруднительным и почти невозможным решать важнейшие вопросы, требующие наличности полного кворума», в связи с чем городская дума ходатайствует «о разрешении исчислять 2/3 при решении важнейших вопросов, исходя из наличного состава гласных городской думы, то есть в настоящее время из 34-х, а не из первоначального их числа – 40 человек» либо, если это возможно, произвести дополнительные выборы пяти гласных и одного кандидата к ним[88].

В состав Иркутской городской думы на предстоящий четырехлетний срок 1914–1917 гг. было избрано 60 гласных и 12 кандидатов к ним, из которых к началу 1917 г. осталось 58 гласных и 1 кандидат. За время существования думы этого созыва от звания гласного отказалось 6 человек, не посещали заседания думы вследствие призыва в войска и отъезда из Иркутска 3 человека, очень редко посещали заседания по неизвестным причинам 9 человек и т. д. Таким образом, только 40 гласных посещали городскую думу[89]. При этом в некоторых случаях правительство могло дать разрешение на проведение до истечения четырехгодичного срока дополнительных выборов.

Одним из основных принципов местного самоуправления традиционно считается принцип выборности его органов. Легитимность самоуправления, то есть законность, признание и поддержка этого института со стороны горожан во многом определяется количеством населения, не только обладающего избирательным правом, но и реально использующего это право.

Рост городского населения в Сибири еще больше обострил проблему немногочисленности избирателей, которая усугубля-

[87] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1280. Л. 7, 10, 21.
[88] Там же. Д. 1174. Л. 304.
[89] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5106. Л. 167об.

лась к тому же низкой избирательной активностью последних. Не все горожане пользовались предоставленным им правом участвовать в выборах органов городского самоуправления. Серьезных изменений в избирательной активности тех, кто обладал этим правом по Городовому положению 1892 г., к началу Первой мировой войны, по сравнению с началом 1900-х гг., в городах Западной Сибири, в отличие от восточносибирских городов не произошло. Так, если в выборах на четырехлетие 1901–1905 гг. в органы городского самоуправления в Западной Сибири участвовало в среднем 30 %[90], а в Восточной Сибири от 4 до 6 % избирателей[91], то в выборах на четырехлетие 1914–1918 гг. этот показатель составлял 28,4 и 22,5 % соответственно[92]. Это же подтверждают и городские выборы в Енисейской губернии 1914–1915 гг., где избирательная активность варьировалась от 10,7 % в Канске до 30,6 % в Ачинске (в среднем 20,6 % – *О.Ч.*)[93].

Одной из причин пассивного отношения избирателей, как отмечалось выше, была далеко несовершенная избирательная процедура, так как участие в выборах занимало слишком много времени. Свою роль играло и то обстоятельство, что городские управы, которые отвечали за подготовку и проведение выборов, зачастую не принимали никаких мер к тому, чтобы привлечь к участию в выборах всех избирателей. В частности, в Кургане о выборах в городскую думу население было извещено достаточно поздно, что стало «…неожиданностью и сюрпризом не только для

[90] *Меренкова Е.Ю.* Организация, полномочия и деятельность городского самоуправления в Западной Сибири... С. 17.

[91] *Лонина С.Л.* Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири… С. 96.

[92] Подсчитано по: РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 126; Там же. Ф. 1288. Оп. 25. 1913. Д. 72. Л. 2–206; ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 227. Л. 199, 312; Там же. Д. 292. Л. 11; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1188. Л. 20, 37; Там же. Д. 1174. Л. 36–37, 44; Там же. Д. 1097. Л. 14–16, 21; Там же. Ф. И-352. Оп. 1. Д. 2084. Л. 1; Памятная книжка Тобольской губернии на 1915 г. С. 41; Календарь-справочник городского деятеля на 1914 г. С. 174, 177, 180; *Черепов А.И.* Барнаул. Барнаул, 1955. С. 31; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 37; Там же. № 11–12. С. 46, 49; Курганское слово. 1914. 31 авг.; Иркутская жизнь. 1916. 20 июля; Сибирская жизнь. 1915. 1 марта; Там же. 23 мая.

[93] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5926. Л. 108; Там же. Ф. 749. Оп. 1. Д. 22. Л. 15; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 11–12. С. 46.

рядового обывателя, но и для гласных думы, которые до последнего времени о том ничего не знали»[94]. Зачастую отсутствовала предвыборная агитация, в связи с чем многие избиратели не имели никакого представления о кандидатах в гласные городских дум, поэтому или совсем не являлись на выборы, или покидали избирательное собрание до их окончания. «Текучесть» избирателей во время проведения выборов была распространенным явлением. Ко всему этому можно прибавить равнодушное отношение части городских жителей к общественным делам, а также то, что ряд избирателей, в связи со своей предпринимательской деятельностью, несмотря на назначение выборов, уезжали из города или же просто напросто не были допущены к выборам по различным причинам. Так, например, перед выборами в Енисейскую городскую думу на 1915–1918 гг. из приблизительно 1000 домовладельцев только 307 человек удовлетворяли требованиям закона (имущественный ценз не ниже 300 руб.), причем более 1/3 из них – недоимщики, лишавшиеся права голоса на выборах и прав избрания в гласные. Фактически только чуть более 200 человек могли осуществить свое избирательное право, но из них следует исключить лиц женского пола, не имеющих права личного участия в выборах, и лиц, подвергшихся ограничению в правах по суду, а также абсентеистов (люди, имеющие избирательные права, но не участвующие в выборах)[95]. Хотя впоследствии в местной печати отмечалось, что «надо отдать дань удивления тому дружному и серьезному отношению к выборам, какое на этот раз проявили избиратели»[96].

Та же ситуация наблюдалась и на городских выборах в Канске, где право участвовать в них получило 374 человека. Однако, как отмечали современники, «при обычном абсентеизме избирателей, на выборы можно ожидать 80–100 человек»[97], хотя таковых было почти в 2 раза меньше (40 человек – *О.Ч.*).

В то время, когда еще разрабатывался избирательный закон 1892 г., ставка царского правительства на свою социальную

[94] Курганское слово. 1914. 22 авг.

[95] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 37.

[96] Там же. № 11–12. С. 49.

[97] Там же.

опору – дворянство – была неслучайной. По замыслу властей, это должно было качественно улучшить состав органов городского самоуправления. Однако кардинально изменить сословный состав городских дум после принятия нового Городового положения 1892 г. не удалось. Сословный состав органов городского самоуправления в различных городах не был одинаков и зависел во многом от функционального назначения того или иного города[98].

Категория дворян и чиновников была достаточно широко представлена в Омской городской думе, на которую приходилась почти половина всего состава думы. Это было следствием того, что омские чиновники, по данным на 1914 г., составлявшие всего 1,6 % городского населения[99], были самыми крупными владельцами недвижимой собственности. Преобладание дворян и чиновников было характерно для Тобольской (34,3 % от общего состава думы)[100] и Барнаульской (25 %)[101] городских дум. В некоторых городах Енисейской губернии дворянам и чиновникам удалось сохранить свои позиции. В частности, в Красноярске, Минусинске, Ачинске и Енисейске на выборах в 1914–1915 гг. они получили 22, 17,5 и 15,4 % мест соответственно[102]. В Курганской городской думе, наоборот, наиболее значительную часть составляли гласные из купцов (42,5 %), что во многом объяснялось сложившимся в городе устойчивым слоем гильдейского купечества, которое в основном и отвечало здесь избирательному цензу[103]. Одновременно с этим сохранялась тенденция «демократизации» городских дум. Совокупный удельный вес мещан, крестьян и других слоев населения (к которым можно отнести врачей, учителей, инженеров, техников, присяжных поверенных и др.), среди городских гласных занимал довольно прочные позиции практически во всех городах Сибири: Тобольской (37,1 %), Омской (31,6 %),

[98] История общественного самоуправления в Сибири… С. 65.

[99] Обзор Акмолинской области за 1914 год. Ведомость № 1. С. 2–3.

[100] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1097. Л. 144–159.

[101] *Черепов А.И.* Указ. соч. С. 31.

[102] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 37; Сибирская жизнь. 1915. 1 марта.

[103] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1174. Л. 160–169; Курганское слово. 1914. 31 авг.

Новониколаевской (62,5 %), Барнаульской (45 %), Красноярской (52,5 %), Канской (80 %), Минусинской (80 %), Ачинской (73,1 %), Енисейской (61,5 %) городских думах[104]. Так, например, в состав Енисейской городской думы на выборах 30 ноября 1914 г. при подавляющем большинстве избирательных голосов прошли «интеллигентные силы», из которых 6 человек были с высшим и 2 – с законченным средним образованием, 12 – с образованием в пределах 4 классов гимназии и 5 – с домашним образованием[105]. Как отмечала впоследствии газета «Сибирская жизнь», «...трудно сказать, какие мотивы руководили избирателями при настоящих выборах. Может быть, это было признание неспособности старой думы в разрешении вопросов сложного городского хозяйства и желание испытать, каковы в этом деле окажутся новые интеллигентские силы, может быть, что-то другое»[106]. В то же время состав Мариинской городской думы в июле 1916 г. «явился шагом назад». Как отмечал современник: «В ней не видно ни достаточного количества интеллигентных людей, ни ярких, колоритных фигур из обывателей. Поэтому и новому составу городской думы будет не под силу трудные задачи организации расстроенного городского хозяйства»[107]. Тобольская городская дума состояла более, чем на треть из гласных, принадлежащих к демократическим слоям населения, что соответствовало преобладанию среди городских жителей представителей мещанского сословия (около 54 % всего городского населения)[108], большая часть которых имела недвижи-

[104] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1097. Л. 144–159; Там же. Д. 1174. Л. 160–169; ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 227. Л. 441–455; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5926. Л. 108; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 37; Там же. № 11–12. С. 46, 49; Там же. 1915. № 6. С. 62; Обзор Иркутской области за 1914 г. Иркутск, 1916. С. 34; Курганское слово. 1914. 31 авг.; Сибирская жизнь. 1915. 1 марта; *Черепов А.И.* Указ. соч. С. 31; История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX в. С. 69.

[105] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 11–12. С. 49; Сибирская мысль. 1915. 1 марта.

[106] Сибирская жизнь. 1915. 1 марта.

[107] Там же. 1916. 23 июля.

[108] *Гончаров Ю.М.* Сословный состав городского населения Западной Сибири во второй половине XIX – начале XX в. // Города Сибири XVIII – начала XX вв.: сборник научных статей / под ред. В.А. Скубневского. Барнаул, 2001. С. 52. URL: http://hist.dcn-asu.ru/gorsib/36-64.html (дата обращения: 20.04.2009 г.)

мость, отвечавшую цензовым требованиям. В то же время в Омске они составляли всего лишь около 31 %, а в Новониколаевске – 26 % жителей (23 тыс. человек)[109]. Таким образом, если в административных центрах Сибири, таких как Омск, Тобольск, среди гласных городских дум достаточно сильными были позиции дворян и чиновничества, то в торгово-промышленных городах (Курган, Барнаул, Минусинск, Канск и др.) – купцов и мещан.

С каждыми новыми выборами в городские думы происходило обновление состава последних, то есть в думу приходили люди, впервые использующие право быть гласными в связи с достижением необходимого возраста, имущественного ценза и т. д. Стоит отметить, что если в 90-х гг. XIX в. обновляемость состава городских дум была относительно невысокой (в Барнауле, например, 87,5 % всего состава были гласные с большим опытом работы)[110], то в последующие годы всё большее число гласных, ранее не работавших в думах, избирались в них.

В большинстве сибирских городов обновление состава городских дум составляло свыше 30 %. Например, выборы в Омскую городскую думу в апреле 1914 г. обновили ее состав на 37 %, в то время как гласные, которые избирались неоднократно, составили 63 % от общего состава городской думы. Курганская городская дума в августе 1914 г. обновилась почти на половину, Тобольская городская дума в марте 1914 г. обновилась на 34,3 %[111]. На общем фоне были и определенные исключения. В Верхнеудинске, например, 8 февраля 1915 г. проводились выборы гласных городской думы на 1915–1918 гг., в результате чего в состав думы вошли всего 7 новых гласных (19,4 % от общего состава думы): Легков (врач) (городской голова с 1915 по 1917 гг. – *О.Ч.*), Бачалдин (рыбопромышленник), Волков (подрядчик плотничных работ), Китаев (акцизный надзиратель), Семенов, Чирков и Белоусов (домовладельцы). Городской голова Титов и кандидат в гласные Козу-

[109] *Гончаров Ю.М.* Сословный состав городского населения Западной Сибири… С. 52; *Горюшкин Л.М., Бочанова Г.А., Цепляев Л.Н.* Новосибирск в историческом прошлом (конец XIX – начало XX в.). Новосибирск, 1978. С. 286.

[110] *Литягина А.В.* Городское самоуправление Западной Сибири... С. 18.

[111] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 227. Л. 272; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1174. Л. 161; Там же. Д. 1097. Л. 144–159; Курганское слово. 1914. 31 авг.

лин прошли в думу при поддержке заудинских казаков и части служащих городской управы[112].

Таким образом, Первая мировая война еще заметнее выявила недостатки правового положения городов в рамках существовавшего Городового положения 1892 г. Оно было направлено на подчинение института самоуправления принципам самодержавного государства, а также было лишено таких основополагающих элементов, как независимость в пределах очерченного круга задач и избираемость на демократических началах. Такие условия привели к жесткому административному и политическому контролю не только за законностью, но и за целесообразностью его деятельности, к слиянию работы распорядительного и исполнительного органов, бюрократизации деятельности и излишней централизации в системе управления городским хозяйством, отсутствию контроля со стороны населения за деятельностью органов городского самоуправления и др. Это превращало городское самоуправление в часть бюрократической системы управления в стране.

В начале XX в. социальный состав городского самоуправления постепенно меняется, что связано с процессом размывания сословий, характерным для этого периода. Теперь на первый план выходит имущественная состоятельность. В большинстве сибирских городов лидирующие позиции в органах городского самоуправления удерживали мещане и купцы. Такой социальный состав органов городского самоуправления приводил к двойственной ситуации: с одной стороны, купцы и мещане с неохотой отвлекались от своих дел для участия в выборах, с другой – они были заинтересованы в развитии города, о чем свидетельствует их активность в ходе избирательных компаний.

Надежда на то, что чрезвычайные обстоятельства, вызванные военным временем, инициируют законодательное творчество, ускорят прохождение законопроектов о местном самоуправлении в Государственной думе, дадут возможность организованной общественности пополнить пробелы, обнаруженные в деятельности городских управлений, не оправдались. Но, несмотря

[112] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 1–2. С. 36.

на это, Первая мировая война способствовала повышению значения городских самоуправлений в глазах населения, популяризовала муниципальные задачи и проявила с полной очевидностью необходимость коренных реформ.

1.2. Формирование органов городского самоуправления по постановлению Временного правительства: структура и компетенция

Первая мировая война стала проявлением системного кризиса монархии. Это как никто ощутили на себе органы местного самоуправления. Основной проблемой для тыла страны стал продовольственный кризис, который особенно обострился к зиме 1916–1917 гг. В годы войны усилилась тенденция перехода государственных функций в руки местного самоуправления. Этот процесс мог иметь лишь два сценария. По первому, – местное самоуправление полностью подменяло бы собой государство и становилось творческой базой для формирования новых политических структур, на основе, например, Всероссийского союза городов или более мощной организации, такой как Земгор, тем самым, осуществляя реформаторский путь перехода государства на демократические рельсы. Второй сценарий, получивший свое развитие в 1917 году, вел к полному краху государства, всех его основ, наработанного опыта государственного строительства и шанса создания общегражданского демократического государства[113].

Февральская революция 1917 г. стала этапом качественного изменения во взаимоотношениях власти и самоуправления. Общегосударственный кризис, вызванный следствиями затяжной войны, хозяйственной разрухой и революционными событиями в Петрограде в феврале 1917 г., который не смогло предотвратить царское правительство, привел к тому, что Государственная дума в лице Временного комитета взяла в свои руки управление страной с целью создания власти, пользующейся доверием общества.

---

[113] *Белоусов Р.А.* Эволюция и реформы местных органов власти в России. М., 1996. С. 51.

Вариант прихода к власти в результате революции сильного либерально-буржуазного правительства вполне устроил многих, а консервативные деятели ощущали себя в изоляции и считали какое-либо противодействие бесполезным. Именно этим можно объяснить поведение большинства гласных городских дум в условиях начавшейся революции.

Новая власть в лице Временного правительства видела свою опору в демократизированной системе общественного самоуправления городов и земств. А органы самоуправления, в свою очередь, ожидали от новой власти расширения своей правовой базы. Российская действительность 1917 г. продемонстрировала, с одной стороны, крайнюю нестабильность политической системы, политическое бессилие различных российских и региональных союзов городов, часто не имеющих и малейшей возможности повлиять на принимаемые правительством (и тем более советами) решения, а с другой – крайнюю пассивность граждан «самоуправляющихся» сообществ.

В Сибирь сведения о состоявшейся революции приходили с опозданием, к тому же телеграммы из центра, пока исход восстания не определился, задерживались местными властями, стремившимися не допустить распространения революции. С получением известий из столицы народ, нуждающийся в руководстве, как отмечает Г.А. Герасименко, «потянулся к тем учреждениям, которые были в наличии, существовали на деле и хоть в какой-то степени зарекомендовали себя в политической жизни»[114]. Как правило, это были именно городские думы, тем более что и председатель Государственной думы М.В. Родзянко, и премьер-министр Г.Е. Львов свои телеграммы в провинцию адресовали в первое время городским головам, что на местах рассматривалось как свидетельство поддержки.

Весть о падении самодержавия была воспринята как сигнал к действиям по усилению влияния местного самоуправления в обществе. Думы губернских городов Сибири, оставшиеся в результате революции единственными легитимными, действующими органами управления в городах, получив с опозданием извес-

[114] *Герасименко Г.А.* Народ и власть (1917 год). М., 1995. С. 31, 34.

тия о событиях в столице, фактически должны были оперативно решить, признавать или нет ту революционную власть, которая уже победила в Петрограде и Москве. От этого решения зависело направление всех дальнейших действий на местах.

Как правило, вначале весть о революции обсуждалась в узком кругу руководства губернии в присутствии городского головы, которые, посовещавшись с представителями общественности и дождавшись момента, когда ситуация в столицах прояснялась, принимали принципиальное решение о признании происшедшего переворота. Причем поддержка революционных выступлений со стороны местных властей уездных городов для центра была уже не так важна. Сведения о революции достигали уездов, как правило, с опозданием, противопоставлять себя местным губернским властям и центру в уездах не собирались, поэтому зачастую признание новой власти гласными носило формальный характер.

После обнародования телеграмм из Петрограда во всех городах Сибири созывались экстренные (чрезвычайные) расширенные заседания городских дум с участием общественности. В Западной Сибири они проходили в основном 2 марта 1917 г., в Восточной Сибири – 3 марта. Помимо того, что на этих заседаниях гласные выражали доверие и всемерную поддержку новому правительству, принимались решения о разоружении полиции, отстранении наиболее одиозных фигур в губернском руководстве, на них из гласных городских дум и представителей различных учреждений и организаций создавались общественные комитеты.

Публицист Д. Гремяченский, анализировавший хронику революционных событий в муниципалитетах России, и другие современники отмечали «единодушие и единообразие форм, в которых протекало начало революции..., отсутствие жертв и полное сохранение порядка, торжественную, объединяющую всех радость»[115]. Мирная смена власти на местах во многом была заслугой городских самоуправлений и муниципальных деятелей, особенно в столицах и губернских городах. Думы играли роль тех организационных форм, вокруг которых происходило сплочение общественно-активных сил в дни революции, на базе ко-

[115] Известия Московской городской думы. 1917. № 3–4. С. 103.

торых происходило формирование общественных исполнительных комитетов.

В Сибири общественные комитеты назывались по-разному: в Омске – Коалиционный комитет, в Тобольске – Комитет общественного спасения, в Красноярске – Комитет общественной безопасности (далее КОБ. – *О.Ч.*), в Томске и Новониколаевске – Комитет общественного порядка и безопасности, в Барнауле и Енисейске – Комитеты общественного порядка (далее КОП. – *О.Ч.*), в Иркутске – Комитет общественных организаций (далее КООрг – *О.Ч.*) и др. Эти общественные организации возникали везде и всюду: на уровне губернии, уезда, города, волости, отдельных заводов, сел и деревень, которые стали первым опытом подлинной демократии на региональном уровне[116].

Фактически эти комитеты, где представители цензовых дум оказывались в меньшинстве, при всеобщей поддержке получали власть в свои руки. После этого центр общественной жизни быстро перетекал в комитеты, политическая роль и значение цензовых дум резко снижалась. Конечно, на местах имели место свои особенности.

В Ишиме, Кургане, Татарске, Таре и Петропавловске общественные комитеты создавались городскими думами. В Тюмени, Омске, Красноярске и Енисейске собрания и совещания гласных городских дум и представителей общественных организаций, принявшие решения об образовании Временных комитетов, были созваны городскими управами. В Новониколаевске, Ачинске, Иркутске, Балаганске и Верхнеудинске инициативу созыва собраний взяли на себя политические ссыльные, в Тобольске, Барнауле и Чите – правления кооперативов, в которых еще до революции прочно обосновались эсеры и меньшевики. В Тюкалинске, Туринске, Ялуторовске, Минусинске, Киренске решения о создании комитетов приняли собрания граждан города, а в Якутске и Верхоленске – городские народные митинги[117].

---

[116] *Дробченко В.А.* Общественно-политическая жизнь Томской губернии (март–ноябрь 1918 г.): автореф. дис. … канд. ист. наук. Томск, 2009. С. 16.

[117] *Бабикова Е.Н.* Двоевластие в Сибири. Томск, 1980. С. 63; *Агалаков В.Т.* Киренский уезд Иркутской губернии в 1917–1920 гг.: Изучение истории провинциальной России. Иркутск, 1994. С. 6; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 6. Л. 13.

В Омске в созданный Коалиционный комитет вошли промышленники, торговцы, домовладельцы, представители партии кадетов и эсеров. Председателем комитета был избран кадет Н.А. Филашев[118]. «Омский вестник» в номере от 12 марта 1917 г. представил структуру Коалиционного комитета, работа которого «начинает приобретать стройный характер». Комитет образовал 11 отделов: 1) политический, задачей которого были «охранение государственной безопасности, порядок»; 2) административный; 3) отдел общей информации; 4) культурно-просветительный; 5) отдел продовольствия; 6) отдел торговли и промышленности; 7) финансово-контрольный и хозяйственный; 8) сельскохозяйственный; 9) рабочий; 10) кооперативный отдел; 11) военно-казачий[119].

На чрезвычайном заседании Томской городской думы 2 марта, на котором присутствовали представители различных партий и организаций, также был создан Комитет общественного порядка и безопасности в составе 10 человек: 5 – от городской думы и 5 – от населения. Правда, в дальнейшем, численный состав комитета был увеличен до 130 человек, прежде всего за счет представителей различных общественных организаций, чиновников, мелких лавочников и др. К работе привлекались рабочие, солдаты местного гарнизона, члены Совета рабочих депутатов и Совета солдатских депутатов. Председателем был избран гласный думы Б.М. Ган. На заседании 5 марта для постоянной работы были созданы распорядительное бюро и комиссариат по управлению губернией[120].

Комитет общественного порядка и безопасности сразу же обратился к народу с воззванием, в котором, прежде всего, юридически обосновывались права комитета, подчеркивалось, что он учрежден по распоряжению Временного правительства постановлением Томской городской думы и что в его составе имеются представители «демократического населения», а также содержался призыв «к сохранению общественного спокойствия и без-

[118] ГАРФ. Ф. 4. Оп. 2. Д. 18. Л. 1.

[119] Омский вестник. 1917. 12 марта.

[120] *Соловьева В.А.* Томский комитет общественного порядка и безопасности в 1917 г. // Материалы научной конференции по истории Сибири, посвященной 50-летию Великого Октября. Томск, 1967. С. 8–10.

условному подчинению распоряжениям Временного правительства»[121]. Томский губернатор Дудинский также признал Временное правительство. «2 марта по распоряжению Временного правительства постановлением Томской городской думы учрежден Комитет общественного порядка и безопасности, – сообщалось в объявлении губернатора. – Распоряжения означенного Комитета обязательны для всех»[122].

После февральских событий в Новониколаевске на совместном заседании городской управы, военно-промышленного комитета и биржевого комитета был создан Комитет общественного порядка и безопасности (далее КОПиБ – *О.Ч.*), который возглавил известный городской деятель эсер Н.Е. Жернаков. В него вошли меньшевики Н.А. Рожков, М.М. Герман-Каменский, Гудков, эсер Сазонов и др.[123] Новониколаевская городская дума на заседании 29 марта 1917 г. отметила, что «местный Комитет общественного порядка и безопасности есть представитель Центрального Временного правительства на месте. Поэтому городское самоуправление должно действовать в согласии, в соподчинении с Комитетом»[124]. Впоследствии Исполнительное бюро КОПиБ в телеграмме Временному правительству 22 мая 1917 г. заявляло, что действует «комитет как орган высшей власти на месте»[125].

В Барнауле городская дума отказалась сотрудничать с Комитетом общественного порядка, считая его слишком «левым». Но впоследствии гласные приняли решение «всемерно подчиняться велениям новой власти» и направили в комитет 5 своих представителей. 13 марта 1917 г. состав КОП был расширен представителями местной эсеровской организации и энесов, а также представителями от Совета рабочих и солдатских депутатов[126]. КОП провозгласил себя высшей властью, оставил старый аппарат

[121] Сибирская жизнь. 1917. 4 марта.

[122] Там же.

[123] *Шорников М.М.* Большевики Новониколаевска в период подготовки и проведения Октябрьской революции (март 1917 – февраль 1918 гг.). Новосибирск, 1963. С. 9.

[124] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 221. Л. 69 об.

[125] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 53. Д. 26. Л. 133–134.

[126] Борьба за власть Советов на Алтае… С. 38.

власти, продолжали действовать городская дума и управа, окружной суд и полиция. В Бийске 2 марта также был создан Комитет общественной безопасности под председательством И.Н. Шендрикова. В Канский комитет общественного спасения (далее КОС – *О.Ч.*) вошли представители общественных организаций, учреждений и политических партий. Как впоследствии отмечал председатель уездного съезда крестьянских начальников в МВД: «В последнее время деятельность исполнительного бюро комитета общественного спасения свелась к нулю… Вся власть в городе начала переходить к Совету…»[127]. Это было связано с тем, что половина всех членов КОС составляли члены Исполнительного комитета Совета рабочих и Совета солдатских депутатов[128].

Исполняющий обязанности начальника Алтайского округа Л.П. Маслов доносил в марте Временному правительству: «В городах округа образовались Комитеты общественного порядка, которые взяли в свои руки власть и полицию и охрану всех мероприятий нового правительства… Удается пока быть в контакте с Барнаульским комитетом общественного порядка. Что касается других городов, то со всеми комитетами их я вошел в сношения по телеграфу…»[129].

В Тобольске Комитет общественного спасения образован 5 марта 1917 г. и по партийному составу был в основном эсеро-меньшевистским. Председателем комитета избран частный поверенный В.Н. Пигнатти. В тот же день тобольский городской голова М.П. Пепеляев получил назначение комиссаром Временного правительства для управления губернией, которому было поручено взять на себя обязанности уездных комиссаров, обеспечить безостановочную деятельность правительственных учреждений и переформировать полицию в милицию[130]. Через несколько дней после своего назначения Пепеляев заявил, что управлять губернией он не в силах, т.к. «началось народное волнение». 13 марта 1917 г. распоряжением из Петрограда губернским комиссаром

[127] ГАРФ. Ф. 406. Оп. 2. Д. 185. Л. 19.

[128] *Бабикова Е.Н.* Двоевластие в Сибири. С. 53.

[129] Борьба за власть Советов в Томской губернии (1917–1919 гг.). Томск, 1957. С. 21.

[130] ГУТО ГА. Ф. И-512. Оп. 1. Д. 68. Л. 26.

был назначен председатель Комитета общественного спасения В.Н. Пигнатти[131].

В Тюмени известие о свержении царизма было получено вечером 1 марта 1917 г., а утром 2 марта оно было доведено до всеобщего сведения. В этот же день на чрезвычайном собрании представителей организаций, заводов и офицерского гарнизона был образован Временный исполнительный комитет (далее ВИК. – *О.Ч.*) под председательством В.И. Колокольникова (директор частного коммерческого училища. – *О.Ч.*) и отправлено письмо-воззвание Временному правительству о доверии и поддержке его действий. В состав ВИК вошли 36 представителей от действовавших в городе обществ и ведомств[132].

Инициативу создания новых органов власти в Кургане взяли на себя офицеры расположенного здесь 34-го Сибирского запасного полка, образовавшие с этой целью 6 марта Временный военный комитет (далее ВВК. – *О.Ч.*), который совместно с городской думой начали формировать городской Комитет общественной безопасности (КОБ), оформившийся 7 марта[133]. Вслед за городским комитетом был создан и уездный КОБ, который состоял из 5 представителей городской думы, 12 представителей от населения города, по 1 представителю от общественных и кооперативных организаций, 12 представителей от Совета рабочих депутатов, 13 – от Совета военных депутатов и 96 представителей от волостей уезда. Всего комитет состоял из 191 чел.[134] Вскоре появился уездный комиссар Временного правительства.

В Ишиме 2 марта 1917 г. по инициативе городской думы был организован Временный комитет, который обезоружил полицию, а для разъяснения происходящих событий были изданы объявления и воззвания и откомандированы делегаты в волости[135].

---

[131] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 57. Л. 100об.; Борьба за власть Советов в Тобольской (Тюменской) губернии. (1917–1920 гг.). С. 14.

[132] *Рощевский П.И.* Октябрь в Зауралье. Тюмень, 1959. С. 24, 25; Борьба за власть Советов в Тобольской (Тюменской) губернии… С. 43–44.

[133] *Глебов С.С.* Победа Советской власти в Южном Зауралье. Курган, 1961. С. 33; Установление Советской власти на территории Курганской области (март 1917 – июнь 1918 гг.): сборник документов и материалов. Курган, 1957. С. 5.

[134] ГУТО ГА. Ф. И-512. Оп. 1. Д. 41. Л. 145.

[135] Там же. Д. 57. Л. 23.

7 марта был образован Комитет общественного спокойствия в Туринске, действия которого были признаны законными собранием уполномоченных города[136].

В Красноярске известия о событиях в Петрограде стали известны уже 1 марта, но только 3 марта енисейский губернатор Гололобов, после консультации с иркутским генерал-губернатором Пильцем, принял решение предложить городской думе образовать Комитет с участием общественных организаций. В результате городская дума образовала на своем заседании 3 марта Комитет общественной безопасности (КОБ) из гласных городской думы и представителей различных организаций, председателем которого был избран правый эсер В.М. Крутовский[137].

В Енисейске также 3 марта был образован городской Комитет общественного порядка, по распоряжению которого были сразу же арестованы некоторые чиновники и распущена полиция[138]. В этот же день в Минусинске состоялось эсеро-меньшевистское совещание, которое решило создать Комитет общественной безопасности, председателем которого был избран городской голова Бахов[139].

Иркутский генерал-губернатор барон А.И. фон Пильц после февральских событий в Петрограде фактически ввел военное положение в генерал-губернаторстве и издал приказ, запрещающий всякие собрания, заседания, а подвластным губернаторам приказал принимать «в случае надобности решительные меры для сохранения порядка в губернии»[140]. Поэтому в Иркутске только вечером 2 марта 1917 г. в помещении городской управы состоялось собрание представителей различных организаций и учреждений, на котором был создан Комитет общественных организаций, в состав которого вошло около 200 человек – представителей городской думы, буржуазных объединений, кооперативов и культурных обществ, а также политических сил, среди которых было 38 эсеров, 33 меньшевика, 27 кадетов, 8 энесов, 7 большевиков и 1 бур-

[136] ГУТО ГА. Ф. И-512. Оп. 50. Д. 18. Л. 25.

[137] ГАРФ. Ф. 3. Оп. 3. Д. 10в. Л. 62.

[138] Октябрь в Сибири. Хроника событий (март 1917 – май 1918 г.). С. 13.

[139] *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Минусинская коммуна. 1917–1918 гг. Из истории Октябрьской революции в Сибири. М.; Л., 1934. С. 40.

[140] ГАРФ. Ф. 3. Оп. 3. Д. 10а. Л. 5.

жуазный националист. Председателем комитета был избран меньшевик И.Г. Церетели[141]. 3 марта Иркутская городская дума приняла постановление «признать комитет общественных организаций единственной властью в крае»[142]. Вслед за этим иркутский генерал-губернатор разослал подвластным ему губернаторам телеграммы, в которых рекомендовал создавать подобные комитеты, указывая на то, что эти «комитеты не должны носить революционных названий». Функции комитетов, по мнению Пильца, должны сводиться лишь к «содействию властям по удовлетворению, главным образом, хозяйственно-продовольственных нужд населения и поддержанию порядка»[143].

В Балаганске Иркутской губернии после известий о февральских событиях в Петрограде был создан Исполнительный комитет политических ссыльных, а 4 марта он пополнился представителями общественных организаций и был преобразован в Комитет общественных организаций. На общем собрании членов комитета была вынесена резолюция о поддержке Временного правительства[144].

В городах Забайкальской области меньшевики и эсеры при участии буржуазии организовали Комитеты общественных организаций, которые были образованы одновременно с Советами. В частности, в Верхнеудинске комитет был сформирован 6 марта, его возглавил бывший член II Государственной думы Е.А. Петров[145]; в Баргузине – 13 марта[146]. По распоряжению Временного правительства в городах Верхнеудинск, Нерчинск, Троицкосавск и др. сохранились городские думы, в уездах были назначены уездные комиссары[147]. Забайкальский областной комитет, как «революционный орган высшей власти в области» по характеристике газеты «Забайкальский рабочий», 7 мая 1917 г. сообщил в Петро-

---

[141] *Уваров П.А.* Установление советской власти в Иркутской губернии (март 1917 – июль 1918 гг.) // Из истории Иркутской области. Иркутск, 1966. С. 77.

[142] ГАРФ. Ф. 3. Оп. 3. Д. 10а. Л. 35; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5501. Л. 209.

[143] ГАРФ. Ф. 3. Оп. 3. Д. 10а. Л. 35.

[144] Октябрь в Сибири. Хроника событий (март 1917 – май 1918 г.). С. 15.

[145] Там же. С. 18.

[146] ГАРФ. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 1250. Л. 92.

[147] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 1. Февральская революция и двоевластие. Томск, 1987. С. 243.

град, что «Комитетом общественной безопасности 20 марта был избран областным комиссаром Дудукалов (кадет. – *О.Ч.*), о чем телеграфировали Совету министров, и просили утвердить его[148].

В Верхоянске Якутской области Комитет общественной безопасности был избран лишь 19 марта на митинге граждан по случаю сообщения о свержении самодержавия. Большинство в нем получили представители буржуазии, и небольшую часть составляла трудовая интеллигенция[149].

Формирующаяся на местах в марте 1917 г. система новых организаций управления отличалась исключительной пестротой и сложностью в «конкуренции власти». Созданные на волне революционного подъема, КОБы представляли собой многопартийную демократическую коалицию, пытавшуюся реализовать идею классового мира. Несмотря на то, что большинство в этих комитетах составляли чиновничество и интеллигенция, буржуазия приглашала в КОБы трудящихся и допускала туда большевиков только для того, чтобы придать комитетам внешне демократический вид и заручиться поддержкой масс. Об этом, в частности, было заявлено на собрании членов кадетской партии в Иркутске 14 марта 1917 г.[150]

В большинстве КОБов уездных городов Тобольской губернии и Акмолинской области наблюдалось преобладание чиновников правительственных учреждений и офицеров местных военных гарнизонов. КОБы Томской, Алтайской, Енисейской и Иркутской губерний, Забайкальской и Якутской областей также создавались сразу как коалиционные, но, в отличие от комитетов Тобольской губернии, в них имелось меньше (кроме Бийского, Минусинского и Иркутского) цензовой буржуазии и значительно больше интеллигенции[151].

В ряде сибирских городов во главе КОБов оказались кадеты. Омским Коалиционным комитетом руководили председатель

---

[148] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 53. Д. 26. Л. 26.

[149] Великая Октябрьская социалистическая революция: в 2 т. Т. 1. С. 246.

[150] Иркутская жизнь. 1917. 16 марта.

[151] *Сидоренко С.А.* Февральская буржуазно-демократическая революция и начало перехода к революции социалистической в Сибири (март–апрель 1917 г.). Челябинск, 1970. С. 90.

областного военно-промышленного комитета Н.П. Двинаренко, председатель Омского комитета Всероссийского союза городов и лидер омских кадетов В.А. Жардецкий, председатель омского биржевого комитета Буяновский; Минусинским комитетом руководил кадет Бахов; кадеты стояли также во главе комитетов порядка в Барнауле, Бийске и Чите[152]. Но большинство КОБов возглавили эсеры или «беспартийные» социалисты эсеро-меньшевистского толка из числа бывших членов Государственных дум, присяжных поверенных, представителей «левого» крыла бывших городских дум, представителей кооперативных и других организаций. Так, например, в Иркутске председателем КООрга был избран меньшевик И.Г. Церетели, в Красноярске – эсер В.М. Крутовский, в Тобольске – народный социалист В.Н. Пигнатти; в Томске – «беспартийный социалист» Б.М. Ган[153].

Отношение Временного правительства к общественным комитетам Сибири было двояким. Оно активно использовало их для проведения в жизнь своей политики и борьбы против «самовольства» Советов рабочих и солдатских депутатов. С другой стороны, правительство не признавало общественные комитеты собственными органами власти на местах и не передавало им правительственных функций. Более того, Временное правительство решительно боролось против тех из них, деятельность которых не согласовывалась с политикой правительства.

В своих официальных документах Временное правительство именовало все временные комитеты «общественными организациями» и их задачи видело не в управлении делами на местах, а в объединении вокруг правительства и его представителей на местах (губернских и уездных комиссаров) «населения страны». В марте 1917 г. Временное правительство дважды предпринимало попытку взять под свой контроль (через комиссаров) создание и деятельность губернских и уездных комитетов[154]. Для этого 8 марта 1917 г. Временное правительство приняло решение: «командировать комиссарами в Сибирь… членов Государственной

[152] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 1. Февральская революция и двоевластие. С. 133.

[153] Там же.

[154] ГАРФ. Ф. 398. Оп. 1. Д. 41. Л. 4-5; Там же. Д. 36. Л. 47.

думы А.С. Суханова (Тобольская губерния), Петровского (Якутская область), членов Государственного Совета И.П. Лаптева (Степной край), Е.П. Зубашева (Томская губерния) и товарища председателя Земгора, известного иркутского ученого П.И. Преображенского (Енисейская, Иркутская губерния и Забайкалье)»[155].

Временное правительство признавало губернских комиссаров единственными своими представителями на местах и наделяло их широкими полномочиями в области управления и сношения с центральными учреждениями, сделав их подотчетными только Временному правительству. Первоначально в своей повседневной практике комиссары активно взаимодействовали с «породившими» их комитетами, тем более, что глава Временного правительства кн. Г.Е. Львов 1 апреля 1917 г. сообщил комиссарам о круге их прав и обязанностей: «Комиссары Временного правительства, посылаемые на места, имеют своей задачей не становиться поверх создавшихся органов в качестве высшей инстанции, но лишь служить посредствующим звеном между ними и центральной властью и облегчить вопрос их организационного оформления»[156]. В частности, губернский комиссар являлся носителем власти Временного правительства в губернии и ему присваивались все права и обязанности губернатора, за исключением отпавших вследствие происшедших в государственном строе изменений.

В результате этого Временное правительство пыталось посредством института правительственных комиссаров проводить на местах административные преобразования. Поэтому на губернском комиссаре лежала также обязанность немедленно ставить в известность уездных комиссаров обо всех распоряжениях правительства[157]. Как отмечал товарищ министра внутренних дел Щепкин, правительство пытается сохранить порядок, т.к. «всякая анархия гибельна для зарождающегося государственного строя и

---

[155] ГАРФ. Ф. 4. Оп. 1. Д. 38. Л. 74; Там же. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 43. Л. 61–61об.; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5501. Л. 209.

[156] Цит. по: *Гайда А.Ф.* Февраль 1917 года: революция, власть, буржуазия // Вопросы истории. 1996. № 3. С. 38.

[157] *Судавцов Н.Д.* Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны: дис. ... д-ра ист. наук. М., 2002. С. 157.

до приезда комиссара в целях единства и планомерности реформ воздержаться от коренной ломки существующего»[158]. В связи с этим 1 июля 1917 г. Главное управление по делам местного хозяйства МВД направило губернским комиссарам письмо, в котором отмечало, что «после переворота в целом ряде местностей издание обязательных постановлений осуществляется местными Исполнительными комитетами и Министерство внутренних дел не всегда и не отовсюду бывает осведомлено о тех обязательных постановлениях, которые от имени Исполнительных комитетов издаются». Поэтому губернские комиссары «обязаны доставлять в Министерство внутренних дел копии всех обязательных постановлений, которые выходят в пределах отдельных местностей»[159].

Полномочия правительственных комиссаров оказались довольно значительными и вместе с тем крайне размытыми. Эта правовая неопределенность неизбежно обусловила неэффективность правового регулирования отношений в сфере организации и деятельности местных органов власти, которые были лишены четкой юридической основы.

Таким образом, содержанием деятельности КОБов стал поиск компромисса между различными социальными группами, направленный на реализацию гражданских прав и свобод, а в итоге – на создание правового государства и гражданского общества. КОБы, ставшие стихийным воплощением идеи «народовластия», выдвинулись в центр борьбы за местную власть. Главная цель создания общественных организаций заключалась в смене прежней власти на новую и в ее защите от любых посягательств. По мнению Т.З. Бадретдинова, с созданием в городах Комитетов общественной безопасности и формированием новой политической власти «…городское самоуправление самоустранилось с политической арены, оставив за собой ведение дел только по городскому хозяйству»[160]. Но и хозяйственная деятельность старых органов самоуправления не всегда удовлетворяла местных жителей.

---

[158] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5501. Л. 209.

[159] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 176. Л. 71.

[160] *Бадретдинов Т.З.* Городское самоуправление Казанской губернии в начале XX в.: выборы, структура, общественно-политическая деятельность (1905–1917 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2002. С. 167.

В связи с возникновением новой формы самоуправления население при выборе, кому доверить исполнительные функции местных хозяйств, предпочитало Советы.

Политические позиции цензовых муниципалитетов после Февральской революции значительно ослабли, что объясняется революционным неприятием левой демократической общественностью ограниченности состава городских самоуправлений и того, что оно было частью подвергшейся жёсткой критике дореволюционной политической системы. Городские гласные не без оснований опасались своего роспуска и передачи муниципальных полномочий возникшим в революционные дни общественным исполнительным комитетам.

Поэтому существование цензовых дум в условиях демократизировавшейся России долгое время оставалось под вопросом, и революционные массы требовали их немедленного роспуска и проведения новых выборов на демократических началах. Временное правительство, сознавая, что ликвидация многих консервативно настроенных городских дум или отстранение их от решения муниципальных вопросов может быть проведено путем прямого революционного действия, в конце марта 1917 г. выпустило специальный циркуляр о демократизации земских собраний и городских дум, направленный губернским комиссарам, в котором признавало «непригодность устарелых форм самоуправления» и официально соглашалось на демократизацию путем пополнения их составов «нецензовым элементом» с правом решающего голоса[161].

Однако Временное правительство и Министерство внутренних дел отставали от стремительно развивавшихся революционных событий в провинции, а многие постановления правительственных органов поступали на места с большим опозданием, поэтому для наведения порядка в этом вопросе потребовалось вмешательство министра-председателя Временного правительства кн. Г.Е. Львова, который в циркулярном письме дал разъяснение губернским комиссарам о демократизации городских дум: «Впредь до проведения на местах выборов в городские думы на

[161] Вестник Временного правительства. 1917. 29 июня.

единственных началах, установленных Временным правительством, допустимо в порядке временной меры пополнение городской думы, управы представителями демократических слоев населения, причем думы должны быть пополнены в числе равном числу гласных думы, управы – соответственно действующей надобности»[162]. Следует заметить, что с самого начала Временное правительство заявило о всемерной поддержке существующего местного самоуправления, вплоть до проведения реформ, так как во внимание принималась огромная работа как в сфере местных нужд, так и по организации тыла, которая всё еще оставалась на городских думах. Поэтому демократизация городского самоуправления была процессом объективным, продиктованным самой жизнью.

Некоторые исследователи традиционно выделяют три этапа демократизации городского общественного управления в период функционирования Временного правительства: 1) март–апрель 1917 г. – становление новых общественно-политических объединений и изменение состава старых органов самоуправления на местах; 2) май–август 1917 г. – подготовка и проведение муниципальной кампании на основе всеобщего избирательного права; 3) август–октябрь 1917 г. – партийно-политическая борьба в муниципальных образованиях в период общенационального кризиса[163].

Процесс демократизации шел в основном двумя путями: пополнение состава существующих городских дум или же их переизбрание. Но не всегда принимаемые решения о демократизации реализовывались на практике. Консервативным силам удавалось блокировать принятые решения и, таким образом, срывать их выполнение. Так, например, в г. Ишим Тобольской губернии 17 марта 1917 г., по предложению городского головы, было принято постановление о том, чтобы увеличить число гласных думы

[162] Цит. по: *Румянцев Д.Е.* Демократизация органов городского самоуправления в Поволжье в 1917 году: историко-политический анализ: дис. … канд. ист. наук. Казань, 2006. С. 43.

[163] См.: *Сенцов А.А.* Борьба народных масс за демократизацию местного управления в России накануне Октября // Советское государство и право. 1984. № 6. С. 108–109; *Левчук С.В.* Становление демократической государственности в России начала XX в. до 1917 г. М., 1998. С. 39–40.

за счет представителей различных групп населения на 15 человек. Однако консервативная часть городской думы, воспользовавшись телеграммой губернского комиссара о предстоящем опубликовании указа Временного правительства о реформе городского самоуправления, добилась того, что выборы были приостановлены и затянулись надолго. 20 июня уездный комиссар сообщал в МВД, что «в настоящее время, в виду затянувшихся выборов в новый состав гласных, дополнительные выборы возобновлены»[164].

25 марта тобольский губернский комиссар Временного правительства В.Н. Пигнатти направил городским думам циркуляр о необходимости пополнения их состава представителями местных демократических организаций, но телеграммой от 3 апреля отменил это решение в связи с подготовкой Временным правительством закона о выборах в городское самоуправление. Учитывая это указание, Тюменская городская дума решила 12 апреля отложить решение вопроса до публикации закона. В новом законе выборы назначались на конец июня, поэтому 12 мая городская дума постановила в дополнение к 30 гласным ввести в свой состав еще 30 человек из городского продовольственного комитета, избранного на основе всеобщего голосования[165].

30 марта 1917 г. на очередном заседании Курганской городской думы был поставлен вопрос о ее демократизации. В ходе дискуссии выявилось три основные точки зрения: 1) пополнить думу представителями от Исполнительного комитета; 2) пополнить думу десятью представителями от Исполнительного комитета и восемью – от Совета рабочих депутатов; 3) избрать от населения города путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. В результате гласные высказались в поддержку третьей точки зрения[166].

На заседании Иркутской городской думы 23 марта 1917 г. гласными было принято решение пополнить состав думы 38 «демократическими элементами»: от Комитета общественных организаций – 5 чел., от Совета рабочих депутатов – 5, от Союза про-

[164] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 64. Л. 483.
[165] ГАТО. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 1. Л. 120, 121.
[166] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 22. Л. 65об.

фессиональных рабочих – 5, от Совета военных депутатов – 2, от санитарных попечительств – 6, от продовольственных попечительств – 5, от кооперативов – 3, от общества врачей – 1 и др.[167] В свою очередь, гласный Н.П. Максимов предложил, вследствие наступивших «великих событий», сложить свои полномочия и дать возможность произвести выборы при участии всех слоев населения»[168].

Стоит заметить, что только в Омске городская дума была пополнена исключительно представителями Совета рабочих и солдатских депутатов. Красноярский Совет отказался направить в думу своих представителей и потребовал от Комитета общественной безопасности проведения выборов в новую думу. В остальных же сибирских городах пополнение дум шло за счет представителей военно-промышленного комитета и биржевых комитетов, Союзов городов, союзов чиновников правительственных учреждений, мещанских, еврейских, мусульманских и других обществ[169].

Оправившиеся от февральско-мартовских потрясений 1917 г., многие городские управы также осознавали необходимость демократического преобразования городских дум. Буржуазные исполнительные комитеты, Советы и другие организации предлагали пойти на временный компромисс и до официального объявления о начале их перевыборов пополнить состав дум представителями от нецензового населения и городских демократических организаций. Так, например, в г. Ялуторовск Тобольской губернии вопрос об организации новой местной власти был поставлен на повестку дня городских уполномоченных только 10 апреля 1917 г. Итоговое решение сводилось к пополнению состава городского самоуправления, до осуществления реформы местного самоуправления Временным правительством, представителями местных организованных демократических сил[170].

Стремясь держать процесс демократизации городского самоуправления под контролем, быть в курсе происходящего в пе-

[167] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5106. Л. 168об.

[168] Там же. Л. 170.

[169] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 1. Февральская революция и двоевластие. С. 231–232.

[170] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 6. Л. 13.

реходное время, МВД провело опрос городов и к концу июня 1917 г. сделало предварительную сводку о состоянии городов после революции. К началу июля были получены сведения по 26 губерниям, 214 уездам и 414 городам. Их анализ показал, что новые городские думы были избраны в 5 городах, пополнены – в 287 городах. В 122 городах думы действовали в прежнем составе. В 228 – городские управы остались без изменений, в 124 городах управы были изменены частично и в 55 городских управах появился новый состав[171].

Неэффективность обновления городских дум, как отмечали многие общественные деятели, заключалась в объективных причинах. «Старый строй оставил им (городским деятелям. – *О.Ч.*) плохое наследство – в виде устарелого законодательства, отсутствия людей, отсутствия навыков к управлению, отсутствия финансовых средств, отсутствия общественных привычек…», – замечал один из представителей кадетов[172]. Но, думается, дело не только в этом: налицо были и прямой саботаж старых гласных или их полная растерянность, неспособность работать в новых условиях, консерватизм их политических взглядов и т. д., что приводило к срыву заседаний городских дум из-за абсентеизма гласных, и, как следствие, отсутствию кворума, из-за нежелания сотрудничать с демократическими организациями на местах, проявлявшегося в постоянной конфронтации с ними и в связи с этим недовольствии муниципальными органами со стороны городского населения.

Но, с другой стороны, демократические элементы, доизбранные в городские думы от «нецензового» населения, не внесли свежую струю в повседневную работу муниципальных учреждений. Являвшиеся в большинстве своем представителями политических партий и общественных течений, новые гласные не вникали в городские хозяйственные дела, а после первого организационного заседания демократизированных городских дум, демонстративно не являлись на дальнейшие заседания или проявляли повышенную активность и инициативу, когда в городских ду-

[171] *Судавцов Н.Д.* Земское и городское самоуправление России… С. 183.

[172] Цит. по: *Румянцев Д.Е.* Демократизация органов городского самоуправления… С. 81.

мах ставились политические вопросы. Политиканство брало верх в деятельности новых гласных.

Демократизация городского самоуправления внесла в работу ее органов очень важный элемент. В городских думах стали создаваться фракции по партийной и профессиональной принадлежности, которые оказывали существенное влияние на их деятельность, часто приводящих к острым дискуссиям, при принятии решений. Поэтому в этот период в стране наблюдалась острая борьба между партиями, общественными организациями за вхождение их представителей в органы местного самоуправления, чтобы через них иметь возможность реально влиять на обстановку в губернии, городе, уезде.

Таким образом, в работу городского самоуправления был внесен принцип состязательности, при котором фракции были выразителями идей своих партий, различных слоев населения. Это имело две стороны. Положительным было то, что вопросы могли тщательно обсуждаться с учетом нужд и чаяний различных социальных групп, что было очень важно. С другой стороны, здесь было немало и отрицательного, когда обсуждение переходило в плоскость выяснения отношений между партиями и вопрос, ради которого собирались, нередко отходил на второй план. В таких случаях из-за низкого уровня политической культуры страдало прежде всего дело. На практике свои программные требования партии и общественные организации, как правило, не реализовывали[173].

Революционные события требовали реформ в системе управления, и политические движения видели основным элементом этих преобразований совершенствование системы самоуправления. Поэтому данный вопрос был включен в программные требования практически всех ведущих политических партий.

Реформы в области государственного строительства в условиях Февральской революции были направлены на демократизацию местных органов управления. Основными предпосылками процесса демократизации были: 1) развал хозяйственной жизни,

[173] *Коваленко Н.А.* Центральная власть и аппарат управления в России: механизм формирования и функционирования (февраль–октябрь 1917 г.). М., 2000. С. 79.

инфляция, продовольственные трудности, нарушение традиционных межрегиональных экономических связей и усиление партикуляризма в хозяйственной жизни; 2) острое недовольство трудящихся масс войной и хозяйственными трудностями, способствовавшее обострению классовой борьбы; 3) усиление среди пролетарского слоя горожан влияния левых партий; 4) усиление роли местных политических групп, мелкой буржуазии, которая до революции была отстранена от участия в местном управлении[174].

Либеральное Временное правительство управляло государством в условиях нараставших народных волнений, что приводило к частым политическим кризисам. Попытки реализации идеальной модели гражданского общества в революционной России 1917 г., предпринимавшиеся правительством, не получили достаточной поддержки в провинции. Органы местной администрации и самоуправления, на которые были возложены все организационные мероприятия по проведению демократических выборов, вошли в противоречие с бесчисленным множеством общественных комитетов и Советов, выступивших на политической сцене после февраля 1917 г.[175]

Разработанный Временным правительством план построения свободного гражданского общества был оторван от реальной жизни общества. Всякая политическая борьба, связанная с муниципальным управлением, которая особо обострилась в связи с выборами в городские думы летом–осенью 1917 г., меньше влияла на разрешение социальных конфликтов, чем на положение дел в тех же Советах, фабричных и заводских комитетах. Революционный процесс на местах отодвигал на второй план элемент строительства демократического государства. Именно эта политическая дифференциация общества и в столице, и в российских регионах, по мнению исследователя Н.Н. Кабытовой, приводила к отчуждению народа от новой власти и дальнейшему поиску идеальной модели их взаимоотношений, что в условиях продол-

---

[174] *Кабытова Н.Н.* Демократизация органов городского самоуправления в 1917 году: проекты Временного правительства и местные инициативы // Россия в XX в.: Реформы и революции: в 2 т. М., 2002. Т. 1. С. 302.

[175] *Кабытова Н.Н.* Власть и общественные организации Поволжья в 1917 г.: дис. … д-ра ист. наук. Самара, 1999. С. 243.

жающейся революции способствовало утверждению за органами социального контроля властных функций[176].

Февральская революция 1917 г. активизировала процессы демократизации, становления новых общественно-политических объединений и переустройства действовавших на местах органов самоуправления. Временное правительство в совместно подготовленной с Петроградским Советом декларации от 3 марта 1917 г. изложило программу демократических преобразований в России, в том числе «Выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого и тайного голосования»[177]. Наиболее характерной чертой развития системы местного самоуправления в это время было усиление ее роли.

Правотворческая деятельность Временного правительства в области организации местной власти развивалась, преимущественно, по трем направлениям: 1) ликвидация наиболее одиозных реакционных элементов старого государственного аппарата с сохранением учреждений, которые не противоречили целям новой власти и показали свою жизнеспособность; 2) формирование новых управленческих структур (института комиссаров, продовольственных, земельных комитетов); 3) регулирование взаимоотношений между центральными, местными органами государственной власти и разнообразными общественными организациями[178].

В итоге, правовое обеспечение процессов демократизации было наиболее полным по первым двум направлениям. Однако разработчики реформы местной власти не предусмотрели никакой четкой схемы исполнения решений Временного правительства, не говоря уже о конкретных принципах и способах контроля за исполнением этих решений.

Система местных органов самоуправления, как она сложилась во время Февральской революции, оказалась довольно «пестрой». Замыслы Временного правительства сводились к тому, чтобы заменить появившиеся после февральских событий коми-

---

[176] *Кабытова Н.Н.* Власть и общественные организации Поволжья в 1917 г.: дис. … д-ра ист. наук. Самара, 1999. С. 243.

[177] Революционное движение в России после свержения самодержавия: Документы и материалы. М., 1957. С. 419–420.

[178] ГАРФ. Ф. 1800. Оп. 1. Д. 6. Л. 35.

теты общественных организаций, а также губернские, уездные и волостные исполнительные комитеты думами и земствами, вновь избранными на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. В правительственных кругах и среди правоведов шли дискуссии «о принципах местного самоуправления». В многочисленных комиссиях МВД разрабатывались всевозможные проекты «демократизации городского и земского самоуправления», дабы приспособить старый государственный аппарат к буржуазному строю[179]. В частности, постановлением Временного правительства 23 марта 1917 г. были созваны «Особое совещании по реформе земского и городского самоуправления» под председательством кн. Г.Е. Львова и Комиссия по реформе местного управления во главе с товарищем министра внутренних дел В.В. Хижняковым, в которую вошли известные российские законодатели – Н.Н. Авинов, Л.А. Велихов, Б.Б. Веселовский, В.М. Гессен, Д.Д. Протопопов, В.Н. Шретер и др.[180] Именно в это время в правительственных кругах вновь возрождается общественная теория самоуправления и, как полагал публицист М.И. Петров, целью возникновения данной идеи была «защита городского хозяйства от возможного разгрома со стороны неопытных и некоторых советских диктаторов»[181].

Особое совещание по реформе земского и городского самоуправления начало свою работу 26 марта и за 6 месяцев (по 26 сентября 1917 г. – *О.Ч.*) выработало основной пакет документов, состоящий из 46 законопроектов, большинство из которых получили утверждение Временного правительства. В этот перечень входили документы по реформе городского самоуправления и земства, которым Временное правительство и Государственная дума уделяли наиболее серьезное внимание[182]. Реформа городского самоуправления Временным правительством базировалась, пре-

---

[179] *Коваленко Н.А.* Центральная власть и аппарат управления в России… С. 92.

[180] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 6. Д. 18. Л. 3, 9; Там же. Ф. 1800. Оп. 1. Д. 161. Л. 2; *Лаптева Л.Е.* Земские учреждения в России. М., 1993. С. 124–127.

[181] *Петров М.И.* Городское самоуправление в России. С. 37.

[182] *Гильченко Л.В.* Местное самоуправление: долгое возвращение. М., 1998. С. 29–30.

жде всего, на стремлении сохранить приоритет центральной администрации, единообразие системы власти и управления в стране. В результате этого Временное правительство в законодательных актах о самоуправлении не меняло принципиально систему организации самоуправления и вносило в законодательство только те принципы, которые в последнее десятилетие разрабатывались общественностью, земскими деятелями и фракциями Государственной думы.

Еще накануне Февральской революции член ЦК партии кадетов А.С. Изгоев писал: «За последние годы особенно дал себя почувствовать основной порок их (городских дум и земств. – *О.Ч.*) устройства: узкая цензовая основа и отсутствие прочных связей с массами населения городского и сельского», поэтому в общественной среде появились требования введения мелкой земской и городской единицы, понижения имущественного ценза и «освобождения от тормозящей всякую работу административной опеки»[183]. Вскоре после февральских событий 1917 г. ЦК кадетской партии принял постановление: «Признать желательным возможно спешное реформирование местной административной власти в соответствии с совершившимися переменами в строе центральной власти и стоящими перед страной задачами организации и управления»[184].

В период с 23 марта по 8 августа 1917 г. Временным правительством были предоставлены и утверждены 25 различных положений, касавшихся муниципальной реформы, 4 наказа и 11 проектов постановлений направлены на рассмотрение правительства[185]. Такая оперативность и интенсивность законотворческой деятельности Особого совещания по реформе местного самоуправления объяснялась многими объективными причинами, среди которых было: стремление как можно быстрее реорганизовать или восстановить органы власти в провинции, уничтоженные или дезорганизованные в ходе Февральской революции, чтобы обеспечить Временному правительству необходимые условия для управ-

[183] Цит. по: *Андреев А.М.* Местные Советы и органы буржуазной власти… С. 73.

[184] Цит. по: Там же.

[185] Вестник Временного правительства. 1917. 8 апр.

ления страной по вертикали; следуя буржуазно-демократическим принципам, создать хотя бы видимое единение административной власти с органами местного самоуправления, не упуская из своих рук контроль за их деятельностью; сохранить по мере возможности преемственность в деятельности бывших до революции органов управления с созданными новыми – демократическими, нередко заменяя старые названия, оставляя в неприкосновенности суть и характер их деятельности; ограничить функции или полностью подчинить структурам Временного правительства органы революционно-демократической власти, возникшие в ходе революции, в первую очередь Советы разных уровней[186].

Многие из разработанных и предлагаемых муниципальных реформ имели четко выраженный демократический характер и повторяли западноевропейское законодательство по этому вопросу, что не скрывали и разработчики проектов реформ, с учетом небогатого российского дореволюционного опыта в области муниципального самоуправления. В связи с этим ряд современных авторов достаточно высоко оценивают проекты и законодательные акты Временного правительства по реформе местного самоуправления: «Впервые в России была создана законченная система местного самоуправления. Созданные путем всеобщих, прямых и тайных выборов органы местного самоуправления, несомненно, пользовались авторитетом у большинства населения, и это было одним из условий их жизнеспособности»[187].

Анализируя правовые основы реформирования местного управления, следует обратить внимание на некоторую противоречивость политико-правового статуса новой власти, который основывался как на законах прежнего режима, так и на полномочиях, «предоставленных» революцией. В частности, у новых правительственных чиновников отсутствовали реальные рычаги власти, так как они не пытались использовать административный аппарат для проведения правительственной политики, переоценивая тем самым институциональные возможности местной общественности.

---

[186] *Коваленко Н.А.* Центральная власть и аппарат управления в России… С. 114.

[187] *Демьяненко А.М., Обушенков А.Л.* Муниципальное управление: учебное пособие. Хабаровск; Н/Новгород, 1998. С. 44.

Городская реформа, подготовленная Временным правительством, затронула достаточно широкий круг вопросов:

– начало действовать новое Городовое положение «Об изменении действующих положений об общественном управлении городов» (9 июня 1917 г.) с устранением опеки и подавления самостоятельности городских самоуправлений;

– введено всеобщее избирательное право на городских выборах;

– городам были предоставлены широкие права вступать в союзы с другими городами и земствами;

– издано положение о преобразовании полиции в городскую (выборную) милицию[188].

Подобный широкий охват реформы подготавливал правовую базу развития самоуправления как стержневой опоры новой государственности России, в которой основополагающим моментом была демократизация органов самоуправления и отказ от цензовой системы, что способствовало реформированию избирательной системы.

Почти сразу же после Февраля государственным учреждениям было поручено разработать соответствующие механизмы выборных компаний в городские думы и земства[189]. Сама процедура проведения городских выборов на основе всеобщего голосования была возложена на обновленный состав городских дум. В «Вестнике Временного правительства» от 6 марта 1917 г. был опубликован Наказ «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях». Наказ предписывал губернским комиссарам оказывать всякое содействие городским управлениям в проведении выборов. Согласно документу право на участие в выборах в органы городского самоуправления давало: проживание в городе во время составления списков и наличие жилой площади, служба или определенные занятия в городе. Составление списков избирателей было поручено городской управе[190]. Следует отметить, что ни в Наказе, ни в будущем По-

[188] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 27. Л. 13.

[189] *Розенберг У.* Формирование новой российской государственности // Отечественная история. 1994. № 1. С. 7.

[190] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 1. Л. 3.

ложении от 15 апреля 1917 г. не была установлена обязанность городских управлений доставлять избирательные списки губернскому комиссару для их проверки. Поэтому для выполнения предусмотренного ст. 10 права протеста губернский комиссар мог давать поручения уездным комиссарам «обозревать на месте выборное производство». Заявлять же протесты могли только сами губернские комиссары от своего имени «без права передоверия уездным комиссарам»[191].

На председателей городских управ, а также городских голов (городских старост) возлагались обязанности председателей окружных избирательных комиссий. Им предоставлялось право назначать по своему усмотрению председателей участковых и трех членов окружных избирательных комиссий, регистрировать и публиковать списки кандидатов в гласные, принимать и рассматривать жалобы избирателей на неправильные действия городских и земских управ, окружных и участковых избирательных комиссий[192].

Следует отметить, что в области подготовки законопроекта о выборах в органы местного самоуправления Временное правительство столкнулось с волей Петроградского Совета, которому Министерство внутренних дел передало свой проект на заключение. 11 апреля 1917 г. исполнительный комитет потребовал, чтобы был понижен возрастной ценз для избирателей с 21 года до 19 лет, изъят пункт об обязательном цензе оседлости в 3 месяца[193]. В итоге, в той или иной форме, эти поправки были учтены.

Весна и лето 1917 г. прошли в ожидании нового Городового положения и выборов на его основе новых органов городского самоуправления. 15 апреля 1917 г. Временное правительство приняло постановление «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» и утвердило предложенные МВД «Временные правила о производстве выборов гласных городских дум»[194]. Реформа затронула 798 городов Рос-

[191] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 1. Л. 6.

[192] Там же. Оп. 2. Д. 1. Л. 4, 5 об.

[193] *Старцев В.И.* Внутренняя политика Временного правительства первого состава. М., 1980. С. 231.

[194] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 1. Л. 3.

сии. Согласно новым правилам, в городах с населением более 150 тыс. человек следовало избирать районные думы и управы. Саму думу необходимо было избирать по пропорциональной системе на основе равного, прямого и тайного голосования граждан обоего пола всех национальностей и вероисповеданий (в том числе и военнослужащих), достигших 20 лет, «если они во время составления избирательных списков проживают в данном городе, либо имеют в городе домашнее обзаведение или состоят там на службе, или же имеют иные, связанные с городом определенные занятия»[195]. Стоит заметить, что даже во многих странах Запада женщины и военнослужащие в это время еще не имели избирательных прав. Поэтому внесение этих норм в положение о выборах являлось прогрессивным с точки зрения передовых идей буржуазной государственно-правовой науки.

В то же время правительство не предоставляло избирательных прав для участия в выборах местного самоуправления высшим административным лицам, их заместителям и помощникам, служащим местной милиции или полиции, а также «монашествующим и признанным в законном порядке глухонемым, сумасшедшим и безумным, лишенным избирательных прав, осужденным за целый ряд уголовных преступлений и содержателям домов терпимости»[196].

Гласные новых дум избирались на срок до 1 января 1919 г. Постановление определяло число гласных, подлежащих избранию в каждом городе. В зависимости от количества населения города городских гласных могло быть от 20 до 180 человек. Каждый гласный, избранный в новый состав думы, обязан был произнести «торжественное обещание»: «Я (имя и фамилия гласного) торжественно обещаю и признаю долгом своей совести и чести гражданина исполнять возложенные на меня обязанности гласного губернского/уездного/земского собрания/городской думы, по крайнему моему разумению и силам, устраняясь при сем от всякого интереса личного и памятуя лишь об общей пользе государственной и благе народа»[197].

[195] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 1. Л. 3об.
[196] Там же.
[197] Там же. Оп. 1. Д. 143. Л. 31.

Прямого указания относительно срока проведения выборов не было. Но поскольку подготовку требовалось начать немедленно, а на различные подготовительные работы (составление списков избирателей, проверка и исправление списков, агитация среди населения и пр.) отводилось 46 дней, то нужно полагать, что правительство намеревалось провести городские выборы ближе к середине июня 1917 г. Однако в городах местные власти не торопились. Сами выборы следовало проводить «в один из воскресных или праздничных дней по постановлению о том городской думы»[198].

9 июня 1917 г. Временное правительство приняло постановление «Об изменении действующего Положения об общественном управлении городов», которое считалось временно действующим до издания нового закона. В Городовое положение 1892 г., не соответствующее революционным реалиям, вводились поправки, направленные на расширение прав городских органов самоуправления. При этом МВД отмечало, что изменения «...сделаны пока лишь самые неотложные, т.к. переработка всего Городового положения потребовала бы весьма много времени и задержала бы более существенные изменения…»[199].

Согласно постановлению, функции органов городского самоуправления остались практически теми же, хотя компетенция их значительно расширилась – «дела местного управления и хозяйства, а также и другие, особыми законами на него возложенные»[200]. Новое положение расширяло полномочия городских дум, которые теперь сами избирали и утверждали должностных лиц (городского голову, товарища городского головы, членов управ, председателя думы), в то время как по Городовому положению 1892 г. городской голова утверждался царской администрацией.

Наряду с расширением прав городских органов самоуправления, сохранялся надзор за ними со стороны представителей центральной власти – губернских комиссаров Временного правительства, которые могли контролировать только законность, но не целесообразность действий городских общественных управлений,

[198] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 1. Л. 4об.
[199] Там же. Л. 15.
[200] Там же. Оп. 1. Д. 176. Л. 149.

не имели права в административном порядке отменять принятые городами постановления. Все постановления городских дум нуждались в последующем утверждении со стороны местных органов государственной власти и управления.

В течение двух недель после получения того или иного решения городской думы комиссар мог обжаловать его в окружном суде по причине несоответствия закону. На время судебного рассмотрения обжалованное постановление не могло вступить в законную силу. Губернский комиссар имел возможность требовать от городского общественного управления предоставления сведений и объяснений, уведомлять города об их «незакономерных» действиях. Если дума не предпринимала никаких мер по устранению обнаруженных комиссаром нарушений закона, то он мог принести протест в окружной суд. Согласно поправкам в Городовое положение 1892 г. от 9 июня 1917 г., министр внутренних дел имел право производить ревизию деятельности городов и при обнаружении нарушений передавать информацию об этом губернскому комиссару для дальнейших действий[201]. Поэтому в положении городских дум практически ничего не изменилось. Они по-прежнему оставались лишь органами, которым центральная власть передала ряд функций местного управления, в связи с чем, по замечанию исследователей Б.Д. Гальперина и В.И. Старцева, органами местной власти они не стали и в систему государственного аппарата не вошли[202]. Предусматривалось также право отзыва гласных. Участие в заседаниях городской думы подлежало оплате, что являлось немаловажным условием для деятельности в органах самоуправления представителей трудящихся[203]. Как считает исследователь Л.Ф. Писарькова, принцип платности общественной муниципальной деятельности существенно повлиял на мотивацию деятельности гласных: «служба на благо общества

[201] Журналы заседаний Временного правительства: март–октябрь 1917 г.: в 4 т. Т. 2. Май–июнь 1917 г. М., 2002. С. 385, 389.

[202] *Гальперина Б.Д., Старцев В.И.* Советы рабочих и солдатских депутатов Петрограда в борьбе за овладение аппаратом городского общественного управления: (ноябрь 1917 – ноябрь 1918 г.) // Труды АН СССР. Вып. 6. Рабочие Ленинграда в борьбе за победу социализма: сб. ст. / отв. ред. З.В. Степанов. М.; Л., 1963. С. 67.

[203] *Андреев А.М.* Местные Советы и органы буржуазной власти… С. 76.

стала источником существования»[204]. Постановление разрешало думам выплачивать гласным из городского бюджета в Москве не более 5 руб., в губернских городах – не более 3 руб., в уездных и безуездных – не более 2 руб. за каждое заседание[205]. Если учесть, что заседания думы проходили не каждый день, а плата за посещение была меньше средней ежедневной – зарплаты многих наемных рабочих, то становится ясным, что корыстных мотивов для участия в общественной деятельности у потенциальных гласных возникнуть не могло. Вводимая плата носила характер компенсации, связанной с занятостью в думских делах, потери в зарплате по основному месту работы.

Задача политической организации городского населения совершенно не входила в круг деятельности дум. Положением определялись следующие функции городского общественного управления: составление плана города и надзор за строительством в нем; городское благоустройство, устройство и заведование городским освещением, водопроводом, канализацией, транспортом, скотобойнями; противопожарное дело; культурно-просветительская деятельность; медико-санитарное дело; оказание юридической помощи населению; попечение о бедных и устройство попечительств, борьба с нищенством, охрана труда, развитие местной торговли и надзор за нею; заведование городской милицией и некоторые другие[206].

Расширялись полномочия муниципалитетов в сфере народного образования: городским самоуправлениям была предоставлена возможность заведования учреждениями народного образования не только в административно-хозяйственном, но и в учебном отношениях, право организации дошкольного и внешкольного обучения, «просветительских и общеполезных учреждений, как-то: народных университетов, консерваторий, общественных библиотек, музеев, театров...»[207].

---

[204] *Писарькова Л.Ф.* Городское самоуправление пореформенной России: замысел и воплощение // Труды ИРИ РАН. Вып. 2. М., 2000. С. 151.

[205] Журналы заседаний Временного правительства: март–октябрь 1917 г.: в 4 т. Т. 2. Май–июнь 1917 г. С. 385.

[206] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 176. Л. 153–153об.

[207] Там же. Л. 153об.

С целью борьбы с продовольственными и жилищными трудностями городам предлагалось заняться устройством и содержанием домов с дешёвыми квартирами, народных столовых, чайных, организацией продажи хлеба, мяса, молока, топлива, оказанием юридических услуг населению. Городские самоуправления должны были играть более активную роль в рабочем вопросе. Обновленное Городовое положение предлагало муниципалитетам заняться охраной труда, устройством общественных работ, борьбой с безработицей через организацию бирж труда и посреднических контор[208].

Несмотря на столь широкий круг вопросов, разрешением которых должны были ведать городские думы, по существу речь шла только об управлении местным хозяйством и городскими предприятиями, а также об отраслевом управлении делом народного здравоохранения и социального обеспечения.

С вступлением в силу поправок в Городовое положение 1892 г. от 9 июня 1917 г. права органов городского самоуправления расширялись также в вопросах охраны правопорядка. В дни Февральской революции Комитеты общественной безопасности, созданные по инициативе представителей муниципалитетов, взявшие в свои руки административные полномочия, приняли на себя от прежней полиции и функции обеспечения охраны города, формирования милиции. Роль муниципалитетов первоначально оставалась скромной: они продолжали заниматься только обеспечением хозяйственной стороны функционирования учреждений милиции, получая за это компенсацию от государства. Летом 1917 г. возможности муниципалитетов в этой сфере были значительно расширены. Согласно «Временному положению о милиции» от 17 апреля 1917 г. и постановлению Временного правительства от 9 июня 1917 г., расширявшему права городов, милиция становилась исполнительным органом государственной власти, находящимся в ведении земских и городских общественных управлений, и передавалась в совместное заведование органов государственной власти и местного самоуправления. Муниципалитетам также была предоставлена и возможность принимать иные установленные законом меры для охраны личной и обществен-

[208] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 176. Л. 153об.

ной безопасности и порядка[209]. Организационно-правовые основы и деятельность городской милиции в 1917 г. – отдельная, комплексная, нуждающаяся в самостоятельном глубоком изучении проблема (по которой уже написан ряд работ)[210], лишь частично затрагивающая темы городского самоуправления. В связи с этим в рамках данного исследования вопросам, касающимся милиции, внимание не уделено.

По постановлению правительства от 9 июня 1917 г., органам городского самоуправления дано право объединения и координации действий с другими земскими, городскими управлениями, то есть то, чего города упорно добивались до революции. Муниципалитеты получили право создавать товарищества для совместного участия в торговом, промышленном или ином предприятии, образовывать союзы для удовлетворения общих потребностей и задач в пределах компетенции. Для обсуждения общих вопросов, касающихся потребностей органов самоуправления, могли созываться съезды их представителей с уведомлением об этом губернского комиссара или министра внутренних дел[211].

Для выполнения всех возложенных на органы городского самоуправления обязанностей новые думы, так же, как и по Городовому положению 1892 г., могли формировать исполнительные и подготовительные комиссии. В частности, Иркутская городская дума (или как ее называли «народная». – *О.Ч.*) на одном из первых своих заседаний сформировала 9 исполнительных комиссий (училищную, торговую, общественного призрения и др.), 8 особых комиссий (по оказанию помощи населению, пострадавшим в дни «гражданской войны» (имеются ввиду декабрьские события в Иркутске в 1917 г. – *О.Ч.*), по организации дела самоохраны, городской санитарно-врачебный совет и др.) и 15 подготовитель-

---

[209] Журналы заседаний Временного правительства... Т. 1. Март–апрель 1917 г. С. 303.

[210] См. напр.: *Звягинцева А.П.* Организация и деятельность милиции Временного правительства России в 1917 году: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1972; *Мулукаев Р.С, Карташов Н.Н.* Милиция России (1917–1993 гг.). Орел, 1995; *Милованова Л.В.* Организационно-правовые основы деятельности гражданской милиции в 1917 году. М., 2007; и др.

[211] Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт: сб. док. (1861–1917 гг.). М., 1998. С. 157–160.

ных комиссий (финансово-бюджетную, постоянную ревизионную, по рассмотрению вопросов, касающихся городской милиции, для обеспечения степени нужды солдаток и их заработка и др.)[212].

Барнаульская городская дума на заседании 25 сентября 1917 г. приняла решение вместо комиссии по ликвидации пожара избрать комиссию помощи погорельцам, образовать комиссию по развитию торгово-промышленной жизни города (сбор сведений, освещение экономической жизни города и края, привлечение в край промышленные предприятия и др.), вместо строительной комиссии образовать «комиссию по строительству и благоустройству города», сформировать жилищную комиссию, финансовую, земельную, по народному образованию, врачебно-санитарный совет, продовольственную, комиссию по вопросам труда и др.[213]. При Новониколаевской городской думе в 1917 г. были образованы или уже работали земельная, оценочная, бюджетно-финансовая, квартирно-жилищная комиссии, центрально-примирительная камера, дровотоп и др.[214] Тобольская городская дума на заседании 14 марта 1917 г. образовала особую комиссию по преобразованию полиции в народную милицию и др.[215]

Тюменская городская дума на одном из первых своих заседаний в начале августа 1917 г. сформировала 8 постоянных комиссий со статусом подготовительных и исполнительных из числа гласных думы и представителей от общественных объединений. Высок был процент временных комиссий, часть из которых была создана еще гласными цензовой думой и продолжали выполнять свои функции, такие как: размещение беженцев, мобилизация войск, подключение электричества и телефонной связи, организация праздников, составление проектов обязательных правил и пр. Среди новых комиссий можно выделить комиссию по приему церковноприходских школ в ведение города, комиссию по обследованию личного состава лиц, призванных на действительную службу, редакционную комиссию[216].

---

[212] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 7. Л. 179–183об.

[213] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 53об.

[214] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 243. Л. 57–57об.

[215] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 57. Л. 134.

[216] *Храмцов А.Б.* Городское самоуправление в Тюмени в 1917 г. URL: http://ural-yeltsin.ru/knigi/knigi_po_istorii_rossii/document636 (дата доступа 25.05.2007 г.).

Главной особенностью предстоящих по новым правилам выборов было то, что они проводились по партийным спискам. Списки могли состоять из любого числа кандидатов – от 1 до максимального количества гласных в думе (в Омске – 105 человек, в Томске – 103, в Иркутске – 90, в Красноярске и Чите – по 83, в Новониколаевске – 78, в Барнауле – 61, в Тобольске – 60, в Тюмени – 47, в Бийске – 43, в Кургане – 39, в Якутске – 35, в Березове, Сургуте, Ялуторовске, Баргузине, Кузнецке, Нарыме, Верхоянске – по 20 и т. д.), за которые должны были проголосовать избиратели[217]. Но, как правило, в списках было представлено в среднем от 10 человек, т. е., несмотря на то, что закон о выборах разрешал формировать избирательный список даже из одного человека, в действительности такого не наблюдалось. Количество же избранных по каждому списку гласных определялось пропорционально поданным за список голосам.

В большинстве сибирских городов выборы в городские думы прошли в июле–августе 1917 г., а в Якутской области, Алтайской и Томской губернии – осенью 1917 г., что было связано с согласованием вопроса о судьбе народных собраний. Несмотря на это, в Томской губернии с лета 1917 г. началась активная работа по организации выборов в городские думы, которые растянулись с конца июня (в г. Кузнецк) до начала ноября (в г. Новониколаевск)[218].

Борьба политических партий за влияние в общественных организациях стала стержневой проблемой преобразований городского самоуправления после Февраля 1917 г. Участие в городских выборах политические партии рассматривали как средство борьбы за средние городские слои. Политические партии вели ожесточенную борьбу за расширение своей социальной базы и поэтому, в первую очередь, были заинтересованы в том, чтобы обеспечить себе поддержку большинства населения и в представительных учреждениях. Из этого стремления естественно вытекало желание партий получить решающее влияние в органах местного самоуправления.

---

[217] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 1. Л. 5, 17–17об.

[218] *Дробченко В.А.* Общественно-политическая жизнь Томской губернии… С. 17.

Несмотря на то, что на выборах в городские думы борьбу вели большевики, меньшевики, эсеры и кадеты, основная борьба развернулась между пролетариатом и буржуазией. Каждый из этих классов мог одержать победу только при условии поддержки его промежуточными слоями городского населения (ремесленниками, мелкими предпринимателями, служащими), а также солдатами местных военных гарнизонов.

В исторической литературе довольно часто дискутируется проблема борьбы за массы. Но если говорить о ней не вообще, а конкретно, то она как раз и выражается в борьбе политических партий за общественные организации[219]. Спектр общественных организаций и представительных местных органов власти был очень широк. Представители имущих социальных групп потеряли интерес к городскому самоуправлению, т. к. думы потеряли возможность влиять на решение насущных проблем социально-экономической жизни городов в связи с тем, что многие муниципальные вопросы пытались разрешить КОБы и Советы. Бесконтрольное ведение городского хозяйства, продовольственная неурядица, порожденная войной, вызывали недовольство общественности работой городских дум и управ[220].

Внедрение новой избирательной системы, отработка способов и принципов ее организации позволяло подготовить общество к выборам в Учредительное собрание. В ходе муниципальной избирательной кампании все общественные организации и союзы получили возможность обнародовать свои программы, разработать формы агитационно-пропагандистской деятельности среди электората, составить блоки к дальнейшей политической борьбе.

Следует отметить, что основные вопросы, выдвигаемые кандидатами, не были связаны с муниципальной сферой, а были, прежде всего, политическими. Меньшевики выступали за сотрудничество со всеми социальными силами в деле преодоления «тяжелого наследства» старого режима, а эсеры заявляли, что идут в

---

[219] *Гусев К.В.* Общественные организации и политические партии // Общественные организации в политической системе России. 1917–1918: материалы конференции. М., 1992. С. 25; *Устина Л.Н.* Городские думы в 1917 году (на материалах Самарской, Саратовской и Симбирской губерний): дис. … канд. ист. наук. Самара, 1998. С. 88–89.

[220] *Бадретдинов Т.З.* Городское самоуправление Казанской губернии… С. 103.

думу для творческой работы в сотрудничестве с другими социалистическими партиями[221].

Как установил исследователь В.В. Третьяков, большевики рассматривали городские думы в качестве трибуны и органов борьбы с буржуазной политикой в области городского самоуправления и перехода власти в руки народа. Подобная ситуация вызывала недоумение в стане либеральных партий. Кадеты прежде всего декларировали свою приверженность принципам правового государства и законности и призывали избирателя отстраниться от вопросов войны и мира, Учредительного собрания, государственного строя, т. к. заявления по этому поводу кандидатов не имеют никакого отношения к их будущей деятельности в органах муниципального управления. Поэтому кадеты, как эсеры и меньшевики, делали упор, прежде всего, на то, что городские, коммунальные проблемы должны решаться вне связи с политической ситуацией и общественным строем. В связи с этим в предвыборных заявлениях кадеты обещали «улучшить» экономическое положение трудящихся, привести в порядок городское хозяйство и финансы, добиться бесплатной медицинской помощи и бесплатного образования, благоустройства рабочих окраин и т. д.[222]

Кадеты, которые выступали с программой реформирования местного самоуправления, были определяющей политической силой еще в марте 1917 г. Партия народной свободы имела авторитет среди значительной части городской интеллигенции, буржуазии, несмотря на то, что она оказалась на самом правом крыле политической борьбы. Но в то же время слабость кадетов в Сибири в первые месяцы революции объяснялась тем, что, во-первых, в марте–апреле 1917 г. они остались без поддержки средних слоев, отдавших симпатии так называемым «социалистическим» партиям; во-вторых, их политической негибкостью, т.к. прогрессирующая политизация общества как раз наоборот ставила во главу угла общеполитические проблемы. В Томске, например, они вплоть

[221] *Третьяков В.В.* Февральская революция и вопрос об отношении к муниципальным органам политических сил Восточной Сибири // Из истории революций в России (первая четверть XIX в.). Томск, 1996. С. 250–252.

[222] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 69.

до середины апреля продолжали отстаивать идею конституционной монархии[223]. В период трансформации основ городского общественного самоуправления страна успела пережить три политических кризиса, и поэтому в среде городского избирателя всё больше симпатии переходили на сторону левых, что показала летне-осенняя избирательная кампания.

Стоит отметить, что буржуазия выступала на выборах не столько с партийными списками кадетов, сколько использовала для выдвижения своих кандидатов в списки союзов и групп домовладельцев, мещанских, религиозных и националистических обществ. Половина избирательных списков в барнаульскую, красноярскую, иркутскую, тобольскую, курганскую и др. думы были выставлены именно подобного рода организациями. В Таре из 21 кандидатских списков 17 были буржуазными. Самостоятельно же списки от кадетских организаций в Западной Сибири, например, были выставлены только в 6 из 29 городов (Тобольск, Омск, Барнаул, Бийск, Томск, Тюмень). В остальных городах они проходили по спискам домовладельцев. В Ишиме и Кургане кадеты вместе с группой буржуазии и чиновниками выступили под названием «трудовой» и «беспартийной» демократии, в Новониколаевске кадеты именовали себя «республиканцами-демократами», примыкавшими к сибирским областникам[224].

Основным политическим противником кадетов в городской предвыборной кампании 1917 г. были большевики, которые значительно укрепили свои позиции среди рабочих и солдат гарнизонов. Местные большевистские организации выполняли установку центра о необходимости связать программы местных муниципальных выборов с коренными вопросами революции[225]. Предвыборная платформа большевиков открыто провозглашала необходимость рассматривать частные задачи в контексте борьбы за социализм и на ее основе и базировалась на перестройке всего

[223] *Красильников С.А., Соскин В.Л.* Интеллигенция Сибири в период борьбы за победу и утверждение Советской власти… С. 102.

[224] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 69.

[225] *Ленин В.И.* Резолюция о коммунистических выборах // Полн. собр. соч. Т. 31. С. 255; *Он же.* Материалы к пересмотру партийной программы // Полн. собр. соч. Т. 32. С. 153–154.

городского хозяйства на новых революционных началах. В муниципальной программе большевиков защищались интересы всех трудящихся. Для этого они предлагали ввести контроль над распределением товаров первой необходимости, изменить систему налогообложения путем полной отмены прежних местных налогов и введения прогрессивных налогов на доходы и имущество, передать всю городскую землю в распоряжение трудящихся и др.[226] В организационном отношении большевики выделялись среди других партий большей дисциплиной, сплоченностью, оперативностью в быстро меняющейся политической обстановке[227]. Большинство этих требований имело общедемократическую направленность, поэтому, поддерживая их, группы интеллигенции и служащих подводились к осознанию необходимости социализма для удовлетворения своих насущных потребностей[228].

Таким образом, подготовка к городским выборам, предвыборная политическая борьба и сама агитационная кампания по выборам в городские думы стали особым событием в жизни России и края, в целом. В них принимали участие все политические и общественные силы, которые к этому времени заявили о себе. Это была важнейшая политическая и идеологическая акция, которая содействовала:

– политическому самоопределению и политической самоидентификации социально активных слоев граждан, солдат военных гарнизонов и отдельных воинских частей;

– партийному строительству в регионе;

– росту и развитию общественно-политических и культурно-массовых организаций;

– размежеванию политических сил, возможности формирования предвыборных блоков и объединений, выявлению предвыборных и послевыборных компромиссов;

---

[226] *Ленин В.И.* Позабыли главное (муниципальная платформа партии пролетариата) // Полн. собр. соч. Т. 31. С. 23–26; *Красильников С.А., Соскин В.Л.* Интеллигенция Сибири в период борьбы за победу и утверждение Советской власти… С. 99.

[227] *Кабытова Н.Н.* Власть и общественные организации Поволжья в 1917 г. С. 246.

[228] *Красильников С.А., Соскин В.Л.* Интеллигенция Сибири в период борьбы за победу и утверждение Советской власти… С. 100.

– разработке и дополнению разделов партийных программ в муниципальной сфере;

– совершенствованию старых и появлению новых форм агитации и пропаганды с широким использованием легальных, демократических форм политической и агитационной деятельности;

– заметному росту культурно-массовой работы в крае[229].

Вместе с тем предвыборная кампания показала, что основная масса городского населения ни в организационно-правовом, ни в политическом, ни в идеологическом отношении не была готова к подобным массированным акциям, и это касалось не только средних слоев городского населения, за привлечение которых к участию в выборах и за их голоса шла ожесточенная борьба, но и в значительной части фабрично-заводского пролетариата и наемных рабочих других категорий[230].

О конкретных же намерениях в процессе выборов основных их участников можно судить на примере Красноярска, избирательная кампания в котором развернулась в июне 1917 г. От различных партий было выставлено 8 списков. Большевики всю кампанию вели под лозунгом «Вся власть Советам!» и в своей платформе выдвигали требования дальнейшего расширения и закрепления демократических свобод, прогрессивного налога, контроля над производством и торговлей, муниципализации предприятий, имеющих общеполезное значение, бесплатной медицинской помощи и т. д. Большевики также предлагали заменить милицию полицейского типа обязательной общественно-милицейской службой граждан обоего пола, включая военных, решить жилищный вопрос уплотнением «неплотно» заселенных квартир, а главной задачей муниципальных органов считали не извлечение доходов, а предоставление гражданам необходимых благ[231]. Эсеры выступали за улучшение «до крайних возможных пределов положения трудящихся классов», введение всеобщего бесплатного образования, медицинского обслуживания, а также общественной собственности на городские земли. Кадеты, в свою

[229] *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса… С. 174.

[230] *Герасименко Г.А.* Народ и власть (1917 год). М., 1995 С. 115.

[231] ГАКК. Ф. 64. Оп. 1. Д. 137. Л. 11–12.

очередь, в обещаниях были более сдержанны и выступали за бесплатное начальное образование, 8-часовой рабочий день, борьбу с безработицей, уничтожение нищенства путем устройства богаделен, общежитий, ночлежных домов и т. д.[232]

Состоявшиеся выборы 2 июля 1917 г. отразили рейтинг авторитета политических сил в Красноярске. Список большевиков получил около 9000 голосов из 18197 участвующих (около 49,5 % – *О.Ч.*), кадеты – 10 %, эсеры – 32,7 %, остальные 5 списков – 7,8 % голосов. В результате фракция большевиков (41 депутатское место из 83) сумела провести на должность городского головы своего представителя Я.Ф. Дубровинского[233].

Непосредственно после выборов большевистская фракция в Красноярской городской думе в своей декларации заявила, что будет бороться за переход власти в руки пролетариата и революционного крестьянства «при полном согласовании деятельности городских дум с деятельностью Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»[234].

Летом 1917 г. состоялись выборы в городскую думу Минусинска, которые проходили в достаточно ожесточенной борьбе. Из 40 мест большевики получили 6, эсеры – 9, энесы – 12, «домовладельцы-солдатовцы» – 13 мест. Думу возглавил учитель высшего начального училища И.Я. Чибизов (меньшевик-плехановец)[235].

С начала апреля на повестке дня Курганской городской думы стоял вопрос о подготовке выборов ее нового состава. Первоочередной задачей предвыборных мероприятий являлось составление списков избирателей. Для осуществления этих задач Курган был поделен на три участка. К началу выборов избирателей по гражданским спискам значилось 12682 человека, по военным – 2837[236].

2 июля 1917 г. состоялись выборы гласных в городскую думу. Из 16 тыс. избирателей приняли участие чуть более 5 тыс.

---

[232] ГАКК. Ф. 64. Оп. 1. Д. 137. Л. 13–15.

[233] *Мармышев А.В., Елисеенко А.Г.* Гражданская война в Енисейской губернии. С. 13.

[234] Красноярский рабочий. 1917. 3 авг.

[235] *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Указ. соч. С. 53.

[236] ГАКО. Ф. Р-852. Оп. 1. Д. 18. Л. 30.

(около трети от общего числа избирателей). 24–25 мая на общем собрании представителей социал-демократов и эсеров было решено сформировать избирательное объединение под названием «Объединенные социалисты» для участия в выборах местного самоуправления[237]. По итогам выборов больше всего голосов набрали объединенные социалисты – 29 мест. От граждан-избирателей 3-го участка г. Кургана в думу прошло 5 человек. От группы торгово-промышленников и домовладельцев – 2 человека, от трудовой группы мещан – 1[238].

В связи с предстоящей реформой городского самоуправления 12–14 мая 1917 г. в Тюмени проводилась однодневная перепись населения, по результатам которой управа составила список лиц, имеющих право участвовать в выборах, разделив город на 6 избирательных участков. За десять дней до выборов избирателям предоставлялось право заявить городскому голове списки предлагаемых кандидатов в депутаты. Так, социал-демократы, стоявшие на меньшевистских позициях, выступили единым списком с эсерами, который состоял из 38 кандидатов; партия народных социалистов выдвинула 15 человек; общество домовладельцев – 29 и кадеты – 22[239]. Следовательно, на 47 мест в думе претендовали 104 кандидата, списки которых были опубликованы в печати[240]. Сами выборы, которые состоялись 9 июля 1917 г., были проведены с формальной точки зрения правильно. Но в избирательных списках оказалось много не учтенных избирателей (около 3 тыс. человек), которые не смогли осуществить своего избирательного права, особенно это относилось к солдатам[241]. В результате равных, тайных, прямых и всеобщих выборов, по данным источников, 83,3 % голосов получил блок эсеров и меньшевиков (39 мест в думе), 1,9 % – энесы и по 7,4 % – общество домовладельцев и кадеты[242].

---

[237] ГАКО. Ф. Р-852. Оп. 1. Д. 18. Л. 32.

[238] Там же. Л. 32.

[239] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 17. Л. 172; Организация самоуправления в Тобольской губернии (вторая половина XIX – начало XX вв.): сборник документов и материалов. Тюмень, 1995. С. 271.

[240] *Храмцов А.Б.* Городское самоуправление в Тюмени в 1917 г. URL: http://ural-yeltsin.ru/knigi/knigi_po_istorii_rossii/document636 (дата доступа 25.05.2007 г.).

[241] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 17. Л. 194.

[242] Там же. Л. 168.

1 августа 1917 г. фракции Тюменской городской думы обнародовали декларации об основных направлениях муниципальной деятельности. Меньшевики во главе с Флоринским (избранный городской голова. – *О.Ч.*) заявили о поддержке Временного правительства. Они требовали от правительства повысить боеспособность армии, распустить Государственную думу, опираться на органы революционной демократии и подавлять контрреволюционные заговоры, обещая строгую регламентацию продовольственного дела, улучшение школьного дела и материального обеспечения населения. Эсеры призывали к поддержке Временного правительства как органа революционной диктатуры и выступали за проведение городских референдумов по важнейшим вопросам, увеличение городских бюджетов за счет введения прогрессивного налога на недвижимость, введение бесплатного обучения и бесплатной врачебной помощи; установление минимума заработной платы; организацию милиции и т. д. Кадеты призывали к сплочению вокруг Временного правительства, спасающего Родину, настаивали на доведении войны до победного конца, отказе от классовой борьбы и подавлении заговоров слева и справа[243].

На выборах в Тобольскую городскую думу участвовало меньше 5,5 тыс. человек, из которых по списку Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов прошли 28 человек, по списку домовладельцев – 10 человек, по списку кадетов – 8 человек, по списку Союза евреев и союза мещан – по 1 человеку. Как отмечала местная пресса, «население к выборам отнеслось инертно, так как из 13 тыс. избирателей участвовали только 5421 человек»[244]. Впоследствии на чрезвычайном заседании новой думы (20 июля) гласные приняли резолюцию «приветствовать Временное правительство, вступившее на путь твердой власти для упрочения завоеванных народом свобод и оказать Временному правительству всемерное содействие в укреплении правового порядка на местах»[245].

---

[243] Организация самоуправления в Тобольской губернии (вторая половина XIX – начало XX вв.): сборник документов и материалов. Тюмень, 1995. С. 278–288.

[244] ГУТО ГА. Ф. И-730. Оп. 2. Д. 3. Л. 165 об.

[245] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 25. Л. 6.

На выборах в Омскую городскую думу 16 июля 1917 г. первые списки избирателей были составлены уже 10 июня 1917 г., в которых числилось 39069 гражданских избирателей и 18156 военных. Город был разделен на 5 избирательных участков. По итогам выборов в городскую думу прошло от партии эсеров 54 человека, группы домовладельцев – 15, народных социалистов – 2, кадетов – 10, националистов – 4, социал-демократов – 20. Как отмечал акмолинский областной комиссар Петрукевич, «выборы прошли спокойно. Исключение – выступление воинской части, представившая списки в самый день выборов и предъявившая требование допустить к баллотировке, в чем ей было отказано»[246].

В Иркутске выборы в городскую думу состоялись 30 июля 1917 г.[247]. В соответствии с законом город был разделен на 20 избирательных участков. Населению было представлено 10 избирательных списков: 6 от политических партий – эсеров, меньшевиков, сионистов, кадетов, энесов, большевиков, а также от союза домовладельцев, жителей Нагорного района и окраин и союза служащих правительственных учреждений. В результате выборов было избрано 47 эсеров, 12 меньшевиков, 11 большевиков и 11 кадетов, 4 домовладельца и 2 сиониста[248]. Как впоследствии отмечали в печати, теперь городская дума является «социалистической»[249].

В Верхнеудинске выборы в городскую думу, состоявшиеся 6 августа 1917 г., прошли спокойно. В итоге победили эсеры, получив 16 мест, объединенный список социал-демократов получил 9 мест, союз домовладельцев и еврейская община – по 3, энесы, кадеты и мусульмане – по 1 месту[250].

Выборы в городские думы Томской губернии проходили осенью 1917 г. в условиях новой расстановки сил. В Барнауле городские выборы состоялись 15 августа 1917 г. Различные партии и

---

[246] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 1. Л. 3.

[247] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 5. Л. 123 об.

[248] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. Иркутск, 1994. С. 246; История общественного самоуправления в Сибири… С. 116.

[249] Сибирская жизнь. 1917. 5 авг.

[250] Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.). Улан-Удэ, 1957. С. 290.

организации выставили 8 списков с кандидатами. Причем большевики и меньшевики выступили объединенным списком. В итоге из 9562 избирателей за список социал-демократов было отдано 5325 голосов (34 места в думе из 61, из них 18 имели большевики и 16 – меньшевики), за список эсеров и энесов – 2664 голосов (10 и 7 мест соответственно), за кадетов – 784 (5 мест). От церкви было выставлено 15 кандидатов, которые получили всего 38 голосов[251]. Несмотря на то, что большевики получили больше всех мест, господствующее положение в думе занял эсеро-меньшевистский блок.

В Томске ситуация с выборами была достаточно неопределенной, что было связано с принятием решения городского народного собрания на заседании 1 августа 1917 г. о необходимости «отложить выборы гласных в думу до окончания выборов в Учредительное собрание»[252]. Представители томского отделения партии народной свободы направили министру внутренних дел 18 августа письмо, в котором отмечали, что губернский комиссар «не оказывает должного воздействия» на народное собрание и поэтому кадеты считают решение собрания «не законным и нарушающим права граждан» и требуют «энергичного распоряжения о немедленном производстве выборов и о привлечении виновных к ответу»[253]. В результате выборы в Томскую городскую думу состоялись 1 октября 1917 г., в ходе которых самой крупной фракцией оказалась большевистская, за которую проголосовало 33 % городского населения (34 депутатских места), а эсеры получили 24 мандата (23,3 % голосов)[254].

На выборах в уездных городах Томской губернии (Бийске, Каинске, Славгороде, Татарске) социалисты потерпели поражение, большинство мест здесь получили либералы. В частности, на сентябрьских выборах в Бийске большинство мест получили ка-

[251] Борьба за власть Советов на Алтае. С. 83.

[252] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 1. Л. 8.

[253] Там же.

[254] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 1. Л. 17об.; *Красильников С.А., Соскин В.Л.* Интеллигенция Сибири в период борьбы за победу и утверждение Советской власти (1917 – лето 1918). Новосибирск, 1985. С. 100; Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 71.

деты[255]. В Каинской думе социалисты получили только 6 мест, домовладельцы – 8, профсоюз торговых служащих – 2, представители еврейской общины – 5[256]. В городских выборах в Камне 15 октября 1917 г. большевистская организация решила не принимать участия, в связи с чем трудящиеся города выставили собственный список кандидатов от «союза трудящихся граждан разных профессий», в который были включены 10 рабочих, 2 извозчика и пекарь. В результате выборной кампании в Каменскую думу вошли 3 представителя от «союза трудящихся», 3 – от «социалистического блока» (2 меньшевика и 1 эсер) и 14 гласных от буржуазии[257]. На выборах в Новониколаевскую городскую думу 5 ноября 1917 г. эсеры сумели провести 44 своих представителей (из 75), домовладельцы – 14, в то время как большевики – 12 и меньшевики – 8[258].

Существенным недостатком законодательства Временного правительства в организации выборов в органы местного самоуправления в 1917 г. являлось отсутствие единой даты выборов или временных рамок их проведения, что мешало центральной власти активно регулировать и контролировать этот процесс в масштабах всей страны. На примере сибирского региона ясно видно, что процесс выборов в муниципальные органы, особенно в губерниях и крупных промышленных городах, затянулся до конца октября 1917 г., что существенно влияло на их результаты. Наиболее благоприятным временем для организации выборов в органы местного самоуправления несомненно был период мирного развития революции до июльских дней и последовавший затем острой конфронтации основных политических сил, но в большинстве городов края он был упущен. Угроза установления диктатуры в стране, как слева, так и справа, растущий с каждым днем авторитет городских советов на фоне кризиса местных органов Временного правительства и самоуправления снижали интерес

[255] Борьба за власть Советов на Алтае. С. 84.

[256] Барнаульская городская дума. 1877–1996. С. 111–113.

[257] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 73.

[258] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 71; История общественного самоуправления в Сибири… С. 117.

партий, общественных организаций, значительной части электората к муниципальным выборам.

Различные сроки проведения выборов в городские думы не могли не сказаться на их ходе и результате. В частности, выборы в городские думы осенью 1917 г., проходившие в иной политической обстановке, отразили новую расстановку классовых сил в сибирских городах. Эти выборы сыграли скорее роль политического индикатора, чем общественного института по формированию органов городского самоуправления. По выводам, к которым пришли ряд исследователей, чем позднее по времени проходили выборы в городские думы, тем радикальнее выглядел состав органов городского самоуправления[259].

Осенние выборы в городские думы показали, что в стране углубляется процесс размежевания классовых сил, по-разному сказывается влияние политических партий. В то же время выборы проявили такую характерную черту всеобщего избирательного права, как низкая явка избирателей, которая объясняется не столько бойкотом городской бедноты, сколько низким уровнем политической культуры горожан, их отчужденностью от органов местного самоуправления. Так, например, в Тобольской губернии самый высокий процент участия избирателей в выборах городских гласных наблюдался в Тюмени (46 %). В Кургане в них принимало участие 30–31 %, в Ишиме – 29,5 %, в Тюкалинске – 23 %. В Омске голосовала только 1/3 избирателей (18 тыс. из 54 тыс.). В Барнауле в апреле 1917 г. в выборах делегатов народных собраний участвовало 70 % избирателей, а в городскую думу в августе – около 35 %[260]. Аналогичное положение наблюдалось и в остальных городах Сибири. Выборы наглядно показали политические и общественные настроения населения в этот период.

По подсчетам М.В. Шиловского, на осенних выборах в думы губернских городов эсеры, энесы и меньшевики получили 38,8 % мест (на 18,8 % меньше, чем летом), а в уездных – 41 % (на 5,1 % меньше летнего). В то же время представительство большевиков

[259] *Устина Л.Н.* Городские думы в 1917 г. … С. 112; *Кабытова Н.Н.* Власть и общественные организации Поволжья в 1917 г. С. 173.

[260] Борьба за власть Советов в Тобольской (Тюменской) губернии… С. 90; ГУТО ГА. Ф. 512. Оп. 1. Д. 64. Л. 306, 307, 322.

в думах возросло соответственно с 15 до 29,8 % и с 3,8 до 7,9 %, а кадетов – с 11,4 до 13,4 % и с 3,5 до 4,2 %[261]. Однако кадетов, которые в некоторые городские думы проходили по спискам домовладельцев и различных обществ без указания партийности, было значительно больше[262]. В целом, к концу 1917 г. в органах городского самоуправления Сибири наиболее значительную роль играли социалисты, кадеты и беспартийные. Большевики имели значительное, но не преобладающее влияние в крупных городах и незначительное – в уездных[263].

Эсеры, стремясь любыми способами провести в думы возможно больше своих представителей и сохранить за собой контроль за органами местного самоуправления, только в отдельных сибирских городах выступили на выборах с самостоятельными списками кандидатов в гласные (летом – в Омске, Красноярске и Иркутске, осенью – в Томске и Новониколаевске). В остальных городах они охотно шли на блоки и союзы с объединенными организациями РСДРП, с меньшевиками (Камень), энесами (Барнаул).

В ходе проведения выборов в городские думы были случаи нарушения избирательного закона, в результате чего Главное управление по делам местного хозяйства направило на имя губернских комиссаров письмо, в котором указывало, что «в отношении городских и волостных выборов на местах допускаются в выборном производстве ряд отступлений от закона. Выборы производятся без соблюдения тех сроков, которые законом указаны…; порядок голосования в отдельных случаях ведется с нарушением закона, запаздывает в смысле времени, отведенного для подачи голосов и т. д.»[264]. В ряде случаев эти нарушения были настолько вопиющими, что о них не могли умолчать даже организаторы выборов. В частности, каинский уездный комиссар Бакурадзе доносил томскому губернскому комиссару: «Закон о выборах нарушен везде… Если все выборы опротестовать, то не скоро будут уезд-

[261] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири в период социальных катаклизмов 1917–1920 гг. Новосибирск, 2003. С. 80–81.

[262] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 78.

[263] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 81.

[264] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 176. Л. 122.

ные, волостные земства». А несколькими днями позднее он же сообщал, что вынужден передать всё выборное производство административному судье, так как в материалах окружных избирательных компаний отсутствуют протоколы соблюдения сроков между отдельными моментами выборов, не представляются списки избирателей и списки голосовавших, протоколы подсчета голосов составляются с запозданием и т. д.[265]

Поэтому губернский и уездный комиссары широко практиковали обжалование итогов выборов, особенно в тех случаях, если это не устраивало, по тем или иным причинам, местные власти. Протест енисейского губернского комиссара по выборам в городскую думу Енисейска суд оставил без последствий. В итоге комиссар обжаловал результаты выборов в Сенате[266]. Выборы в г. Тара Тобольской губернии были опротестованы губернским комиссаром и впоследствии обжалованы Советом рабочих и солдатских депутатов[267]. В августе 1917 г. томский губернский комиссар опротестовал выборы в Боготольскую городскую думу, правда, Совет рабочих и солдатских депутатов 1 ноября 1917 г. всё же утвердил результаты выборов в думу[268], в декабре – выборы уездных земских гласных в Новониколаевское уездное земское собрание от г. Колывань[269].

Помимо комиссаров Временного правительства, нарушения на выборах отмечали и сами жители. Жалобы рассматривались областными административными судами, некоторые из которых удовлетворялись, но большая часть отклонялась, так как власть стремилась до осени 1917 г. сформировать демократические органы самоуправления на всей территории страны. Так, например, якутский мещанин А.Л. Соловьев предоставил жалобу на проведение выборов в Якутскую городскую думу, состоявшиеся 18 мая 1917 г. В частности, он отмечал, что комиссариат по делам го-

[265] ГАТО. Ф. 1138. Оп. 1. Д. 2. Л. 133–134, 151–157; Там же. Ф. Р-166. Оп. 1. Д. 21. Л. 18, 19.

[266] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 3. Д. 13. Л. 22.

[267] Там же. Л. 16.

[268] Советы Томской губернии (март 1917 – май 1918 гг.): сборник документов и материалов. Томск, 1976. С. 75.

[269] ГАТО. Ф. Р-166. Оп. 1. Д. 43. Л. 31–34.

родского хозяйства выработал свои основные положения по выборам в думу вместо временных правил, принятых Комитетом общественной безопасности на заседании 22 апреля 1917 г., которые были согласованы с правилами Временного правительства. Возрастной ценз был установлен в 18 вместо 20 лет. При этом, согласно разъяснениям товарища Министра внутренних дел Главного управления по делам местного хозяйства Авинова от 25 июня 1917 г., направленным Якутскому областному комиссару, «составленные списки подлежат пересоставлению согласно постановленному Временными правилами возрастному цензу». Также в избирательные списки были включены лица, не имеющие никакой связи с городом, не была образована городская избирательная комиссия» и др.[270]

После опубликования результатов избирательных кампаний начинается второй этап борьбы между блоками, политическими партиями, общественными организациями за места в исполнительных органах городских дум. Они искали пути консолидации, стремились выработать правила поведения, что удавалось сделать далеко не всегда.

После переизбрания городских дум по закону Временного правительства все городские общественные комитеты, заменявшие временные органы городского самоуправления, подлежали упразднению. Главное управление по делам местного хозяйства 30 сентября 1917 г. направило городским управам письмо, в котором отмечало, что «во многих городах начинается процесс ликвидации местных общественных комитетов, выдвинутых временем государственного переворота, причем многие из городских управлений, принимая дела от городских Исполнительных комитетов, должны произвести ревизию счетов и расходов этих комитетов и ввести в нормальные условия городского хозяйства все отдельные постановления о расходах и другие распоряжения названных комитетов»[271]. Так, например, в Троицкосавске Забайкальской области после избрания нового состава городской думы 16 июля 1917 г. Комитет общественной безопасности, на основа-

[270] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 33. Л. 2–6.
[271] Там же. Оп. 2. Д. 14а. Л. 1.

нии своего постановления от 27 июля, был ликвидирован, а все дела передал в Троицкосавскую городскую управу[272]. В Илимске Иркутской губернии после состоявшихся выборов в городскую думу Комитет общественных организаций прекратил свое существование, передав все дела и документы новой думе[273]. В Тюмени также после избрания новой думы Временный исполнительный комитет на основании своего решения от 18 июля 1917 г. был расформирован, «причем как денежные суммы, так и все делопроизводство было передано городскому самоуправлению по акту ликвидационной комиссии»[274].

Таким образом, законы Временного правительства обеспечили правовую базу процесса демократизации и расширения полномочий городского самоуправления. Перед общественно-политическими силами страны развернулось огромное поле деятельности, площадка, где можно было проявить свои управленческие таланты, творческие созидательные способности. Своеобразный итог законодательной деятельности Временного правительства в муниципальной сфере подвёл министр внутренних дел А.М. Никитин на съезде Всероссийского союза городов (14–17 октября 1917 г.). Он с удовлетворением констатировал, что из 798 городов в 650 «...уже сложилось городское самоуправление, создались уже свои исполнительные органы, приступившие к работе...»[275].

Причем, по результатам проведенной Главным управлением по делам земского и городского хозяйства анкеты, в более чем четверти городов (в 81 из 307 ответивших) число гласных уменьшилось по сравнению с тем, что было до революции. Это вызвало волну прошений с мест об увеличении числа гласных. Утверждения Д.Д. Протопопова о том, что слишком большое число гласных, наоборот, может затормозить работу, «надо обращать внимание на качества гласных, а не на их количество»[276], не пользовались поддержкой. Пришлось сначала принимать положительное решение по каждой просьбе увеличить число гласных до за-

[272] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 14а. Л. 88.
[273] Там же. Л. 115об.
[274] Там же. Л. 125.
[275] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. С. 24–25.
[276] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 74. Л. 23.

фиксированной Городовым положением 1892 г. нормы, а к концу лета 1917 г. были изданы зафиксировавшие это как общий принцип разъяснения Главного управления местного хозяйства[277].

Созданное законодательство по всеохватности вопросов и глубочайшей проработанности выстраивалось в новую для России отрасль права – муниципальное. И это в условиях, когда состав Особого совещания по реформе земского и городского самоуправления постоянно менялся вследствие изменения в составе Временного правительства, происходивших в результате правительственных кризисов[278].

Необходимо всё же заметить, что решение задачи по созданию такого законодательства вряд ли было бы осуществлено в столь короткие сроки, если бы не огромный опыт и многочисленные проекты, накопленные общественными деятелями земств и городов, в ходе бесконечных попыток реформировать устройство российской местной жизни в последние десятилетия существования Российской империи.

Для их разработки и проведения в жизнь общегосударственных законов требовалось определенное время, в то время как революционные массы настаивали на немедленной реорганизации власти в провинции, в том числе и органов местного самоуправления.

Итоги преобразования и формирования городского самоуправления на основе всеобщего избирательного права в 1917 г., в свою очередь, выявили всю сложность переплетения социально-политических проблем в городах. Демократизация городских дум, а затем избирательные кампании лета – осени 1917 г. показали, что все политические силы использовали их в борьбе за расширение своей социальной базы. На место старым гласным-цензовикам пришли представители так называемого «третьего элемента» из числа служащих, творческой интеллигенции и, частично, рабочие и солдаты. На политической арене их интересы выражали партии социалистической направленности (большевики,

[277] Городское дело. 1917. № 17–18. С. 410.

[278] *Баранов Е.П.* Подготовка реформы местных органов управления и самоуправления в 1917 г. // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1975. № 3. С. 63–66.

меньшевики и эсеры). При этом взгляды меньшевиков и эсеров относительно места и роли городских самоуправлений в системе властных органов не слишком отличались от взглядов кадетов, ибо и те, и другие предлагали модель государства, традиционно называемого буржуазно-демократическим. При этом, в отличие от кадетов, меньшевики и эсеры на протяжении 1917 г. пользовались заметной поддержкой населения, что и отразили выборы в новые думы.

Временное правительство, первоначально планировавшее после выборов наделить думы властными полномочиями на местах, вынуждено было отказаться от таких намерений, так как городские думы оказались не в состоянии функционировать даже в сфере своей традиционной хозяйственной деятельности.

Решение хозяйственно-бытовых и социальных вопросов отошло на второй план, так как городское самоуправление перестало исполнять свое общественное предназначение, что отразилось в предвыборных программах кандидатов в гласные, которые ориентировались прежде всего на общеполитические вопросы. В результате достаточно низкая явка на муниципальные выборы, полная апатия по отношению к бессильному местному самоуправлению – стали другой приметой сложившейся обстановки в Сибири. Исходя из этого, можно сделать вывод, что политические и в значительной степени идеологические основы местного самоуправления в России были еще очень слабы.

К осени кризис власти в провинции усилился в связи с тем, что органы Временного правительства дискредитировали себя в глазах трудящихся масс, а органы местного самоуправления находились в стадии становления, были неавторитетны, имели внутренние противоречия, мешавшие их повседневной работе. Поэтому они не могли противостоять набиравшим силы Советам, находившимся в стадии большевизации, и другим массовым демократическим организациям.

1.3. Органы городского самоуправления в период становления власти Советов

Углубление системного общенационального кризиса, продолжение войны, неспособность февральской политической системы к быстрым и решительным мерам по преодолению негативных тенденций и многие другие факторы вкупе с умелой политикой большевиков по привлечению симпатий населения на свою сторону и захвату власти привели к установлению советской власти. Та трансформированная модель построения самоуправления, которая была предложена Временным правительством после февраля 1917 г., оказалась под угрозой: у большевиков была другая идеология, которой строившаяся модель не соответствовала; большевики при захвате власти в центре и на местах встретили активное противодействие со стороны органов самоуправления, сформированных на основе этой модели, не было гарантии, что при ее сохранении такие эксцессы не повторятся; кроме того, в самой модели построения самоуправления уже к осени 1917 г. обозначился ряд существенных недостатков, которые ставили под сомнение эффективность этой системы, особенно в условиях военного времени.

Накануне Октябрьской революции большевики использовали городские думы как арену политической борьбы, для пропаганды своих взглядов и критики действий конкурентов. Среди муниципальных деятелей-большевиков существовало направление, ориентированное на долгую плодотворную хозяйственную работу в городских думах. На страницах журнала-органа ЦК РСДРП(б) «Город и земство» А.В. Луначарский, касаясь вопроса о взаимоотношениях между Советами и городскими думами, отмечал, что Советы не могли заменить собой муниципальные органы: «Советы, как боевая революционная форма, могут легко производить разрушительную работу против врагов революции, они могут... законодательствовать. Но непосредственную, повседневную, часто мелкую, но столь важную работу осуществления революционного законодательства, но дело реального творчества в области хозяйственной и культурной с полным правом... будут делать именно органы самоуправления...»[279].

[279] Город и земство. 1917. 15 окт. С. 5–6.

После Октябрьской революции открывшийся II Всероссийский Съезд Советов (25–27 октября 1917 г.) объявил о взятии власти в свои руки и провозгласил о переходе всей власти в стране к новым государственным структурам – Советам. Вновь избранный состав ВЦИК сформировал Совет народных комиссаров во главе с В.И. Лениным. С этого времени начинает формироваться очень гибкая система власти, в которую можно было вложить различное содержание. Система Советов могла стать децентрализованной или, наоборот, выстроиться по принципу жесткой соподчиненности, могла превратиться в инструмент классовой борьбы или в общедемократическую систему власти с представительством всего населения, могла оказаться орудием в руках одной партии или многопартийным парламентом. Издаваемые в первые месяцы декреты нового правительства носили характер резолюций, не имевших обязательного характера, являлись выражением мнения нового правительства по тому или иному вопросу. Это было связано не столько со слабостью большевистской власти, сколько с представлениями, свойственными всем социалистам, о будущем демократическом децентрализованном строе, при котором все решения должны были бы приниматься на местах, а центр играл бы только координирующую, вспомогательную роль.

После прихода к власти в центре большевики были озабочены решением вопроса о власти. Если государственный аппарат в соответствии с большевистскими идеями подлежал коренной ломке, то четкой концепции относительно того, что делать с органами самоуправления в думской форме, управлявшими местным хозяйством, не было. Избранные на демократической основе муниципальные органы противопоставлялись административным государственным органам, представлявшимся остатками царской бюрократической системы, разрушение которой и переход к полноценному народовластию затягивало Временное правительство.

В первые месяцы большевистской власти влияние центра на места резко упало. Ситуация, складывавшаяся после провозглашения советской власти, в каждом городе отличалась своеобразием. Местные особенности ярче подчеркивали идейные, организационные, тактические поиски, способность пришедших к власти сил и их представителей меняться в зависимости от обстоя-

тельств. Но за специфическими формами трансформации самоуправления в разных городах скрывались проявления характерных для всей страны тенденций.

Органы местного самоуправления буржуазной России в первые месяцы после октябрьских событий нередко продолжали функционировать под контролем Советов как хозяйственные органы, обеспечивавшие жизнедеятельность общества в области коммунального хозяйства, благоустройства и т. п. Политическое влияние в стране органов городского самоуправления в это время стало заметно падать. Однако накопленный ими опыт в управлении хозяйством делал неизбежным их функционирование даже в первые месяцы после перехода власти в руки большевистского правительства.

Борьба за ликвидацию бюрократических административных органов не означала стремления большевиков к абсолютной ликвидации верховной власти. Советы, формировавшиеся по классовому принципу, уже к октябрю имели иерархию: местные советы избирали своих представителей на Всероссийские съезды Советов, на которых, в свою очередь, выбирались представители в постоянно действовавший Всероссийский центральный исполнительный комитет Советов. Создание промежуточной ступени – губернских съездов Советов и их исполнительных комитетов – позволяло сформировать вертикальную цепь органов власти, в которой низовые органы формировали вышестоящие (в отличие от административно-бюрократической системы, в которой вышестоящие органы власти формировали нижестоящие)[280].

Каждый уровень советской системы имел свои полномочия, компетенцию, в значительной степени позаимствованную у предшественников – прежних органов власти. Всероссийский съезд Советов, его исполком и Совнарком, став наследниками Временного правительства, взяли в свои руки верховную власть в стране, а значит, им, как верховной власти, подчинялись нижестоящие Советы, которым передавалась административная власть на местах.

Процесс слома старого и формирование нового государственного аппарата проходил в несколько этапов, каждый из кото-

[280] *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса… С. 214.

рых характеризовался преобладающей тенденцией во взаимоотношениях Советов Сибири с буржуазными государственными учреждениями.

Главной задачей первого этапа (декабрь 1917 г.) была ликвидация одних и нейтрализация других звеньев старого аппарата с помощью института советских комиссаров. Ставилось целью недопущение использования буржуазией важнейших органов народнохозяйственного значения (финансовых, продовольственных и др.) в борьбе против пролетарской диктатуры. Этот этап характеризовал как бы надлом старой государственной машины. Второй этап (январь–февраль 1918 г.) ознаменовался упрочением Советов в качестве единых государственных органов. Расширение круга их деятельности за счет взятия в свои руки административно-хозяйственных и культурных функций сопровождалось упразднением ряда старых государственных учреждений. В течение третьего этапа (март–май 1918 г.) старый аппарат был окончательно ликвидирован[281].

Многое во взаимоотношениях Советов и городских дум зависело от текущей политической обстановки на местах, степени радикализма местных социалистических лидеров, наличия у них твердой вооруженной опоры. Суть борьбы лежала в политической сфере. Ликвидировалась не сама система городского самоуправления в думской форме, а распорядительные органы самоуправления отдельных городов, по решению местных советских органов, под влиянием острой политической борьбы. Вместо распущенных составов должны были быть избраны новые, способные бесконфликтно взаимодействовать с советами, принявшие рамки новой политической системы.

Октябрьская революция 1917 г., передав государственную власть Советам, вызвала сопротивление либеральных политических сил. Городское самоуправление казалось естественным противовесом Советам. Здесь концентрировались главные силы сопротивления большевистской власти, которая откровенно не признавалась большинством городских дум.

---

[281] *Красильников С.А., Соскин В.Л.* Интеллигенция Сибири в период борьбы за победу и утверждение Советской власти… С. 197.

Как правило, большевики и левые эсеры уже не присутствовали на заседаниях городских дум, так как они полностью сделали ставку на развитие и укрепление системы власти Советов. А либералы, меньшевики и правые эсеры, наоборот, теперь уже всегда собирались в полном составе. Поэтому все заседания городских дум конца 1917 г. носили исключительно политический характер, поскольку оказавшись в полной оппозиции, гласные либералы и социалисты усилили свою политическую активность.

Партийный состав городских дум определил их отношение к октябрьским событиям в Петрограде. Например, Барнаульская городская дума на заседании 29 октября 1917 г. осудила «узурпацию власти» большевиками путем вооруженного насилия и заявила, что «безумная попытка петроградских большевиков угрожает гибелью свобод и революции». Она потребовала создания однородного демократического министерства и созыва Учредительного собрания[282]. Такую же позицию заняли органы городской власти в Бийске, Змеиногорске, Камне и Славгороде[283]. Гласные Тарской городской думы на заседании 30 октября 1917 г. осудили октябрьское вооруженное восстание в Петрограде и постановили поддерживать и защищать Временное правительство, которое являлось представителем и выразителем общественных стремлений «всей России»[284].

Иркутская городская дума на внеочередном заседании 25 октября 1917 г. постановила «всеми силами стремиться к сохранению существующего революционного порядка» и бороться «с ведущими к гражданской войне попыткам и захвата власти и анархическими выступлениями»[285].

На чрезвычайном заседании Курганской городской думы 28 октября 1917 г. гласные осудили выступление большевиков в Петрограде и приняли резолюцию, в которой они «решительно высказываются против захвата власти, особенно накануне выборов в Учредительное собрание, Петроградским Советом рабочих и солдатских депутатов, или какой бы то ни было группы или

[282] Барнаульская городская Дума. С. 213, 214.
[283] Борьба за власть Советов на Алтае. С. 109.
[284] Октябрь в Сибири. Хроника событий (март 1917 – май 1918 г.). С. 184.
[285] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 5. Л. 39.

отдельными лицами, и требуют немедленного восстановления власти Временного правительства, незамедлительного созыва Учредительного собрания в назначенный срок и прекращения всяких дезорганизующих выступлений»[286].

Комиссар Временного правительства по Восточной Сибири А. Кругликов 31 октября телеграфировал забайкальскому областному комиссару о принятии «решительных мер против анархии»[287]. В связи с этим в этот же день читинская городская дума осудила захват власти Советами, расценивая его как призыв к гражданской войне, и высказывалась за «единение всех общественных организаций»[288].

В Минусинске городская дума после октябрьских событий активно выступила против Совета рабочих и солдатских депутатов. Неоднократно делались попытки не подчиняться решениям Совета и Объединенного Исполнительного комитета. 30 ноября 1917 г. дума назначила перевыборы гласных. «Эти перевыборы, – говорилось в постановлении думы, – будут производиться по спискам избирателей, участвовавших в выборах в Учредительное собрание и земство»[289]. Однако дума была вынуждена подчиниться решению Совета и отсрочить срок перевыборов в связи с отсутствием в списках 18-летних избирателей.

Переход власти в руки Советов привел к тому, что Советы превратились в органы государственной власти, были включены в вертикаль властных структур и, выполняя директивы центра, постепенно становились первичным звеном большевистской диктатуры.

В течение первого месяца после Октябрьской революции власть взяли в свои руки Советы 11 городов и уездов Сибири. К январю 1918 г. новая власть установилась в 25 уездах из 50, в 5 губернских и областных центрах из 8: Красноярске, Омске, Томске и др.; за ними – в Кургане, Енисейске, Минусинске, Иркутске, Новониколаевске, Барнауле, Мариинске, Бийске, Славгороде, Тюмени, Ишиме, Ялуторовске, Камне, Тюкалинске, Таре и др.

---

[286] ГУТО ГА. Ф. И-730. Оп. 52. Д. 7.
[287] *Агалаков В.Т.* Советы Сибири (1917–1918 гг.). С. 83.
[288] Октябрь в Сибири. Хроника событий (март 1917 – май 1918 г.). С. 187.
[289] Цит. по: *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Указ. соч. С. 100.

Несколько дольше затянулась борьба за советскую власть в Тобольской губернии, в Якутской и Забайкальской областях[290]. Причем победа выражалась в принятии Советами соответствующих деклараций, а иногда в создании военно-революционных и просто революционных комитетов. Например, в декларации об установлении советской власти в Новониколаевске подчеркивалось: «Городская дума и уездное земство остаются самостоятельными в своих хозяйственных делах, но подконтрольными Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»[291]. Более того, когда в городской думе возник конфликт по поводу определения приоритетных направлений ее деятельности, то большевистская фракция отказалась от участия в деятельности городской управы «впредь до признания городской думой советской власти. Вместе с тем, фракция заявляет, что она будет принимать самое деятельное участие в работах думских комиссий»[292].

В Сибири первой установилась власть Советов в Красноярске. Губернский комиссар Временного правительства Крутовский в связи с полученными сведениями о событиях в Петрограде 27 октября 1917 г. опубликовал обращение к населению, в котором призывал воздержаться от выступлений против Временного правительства. Он предупреждал, что всякие революционные выступления будут подавляться самыми решительными мерами[293]. Однако уже в ночь на 29 октября 1917 г. Совет рабочих и солдатских депутатов, возглавляемый С.Г. Лазо, начал планомерно брать под контроль важнейшие учреждения города[294]. В связи с этим Крутовский телеграфировал в центр: «Большевики заняли солдатами казначейство, банки и все правительственные учреждения. Чиновники всех учреждений ответили бойкотом и прекратили

[290] *Сафронов В.П.* Октябрь в Сибири. Большевики Сибири в борьбе за победу Великой Октябрьской социалистической революции (февраль 1917 – март 1918 г.). Красноярск, 1962. С. 465.

[291] Знамя революции. 1917. 22 дек.

[292] Большевики Западной Сибири в борьбе за социалистическую революцию. Новосибирск, 1957. С. 206.

[293] Борьба за установление и упрочение Советской власти: Хроника событий. М., 1962. С. 50.

[294] ГАРФ. Ф. 1236. Оп. 2. Д. 33. Л. 30.

занятия»[295]. 30 октября был создан Губернский народный комиссариат, отстранивший от должности комиссаров Временного правительства. И когда впоследствии Красноярская городская дума большинством голосов признала власть Советов, о своем уходе из нее заявили кадеты. По их примеру эсеры и меньшевики отозвали своих представителей из Совета и стали требовать созыва совещания из уполномоченных всех социалистических партий, наподобие «однородно-социалистического правительства»[296].

28 октября 1917 г. в Минусинске было созвано экстренное закрытое заседание Совета рабочих и солдатских депутатов, на котором было решено «…быть готовыми к переходу власти к Советам как в центре, так и на местах и разработать план перехода власти в руки Минусинского Совета рабочих и солдатских депутатов»[297]. 31 октября 1917 г. в Минусинске Совет рабочих и солдатских депутатов также заявил о переходе к нему всей полноты власти[298]. В этот же день в Ачинске состоялось заседание Совета рабочих и солдатских депутатов, на котором было провозглашено установление Советской власти в городе[299]. 13 ноября 1917 г. Канский Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов постановил признать высшей властью в Енисейской губернии съезд Советов[300]. 17 ноября на пленарном заседании Енисейского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов была принята резолюция о переходе всей власти в уезде и Туруханском крае к Советам[301]; 24 ноября власть перешла к Советам в Кемерове[302].

В Омске власть Советов установилась 1 ноября, но лишь 6 декабря 1917 г. вновь избранный во второй половине ноября Омский Совет рабочих и солдатских депутатов, во главе с боль-

---

[295] Цит. по: *Сафронов В.П.* Октябрь в Сибири… С. 467.

[296] Там же. С. 472.

[297] Цит. по: *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Указ. соч. С. 61.

[298] *Сафронов В.П.* Октябрь в Сибири… С. 477.

[299] Борьба за власть Советов в Енисейской губернии. С. 236–237.

[300] За власть Советов: сборник документов о борьбе за власть Советов в Енисейской губернии (март 1917 – июнь 1918 гг.). Красноярск, 1957. С. 220–223.

[301] Октябрь в Сибири. Хроника событий (март 1917 – май 1918 г.). С. 196.

[302] *Шорников М.М.* Большевики Западной Сибири в борьбе за социалистическую революцию (март 1917 – май 1918 г.): сборник документов и материалов. Новосибирск, 1957. С. 11.

шевиками, взял всю полноту власти в свои руки, так как до 6 декабря наряду с Советом определенные функции власти исполняли объединенный комитет революционной демократии, меньшевистско-эсеровский ревком (сложивший свои полномочия 3 декабря – *О.Ч.*) и городская дума[303]. В конце декабря Президиум Омского Совета рабочих и солдатских депутатов отстранил от должности комиссара Временного правительства и образовал Временный комиссариат по управлению Степным краем и Акмолинской (Омской) областью[304].

Следует отметить, что в Томской, Алтайской и Тобольской губерниях процесс установления советской власти был ускорен лишь после окончания III Съезда Западно-Сибирских Советов (2–10 декабря 1917 г.). В частности, Томский губернский Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов взял власть в свои руки 2 декабря, а 6 декабря исполнительный комитет Совета опубликовал обращение «К гражданам города Томска». Извещая об установлении в Томске советской власти, исполнительный комитет Совета заявил, что всеми имеющимися в его распоряжении средствами он будет проводить в жизнь постановления Совнаркома[305].

В ночь с 13 на 14 декабря 1917 г. пленарное заседание Новониколаевского Совета рабочих и солдатских депутатов, опираясь на поддержку 40-тысячного гарнизона, совместно с Исполнительным комитетом уездного Совета крестьянских депутатов приняло решение о переходе власти к Совету как в городе, так и в уезде[306].

3 декабря 1917 г. Барнаульский Совет принял решение «всеми мерами и средствами добиваться осуществления перехода всей власти на местах к Советам»[307]. Тогда члены барнаульской городской думы, губернского земства, барнаульской земской уездной управы совместно с губернским комиссаром Окороковым решили арестовать членов Исполнительного комитета Барнаульского

---

[303] *Чижов И.Г.* Солдаты омского гарнизона в октябрьской революции // Борьба за власть Советов в Сибири и на Дальнем Востоке. Томск, 1968. С. 77.

[304] *Клеткин Е.Д.* Борьба за установление Советской власти в Омске и области… С. 31.

[305] Борьба за власть Советов на Алтае. С. 104.

[306] Большевики Западной Сибири в борьбе за социалистическую революцию. С. 239.

[307] Борьба за власть Советов на Алтае. С. 122.

Совета. В результате 4 декабря Исполнительным комитетом Барнаульского Совета был образован Военно-революционный комитет (ВРК) во главе с М.К. Цаплиным, которому передавалась вся власть временно до созыва губернского съезда Советов. В городе вводилось военное положение. ВРК занял главные учреждения города: телефонную станцию, вокзал, казначейство, тюрьму, полицию и т. д., и был распущен Губернский Комитет спасения революции[308]. В ответ на установление советской власти в Барнауле местная городская дума 7 декабря 1917 г. приняла специальную резолюцию о том, что она «как орган самоуправления, избранный населением на основах демократического избирательного права, не признает власти Военно-революционного комитета; но ввиду спокойствия и безопасности города и сохранения в нем, по возможности, нормальной жизни будет продолжать свою работу до тех пор, пока то будет возможно, к чему призывает все учреждения и служащих города»[309].

Барнаульский городской голова Николаев срочно телеграфировал Чрезвычайному Сибирскому областному съезду, заседавшему в Томске, о захвате власти в Барнауле ВРК и о своем протесте против захвата. Одновременно всем городским думам губернии, за подписью Николаева, была отправлена телеграмма о непризнании ВРК и созыве 17 декабря в Барнауле съезда городских и земских представителей для решения вопроса о власти. В тот же день городской голова от имени думы опубликовал воззвание к населению Барнаула, призывая его не признавать власть ВРК[310].

Не признали ВРК и Бийская городская дума, которая вынесла решение «о неподчинении власти ВРК» и в самых резких выражениях и даже некорректных порицали захватчиков власти[311]. В связи с этим 21 декабря 1917 г. Бийский Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов принял решение взять власть в свои руки в городе и уезде, а 4 января 1918 г. власть уже перешла в руки Советов[312].

---

[308] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 250.
[309] Барнаульская городская дума 1877–1996: Сб. док. Барнаул, 1999. С. 215.
[310] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 252об.
[311] Там же. Л. 279об.
[312] Борьба за власть Советов на Алтае. С. 149.

В конце декабря 1917 г. советская власть установилась в Камне, а затем в Славгороде и Змеиногорске[313]. Но Каменская городская дума, состоящая в основном из домовладельцев, и земство, находившееся под влиянием эсеров, также не признали власти Советов и не хотели вступать в отношения с Барнаульским ВРК[314].

В Тобольской губернии после получения известий о событиях в Петрограде уже 27 октября губернский комиссар В.Н. Пигнатти направил уездным комиссарам телеграммы с призывом поддержать Временное правительство в связи с вооруженным восстанием в Петрограде[315]. Поэтому в Кургане лишь 23 ноября обновленный состав Совета рабочих и солдатских депутатов абсолютным большинством голосов принял решение «взять всю полноту власти в Кургане в руки Совета рабочих и солдатских депутатов»[316]. В частности, еще на соединенном заседании Курганского уездного земского собрания и Курганской городской думы 20 ноября 1917 г. гласный И.А. Михайлов отметил, что 19 ноября Совет рабочих и солдатских депутатов постановил взять всю власть и контроль над органами местного самоуправления: городской управы, земской управы и продовольственной управы. В связи с чем было принято решение «воспретить своим исполнительным органам подчиняться какому-либо контролю и указаниям лиц или групп не уполномоченных на то избирателями законным порядком. Всеми мерами стоять на защите своих прав – права самим устраивать свою жизнь через избранных путем всеобщего, прямого, равного, тайного голосования, представителей»[317].

Уездный комиссар впоследствии докладывал в Тобольск: «Курганским совдепом провозглашен лозунг "Вся власть Советам!", объединенное заседание гласных уездного земства и городской думы предложило всем управам не признавать власть Совета»[318]. Но, несмотря на это, в Южном Зауралье власть Сове-

[313] Борьба за власть Советов на Алтае. С. 127, 454.
[314] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 279об.
[315] Борьба за власть Советов в Тобольской (Тюменской) губернии… С. 107.
[316] Установление Советской власти на территории Курганской области… С. 87.
[317] ГАКО. Ф. Р-852. Оп. 1. Д. 2б. Л. 56об.
[318] ГУТО ГА. Ф. 512. Оп. 2. Д. 1. Л. 107.

тов была установлена к началу февраля 1918 г. В Кемерово и Боготоле Советы взяли власть в свои руки в начале декабря 1917 г., в Тюмени и Верхоянске – 5 января 1918 г., в Камне – 12 января, в Ишиме и Тюкалинске власть перешла к Советам 28 января, в Троицкосавске – 19 февраля, в Туринске – 21 февраля, в Нерчинске – 24 февраля[319].

В некоторых сибирских городах (Тобольске, Кузнецке, Иркутске, Верхнеудинске, Чите и Якутске) собственных сил для установления советской власти оказалось недостаточно и в результате потребовалась помощь извне. Поэтому в Тобольске власть к Советам перешла лишь 9 апреля 1918 г., благодаря революционным силам Урала, а в Якутске лишь в начале июля 1918 г.[320]

В Иркутской губернии первым взял власть Совет рабочих и солдатских депутатов на Черемховских копях (4 ноября 1917 г.), в г. Нижнеудинске власть Советов установилась 20 ноября 1917 г. и затем на ст. Зима[321]. 25–26 октября 1917 г. в Иркутске на объединенном собрании комитетов гарнизонного и рабочего Советов, окружного бюро Советов Восточной Сибири и местной городской думы обсуждался вопрос о власти. Большинством голосов было принято решение о сохранении старого порядка, а требование большевиков о передаче всей власти в руки Советов было отклонено[322]. Впоследствии Военно-революционный комитет, созданный на заседании Исполнительных комитетов Советов и бюро профсоюзов, объявил себя высшей властью в Иркутске, в связи с чем большевистская фракция Совета потребовала перевыборов Совета[323]. Однако 22 ноября Иркутский военный комиссар, городской голова и губернская комиссия по земским делам оповестили население о сохранении старой власти, а также о том, что

[319] *Кадейкин В.А.* Рабочие Сибири в борьбе за власть Советов… С. 96; Борьба за власть Советов в Томской губернии (1917–1919 гг.). Томск, 1957. С. 20; Октябрь в Сибири. Хроника событий (март 1917 – май 1918 г.). С. 225, 230, 238, 249, 250, 252; Борьба за власть Советов в Тобольской (Тюменской) губернии… С. 148; ГУТО ГА. Ф. 512. Оп. 1. Д. 57. Л. 310.

[320] *Рощевский П.И.* Октябрь в Зауралье. С. 100.

[321] Борьба за власть Советов в Иркутской губернии. Иркутск, 1957. С. 103–108.

[322] Октябрь в Сибири. Хроника событий (март 1917 – май 1918 г.). С. 177.

[323] *Кадейкин В.А.* Рабочие Сибири в борьбе за власть Советов… С. 104.

распоряжения Военно-революционного комитета «не подлежат исполнению», и в ответ на это городская дума учредила исполнительный орган защиты революции (в составе 5 человек – *О.Ч.*) «для борьбы с проявлением анархии и насилиями в городе»[324]. Но Военно-революционный комитет, чтобы контролировать ситуацию в городе, назначил своих комиссаров во все важнейшие учреждения: почту, телеграф, Госбанк, штаб Военного округа и др.[325]

В конце декабря Советы взяли власть в Верхоленске[326]. Верхнеудинский Совет при помощи революционных казачьих частей, которые вернулись с фронта, 5 февраля 1918 г. взял власть в свои руки. 16 февраля власть перешла к Советам в Чите и 19 февраля – в Троицкосавске[327].

В ноябре–декабре 1917 г. Советская власть еще не предполагала уничтожения органов местного самоуправления, а в уездах городское самоуправление взаимодействовало с новой властью вплоть до упразднения. Это, прежде всего, было связано с тем, что Советская власть, не имея необходимого аппарата и подготовленных кадров, не могла сразу взять на себя функции указанных учреждений[328].

Придя к власти, большевики принялись за то, с чем медлили умеренные социалисты: начали активно разрушать прежние чиновничьи органы, передавая муниципалитетам новые полномочия. Аппарат Министерства внутренних дел, в ведомственной компетенции которого находились вопросы, касавшиеся городского самоуправления, продолжал по инерции функционировать еще несколько недель, пока большевики подбирали претендента на пост народного комиссара внутренних дел. После выбора коллегии НКВД представители новой власти столкнулись с политической забастовкой министерских служащих, поэтому развертывание практической деятельности в сфере внутренних дел затягивалось.

---

[324] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 5. Л. 41об.

[325] Борьба за власть Советов в Иркутской губернии. С. 128.

[326] Там же. С. 407.

[327] Триумфальное шествие Советской власти: в 2 ч. М., 1963. Ч. 2. С. 244; ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 523. Л. 7об.

[328] *Бадретдинов Т.З.* Городское самоуправление Казанской губернии в начале XX века… С. 42.

Следует отметить, что в интересах революции большевики и Советы пытались использовать созданные по законам Временного правительства городские думы и земства. Советское правительство не только сохранило за городскими думами их хозяйственные функции, но и расширило их права и полномочия, особенно в продовольственном вопросе.

Первые шаги советской власти (ноябрь 1917 г. – первая половина января 1918 г.) были очень скромными: введение рабочего контроля за производством и особенно распределением товаров, прежде всего продовольствия, создание революционных трибуналов, демобилизация военнослужащих местных гарнизонов и др.[329] В частности, 28 октября 1917 г. Совнарком принял декрет «О расширении прав союза городских самоуправлений в продовольственном деле». Муниципалитеты получили право «брать под свой надзор и руководство все или некоторые торговые и торгово-промышленные, продовольственные предприятия, в том числе лавки, рестораны, трактиры, мельницы и пр.»[330]. Распоряжением Народного комиссариата внутренних дел от 30 октября 1917 г. городским самоуправлениям разрешалось производить секвестр пустующих жилых помещений и «вселять нуждающихся в жилые помещения», а также создавать жилищную инспекцию, учреждать домовые комитеты и жилищные суды[331]. 12 ноября 1917 г. ЦИК и Совнарком опубликовали декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», который расширил права и обязанности городских дум. Согласно декрету имущество дворянских, купеческих и мещанских сословных учреждений немедленно переходило во владение соответствующих городских управ[332].

Для стабилизации финансового положения муниципалитетов 18 декабря 1917 г. Совнарком принял декрет «Об отпуске 200 млн руб. кредитов в распоряжение междуведомственной комиссии для выдачи займов городам и земствам»[333]. При этом со-

---

[329] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 117.

[330] Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства. 1917. № 1. Ст. 6.

[331] Там же. Ст. 14.

[332] Там же. № 3. Ст. 31.

[333] Там же. № 11. Ст. 168.

ветское правительство пыталось поставить городские думы под контроль Советов: предоставление кредита зависело от положительного заключения местного Совета. 18 декабря ЦИК и Совнарком опубликовали декрет о гражданском браке, о детях и о введении актов состояния, способствовавший дальнейшему расширению сферы деятельности общественного самоуправления и по которому все эти функции передавались в отдел записей браков и рождений при городской управе[334].

Для объединения деятельности городских и земских учреждений постановлением ВЦИК от 16 декабря 1917 г. из состава НКВД, как самостоятельный наркомат, был образован Народный комиссариат по местному самоуправлению для объединения деятельности всех городских и земских учреждений во главе с левым эсером В.Е. Трутовским[335]. В распоряжение этого комитета передавались (от НКВД. – *О.Ч.*) Главное управление по делам местного хозяйства, касса городского и земского кредита и «все относящиеся к местному самоуправлению учреждения»[336]. Таким образом, захватив в свои руки финансы, большевики получили мощный рычаг воздействия на несговорчивых.

Для координации всей деятельности Советов I Общесибирский съезд Советов (октябрь 1917 г.) образовал Центральный исполнительный комитет Советов Сибири (Центросибирь), выступивший за четкое разграничение функций, специально оговаривая: «…местные Советы работают в согласии с центральной властью, оставаясь в то же время автономными, сохраняя за собой право общественно-революционной инициативы»[337]. Высшим органом власти на территории Сибири являлся Съезд Советов Сибири, в губерниях – губернские съезды Советов, в уездах – уездные, в волостях – волостные. Для исполнения решений съездов Советов создавались коллегиальные органы – Сибирский, губернские и уездные Советы народных комиссаров. При Центросибири создавались отделы: военный, финансовый, продовольственный,

[334] Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства. 1917. № 11. Ст. 160.

[335] Там же. № 10. Ст. 153.

[336] Там же.

[337] Цит. по: *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 179.

юстиции, иностранных дел, внутренних дел, земледелия, народного образования, труда и промышленности, путей сообщения и др. В городах Советы рабочих и солдатских депутатов избирал президиум комиссаров, ведавших отдельными отраслями городского хозяйства и составлявших городской совет народных комиссаров, которые должны были работать в полном контакте и под контролем соответствующего отдела Центросибири.

Советское руководство в центре и на местах понимало, что городские думы являются, в основном, антибольшевистскими и долго мириться с существованием этой альтернативной управленческой структуры не могло. Поэтому, как отмечали некоторые исследователи, в первые дни после победы Октябрьской революции между Советами и органами буржуазного самоуправления установились враждебные или в лучшем случае полувраждебные отношения[338]. В то же время, говоря о политике коалиций Советов с земскими и городскими думами, Э.М. Щагин замечал, что Советы лишь временно мирились с самоуправлением, используя его в качестве компромисса между различными политическими силами, в данном случае с меньшевиками и правыми эсерами[339].

Одновременно с распространением власти Советов происходил слом старого аппарата управления, начало которому был положен еще решением II Всероссийского съезда Советов. С утверждением советской власти в Сибири повсеместно упразднялись должности губернских (областных), уездных и районных комиссаров Временного правительства. Уже 29 октября 1917 г. Красноярский Совет рабочих и солдатских депутатов отстранил от должности губернского комиссара Временного правительства. 2 ноября был образован губернский Народный комиссариат, на который были возложены функции высшего исполнительного органа Советской власти в губернии[340]. В декабре 1917 – январе 1918 гг. были ликвидированы комиссариаты в Тюмени, Омске,

---

[338] *Городецкий Е.Н.* Октябрьская революция и старые органы самоуправления // Вестник МГУ. Серия «История». 1947. № 11. С. 97.

[339] *Щагин Э.М.* Коалиции Советов с земскими и городскими думами // Великий Октябрь и непролетарские партии. М., 1982. С. 7.

[340] Большевики Западной Сибири в борьбе за социалистическую революцию. С. 191–192, 206.

Барнауле, Томске, канцелярия бывшего Иркутского генерал-губернатора, управление Алтайского горного округа и др.

В частности, в Минусинске ликвидация органов управления Временного правительства проводилась Советом рабочих и крестьянских депутатов постепенно, по мере укрепления новой власти. К первой половине ноября эта работа была в основном закончена. Совет на заседании 10 ноября 1917 г. вынес специальное постановление об окончательной ликвидации всех органов Временного правительства. Постановление это получило тогда в Минусинске название «декрета о переходе власти к Советам». Взяв всю полноту власти в свои руки, Объединенный Исполнительный комитет немедленно приступил к конструированию своего президиума и отделов Совета. Создание отделов было делом более трудным. При их создании Исполнительный комитет руководствовался необходимостью скорейшего охвата важнейших отраслей управления и разрешения наиболее актуальных задач. В результате были созданы комиссия контроля над производством; финансовая; народного образования; судебная; редакционно-издательская; административная; военная; по борьбе со спекуляцией; по борьбе с анархией и контрреволюцией[341].

По мере укрепления власти Советов усилилось их противостояние с городским самоуправлением. Городские думы, в которых объединились все антибольшевистские силы, всё еще оставались последовательными оппонентами Советам, отсюда их оппозиционность к концу 1917 г. всё больше нарастала. Состоявшийся в ноябре 1917 г. Съезд представителей городов и земств даже попытался объявить себя единственной законной властью в стране[342]. Поэтому 1918 г. начинается решительным наступлением Советов на городское самоуправление. Следует обратить внимание, что упразднение органов буржуазного управления и самоуправления производилось снизу, при активной поддержке советского правительства. Совнарком еще 18 ноября 1917 г. разослал телефонограмму, в которой говорилось, что «роспуск городских дум и организация выборов в новые предоставляется мест-

[341] *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Указ. соч. С. 83.

[342] Известия ЦИК. 1917. 11 нояб.; *Бадретдинов Т.З.* Городское самоуправление Казанской губернии в начале XX века… С. 44.

ным Советам»[343]. В начале 1918 г. советское правительство начало направлять государственное строительство на местах по единому пути и перешло к более решительным действиям против местного самоуправления и утверждению своей власти на местах.

Еще в первые месяцы после прихода большевиков к власти практический опыт на местах показал, что встроить систему органов городского самоуправления в думской форме в советскую систему большевистских органов власти без серьёзной трансформации первых было нельзя.

Учредительное собрание вновь обострило противоречие между социалистической идеологией и прагматизмом. Победили прагматические расчеты, в противном случае радикальные социалисты утрачивали власть. После роспуска Учредительного собрания судьба демократических органов городского самоуправления была предрешена. Начался поиск путей трансформации органов местного самоуправления.

С середины января 1918 г. отношение отдела местного управления НКВД во главе с комиссаром М.И. Лацисом к вопросу о сохранении отдельной от Советов системы городского самоуправления в думской форме меняется. В «Вестнике отдела местного управления» № 4 за 24 января 1918 г. было отмечено: «...При существовании Советов земским и городским самоуправлениям не должно быть места... Ликвидация самоуправлений должна производиться постепенно, по мере того, как Совет овладеет той работой, которая до сих пор лежала на органах самоуправления. При этом весь технический аппарат и касса переходят в руки Советов». Соответственно решался и финансовый вопрос: «Как хозяйственные органы, Советы живут на те поступления, какими пользовались земство и город, и устанавливают новый добавочный прогрессивно-подоходный налог»[344].

Период становления Советов как органов государственной власти стал периодом поиска путей создания рациональной системы, в которой централизованная власть сочеталась бы с мест-

[343] Цит. по: *Городецкий Е.Н.* Октябрьская революция и старые органы самоуправления. С. 96.

[344] Вестник отдела местного управления (НКВД). 1918. 24 янв. С. 7; Там же. 14 февр. С. 1.

ным управлением. В положении о Всероссийском съезде Советов указывалось: «1) Советам принадлежит руководство делами местного управления и хозяйства, соответственно интересам трудящегося народа; 2) Советы избираются трудящимися классами населения; 3) Учреждения Советов образуются волостные, уездные, губернские, а равно сельские и городские и состоят из Советов и Исполнительных комитетов; 4) Власть Советов распространяется на все земли и на всех лиц, находящихся в губернии, уезде и волости по принадлежности»[345].

Жесткая борьба и непримиримая позиция большинства органов местного самоуправления привели к тому, что на III Всероссийском съезде советов на заседании фракции левых эсеров была отмечена необходимость постепенной передачи Советам хозяйственных и экономических функций. По мнению наркома по самоуправлению, существо ведения муниципального дела не должно было меняться, менялся только «тот "законодательный" орган, перед которым ответствен орган исполнительный и весь связанный с ним механизм»[346]. В тот период времени, судя по характеру указаний центральной власти и ситуации на местах, такая позиция левых эсеров вполне соответствовала курсу большевиков. Например, инструкция НКВД от 20 января 1918 г., касаясь вопроса об организации городских советов, отмечала: «Городские советы – это прежние городские думы с той только разницей, что их выбирает только трудящийся народ, и буржуазия от участия в управлении устранена. Поэтому городской Совет исполняет прежнюю работу городских дум, а исполнительный комитет Совета – работу городской управы»[347]. Однако большевики не поддерживали тактику левых эсеров на сохранение организационной и функциональной автономии муниципалитетов в качестве отделов Советов, настаивая на их полном организационном и функциональном слиянии. В своей инструкции НКВД намечал предполагаемое организационное устройство местных советов: при них предлагалось организовать 11 отделов «взамен старых отживших правительственных учреждений», используя при этом «...ап-

[345] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 93. Д. 11. Л. 85.
[346] Вестник отдела местного управления (НКВД). 1918. 1 марта. С. 7–8.
[347] Триумфальное шествие Советской власти. М., 1963. С. 385.

парат земских и городских самоуправлений с соответствующими изменениями»: отделы управления, финансов, народного хозяйства, земельный, труда, путей сообщения, почты, телеграфа и телефона, народного просвещения, судебный, врачебно-санитарный, общественного недвижимого имущества[348]. Никакого муниципального или городского отдела организовать не предлагалось. Как напоминал заведующий отделом местного хозяйства НКВД А.П. Смирнов, «всё хозяйство бывших городских и земских самоуправлений должно быть распределено по соответствующим отделам совета...»[349]. Таким образом, функции муниципалитетов и органов государственного управления на местах большевики предлагали объединить, но не на основе демократических органов самоуправления в думской форме, при сохранении автономных органов управления муниципальным хозяйством, а в рамках классовых органов самоуправления – Советов.

Важнейшими документами, определяющими компетенцию, права и обязанности местных органов власти, а также их взаимоотношения с центральной властью, явились циркуляры НКВД от 24 декабря 1917 г. «Инструкция о правах и обязанностях Советов» и от 4 января 1918 г. «Об организации местного самоуправления», а также была опубликована «Инструкция об организации отделов при исполкомах местных Советов»[350]. Эти документы содержали рекомендации по налаживанию практической работы местных учреждений власти, кроме того:

• «местные Советы признавались классовыми организациями, объединяющими пролетарские и полупролетарские слои населения;

• устанавливалось, что местные Советы находятся в тесной организационной зависимости и соподчиненности между собой;

• при определении компетенции и пределов полномочий местных Советов указывалось, что они самостоятельны в вопро-

[348] Вестник отдела местного управления (НКВД). 1918. 24 янв. С. 2.

[349] Там же. 27 мая. С. 1.

[350] Инструкция о правах и обязанностях Советов // Декреты Советской власти: в 4 т. Т. 1. М., 1957; Инструкция об организации местного самоуправления // Там же; Инструкция об организации отделов при исполкомах местных Советов // Там же.

сах местного значения, но при этом всегда действуют сообразно декретам центральной власти и более крупных Советов»[351].

В этих документах последовательно проводилась мысль о том, что «ликвидация органов самоуправления должна проводиться постепенно, по мере того, как Советы овладеют той работой, которая до сих пор лежала на органах самоуправления. При этом весь технический аппарат и кассы переходят в руки Советов»[352]. В то же время Советам рекомендовалось «использовать организационный аппарат земских и городских самоуправлений с соответствующими изменениями»[353]. Поэтому Советы определялись как полноправные органы власти и управления, которые должны были немедленно заменить всех прежних представителей старой власти: областных, губернских, уездных комиссаров Временного правительства, комитеты общественных организаций, волостные правления и т. п. В обращении подчеркивалось, что Советы должны «немедленно и самым энергичным образом приступить к завершению работы по организации Советов во всех уголках своей территории»[354]. Там, где органы самоуправления выступали против советской власти, они должны были быть распущены, а где они работали с Советами, должны были слиться с ними[355]. В связи с этим в документе присутствовал призыв «смелее и решительнее брать решение местных вопросов в свои руки»[356]. Таким образом, характерно стремление советского правительства использовать местное самоуправление для проведения своей политики.

При упразднении городских дум Советы и большевики Сибири учитывали то обстоятельство, что к моменту массовой лик-

---

[351] Инструкция о правах и обязанностях Советов // Декреты Советской власти: в 4 т. Т. 1. М., 1957. С. 130.

[352] Инструкция об организации местного самоуправления // Декреты Советской власти: в 4 т. Т. 1. М., 1957. С. 144.

[353] Вестник отдела местного самоуправления (НКВД). 1918. 24 янв. С. 2.

[354] *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002. С. 78.

[355] *Морозов Б.* Создание и укрепление государственного аппарата (ноябрь 1917 – март 1918 г.). М., 1957. С. 84.

[356] Цит. по: *Гильченко Л.В.* Местное самоуправление: долгое возвращение. С. 36–38.

видации местных самоуправлений (февраль – апрель 1918 г.) народные массы на собственном опыте убедились в неспособности дум удовлетворять интересы трудящихся и перестали поддерживать их. Отражая интересы трудящихся масс, демократическая часть гласных местных самоуправлений требовала от своих руководителей не вмешиваться в политическую борьбу, ограничиться чисто хозяйственной деятельностью и поддержать на местах Советскую власть.

Ликвидация городских дум происходила двумя путями. В одних местах они ликвидировались по постановлениям Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, в других – по постановлениям исполкомов городских советов.

Существование городского самоуправления во многом зависело от того, какие партии преобладали в Советах и как они относились к Совету Народных Комиссаров. Если это были меньшевики и эсеры, а их, как правило, поддерживали кадеты, то большинство таких Советов не торопились брать власть в свои руки и не упраздняли органы городского самоуправления. Так, например, Новониколаевская городская дума, которая не признала советскую власть, существовала параллельно с Новониколаевскиим городским Советом депутатов, в котором большинство было за эсерами. Однако после известия о роспуске Учредительного собрания эсеры вышли из состава городского Совета, и после проведения перевыборов большинство в Совете оказалось за большевиками. Съезд городского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов нового состава 24 января 1918 г. признал постановление об упразднении местного самоуправления, как органов «буржуазного строя». Городская дума и управа заменялись Советом городского хозяйства как отделом Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов[357].

Отказ городских самоуправлений признать советскую власть привел к их ликвидации. В Красноярске уже в октябре расформировали думу, в Омске ее ликвидировали 17 января 1918 г., создав Совет городского хозяйства[358]. Следует отметить, что процесс ли-

[357] Большевики Западной Сибири в борьбе за социалистическую революцию. Новосибирск, 1957. С. 297–298, 304.

[358] *Фабричный А.В.* Борьба за Советы… С. 70.

квидации развивался, в основном, с января – февраля 1918 г., особенно интенсивным был в марте – апреле и завершился приблизительно в мае – июне, частично в июле – августе. Так, в Кургане городская дума была распущена в январе 1918 г., а 7 марта курганский уездный комиссар Временного правительства послал тобольскому комиссару свое донесение, в котором сообщал: «Сегодня всё делопроизводство, бухгалтерская книга узкома, его помощника, воинского присутствия… местный совдеп захватил в свое ведение, отстранив меня от заведывания. Канцелярия подчинилась совдепу»[359]. В Барнауле городскую думу ликвидировали 19 февраля 1918 г., в Томске – 4 марта, в Тюмени и Бийске – 8 марта[360]. В некоторых городах Сибири упразднение городских дум затянулось. Например, в Иркутске и Верхнеудинске думы просуществовали вплоть до июня 1918 г.[361]. В связи с этим 2 мая 1918 г. на заседании Иркутского Совета рабочих и солдатских депутатов в процессе обсуждения причин, вызвавших забастовку служащих, была принята резолюция 75 голосами против 22 о том, что «Иркутскую думу объявить распущенной, все дела городского общественного управления передать отделу городского хозяйства при советских органах»[362]. Уездные думы часто распускались раньше губернских (областных). В сибирской прессе отмечалось, что после того, как большевики «разогнали» Киренскую городскую думу, то «…поставили город перед ужасом безвластия и полной необеспеченности граждан»[363].

Как отмечалось выше, продолжительное существование при Советской власти в Сибири ряда дореволюционных учреждений объясняется невозможностью в короткий срок создать новые органы управления, отсутствием собственных кадров специалистов у Советов, а также нерешительностью некоторых Советов и боль-

---

[359] Установление Советской власти на территории Курганской области… С. 180.

[360] Организация самоуправления в Тобольской губернии (вторая половина XIX – начало XX вв.). С. 300; Борьба за власть Советов на Алтае. С. 149; Барнаульская городская Дума… С. 216, 217; История общественного самоуправления в Сибири... С. 118.

[361] Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии… С. 219.

[362] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. Иркутск, 1994. С. 287.

[363] Единение. 1917. 22 дек.

шевистских организаций. К тому же, слом старого государственного управления и создание советского аппарата протекали в Сибири в обстановке ожесточенного сопротивления контрреволюционных сил. В ноябре 1917 г. было подавлено выступление юнкеров в Омске, в декабре – иркутский мятеж. Крупные мятежи и выступления прошли в Красноярском уезде, Ишиме, Кузнецке, Ялуторовске, Тобольске, Камне и других городах.

Упразднение городских самоуправлений означало не только устранение чуждых новому государственному строю учреждений, ненужного параллелизма, но и упрочение полновластия Советов. Характерно, что документы того времени оценивали действия городских дум рядом с Советами как двоевластие или даже как «вредное многовластие»[364].

Советы брали в свои руки думский аппарат и использовали его при строительстве новых учреждений. По сообщению Красноярской «Рабоче-крестьянской газеты» за 11 апреля 1918 г., городская дума в Минусинске преобразовалась в отдел городского хозяйства[365]. Обычно вместо городских дум формировались Советы или отделы городского (иногда народного) хозяйства, новые органы, для чего привлекался и аппарат самоуправлений. Отделы дум или передавали дела соответствующим отделам Советов, или включались в них, или превращались в отдел Советов.

Исполнительный комитет Томского губернского Совета рабочих и солдатских депутатов 23 января 1918 г. на своем заседании отмечал, что «за последнее время со стороны части губернской продовольственной управы, не признающей Советской власти, замечается усиленное стремление к выкачиванию средств продовольственной управы». В результате было принято постановление, согласно которому губернскую продовольственную управу как самостоятельное учреждение упразднить, а заведывание делами продовольствия в губернии возложить на отдел продовольствия при губернском Исполнительном комитете[366].

Довольно долго функционировала Алтайская губернская продовольственная управа, которая не всегда подчинялась новой

[364] *Агалаков В.Т.* Советы Сибири (1917–1918 гг.). С. 227.
[365] Рабоче-крестьянская газета. 1918. 11 апр.
[366] ГАТО. Ф. 96. Оп. 1. Д. 16. Л. 42.

власти. Барнаульские большевики добивались полного ее подчинения и полной реорганизации. В итоге продовольственная управа была переименована в губернский отдел продовольствия и снабжения[367]. 1 апреля 1918 г. были переименованы также Акмолинская областная продовольственная управа и областной комиссариат продовольствия[368].

На Новониколаевском уездном съезде Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 24 января 1918 г. была принята резолюция, которая упраздняла существующие органы буржуазного строя, заменяя их советскими отделами. В результате этого городские думы и управы заменялись советом городского хозяйства, как отдел Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. «Принимая во внимание, что все эти органы являются отделами Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов – высшей власти в городе и уезде, съезд уполномочивает Исполнительный комитет Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов выделить из своей среды эти органы в Совет городского хозяйства»[369].

Гласные Барнаульской городской думы на заседании 18 декабря 1917 г., характеризуя положение в губернии, связанную с ликвидацией городских дум, отмечали, что в Славгороде «...тихо, мирно и спокойно. Там мутят 2 человека, но они хулиганы и больше ничего. Опасность захвата власти быть не может»[370]. В Камне ликвидация старого аппарата закончилась уже в январе 1918 г. 2 января IV съезд Советов крестьянских депутатов Каменской управы постановил, что власть в уезде должна принадлежать Совету рабочих, крестьянских и солдатских депутатов[371]. В феврале – марте 1918 г. был переизбран уездный Совет в Каинске Томской губернии и в результате установлена Советская власть[372].

16 февраля 1918 г. Исполнительный комитет Барнаульского Совета рассмотрел вопрос о городской управе, в результате

[367] *Агалаков В.Т.* Советы Сибири (1917–1918 гг.). С. 228.
[368] Омский вестник. 1918. 5 апр.
[369] Советы Томской губернии… С. 120.
[370] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 279 об.
[371] Там же. Ф. 229. Оп. 1. Д. 24. Л. 557.
[372] Победа Великого Октября в Сибири. В 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление советской власти. С. 154.

чего решил ее ликвидировать, а вместо нее организовать при Совете отдел городского хозяйства и отдел призрения. 22 февраля общее собрание Совета одобрило это решение и постановило «городскую управу и думу распустить, вынести ее большинству (правым социалистам и кадетам) порицание за тлетворную деятельность, направленную против городской бедноты, организовать при Совете рабочих и солдатских депутатов отдел городского народного хозяйства»[373]. 8 марта 1918 г. Бийский Совет упразднил городскую думу и распустил земство. Городским хозяйством теперь стал заниматься отдел коммунального хозяйства Совета[374].

При соблюдении общего курса на слом старого аппарата и временно частичное использование его Советы Сибири не везде одинаково подходили к городским думам и земствам. Если Красноярский и Иркутский Советы считали, что органы местного самоуправления должны выполнять только хозяйственно-технические функции, то значительная часть Советов шла на соглашение с ними и образовывала коалиционные органы власти и управления (в Тюменской, Томской губернии и др.). Эсеры и меньшевики охотно соглашались на создание таких коалиционных органов. В Алтайской губернии они сами добивались реорганизации и передачи им всей полноты власти, рассчитывая при помощи различных «коалиционных комитетов» отстранить Советы от руководства сначала хозяйством, а затем вообще от власти. Поэтому к февралю 1918 г. коалиционные комитеты были повсеместно ликвидированы.

Согласно имеющимся сведениям о 50 губернских и других уездных городах России, динамика ликвидации старых муниципалитетов представляется следующим образом: в декабре 1917 г. городские думы были распущены в 4 городах, в январе 1918 г. – в 8, феврале – 10, марте – 4, апреле – 14, мае – 6, июне – в 4[375].

Упразднение городских дум в ряде мест Сибири происходило по решению съездов Советов различных масштабов. В частности, на состоявшемся в Иркутске III Съезде Восточно-Сибирских Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов

[373] Борьба за власть Советов на Алтае. С. 140.
[374] Там же. С. 149.
[375] *Андреев А.М.* Местные Советы и органы буржуазной власти... С. 280.

(29 января – 3 февраля 1918 г.) было принято решение о сохранении земских и городских самоуправлений только как подсобных хозяйственных организаций и было объявлено об образовании областного Советского народного хозяйства[376]. За сохранение прав земства и городских дум в полном объеме выступил меньшевик М. Константинов, призвавший не упразднять их, «не губить завоеваний революций: городских и земских самоуправлений». Он получил поддержку со стороны правых и части левых эсеров. Но большинство делегатов высказывались в поддержку большевистско-лево-эсеровской резолюции о власти, которая и была принята 38 голосами, при 10 – против и 4 – воздержавшихся[377].

Возникновение социального сектора народного хозяйства (в результате политики национализации) потребовало создания единых органов управления. Формирование таких органов (Совнархозов) началось на основе декрета СНК от 2 декабря 1917 г. «Об учреждении Высшего совета народного хозяйства»[378]. При организации Совнархозов, земельных, продовольственных и других органов в сфере хозяйства в значительной степени привлекались старые органы власти. В январе 1918 г. в Омске был создан областной, а в Новониколаевске уездный и городской совнархоз. В феврале они возникли в Барнауле и Камне, в марте – в Томске, Красноярске, Бийске, Ачинске, Канске, Тюмени, Кургане, Иркутске и в др. городах[379]. В феврале 1918 г. по временному положению об Омском областном Совнархозе в него включились Акмолинская областная продовольственная управа, областная земельная управа, Акмолинский переселенческий район и др.[380] При этом Совет не отказывался от работников старых органов самоуправлений, которые «…продолжают нести свою работу в соот-

[376] Борьба за власть Советов в Иркутской губернии. С. 200.

[377] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление советской власти. С. 206.

[378] Декрет об учреждении Высшего совета народного хозяйства // Декреты Советской власти: в 4 т. М., 1957. Т. 1. С. 172–174.

[379] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление советской власти. С. 281.

[380] Омские большевики в период Октябрьской революции и упрочения Советской власти (март 1917 – май 1918 г.): документы и материалы. Омск, 1958. С. 159.

ветствующем отделе Совета», – указывалось в документе «Что делать с местным самоуправлением»[381].

23 февраля 1918 г. решением II Всесибирского съезда Советов был создан центральный для Сибири Совнархоз. В руках совнархозов постепенно сосредотачивалось управление национализированными предприятиями, финансово-кредитными организациями и транспортом.

После разрыва правительственной коалиции с левыми эсерами 20 марта 1918 г. Комиссариат по самоуправлению был ликвидирован как самостоятельное учреждение, бывшее Главное управление по делам местного хозяйства вернулось в состав НКВД в качестве отдела местного хозяйства под руководством А.П. Смирнова, который должен был сосредоточить в своих руках всю работу «по руководству и инструктированию хозяйственной жизни муниципальных отделов местных Советов, разрешение ссуд и займов органам местного самоуправления...»[382]. Вместо отделов городского и земского хозяйства были учреждены финансовый (возглавил Э.А. Ганасси), инструкторско-справочный и статистический (М.В. Сережников) подотделы.

Ликвидация Комиссариата символизировала окончательную победу в центральном государственном руководстве линии на отказ от института городского самоуправления в думской форме и перенесение управления работой муниципальных исполнительных органов в руки Советов. Эта линия была основана на идее, что Советы олицетворяют собой более высокий уровень демократии, чем органы, избранные на основе «четырехвостки». Л.М. Каганович в 1923 г. написал известную фразу: «Советский строй, основанный сверху донизу на вовлечении самодеятельности самых широких рабочих и крестьянских масс, разрубил Гордиев узел сложного вопроса о местном управлении и взаимоотношениях с органами государственной власти.., ибо государственная власть вся в целом стала самоуправлением, а местное самоуправление стало государственной властью...»[383]. Подводя итоги съез-

[381] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 93. Д. 17. Л. 82.

[382] Вестник отдела местного управления (НКВД). 1918. 8 апр. С. 2.

[383] *Каганович Л.М.* Местное советское самоуправление. Строительство советской власти на местах. М., 1923. С. 15.

да руководителей губернских Советов летом 1918 г., заведующий отделом местного управления НКВД В.А. Тихомирнов заявлял: «...благодаря самому существу советского строя, все основные "проклятые" организационные вопросы местного управления, сочетание этого последнего со всем государственным строем… разрешены полностью Октябрьской революцией... Советский строй даёт такие предпосылки для создания крепкого стройного аппарата местного управления, о каких не могло мечтать не только самодержавие, но и любая из самых демократических республик!»[384]. Оппоненты большевиков справедливо отмечали прагматическую цель уничтожения системы самоуправления в думской форме – желание большевиков укрепить свою власть, избавиться от политических конкурентов системы советов, взявшей на себя функции управления на местах. После этого процесс ликвидации земских и городских самоуправлений вступил в завершающую стадию.

В начале марта 1918 г. в Томске состоялся II губернский съезд Советов, который принял резолюцию по докладу «О деятельности городских и местных самоуправлений», признавший органы местного самоуправления учреждениями, «отжившими свой век и подлежащими исчезновению», функции которых должны перейти к Советам, а последние должны создать «новые общественные организации, соответствующие духу времени и отвечающие интересам трудящихся масс». Съезд поручил объединенному губернскому Исполнительному комитету Совета «распустить немедленно эти учреждения, если только они продолжают еще существовать»[385].

Поэтому постановление о роспуске земских учреждений и Томской городской думы Исполком Томского губернского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов принял лишь 27 марта 1918 г., исходя из того, что старые органы местного самоуправления во многих местах противодействуют советским организациям. Дела губернской земской управы было поручено в

[384] Вестник отдела местного управления (НКВД). 1918. 25 авг. С. 14–15.

[385] Цит. по: *Бабикова Е.Н.* Борьба с контрреволюционным земством в Томской губернии (1917 – апрель 1918 гг.) // Вопросы истории Сибири. Вып. 4. Томск, 1969. С. 202.

трехдневный срок принять губернскому Совету народного хозяйства, уездных и волостных земств, городских дум соответствующим Советам депутатов[386].

По данным, представленным Б.Д. Гальпериной и В.И. Старцевым, к 1 января 1918 г. было распущено 15,6 % от общего числа городских дум губернских городов, контролировавшихся большевиками, к 1 февраля 1918 г. удельный вес увеличился до 35,6 %, к 1 марта – до 55,6 %, к 1 апреля городское самоуправление в думской форме было ликвидировано в 77,8 % губернских городов, в которых к власти пришли большевики. К концу июня 1918 г. процесс ликвидации был закончен[387].

Таким образом, во второй половине 1917 г. в Сибири все участвующие в политическом процессе объединения и группировки начинают непосредственную борьбу за власть на местах, стараясь подчинить своему влиянию Советы, профсоюзы и городские думы. Последние даже после демократических перевыборов не вышли в своей деятельности за рамки, очерченные еще царским самодержавием, занимаясь преимущественно городским хозяйством. Ликвидация исполкомов общественных организаций и лишение комиссаров Временного правительства исполнительно-распорядительных функций усилили децентрализацию власти и выдвинули на первое место, как политические органы, Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Осенью 1917 – зимой 1918 гг. пришедшие к власти большевики не стремились к ликвидации системы органов местного самоуправления в думской форме, но в то же время не имели четкой концепции, каким образом можно было бы встроить городские думы в советскую политическую систему. Представители новой власти проводили линию на ограничение полномочий городских дум только вопросами муниципального хозяйства, политические функции и положение органов государственной власти на местах должны были иметь местные Советы. Однако в реальности роспуск некоторых городских дум, противодейство-

[386] Большевики Западной Сибири в борьбе за социалистическую революцию. С. 328–329; Советы Томской губернии (март 1917 – май 1918 гг.): сборник документов и материалов. Томск, 1976. С. 169.

[387] *Гальперина Б.Д., Старцев В.И.* К истории ликвидации городской думы в 1918 году // История СССР. 1966. № 1. С. 129–130.

вавших новой власти, трудности с формированием новых составов на прежних основах, несоответствие идейных представлений большинства прежних муниципальных деятелей курсу новой власти показали, что такое половинчатое положение не могло решить проблемы. В итоге большевики отказались от разделения органов местного управления на органы местного самоуправления и государственной власти. Все властные публично-правовые функции на местах должны были быть объединены в руках иерархически организованных Советов, органов классового самоуправления, ставших одновременно органами территориального самоуправления и государственной власти. Созданную форму можно было наполнить любым содержанием. Левые эсеры предлагали, объединив функции местного управления и самоуправления в руках советов, сохранить организационную и функциональную автономию муниципальной организации. Большевики взяли курс на полное объединение Советов и муниципалитетов, но быстро осуществить этот замысел не получилось.

Непонимание природы советской власти, нежелание реально оценивать соотношение сил привели городские думы меньшевистско-эсеровского состава к острому конфликту с большевиками. Возможность интеграции органов городского самоуправления в новую политическую систему была упущена, и как государственный институт они были ликвидированы.

Первая половина 1918 г. в Сибири характеризовалась развитием двух процессов. С одной стороны, наблюдается «советизация» региона, сопровождающаяся установлением прочного контроля большевиков за Советами и ликвидацией их конкурентов в лице городских дум. С другой – консолидация антисоветских сил и создание вооруженного подполья. Советская власть пыталась сотрудничать с органами городского самоуправления, но лишь в начале революции. Советская власть стремилась использовать органы местного самоуправления для выполнения ряда государственных учетно-распорядительных функций, для чего их компетенция в этой области была даже несколько расширена. Одновременно была сужена деятельность управ в других областях (в частности, у них было изъято управление местной милицией, переданные Советам). Советы рабочих и солдатских депутатов получили в это время право политического контроля над органами са-

моуправления, выразившееся в возможности роспуска состава дум и назначения новых выборов.

Таким образом, с декабря 1917 г. и до середины марта 1918 г. происходит поиск в решении судеб местного самоуправления. С одной стороны, в результате блока с левыми эсерами создается Народный комиссариат по местному самоуправлению, открываются кредиты для городских дум, с другой – через НКВД проводилась политика свертывания местного самоуправления и передачи всего местного хозяйства Советам. Советы получают право финансового контроля над органами городского самоуправления (кредиты они могли получать только с санкции Советов). В циркулярах НКВД говорилось о возможности присоединения технического аппарата органов местного самоуправления к Советам. К концу этого срока ликвидируется самостоятельный Наркомат по местному самоуправлению.

После перехода бывшего Комитета по местному самоуправлению в состав НКВД начинается период постепенной ликвидации городских дум, который в Сибири затянулся вплоть до июля 1918 г. Этого следовало ожидать, так как принципы буржуазной демократии были чужды большевистской идеологии, основной целью которой было установление в стране диктатуры пролетариата.

Многое в деле преобразования механизмов муниципального управления и организации управления городским хозяйством в рамках советской системы в 1918 г. зависело от отношений между центром и местами, которые претерпели существенную трансформацию. После Октябрьской революции на осколках старой правовой системы, которая продолжала использоваться, чтобы не создавать вакуум в правовом поле, поскольку не противоречила «революционному правосознанию» масс и действиям новых властей, начала зарождаться новая система законодательства. Сначала новые правовые акты носили характер рекомендаций, указаний общего направления движения для сторонников советской власти, не имели обязательного характера, не содержали временных сроков их выполнения.

Децентрализация в первый период советской власти была в определенной мере выгодна представителям центра, не имевшим опыта управления, слабо представлявшим себе механизмы реализации на практике вынашивавшихся десятилетиями теоре-

тических конструкций. Собственными творческими усилиями при теоретической поддержке и партийном идеологическом руководстве центра провинция нащупывала пути новой организации, а центр накапливал и анализировал огромный местный материал в целях его обобщения и дальнейшего корректирования в нужном направлении. Как отмечал С. Болтинов, В.И. Ленин на V Всероссийском съезде Советов заявлял: «Если советская конституция может быть предложена, так потому, что вы ее создали, вы во всех концах страны испытали, а мы через полгода... могли ее написать»[388].

Но в центре и на местах имелся и мощный централизаторский посыл. Оценивая ситуацию в Советах в начале 1918 г., В.И. Ленин полагал, что местные Советы, с одной стороны, «...оторваны от центральной власти, а с другой стороны, Советы не организованы настолько, чтобы они имели возможность фактически проводить то, что будет выработано нами здесь»[389]. Лидер большевиков верно выявил противоречие между проводившейся социалистической политикой децентрализации и необходимостью обеспечить управляемость страной для победы над политическими противниками и претворения в жизнь социалистических мер не столько по инициативе снизу, сколько на основе воли верховной власти. Для удержания в своих руках власти, твердого проведения замыслов в жизнь, выполнения принимаемых решений на местах большевикам требовалась опора. В качестве этой опоры Советом народных комиссаров рассматривались большевистские советы. А местные большевики, в свою очередь, искали поддержки центральной большевистской власти, прежде всего в финансовом и военном вопросе. И в центре, и на местах органы власти были заинтересованы в определенной степени централизации, движение в сторону которой начали осуществлять с весны 1918 г. СНК и партия большевиков.

Для укрепления связей с центром в местные Советы направлялись агитаторы, организаторы. Механизмами централизации бы-

[388] *Болтинов С.* Роль местных советов в создании советской власти // Советское государство и революция права. 1931. № 5–6. С. 234.

[389] *Чебаевский Ф.В.* Строительство местных Советов в конце 1917 года и первой половине 1918 г. // Исторические записки. Т. 61. М., 1958. С. 232, 255.

ли укрепление дисциплины внутри местных Советов и организаций партии, большевиков, установление стабильной информационной связи с центром, налаживание связей между расширявшими свою деятельность наркоматами, и соответствующими отделами городских Советов с целью преодолеть «местничество» и излишнюю самостоятельность советских отделов на местах.

Конституция 1918 г. закрепила положение Советов как органов государственной власти. В то же время местным советам было предоставлено право принимать «все меры к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях», разрешать «все вопросы, имеющие чисто местное (для данной территории) значение»[390]. Если учесть при этом, что Конституция предусматривала прямые выборы городских советов местным населением, то можно говорить о сохранении двойственной природы советов как органов государственной власти на местах, но, одновременно, и как органов местного самоуправления. Конституция не оформила четко полномочия городских советов, не имелось целостной правовой базы, регламентировавшей их деятельность, а значит, оставалось широкое пространство для местной инициативы и сохранения сложившихся за время революции местных особенностей. Стоит учитывать, что Конституция не воспринималась ни центром, ни местами как высшая норма, подлежащая беспрекословному исполнению. Она лишь текстуально оформила то положение и рекомендации, которые выработались в сфере государственного управления к лету 1918 г. Как отмечал в июле 1918 г. на заседании I Съезда председателей губернских Советов В.И. Ленин, главным достоинством Конституции 1918 г. было то, что «...она концентрирует то, что уже дала жизнь и исправляться и дополняться она будет практическим применением ее к жизни»[391].

С. Духовский на страницах журнала «Вестник отдела местного самоуправления» признавал, что провести грань между интересами местными и общегосударственными было трудно «...вследствие того, что в настоящее время, какие бы местные ин-

[390] Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 102.

[391] Цит. по: *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса… С. 250.

тересы мы ни взяли, они, безусловно, имеют в то же время и общегосударственный характер...»[392]. Совет мог действовать как орган самоуправления, самостоятельно решая вопросы «местного значения», а это, прежде всего, вопросы управления в сфере городского хозяйства.

В связи с установлением в Советах однопартийной системы в течение 1918 г. постепенно центр принятия решений переходил в руки большевистской партии, обсуждение имевших важное значение вопросов в городских советах становилось в большей степени формальным. Городские Советы, их исполкомы и президиумы все чаще лишь санкционировали то, что спускалось на утверждение из партийного комитета[393].

К вмешательству сверху в «местные» дела вела и неопределенность с разграничением полномочий между разными уровнями советской системы. Самостоятельность городских Советов ограничивали не только партийный контроль и дисциплина, но и усилившийся во второй половине 1918 г. процесс «вертикальной» централизации советских отделов в городах с соответствующими комиссариатами в центре. Суть явления состояла в том, что тот или иной советский отдел по вопросам, связанным с его деятельностью, финансированием, стал получать указания, направлять запросы, взаимодействовал в большей степени с вышестоящими отделами и центральными наркоматами, а не с исполкомом и пленумом местного совета. К концу 1918 г. стали распространенными факты отказа отделов городских советов исполнять указания своих исполкомов, приоритета ведомственных распоряжений из центра над решениями, принимаемыми органом местной власти – Советом или исполкомом. НКВД попытался приостановить эту тенденцию, шедшую вразрез с декларируемыми основами советского строя. Заведующий отделом местного управления комиссариата внутренних дел В. Тихомирнов, констатировав, что «большинство местных отделов не только вышло из подчинения Совету, не только не допускает какого-либо контроля Совета над собой, но зачастую мнит себя высшей властью, чем сам местный

[392] Вестник отдела местного самоуправления (НКВД). 1918. 25 июля. С. 19.

[393] *Гимпельсон Е.Г.* Советы в годы иностранной интервенции и гражданской войны. М., 1968. С. 125.

Совет», пришел к выводу, что исполкомы на местах «...должны на деле стать тем, чем они должны быть – сильной местной властью, крепко держащей всю местную жизнь в своих руках...»[394].

Таким образом, в 1918 г. городское самоуправление претерпело сложный процесс трансформации. От самоуправлений в думской форме оно перешло в руки городских Советов. Особенностью организационной, трансформации самоуправления стало то, что из демократического, основанного на всеобщем избирательном праве и разделении властей органа оно было преобразовано в сословно-классовое учреждение, выбирать своих представителей в которое могла только часть, пусть большая, горожан. Если прежние муниципалитеты не имели вертикальной иерархии и были слабо связаны друг с другом и с центром, то Советы к середине 1918 г. были построены по принципу «демократического централизма». Отличия были и в партийно-политическом представительстве в органах самоуправления. Если многопартийные думские самоуправления в 1917 г. стали ареной острой политической борьбы, то в Советах к концу 1918 г. такое соперничество было в корне пресечено, а сами городские советы превратились в однопартийные органы, выражавшие интересы трудящихся классов не непосредственно, а на основе того, как эти интересы понимала правящая партия.

Если в политической сфере после прихода к власти на местах большевиков городским Советам формально довольно быстро удалось занять то место, которое в 1917 г. готовилось для городских дум – роль органов, объединявших государственную власть и самоуправление на местах, то воспринять и творчески трансформировать хозяйственное наследие «буржуазных» муниципалитетов у городских советов сразу не получилось. Это ярко проявилось в конце 1918 г. в виде возникновения и второго рождения, с санкции сверху, автономных муниципальных организаций – особых коммунальных отделов, которые были подчинены Советам или совнархозам. Организации концентрировали в своих руках основные функции, которые прежде выполняли самоуправления в думской форме.

---

[394] Цит. по: *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса… С. 251.

Глава 2

ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

2.1. Доходная и расходная части городских бюджетов в годы Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 гг.)

Важнейшей составляющей функцией городского самоуправления, его базовой основой была финансово-экономическая деятельность. Законодательство царской России определило источники финансирования деятельности местного самоуправления, что стало значительным достижением муниципального права России того периода. И хотя эти источники были недостаточными, они позволяли решать многие конкретные вопросы местного значения.

Вся финансовая деятельность городов находилась под контролем губернатора, а в городах с упрощенной формой самоуправления это право принадлежало городскому старосте. Сильное влияние на городское хозяйство имело Министерство внутренних дел (департамент по городскому хозяйству), а также Министерство финансов. В этих инстанциях утверждались постановления дум о займах, сметах, поручительствах или гарантиях от имени города.

Особенностью сибирского региона явилось существенное различие между губернскими центрами и прочими городами. Городские самоуправления в Омске, Томске, Тобольске, Красноярске, Иркутске и ряде других крупных населенных пунктов имели

возможность большего влияния на экономику своих городов, тогда как малые города находились под прямым воздействием губернской администрации.

Своей финансово-бюджетной политике органы городского самоуправления придавали приоритетное внимание. Она отражала все многообразие развивающегося городского хозяйства, появление новых потребностей общественной жизни и сложность их удовлетворения в связи с отсутствием у городов достаточного количества финансовых средств и существенным ограничением по Городовому положению 1892 г. бюджетных прав органов городского самоуправления. Лучше всего этот процесс отражен на изменениях в городских бюджетах. Финансовое положение городов характеризовалось, во-первых, размером и структурой городского бюджета, а во-вторых, – состоянием актива и пассива города, показывавших, что город имел или мог иметь в наличии в данный момент времени и что он должен отдать. Структура актива включала в себя все денежные поступления в городскую кассу по мере исполнения бюджета, недвижимое и движимое имущество города, недоимки в пользу города, долги по счету авансов и дебиторов, а также запасной капитал города. Пассив представлял собой все долговые обязательства, лежащие на городском самоуправлении.

Официальным документом, отражающим структуру бюджета, являлась городская приходно-расходная смета. Так как составленные городские сметы в окончательном виде являлись сбалансированными без дефицита, т. е. для сведения баланса нередко включались такие доходы, которые впоследствии не представлялись возможным фактически получить, то они не могут служить точным показателем дел городского хозяйства. Поэтому наиболее достоверными являлись сметы в той их стадии, когда они еще находились в проекте до принятия искусственных мер по устранению их дефицитов, либо, когда уже есть данные о произведенных доходах и расходах. Именно такими данными сметных назначений, в большинстве случаев, мы и будем руководствоваться при анализе городских бюджетов и выявлении общей тенденции их изменения и развития во взятых нами хронологических рамках.

Следует отметить, что Городовое положение 1892 г. некоторыми своими статьями несколько расширило полномочия го-

родов в области экономических отношений. Закон не называет города юридическими лицами, но, тем не менее, устанавливает такие конкретные признаки, которые не оставляют никакого сомнения в том, что города обладают этим свойством. На основании ст. 7 Городового положения городское общественное управление имело право «именем городского поселения» приобретать и отчуждать имущество, заключать договоры, вступать в обязательства, вчинять гражданские иски и отвечать в суде по имущественным делам[1]. Можно согласиться с мнением дореволюционного исследователя М.Б. Горенберга, что город, являясь субъектом не только имущественных прав, но и самостоятельным субъектом обязательств, по которым город отвечал своим имуществом без всякой ответственности его членов, являлся, несомненно, юридическим лицом. Но город представлял собой юридическое лицо не гражданского права, а права публичного, поэтому город есть публичная корпорация[2].

Организационно-правовые основы составления, рассмотрения и исполнения городских смет были изложены в приложении к ст. 140 (прим.) и в ст. 63, 64 и 138 Городового положения 1892 г. Согласно правилам составления смет городские доходы разделялись на окладные и неокладные. К числу окладных относились доходы, ежегодное поступление которых могло быть определено на основании Высочайше утвержденных постановлений и иных, состоявшихся в законном порядке распоряжений, договоров и других гражданских обязательств, а к числу неокладных – доходы, ежегодное поступление которых подлежало только примерному исчислению[3].

Вносимые в смету доходы и расходы распределялись по статьям: восьми – в доходной смете и шестнадцати – в расходной. Разработанные Министерством внутренних дел для городских управлений, сами формы смет со временем устаревали и не охватывали всего разнообразия сильно ушедшей вперед и усложнившейся городской жизни. Каждое сметное назначение подкре-

[1] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 7. С. 435.

[2] *Горенберг М.Б.* Очерки русского городового права // Право. 1915. 17 мая. Стб. 1468.

[3] *Плехан И.С.* Бюджетные законы. СПб., 1911. С. 496.

плялось необходимыми ссылками на документы, объяснительными данными и расчетами[4].

К общей годовой смете прилагались: 1) смета доходов и расходов по специальным капиталам и 2) расписание натуральных повинностей (ст. 63 пп. 6 и 7 Городового положения 1892 г.) или заменяющих их сборов с домовладельцев и раскладки этих повинностей и сборов[5].

В случае необходимости удовлетворения таких потребностей, которые нельзя было предвидеть при составлении годовой сметы и выполнение которых не могло быть отложено до будущего сметного периода, органам городского самоуправления разрешалось составлять дополнительные сметы.

В последних также указывались и те изменения, которые планировалось произвести в годовой смете. Действие сметы начиналось с 1 января каждого года и продолжалось до 31 декабря того же года включительно. Для окончания расчетов с кредиторами предоставлялся льготный срок до 1 апреля следующего года[6].

Согласно Городовому положению 1892 г. доходы городов, в зависимости от способа их извлечения, можно объединить в следующие группы: 1) доходы с городских имуществ и оброчных статей и с муниципальных предприятий; 2) налоги и сборы; 3) пособия городам из казны и 4) разные поступления. Несмотря на то, что круг источников городских доходов, по Городовому положению 1892 г., практически оставался неизменным, их значение для городов и место в городских бюджетах претерпели некоторые изменения.

Проследим эволюцию доходных статей бюджета городов Сибири за период 1914–1917 гг. С целью более полного анализа доходной части бюджета рассмотрены статьи доходов как в абсолютных цифрах, так и в процентном отношении их к бюджету.

---

[4] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 7 прилож. к ст. 140 (прим.). С. 456.

[5] Там же. Ст. 63. С. 442.

[6] Там же. Ст. 19 прилож. к ст. 140 (прим.). С. 464.

Таблица 1

Состояние доходной и расходной статей бюджетов сибирских городов (по данным за 1914 г. и 1916–1917 гг.)[7]

Губерния, область	*Город*	*Доход (руб.)*		*Расход (руб.)*	
		1914 г.	*1916–1917 гг.*	*1914 г.*	*1916–1917 гг.*
Акмолинская область	Омск	1250776	1775313	1279487	1813742
Тобольская губерния	Тобольск	296427	351732	321072	387941
	Тюмень	573906	1009496	697536	1009495
	Курган	197075	837116	251061	733165
	Ишим	67599	200862	67699	200891
	Тара	42930	69503	42929	69503
	Сургут	2121	3670	2121	3570
	Березов	1756	5221	2213	5071
Томская губерния	Томск*	1923732	2325201	1923732	2325201
	Новониколаевск	821222	1973691	985035	1970691
	Барнаул	515991	1120045	515991	1120045
	Бийск*	196464	275862	232680	275862
	Татарск*	26687	34139	25947	33119
	Боготол	15745	22624	10605	22625

[7] Сост. по: ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 95об.–96; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 13об.–38об., 106–109, 112–118, 135–136об., 195–213, 217–238; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 104–106, 108–110, 115–133, 135–164, 256–258, 260–262, 265–272, 274–283, 373–373об.; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9–9об.; Там же. Д. 1198. Л. 14об.–15; Там же. Д. 1210. Л. 57–57об.; Там же. Д. 1279. Л. 4об.–5, 6об.–7, 27об.–28, 32об.–33, 34об.–35, 50об.–51, 52об.–53, 65об.–66, 67об.–68; Там же. Д. 1295. Л. 117; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 96, 98; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.–5; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 2–13, 15–26; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 118–169, 171–253; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 54об.–55; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 2об.–63, 67–125; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3501. Л. 3–6об., 7–12; Там же. Д. 3663. Л. 5–49; Там же. Д. 3286. Л. 3–14, 24–26, 29–32; Там же. Д. 3587. Л. 3–7об., 8–15об.; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 3–5, 7–14, 16, 18–19, 22–30, 32–44; Там же. Д. 2788. Л. 16–18об., 19об.–23об.; Там же. Д. 2807. Л. 60–65, 68–77; Там же. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 570об.; Там же. Оп. 4. Д. 418. Л. 115об.–167об.; Отчет Омской городской управы за 1914 год. Омск, 1915. С. 2–26; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. Омск, 1916. С. 2–59, 62–123; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу Томской губернии на 1914 год. Барнаул, 1913. С. I–II; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 41–43. (В таблице звездочкой (*) помечены города, данные по которым о доходных и расходных статьях бюджета выявлены на 1916 г. Сведения по городам Енисейской губернии и Забайкальской области находятся, в основном, в разрозненном состоянии, что не позволяет нам представить обобщенные материалы по периоду Первой мировой войны).

Окончание табл. 1

Губерния, область	*Город*	*Доход (руб.)*		*Расход (руб.)*	
		1914 г.	*1916–1917 гг.*	*1914 г.*	*1916–1917 гг.*
Иркутская губерния	Иркутск*	2347380	2604597	2347357	2616025
	Илимск*	1300	1988	1171	2140
	Киренск*	19395	17815	19333	18441
	Нижнеудинск*	72752	123430	69764	123429
	Балаганск*	11020	12504	12189	13136
Якутская область	Якутск*	71220	157459	71108	157459
	Бодайбо*	36431	46550	37576	46527
	Вилюйск*	724	666	582	666
	Олекминск*	3522	3374	3522	3374

Данные табл. 1 свидетельствуют, что городские доходы за период с 1914 г. по 1916–1917 гг. в некоторых сибирских городах выросли значительно (в Кургане – в 4,2 раза, в Березове и Ишиме – в 3 раза, в Новониколаевске – в 2,4 раза, в Барнауле и Якутске – в 2,2 раза, в Тюмени, Сургуте и Нижнеудинске – в 1,7 раза, в Таре – в 1,6 раза, в Омске и Бийске – в 1,4 раза, в Татарске и Бодайбо – в 1,3 раза), а в среднем доходная часть бюджетов сибирских городов увеличилась за этот период в 1,7 раза. Рост доходной части бюджета в полной мере являлся показателем экономического развития городов Сибири, а также успешной деятельности органов местного самоуправления в деле привлечения финансов.

Проанализируем теперь поступления, из которых складывались доходные части бюджетов сибирских городов. В годы Первой мировой войны, как и раньше, сборы с городских имуществ и оброчных статей и поступления с городских сооружений и предприятий росли значительными темпами и продолжали занимать важное место в бюджетах сибирских городов.

Всё более и более значительную роль в годы Первой мировой войны начинают приобретать поступления от муниципальных предприятий (бани, бойни, городские банки, ломбарды и пр.). Увеличение этих доходов свидетельствовало о наличии в некоторых сибирских городах ряда предприятий коммунальной сферы – электрических станций, водопроводов, ломбардов, ассенизационных обозов, переправ, скотобоен, аптек и др. Городские предприятия давали в 1915 г. валового дохода: в Омске – 220 635 руб. (15,5 % бюджета), в Тобольске – 144 194 руб. (37 %), в Тюмени – 143 116 руб.

(21,4 %), в Кургане – 96 470 руб. (20,2 %), в Томске – 347 692 руб. (17,6 %), в Новониколаевске – 338 150 руб. (19,8 %), в Бийске – 53 284 (27,2 %), в Иркутске – 656 135 (25,7 %), в Якутске – 59 349 (37,7 %)[8]. В 1915 г., например, доход от электрической станции и водопровода составил в Томске – 160 тыс. руб., в Омске – 87 тыс. руб.[9] Самыми доходными предприятиями в Иркутске были электрическая станция, доход от которой в 1914 г. составил 435 500 руб., городская скотобойня – 35 тыс. руб., ассенизационный обоз – 38200 руб. и др.[10] Однако в небольших городах Сибири, таких как Ишим, Березов, Татарск, Боготол, Илимск, Вилюйск, Олекминск и др., муниципальные предприятия прибыль не приносили, удовлетворяя лишь потребности благоустройства. Несмотря на это, удельный вес доходов по этой статье в этих городах в 1915 г. варьировался в пределах от 1,3 % (550 руб.) в Бодайбо до 64,4 % (1794 руб.) в Сургуте. Но следует сразу отметить, что в некоторых из перечисленных городов доход по этой статье в абсолютных цифрах был больше, а в процентном отношении к общей сумме доходов вписывался в заданные границы. Например, в Ишиме доходы от муниципальных предприятий составили 14 170 руб. или 11 % к общей сумме доходов, в Таре – 4 273 руб. (9,6 %), в Татарске – 6 000 руб. (18,9 %)[11].

Несмотря на то, что городские общественные управления прибегали к сооружению муниципальных предприятий при помощи займов, предприятия эти, при правильной постановке дела, начинали быстро приносить доход, покрывающий не только проценты на затраченный капитал, но и, что очень важно, значительную часть общих городских расходов.

Не стоит забывать, что на протяжении всего рассматриваемого периода большое значение в развитии экономики городов

---

[8] Подсчитано по: Смета доходов и расходов города Омска на 1915 год. Омск, 1914. С. 8; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1345. Л. 13об., 4об., 88об.; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 15; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 194. Л. 120; ЦХАФАК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 6; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6360. Л. 3; Там же. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 24.

[9] *Николаев В.* Указ. соч. С. 112.

[10] Иркутская жизнь. 1914. 11 декабря.

[11] Подсчитано по: РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 129; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 108; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 24. Л. 38об.

имели предприятия торговли (ярмарки, базары, лавки, магазины и др.), которые также являлись источником формирования городского бюджета. Сумма поступлений от предприятий торговли за период с 1914 г. по 1916–1917 гг. увеличилась: в Якутске – в 6,3 раза (с 9 389 руб. до 59 349 руб.), в Кургане – в 4,4 раза (с 52 917 руб. до 234 900 руб.), в Омске и Барнауле – в 4,1 раза (с 113 388 руб. до 462 380 руб. и с 75 353 руб. до 307 280 руб. соответственно), в Тюмени – в 3,3 раза (с 78 179 руб. до 256 358 руб.), в Тобольске – в 2,4 раза (с 96 562 руб. до 228 313 руб.), в Новониколаевске и Томске – в 1,8 раза (с 302 795 руб. до 546 275 руб. и с 303 752 руб. до 538 657 руб. соответственно), в Нижнеудинске – в 1,5 раза (с 18 174 руб. до 26 679 руб.)[12].

В абсолютных цифрах это увеличение выразилось: в Якутске – с 9 389 руб. до 59 349 руб., в Кургане – с 52 917 руб. до 234 900 руб., в Омске – с 113 388 руб. до 462 380 руб., в Барнауле – с 75 353 руб. до 307 280 руб., в Тюмени – с 78 179 руб. до 256 358 руб., в Тобольске – с 96 562 руб. до 228 313 руб., в Новониколаевске – с 302 795 руб. до 546 275 руб., в Томске – с 303 752 руб. до 538 657 руб., в Нижнеудинске – с 18 174 руб. до 26 679 руб.[13]

Доходы с городских имуществ и оброчных статей в городских бюджетах были наиболее заметными по своей значимости. Прежде всего, эти доходы формировались за счет средств, выручаемых на торгах от сдачи в аренду городских земель (под сенокосы, выгоны, склады товаров), а равно прибыли, получаемой от пристаней и от прорубей, а также за счет обложения имущих слоев горожан – взимания платы с торговавших на базарах, с кузнецов и владельцев кирпичных заводов, арендовавших у города участки земли под свои заведения, за выпас скота и т. п.[14] Одна-

[12] Подсчитано по: Смета расходов и расходов города Омска на 1915 год. С. 8; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1345. Л. 4об., 13об., 88об.; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 41. Л. 19; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 15; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 194. Л. 164; ГАИО. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2807. Л. 62; Там же. Д. 2785. Л. 24.

[13] Подсчитано по: Смета расходов и расходов города Омска на 1915 год. С. 8; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1345. Л. 4об., 13об., 88об.; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 41. Л. 19; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 15; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 194. Л. 164; ГАИО. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2807. Л. 62; Там же. Д. 2785. Л. 24.

[14] История общественного самоуправления в Сибири… С. 139.

ко увеличение этих доходов в сибирских городах было незначительным. Так, например, в крупных и средних городах Сибири за период с 1914 г. по 1916–1917 гг. они увеличились в Нижнеудинске в 2,1 раза (с 7 129 руб. до 14 696 руб.), в Ишиме – в 2 раза (с 32 448 руб. до 64 104 руб.), в Кургане – в 1,9 раза (с 76 077 руб. до 146 442 руб.), в Барнауле – в 1,5 раза (с 141 914 руб. до 220 918 руб.), в Омске и Новониколаевске – в 1,4 раза (с 431 380 руб. до 597 152 руб., с 240 510 руб. до 343 986 руб. соответственно), в Таре – в 1,3 раза (с 15 353 руб. до 20 560 руб.), в Тюмени и Иркутске – в 1,2 раза (с 130 036 руб. до 160 567 руб. и с 238 424 руб. до 288 275 руб. соответственно), в Томске и Якутске – в 1,1 раза (с 430 476 руб. до 493 703 руб. и с 28 868 руб. до 32604 руб. соответственно) и т. д.[15]

В рублях увеличение составило: в Нижнеудинске с 7129 руб. до 14696 руб., в Ишиме – с 32448 руб. до 64104 руб., в Кургане – с 76077 руб. до 146442 руб., в Барнауле – с 141914 руб. до 220918 руб., в Омске – с 431380 руб. до 597152 руб., в Новониколаевске – с 240510 руб. до 343986 руб., в Таре – с 15353 руб. до 20560 руб., в Тюмени – с 130036 руб. до 160567 руб., в Иркутске – с 238424 руб. до 288275 руб., в Томске – с 430476 руб. до 493703 руб., в Якутске – с 28868 руб. до 32604 руб. и т. д.[16]

---

[15] Подсчитано по: РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 95об.; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 121, 257, 269, 373; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 32об., 50об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 194. Л. 164; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 54об.; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 32; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 570об.; Там же. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 25; Там же. Д. 2788. Л. 16; Там же. Д. 2807. Л. 62; Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 9; Смета расходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 22; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. I; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 41.

[16] Подсчитано по: РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 95об.; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 121, 257, 269, 373; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 32об., 50об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 194. Л. 164; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 54об.; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 32; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 570об.; Там же. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 25; Там же. Д. 2788. Л. 16; Там же. Д. 2807. Л. 62; Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 9; Смета расходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 22;

В малых городах Сибири увеличение по статье «с городских имуществ и оброчных статей» было незначительным. Например, в Балаганске за тот же период доходы увеличились в 1,4 раза (с 2567 до 3617 руб.), в Сургуте – в 1,3 раза (со 140 до 183 руб.), в Бодайбо – в 1,1 раза (с 6906 до 7873 руб.)[17].

Поэтому, если город в торговом отношении был слабо развит, как, например, Тобольск, Сургут, Вилюйск, Илимск и Олекминск (в бюджетах последних двух городов доходы по этой статье отсутствовали), что во многом зависело от степени удаленности от торговых путей, то и доходы в казне города по этой статье были низкими.

Городовое положение 1892 г. возлагало на городское общественное управление ведение всего городского хозяйства, в котором крупной отраслью являлись земли, принадлежавшие как самому городу, на полном или ограниченном праве собственности, так и частным лицам, арендовавшим земли у города. И именно от обширности земельных имуществ города и более или менее выгодной их эксплуатации зависели размеры доходов с городских имуществ. Довольно значительный удельный вес поступлений от городских имуществ в 1916 г. был в Омске – 538817 руб. (35,7 % бюджета), в Кургане – 131393 руб. (25,9 %), Ишиме – 53118 руб. (47,6 %), в Томске – 493703 руб. (21,2 %), в Новониколаевске – 383977 руб. (24,1 %), в Барнауле – 244528 руб. (41,5 %), в Бийске – 65424 руб. (23,7 %), в Таре – 16811 руб. (30,4 %), в Боготоле – 5262 руб. (30 %), Киренске – 7855 руб. (44,1 %), в Балаганске – 3617 руб. (29 %) и др.[18]

Земли, принадлежащие городу, можно разделить на три категории: 1) земли, имеющие назначение служить городу источни-

---

Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. I; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 41.

[17] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1198. Л. 14об.; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3663. Л. 23, 40.

[18] Подсчитано по: Отчет по исполнению сметы доходов города Омска за 1916 год. Омск, 1917. С. 78; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1390. Л. 11; Там же. Оп. 50. Д. 5. Л. 38об.; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 136, 197; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 122; ГАТО. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 31; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 194. Л. 164; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 68об.; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3587. Л. 4об.; Там же. Д. 3663. Л. 40.

ком его доходов, например, арендные статьи; 2) земли, предназначенные для исполнения возложенных на город повинностей публичного характера – занятые под казармы, полицейские дома и пр., и для удовлетворения общественных нужд – под больницы, богадельни, училищные здания и т. п.; 3) земли, находящиеся в общем пользовании: улицы, площади и пр.[19]

Несмотря на то, что города обладали огромными земельными богатствами, имевшиеся возможности использовались неполностью. Во многих городах не было проведено межевания, что способствовало самовольным захватам и эксплуатации земли посторонними лицами; кроме того, такие города не могли использовать свои земли в качестве залога при кредитовании в банках. Земли, арендованные частными лицами, но находящиеся в ведении городского общественного управления, подлежали обложению и, тем самым, составляли крупную статью городских бюджетов.

Таким образом, с одной стороны, создание муниципальных предприятий, хозяйственное использование зданий и земли сами по себе означали развитие городского хозяйства. Доходы, получаемые муниципалитетами, учитывая, что значение оценочного сбора в городских доходах постепенно падало, в значительной мере обеспечивали достижения в развитии городского хозяйства. С другой стороны, предпринимательская деятельность не соответствовала статусу муниципалитетов как общественных органов, обладавших публичной властью. Но иных возможностей значительно пополнить бюджеты городские деятели не имели, либо это были те меры (например, более справедливая переоценка недвижимости), на которые гласные не были готовы идти.

Предпринимательская деятельность, извлечение доходов из своей собственности всё же не позволяли даже городам, успешно развивающим муниципальное хозяйство, сводить концы с концами в бюджетах. В то время как часть общества увлекалась идеей постройки городов-садов, а в прессе сообщалось о достижениях зарубежных муниципалитетов, абсолютное большинство русских городов не имели элементарных удобств: электричества, канали-

[19] *Меренкова Е.Ю.* Организация, полномочия и деятельность городского самоуправления в Западной Сибири… С. 107.

зации, водопровода. К 1917 г. лишь 25,8 % российских городов пользовалось телефонной связью, 25,7 % имели водопроводы (в 20 % городов они были коммерческими); в 15,4 % городов функционировали электрические станции (из них лишь 50 % были муниципальными), а канализацией были оборудованы 16 муниципалитетов (1,7 % от их общей численности)[20].

Значительное место в структуре городских бюджетов имели налоги и сборы. Основными источниками этой группы доходов являлись: а) оценочный сбор с недвижимых имуществ, принадлежащих частным физическим и юридическим лицам; б) сборы с промысловых свидетельств; в) с заведений трактирного промысла и с пивных лавок; г) прочие сборы (взимаемые в пользу города при совершении, засвидетельствовании, протесте и предъявлении по взысканию разных актов; за клеймение и употребление мер и весов; с аукционных продаж движимого имущества, производимых при участии должностных лиц общественного управления)[21]. Все эти сборы и их высшие размеры, кроме трактирного сбора, устанавливались и были фиксированы законом. На усмотрение городских дум было оставлено право вводить или не вводить высший размер сбора.

Некоторые сборы вводились самими городскими думами: с извозного промысла, с лошадей и экипажей, содержащихся частными лицами, с собак, перевозного промысла, велосипедов и автоматических экипажей, больничный сбор, телеграфный и др. Установленный законом 2 марта 1910 г. так называемый попудный сбор, т. е. сбор с грузов, привозимых в город и вывозимых из него по железной дороге, разрешался городам государственной властью только на основании ходатайств о том городских дум. Попудный сбор имел целевое назначение (мощение городских улиц, устройство путей к железнодорожным станциям и т. д.) и устанавливался на определенный срок, как правило, на 10 лет. Но взимание попудного сбора могло быть прекращено и до истечения этого срока в случае, если его поступления достигнут суммы,

[20] *Веселовский Б.Б.* Коммунальное хозяйство в цифрах и диаграммах. М., 1928. С. 41.

[21] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 130, 131, 133, 135. С. 454.

необходимой для выполнения определенного объема работ за счет сбора.

Для получения разрешения требовалось представить убедительное обоснование необходимости сбора и подробный проект. В случае же разрешения попудного сбора городские власти обязывались проводить все поступления и расходы в счет него отдельно от прочих городских расчетов; ежегодно предоставлять отчеты четырем министрам (внутренних дел, финансов, торговли и промышленности, путей сообщения), а также главноуправляющему землеустройством и земледелием[22].

Конечно, закон о попудном сборе – реакция на распространенность такого рода сборов в городах. Возможно, его принятие имело целью защиту предпринимателей от чрезмерного обложения на общие городские нужды. Но в случае с попудным сбором правительство попыталось внедрить новую систему отношений с городами. Не отказывая местным властям в новом источнике дохода, правительство в то же время стало жестко требовать отчетности по этому доходу и проверять целевое использование средств. Эта мера логично вписалась в систему бдительного государственного регулирования всех отраслей экономической жизни, характерную для России начала XX в.[23]

Одним из самых крупных доходов второй группы источников поступления в городские бюджеты являлся оценочный сбор, получаемый городами с недвижимых имуществ. Налог, важный не только с экономической точки зрения, но и с политической: его уплата связывалась с правом участия в выборах городских властей. Обложению подлежали не только недвижимые владения в городской черте, но и вообще в городских границах (а это – «все те местности, которые находятся под ведомством городского общественного управления в смысле попечения и распоряжения по городскому хозяйству и благоустройству»)[24]. Понятие «недвижимость» включает не только строения, но и «пустопорожние» участки, однако на деле последние обычно обходились. Поэтому оценочный сбор воспринимался как налог с владельцев зданий. В Но-

[22] ЦХАФАК. Ф. 219. Оп. 1. Д. 5. Л. 84.
[23] История общественного самоуправления в Сибири… С. 144.
[24] Цит. по: Там же. С. 140.

вониколаевске он увеличился с 1914 г. по 1916–1917 гг. в 4 раза, в Тюмени – в 2 раза, в Омске – в 1,9 раза, в Нижнеудинске – в 1,5 раза, в Бийске, Кургане, Иркутске и Томске – в 1,4 раза[25].

В абсолютных цифрах доходы увеличились: в Новониколаевске – с 23 997 руб. до 95 778 руб., в Тюмени – с 30 616 руб. до 60 420 руб., в Омске – с 169 377 руб. до 320 000 руб., в Нижнеудинске – 7 670 руб. до 12 000 руб., в Бийске – с 13 849 руб. до 19 800 руб., Кургане – с 20 808 руб. до 30 000 руб., в Иркутске – с 280 550 руб. до 385 751 руб. и в Томске – со 160 948 руб. до 221 429 руб.[26] В малых городах Сибири оценочный сбор за этот период увеличился незначительно – всего в 1,1 раза: в Киренске – с 5 963 руб. до 6 351 руб., в Илимске – с 214 руб. до 238 руб., в Балаганске – с 3 632 руб. до 4 132 руб. и в Бодайбо – с 13 600 руб. до 14 500 руб.[27]

С помощью Городового положения правительство стремилось унифицировать развитие экономики городов разных регионов Российской империи. Формирование городских финансов проходило по одной схеме. Единственное отличие по закону заключалось в определении предельной ставки сбора с недвижи-

[25] Подсчитано по: РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 95об.; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 135; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 258, 373–373об.; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 32об., 50об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; ЦХАФАК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 2; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 118; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 54об.; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 2об.; ГАИО. Ф. 25. Оп. 10. V. Д. 2807. Л. 60, 64; Там же. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 570об.; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 41; Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 2; Смета расходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 2.

[26] Подсчитано по: РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 95об.; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 135; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 258, 373-373об.; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 32об., 50об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; ЦХАФАК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 2; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 118; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 54об.; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 2об.; ГАИО. Ф. 25. Оп. 10. V. Д. 2807. Л. 60, 64; Там же. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 570об.; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 41; Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 2; Смета расходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 2.

[27] Подсчитано по: ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 3, 24; Там же. Д. 3501. Л. 3; Там же. Д. 3587. Л. 3; Там же. Д. 3663. Л. 5, 47; Там же. Оп. 10. V Д. 2788. Л. 17, 18.

мых имуществ горожан. В годы Первой мировой войны в городах Сибири взимание государственного налога с недвижимых имуществ по-прежнему регулировалось законом от 6 июня 1910 г., в основу которого была положена чистая доходность имуществ, облагавшаяся шестипроцентным государственным сбором с отчислением 1 % в городской бюджет[28]. В свою очередь, городские думы определяли способы взимания этого налога: либо с чистого дохода этих имуществ, составляющего 5 %, как это было в Бийске, либо 1 % от стоимости недвижимого имущества (в Кургане, Тюмени, Омске, Новониколаевске и других городах). Война, оказавшая неблагоприятное воздействие на положение сибирских городов, возложила на органы городского самоуправления новые задачи, непосредственно связанные с войной: забота о семьях призванных, помощь раненым и больным воинам, беженцам и т. д. В связи с этим городские общественные управления для привлечения в городские бюджеты дополнительных финансовых средств стали чаще прибегать к разного рода налоговым мероприятиям, в частности, повышению процента обложения городской недвижимости. Например, Тобольская городская дума по докладу Особой комиссии о результате произведенной переоценке недвижимых имуществ приняла за норму обложения при исчислении городского оценочного сбора «с недвижимых имуществ 7 %, оцененных по чисто приносимой доходности, и 1 % обложения для имуществ, оцененных по стоимости»[29]. Барнаульская городская дума на заседании 2 ноября 1916 г. приняла решение об установлении размера оценочного сбора на предстоящее трехлетие с 1917 по 1919 гг. в 10 % с чистой доходности имущества[30].

Бюджетная комиссия Тюменской городской управы высказалась за то, чтобы к 1916 г. была произведена общая переоценка недвижимых имуществ, что, несомненно, должно послужить увеличению поступлений оценочного сбора, а с другой стороны, – устранить ту неравномерность обложения, которая наблюдалась по отношению к другим имуществам[31]. В связи с этим 30 декаб-

[28] Вестник Омского городского общественного управления. 1911. № 42. С. 15.
[29] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1354. Л. 371.
[30] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 18. Л. 90.
[31] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1277. Л. 79.

ря 1915 г. городская дума постановила увеличить существующий размер городского оценочного сбора с недвижимых имуществ на 50 %, освободив от него имущества, стоимостью менее 300 руб., в связи с чем поступление оценочного сбора должно было увеличиться на 17 883 руб.[32]

В Новониколаевске, ввиду чрезвычайных расходов, вызванных войной, городская дума на заседании 16 октября 1914 г. вынесла постановление повысить в 1915 г. процент обложения оценочным сбором недвижимых имуществ с 0,75 до 1 %[33]. Поскольку общая сумма оценки всех недвижимых имуществ в городе в 1914 г. составляла 5 млн 792 тыс. руб., то, таким образом, оценочный сбор на 1915 г., благодаря повышению, определялся почти в 58 тыс. руб. против 41 тыс. руб. в 1914 г., что было немаловажно для городского бюджета[34]. В Томске городская дума определила оценочный сбор с недвижимых имуществ на 1915 г. в 219347 руб. 17 коп., что было всего на 4748 руб. 96 коп. больше, чем в 1914 г.[35]

В 1914 г. финансово-бюджетная комиссия Читинской городской думы приняла решение об увеличении оценочной ставки в отношении крупного имущества и понижении оценки на мелкие имущества. В связи с этим городская казна, предположительно, должна была получить на 15 тыс. руб. больше оценочного сбора (105 тыс. руб.), чем ранее (90 тыс. руб.)[36]. Впоследствии городская управа отмечала, что оценочный сбор, как главная материальная основа города, поступает «весьма туго». За 1914 г. оценочного сбора с недоимками должно было быть собрано около 137 тыс. руб. Между тем управа получила только 80 тыс. руб. Большинство не внесших оценочного сбора или недоимки – «лица, призванные в ряды армии, с которых невозможно взыскать городские налоги»[37].

---

[32] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1393. Л. 33.

[33] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 163. Л. 50; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 13; Сибирская жизнь. 1915. 22 февр.

[34] Городские финансы // Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 1. С. 26.

[35] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 11–12. С. 25.

[36] Там же. № 9–10. С. 43.

[37] Там же. 1915. № 6. С. 34–35.

В связи с тем, что Городовое положение 1892 г. предоставляло преимущество в органах местного самоуправления владельцам недвижимой собственности, то естественно, что городской оценочный сбор не занимал в городских бюджетах того места, какое ему могло бы принадлежать при ином составе городского представительства, так как гласные-домовладельцы стремились уменьшить выплаты в ущерб городским финансам. По данным Л.А. Велихова, около 50 % дореволюционных городских самоуправлений не доводили оценочный сбор до предельной нормы; оценки имуществ, как правило, занижались, а переоценки не производились зачастую еще с XIX в.[38] Но оценочный сбор в пользу города совершенно не успевал за ростом благосостояния городского населения. Поэтому и его роль в доходах муниципалитетов была разной. Так, например, размеры оценочного сбора варьировались по отношению к бюджетам в крупных городах Сибири от 2,9 %, как это было в Новониколаевске (в 1914 г.) и других крупных городах Сибири – Омске, Тобольске, Тюмени, Томске, Барнауле, Иркутске и др., – до 62 %, преимущественно в малых городах, в частности, в Березове (в 1915 г.)[39]. Столь значительная разница в объемах поступления оценочного налога, взимавшегося с городской недвижимости, связана с резким отличием в ее стоимости и во многом объяснима существовавшим разрывом в уровне социально-экономического развития сибирских городов, существенным различием в уровне благосостояния населения.

[38] *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства… С. 407-409.

[39] Подсчитано по: ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 95об.; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 106, 135, 195; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 105, 132, 256, 265, 373; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1198. Л. 14об.; Там же. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 4об., 32об., 50об., 65об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 96; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 2; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 118; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 54об.; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 2об.; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 3, 24; Там же. Д. 3501. Л. 3; Там же. Д. 3587. Л. 3; Там же. Д. 3663. Л. 5, 47; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 4, 4об., 16, 24, 28; Там же. Д. 2788. Л. 17, 18; Там же. Д. 2807. Л. 60, 64; Там же. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 570об.; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 41; Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 2; Смета расходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 2; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. I.

Следует отметить, что в малых городах Сибири размер оценочного сбора в процентном отношении к бюджетам был более высоким, чем в крупных, что объяснялось единственно возможным средством пополнения городской казны за счет владельцев недвижимостей. Так, например, в 1915 г. поступления по этой статье в Таре составляли 14,3 % (6409 руб.), в Березове – 62 % (1333 руб.), в Татарске – 14,6 % (4636 руб.), в Боготоле – 25,9 % (4515 руб.), в Илимске – 14,8 % (238 руб.), в Киренске – 36,2 % (6225 руб.), в Балаганске – 31,1 % (3545 руб.), в Бодайбо – 32,5 % (14000 руб.), в Вилюйске – 29 % (193 руб.)[40]. Несмотря на высокий удельный вес оценочного сбора в бюджетах малых городов, в абсолютных цифрах, по сравнению с крупными городами Сибири, эти поступления были незначительными. Стоит отметить, что от оценочного сбора были освобождены государственные и церковные имущества, а также имущества, стоимость которых была менее 100 рублей. Таким образом, оценочный сбор, который, согласно Городовому положению, должен был стать основным источником пополнения городских бюджетов, образовывал лишь небольшую их часть.

В годы Первой мировой войны государство, заинтересованное в повышении доходности городских бюджетов, стремилось к введению новых налогов и сборов. В частности, 9 ноября 1916 г. в Министерстве финансов было принято решение о передаче городам государственного квартирного налога, который был увеличен на 50 %. С организационной стороны его взимание напоминало налог с городской недвижимости (он тоже исчислялся в зависимости от стоимости или доходности жилых помещений в городской черте). По существу же квартирный налог являлся аналогом подоходного, поскольку был ориентирован на зажиточную часть городского общества. Значительно были повышены налоги для промышленности и торговли, введены обложение государством увеселительных зрелищ, а также налог в размере 20 % вза-

[40] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 24. Л. 77об.; Там же. Оп. 35. Д. 1345. Л. 67об.; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 106, 195; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 12; Там же. Д. 3501. Л. 3; Там же. Д. 3663. Л. 5; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 16; Там же. Д. 2788. Л. 17.

мен исполнения воинской повинности[41]. Однако в совокупности всё это в целом не способствовало увеличению доходности городов и улучшению их финансового положения, так как доходность многих промышленных предприятий, которых в сибирских городах было не так уж и много, в годы войны падала из-за общего экономического кризиса, как, в принципе, и доходность владельцев квартир, не имевших возможности платить больше, чем они уже платили.

Повышение с 1 января 1915 г. на 50 % промыслового налога на торговые предприятия 1, 2, 3 разрядов и складские помещения также несильно повлияло на увеличение доходности городских бюджетов от сборов с торговли и промыслов, которые очень сократились[42]. В целом, снижение доходов по этой статье больше всего проявилось в малых городах Сибири. Например, в Сургуте поступления в 1916 г. снизились по сравнению с 1914 г. – в 3,6 раза (с 475 руб. до 400 руб.), в Илимске – в 3,5 раза (со 105 руб. до 30 руб.) и в Таре – в 1,7 раза (с 1975 руб. до 1285 руб.). В остальных городах уменьшение было в пределах 1,1–1,3 раза[43]. Это было связано с прекращением поступления самого крупного сбора – трактирного, так как со вступлением России в войну было принято постановление о введении «сухого закона», в связи с чем все спиртные напитки запрещались к продаже. В частности, в 1916 г. в Таре доходы по статье «сборы с торговли и промыслов» выражались в сумме 1123 руб. (2 % городского бюджета), в Березове – 450 руб. (10,2 %), в Омске – 95 581 руб. (6,3 %), в Томске – 61 842 руб. (2,6 %), в Новониколаевске – 36 019 руб. (2,26 %), в Иркутске – 94 087 руб. (3,6 %), в Илимске – 30 руб. (1,5 %), в Балаганске – 619 руб. (5 %), в Бодайбо – 1278 руб. (4,9 %) и др.[44]

---

[41] Известия Петроградской городской думы. 1917. № 2–3. С. 93; Право. 1915. 10 мая.

[42] Иркутская жизнь. 1914. 16 нояб.

[43] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 4; Отчет по исполнению сметы доходов города Омска за 1916 год. Омск, 1917. С. 78; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1198. Л. 14об.; Там же. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 32об.; Там же. Оп. 50. Д. 5. Л. 38об.; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 104, 256, 373; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 3, 24; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2807. Л. 61 и др.

[44] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 5. Л. 38об.; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 104; Отчет по исполнению сметы доходов города Омска за

Учитывая, что большую часть торгово-промышленных сборов составляли поступления от торговли, питейных заведений, а налоговые отчисления от производственной сферы приносили значительно меньше доходов, можно сделать вывод о слабых темпах развития промышленного производства.

Солидный вес в доходной части бюджетов городов составляли «пособия городу и возврат расходов» – ибо доходы первых двух групп не могли покрыть многообразные и крупные расходы, которые планировались органами городского самоуправления. «Пособия городу и возврат расходов» в доходной части бюджетов за период с 1914 г. по 1916–1917 гг. увеличились в среднем в 3,3 раза: в Кургане – в 12,2 раза, в Ишиме – в 10 раз, в Новониколаевске – в 6,8 раза, в Бийске – в 4 раза, в Барнауле – в 3,2 раза, в Бодайбо – в 3 раза, в Татарске и Березове – в 2,4 раза, в Нижнеудинске – в 2,3 раза, в Таре – в 2,2 раза, в Боготоле и Киренске – в 1,6 раза, достигая в некоторых городах Сибири 40–50 % бюджета[45].

В абсолютных цифрах доходы увеличились в Кургане с 24 644 руб. до 300 501 руб., в Ишиме – с 9 860 руб. до 97 451 руб., в Новониколаевске – с 10 238 руб. до 822 712 руб., в Бийске – с 8 007 руб. до 31 793 руб., в Барнауле – со 135 041 руб. до 436 223 руб., в Таре – с 6 631 руб. до 14 469 руб., в Бодайбо – со 187 руб. до 559 руб., в Татарске – с 3 581 руб. до 8 569 руб., в Березове – с 305 руб. до 730 руб., в Нижнеудинске – с 26 595 руб. до 61 069 руб., в Боготоле – с 1254 руб. до 6 529 руб. и в Киренске – со 174 руб. до 276 руб.[46] В бюджетах некоторых городов Сибири, таких как Сургут и Илимск, данная статья доходов отсутствовала.

1916 год. С. 78; ГАТО. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 4; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 232. Л. 93; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 570об.; Там же. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 24; Там же. Д. 3663. Л. 8; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2788. Л. 16 и др.

[45] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 50об., 66; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 95об.; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 106об., 108, 136; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 106, 129, 200, 270; ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 12; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 160; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. I; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3501. Л. 6; Там же. Д. 3587. Л. 7; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2788. Л. 17об.; Там же. Д. 2807. Л. 62, 64об. и др.

[46] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 50об., 66; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 95об.; Там же.

Одним из источников поступления доходов по этой статье было возмещение казной расходов, произведенных городами из своих средств, например, по содержанию полиции, учебных заведений и др. В частности, по сообщению местной прессы, городам Красноярску, Ачинску, Канску, Енисейску и Минусинску было назначено от МВД пособие в сумме 15656 руб. на содержание городской полиции[47]. В годы Первой мировой войны города также стали получать компенсации за расходы, связанные с войной: содержание госпиталей, пособия семьям призванных, помощь беженцам, размещение военнопленных, обслуживание различных нужд фронта и др. Причем, следует отметить, что воинская повинность коснулась не только губернских, но и малых городов региона, таких как, например, Баргузин и Балаганск Иркутской губернии ранее освобожденных от расквартирования войск, в которых были размещены казачьи полки. Однако эти ассигнования поступали с задержкой и не могли полностью покрыть дополнительные траты. Крупные города Сибири, которые являлись центром сосредоточения формирующихся воинских частей, также несли большие расходы, связанные с расквартированием военных. Так, например, Томским городским общественным управлением в 1914 г. на нужды мобилизации было израсходовано с начала войны 235 580 руб., в 1915 г. предстояло выделить на эти цели еще не менее 82 890 руб. Но государственная казна возвратила городу первоначально только 85 112 руб.[48], и лишь в 1915 г. Томску было возмещено дополнительно 117 223 руб.: за расквартирование войск и за расходы, произведенные городом на нужды мобилизации[49].

Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 106об., 108, 136; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 106, 129, 200, 270; ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 12; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 160; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу... С. I; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3501. Л. 6; Там же. Д. 3587. Л. 7; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2788. Л. 17об.; Там же. Д. 2807. Л. 62, 64об. и др.

[47] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 36.

[48] Известия Томского городского общественного управления. 1915. № 9. С. 95.

[49] *Николаев В.* Городское дело в Сибири // Сибирские записки. 1916. № 2. С. 114.

В 1914 г. расходы Красноярского городского самоуправления по финансированию воинской квартирной повинности составили 143739 руб., а государственное казначейство выделило компенсационное пособие в размере всего лишь 48 140 руб.[50], что свидетельствовало о том, что государственное казначейство выдавало городу пособия нерегулярно и в объемах, не способных даже частично компенсировать реальные затраты городского самоуправления.

Первая мировая война значительно ухудшила финансовое положение городов. Согласно данным опроса «Календаря-справочника городского деятеля», проведенного в 1916 г., из 62 самоуправлений, давших ответ, 45 – сообщали об ухудшении финансовой ситуации по сравнению с 1915 г., связанном с увеличением расходов по военным обстоятельствам, повышением эксплуатационных расходов муниципальных предприятий, снижением получаемых городами доходов; 15 – не заметили изменений, улучшение отметили только 2. В 1916 г. Государственная дума провела собственное анкетирование городских управлений: из 37 городов, оценивших в анкете свое финансовое положение, 32 (86 %) признали его «совершенно невозможным»[51].

Следующую группу источников доходов в бюджетах сибирских городов составляли «разные поступления», удельный вес которых в 1915 г. составлял в крупных и средних городах: в Тобольске – 34,6 %, в Кургане – 16,3 %, в Омске и Якутске – 16,1 %, в Барнауле и Бийске – 13,1 % и 13 % соответственно, в Тюмени – 9 %, в Томске – 5,5 %, в Иркутске – 2 %, в Новониколаевске – 0,5 %. В малых городах: в Таре – 28 %, в Бодайбо – 23,8 %, в Татарске – 17,2 %, в Киренске – 6 %. В Сургуте, Илимске, Вилюйске и Олекминске данная статья доходов не была представлена[52].

---

[50] *Кускашев Д.В.* Исторический опыт деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии… С. 136.

[51] Городское дело. 1916. № 13–16. С. 727; Там же. 1917. № 4. С. 154–155.

[52] Смета доходов и расходов города Омска на 1915 год. С. 8; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1198. Л. 15; Там же. Д. 1345. Л. 5, 14, 89; Там же. Оп. 50. Д. 24. Л. 77об.; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 41. Л. 38; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 12; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 14; Там же. Д. 3501. Л. 6об.; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 5, 16, 30; Там же. Д. 2788. Л. 17об.; Там же. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6360. Л. 3; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 15, 108; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 194. Л. 164об.

В этот вид поступлений включались все те статьи поступлений, которые не вошли в предыдущие. Например, в бюджете города Омска в 1916 г. в эту группу входили пени за несвоевременный платеж от сборов с собак и велосипедов; от сборов за извозный промысел; от сборов и платы за прочие оброчные статьи; от продажи недвижимых и движимых имуществ и др.[53] Данная группа поступлений с 1914 г. по 1916–1917 гг. увеличилась в Березове – в 23,7 раза, в Боготоле – в 8,2 раза, в Барнауле – в 6,2 раза, в Тюмени – в 4,4 раза, в Татарске – в 3,4 раза, в Таре – в 2,5 раза, в Новониколаевске и Ишиме – в 1,4 раза. В рублях доходы увеличились в Березове – с 15 руб. до 355 руб., в Боготоле – с 800 руб. до 130372 руб., в Барнауле – с 5473 руб. до 34080 руб., в Тюмени – с 29708 руб. до 130372 руб., в Татарске – с 1559 руб. до 5259 руб., в Таре – с 6409 руб. до 16259 руб., в Новониколаевске – с 85366 руб. до 122155 руб. и в Ишиме – с 8614 руб. до 12201 руб. В некоторых городах Сибири произошло существенное уменьшение доходов по этой статье: в Омске – в 2,3 раза (с 307513 руб. до 135502 руб.), в Тобольске – в 7 раз (с 22797 руб. до 3271 руб.), в Киренске – в 4,2 раза (с 3721 руб. до 881 руб.) и в Нижнеудинске – в 1,7 раза (с 8245 руб. до 4854 руб.)[54].

Таким образом, анализ источников формирования доходной части бюджетов сибирских городов свидетельствует, что ведущая роль оставалось за доходами с городских имуществ и оброчных статей и с городских сооружений и предприятий, что, в совокупности, должно было служить наполнению городских бюджетов.

Само Городовое положение 1892 г., регулировавшее финансово-экономическую деятельность городов, отражало влияние сильного централизованного государства на городское само-

[53] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 29. Л. 58.

[54] Подсчитано по: ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 95об.; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 106об., 109, 198; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 106, 133, 272, 373об.; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1210. Л. 57об.; Там же. Д. 1279. Л. 5, 33, 66; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 96; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 169; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3501. Л. 6об.; Там же. Д. 3587. Л. 7об.; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2807. Л. 65; Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 22; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 59; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. I и др.

управление. Верховная власть в лице чиновников министерств и местной администрации могла воздействовать на городскую экономику. Вследствие этого города развивались на собственные средства, при этом исполняя ряд повинностей в пользу государства и сообразуясь с резолюциями Министерства внутренних дел.

Как отмечает В.А. Нардова, «…нарастающее число ходатайств городских дум о сокращении или даже о полном освобождении их от расходов на содержание полиции и прочие общегосударственные нужды уже в ближайшие после проведения городской реформы годы, поставили перед правительством вопрос о необходимости хотя бы частичной корректировки Городового положения 1892 года»[55]. Но, тем не менее, ни изменений в Городовом положении, ни принятия нового закона в дореволюционное время так и не состоялось.

В соответствии со ст. 138 Городового положения 1892 г. все городские расходы подразделялись на «обязательные», подлежавшие первоочередному исполнению и «необязательные», финансировавшиеся по остаточному принципу[56]. При этом закон в ряду «обязательных» расходов устанавливал и такие, которые имели собственно муниципальный характер: содержание общественного управления, содержание городских сооружений и предприятий, содержание городских имуществ, общественных зданий, улиц и площадей, уплата долгов по займам, отчисления в капиталы города и разные расходы. Поэтому целесообразно все «обязательные» расходы разделить, в свою очередь, на 2 группы: 1) расходы общегосударственного значения, к которым были отнесены содержание правительственных учреждений, содержание тюрем, воинская квартирная повинность, содержание полиции и пожарных команд и 2) муниципальные расходы, также «обязательные» по своей сути. Факт существования «обязательных» расходов ограничивал бюджетную самостоятельность городских самоуправлений, лишал возможности независимо распоряжаться собственными средствами. Тем не менее не всегда финансовое обеспечение интересов государства городскими самоуправлениями было выгодно только властям. Царская администрация, требуя увели-

[55] *Нардова В.А.* Самодержавие и городские думы в России… С. 105.
[56] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 138. С. 437.

чения расходов на благоустройство, пожарную и медицинскую части, народное образование, способствовала улучшению жизни сибирского города (строительству мостовых, увеличению численности пожарных, улучшению медицинского обслуживания населения и др.).

Следует заметить, что изложенный в ст. 138 Городового положения 1892 г. перечень «обязательных» для городов расходов не дает полной картины тех издержек, которые в действительности несли города в качестве «обязательных» расходов. Уже после принятия Городового положения 1892 г. на средства городов в разное время были отнесены: а) участие в содержании губернских, областных и особых по городским делам присутствий, а также выдача пенсий их секретарям; б) расходы по принятию мер с целью предупреждения и прекращения инфекционных болезней домашних животных и по содержанию в губерниях (областях) ветеринарного надзора, выдаче пособий и разъездного довольствия некоторым ветеринарным чинам и т. д.[57]

Кроме того, все расходы можно разделить на планируемые, то есть заложенные в расходную смету города, и чрезвычайные, или непредвиденные: на оборудование помещений для войск и снабжение их продовольствием, пособия солдаткам, содержание военнопленных и беженцев, издание военных сводок и т. д.

«Обязательные» расходы в сибирских городах поглощали большую часть бюджетов. В 1914 г. по «обязательным» статьям бюджетных расходов на одного жителя приходилось в среднем 8 руб. 23 коп., а в 1916 г. – 10 руб. 49 коп. По важнейшим статьям расходов эта сумма распределялась следующим образом: на первую группу «обязательных» расходов в 1914 г. уходил 1 руб. 56 коп., в 1916 г. – 2 руб. 24 коп.; на вторую группу – 6 руб. 67 коп. в 1914 г. и 8 руб. 25 коп. в 1916 г. На расходы «необязательные» (благоустройство города, народное образование, общественное призрение, медицинская часть) приходилось – 5 руб. 37 коп. (в 1914 г.) на одного горожанина и 6 руб. 64 коп. в 1916 г. Таким образом, на непосредственное удовлетворение потребностей населения органы городского самоуправления тратили в среднем око-

[57] *Навроцкий В.* Закон 5 декабря 1912 г. об улучшении земских и городских финансов. СПб., 1913. С. 52.

ло 39,5 % своего бюджета в 1914 г. и 38,8 % в 1916 г., что, в принципе, свидетельствует о сохранении общей тенденции в финансировании «необязательных» расходов в годы войны[58]. На общем фоне исключение составляли Тобольск, который в 1914 г. расходовал на эти цели только 12,1 % всего бюджета, и ряд малых городов – Илимск – 6,2 %, Вилюйск – 15,5 % и Олекминск – 13,3 %[59]. Как нам кажется, это было связано с более ярким проявлением финансирования «необязательных» статей расходов прежде всего на образование и медицину, по остаточному принципу. При этом в отношении Тобольска следует отметить уменьшение средств, выделяемых Министерством народного просвещения на развитие всеобщего начального образования. Примерно та же ситуация имела место в сибирских городах и в последующие годы.

В 1916 г. «обязательные» расходы государственного значения, несмотря на значительное увеличение в абсолютных цифрах, в процентном отношении к бюджету снизились за период с 1914 г. по 1916–1917 гг.: в Омске – с 6,5 % до 6,2 %, в Кургане – с 15,1 % до 9,6 %, в Новониколаевске – с 10,2 % до 9,6 %, в Боготоле – с 36,6 % до 24,2 %, в Илимске – с 92,1 % до 59,4 %, в Татарске – с 20,6 % до 17,1 % и др. В абсолютных цифрах эти расходы увеличились в некоторых городах за тот же период до-

[58] Подсчитано по: ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 13об.–138об., 112–118, 217–238; Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 108–110, 135–164, 260–262, 274–283, 373–373об.; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9–9об.; Там же. Д. 1198. Л. 14 об.–15; Там же. Д. 1210. Л. 57–57об.; Там же. Д. 1229. Л. 33об.; Там же. Д. 1244. Л. 55–55об.; Там же. Д. 1279. Л. 6об.–7, 34об.–35, 52об.–53, 67об.–68; Там же. Д. 1295. Л. 117; Там же. Д. 1345. Л. 29об.–30, 97об.–98; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.–5; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 15–26; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 171–253; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 55; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 67–125; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 7–9, 29–32; Там же. Д. 3501. Л. 7–12; Там же. Д. 3587. Л. 8–15об; Там же. Д. 3663. Л. 13–42; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 18–19, 32–44; Там же. Д. 2788. Л. 19об.–23об.; Там же. Д. 2807. Л. 68–77; Там же. Ф. 70. Оп. 4. Д. 418. Л. 115об.–167об.; Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 3–26; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 62–123; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу... С. I-II; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 42–43.

[59] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 6об.; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 8; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 10, 19.

вольно значительно: в Омске – с 83478 руб. до 111966 руб., в Кургане – с 37904 руб. до 70863 руб., в Новониколаевске – со 100973 руб. до 189016 руб., в Боготоле – с 3881 руб. до 5475 руб., в Илимске – с 1078 руб. до 1272 руб., в Татарске – с 5338 руб. до 5660 руб. и др. В Тюмени удельный вес этих расходов уменьшился с 16,9 % до 8,4 %, а в абсолютных цифрах со 118304 руб. до 84444 руб. Лишь в некоторых городах Сибири этот показатель сильно увеличился. Например, в Ишиме – с 21 % до 40,9 % (или с 14247 руб. до 82191 руб.), в Барнауле – с 11,3 % до 31, 7 % (или с 58323 руб. до 354734 руб.) и в Иркутске – с 12,4 % до 21,3 % (или с 291898 руб. до 558669 руб.)[60]. Однако, несмотря на некоторое уменьшение удельного веса «обязательных» расходов первой группы в бюджете городов, их сумма, например, в том же Омске в 1916 г. составила 102582 руб., в Тобольске – 53697 руб., в Томске – 236627 руб., в Новониколаевске – 141765 руб., в Барнауле – 71865 руб., в Иркутске – 562735 руб., в Нижнеудинске – 21400 руб. и оставалась достаточно высокой[61].

Рассмотрим эту группу «обязательных» расходов по отдельным статьям. Участие в расходах по содержанию правительственных учреждений предполагало выделение ассигнований на содержание центральных учреждений МВД, губернского по городским делам присутствия, пособия казне на содержание полицейских учреждений и пенсии служащим государственного управления. Стоит отметить, что затраты некоторых сибирских горо-

[60] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 3–8; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 62-70; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 112, 116, 217–220; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 135–139, 373; Там же. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1279. Л. 34об., 52об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 171–179; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 7, 29; Там же. Ф. 70. Оп. 4. Д. 418. Л. 115об.–120; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 42; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. I и др.

[61] Подсчитано по: Отчет по исполнению сметы расходов города Омска за 1916 год. Омск, 1917. С. 79; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 2–8; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 18. Л. 69; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 232. Л. 104–110; ГАТО. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 67–76; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 571; Там же. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2807. Л. 76.

дов на содержание правительственных учреждений увеличились, несмотря на то, что они занимали последнюю строчку в этой группе расходов (за исключением города Илимска, в бюджете которого в 1915 г. расходы по этой статье (1076 руб.) были самыми высокими – 71,9 % расходной части бюджета)[62]. Особенно заметным это увеличение оказалось в Тюмени, где расходы на содержание государственных учреждений в 1914 г. составили 0,1 % бюджета, а в 1917 г. уже 0,6 % (в абсолютных цифрах увеличение произошло в 8,9 раза (с 648 руб. до 5794 руб.)), в Новониколаевске 1,4 % в 1914 г. и 2,7 % в 1917 г. – увеличение в 4 раза (с 13540 руб. до 54267 руб.), в Тобольске увеличились с 0,9 % до 2,4 % или в 3,3 раза (с 2797 руб. до 9284 руб.), в Томске с 1,4 % до 3,1 % (в 1916 г.) или в 2,7 раза (с 26765 руб. до 73205 руб.) и др.[63] В основном это было вызвано общими инфляционными процессами, которые проявлялись в экономике Российской империи, и, следовательно, увеличением затрат на функционирование аппарата государственного управления. Городские поселения с упрощенным общественным управлением в расходах по содержанию правительственных учреждений не участвовали. В исключительных случаях доля расхода составляла сотую часть от суммы всего бюджета, как, например, в Балаганске Иркутской губернии (0,07 % в 1916 г.)[64].

Остальные статьи расходов этой группы, хоть и занимали теперь меньшую долю в бюджетах сибирских городов, но в абсолютной цифре выросли в некоторых из них весьма существенно. Так, затраты на отбывание воинской квартирной повинности (наем квартир для приезжающих по делам службы военных, помещений для войск, отопление и освещение помещений, занятых войсками, ремонт воинских помещений, выдачу квартирных денег и др.) увеличились за период с 1914 г. по 1916–1917 гг. в Барнауле – в 67,1 раза (с 4 075 руб. до 273 403 руб.), в Ишиме – в 38 раз (с

[62] ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 16–17.

[63] РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 373; Там же. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 6об.; 34об.; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 171; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 55; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 67.

[64] ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3663. Л. 13–20.

1552 руб. до 58993 руб.), в Березове – в 26,2 раза (с 30 руб. до 786 руб.), в Кургане – в 2,8 раза (с 6149 руб. до 17398 руб.), в Тобольске – в 2,4 раза (с 2426 руб. до 5857 руб.), в Нижнеудинске (с 1914 г. по 1916 г.) – в 2,3 раза (с 3524 руб. до 8251 руб.), в Иркутске – в 2 раза (с 131553 руб. до 262162 руб.), в Новониколаевске – в 1,5 раза (с 13933 руб. до 20641 руб.), в Омске – в 1,4 раза (с 8018 руб. до 11284 руб.). Это было вызвано обстоятельствами военного времени, в частности, тем, что эти города были пунктами сосредоточения воинских частей, отправляемых на фронт[65]. Уменьшение имело место лишь в Тюмени – практически в 5 раз (с 82031 руб. до 16731 руб.), в Илимске (с 1914 г. по 1916 г.) – в 1,5 раза (со 130 руб. до 86 руб.) и в Киренске (с 1914 г. по 1916 г.) – почти в 2 раза (с 420 руб. до 216 руб.)[66]. Но в результате ежегодных переплат воинская квартирная повинность становилась для городских управлений весьма тяжелой.

Относительно «обязательных» расходов муниципального характера, в частности, на содержание городского управления, правительство полагало, что эффективная деятельность городских управлений зависит от степени их финансирования, поэтому и расходы на их содержание были «обязательными». Удельный вес расходов по этой статье в годы войны в городах Сибири оставался в целом на довоенном уровне. Например, если в Омске в 1914 г. на эти цели было выделено 8,8 % всего бюджета, то в 1917 г. предполагалось израсходовать 9,6 %, в Тобольске 6,1 % и 7,6 % соответственно, в Тюмени – 4,4 % и 4,9 %, в Новониколаевске – 7,8 % и 7,4 %, в Иркутске – 8,4 % и 7,9 % (в 1916 г.), в Томске – 7,6 % и 7,3 % (в 1916 г.), в Илимске – 1,7 % и 1,9 % (в 1916 г.), в Кирен-

[65] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1279. Л. 6об., 52об., 67об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 108, 135-139; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу... С. I; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 171-179; ГАИО. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2807. Л. 68-70, 74-75; Там же. Ф. 70. Оп. 4. Д. 418. Л. 115об.-120; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 42 и др.

[66] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 34об.; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 373; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 7, 29; Там же. Д. 3501. Л. 7; Там же. Д. 3587. Л. 8-9.

ске – 20,5 % и 19,4 % (в 1916 г.), в Балаганске 16,1 % и 17,4 % (в 1916 г.), в Бодайбо – 22,6 % и 18,9 % (в 1916 г.) и т. д.[67] Но в абсолютных цифрах, средства, выделяемые на содержание городского управления во всех городах увеличились: в Кургане – в 2,2 раза (с 23 783 руб. до 52 604 руб.), в Ишиме – в 2,1 раза (с 8203 руб. до 16 998 руб.), в Илимске и Боготоле – в 2 раза (с 20 руб. до 40 руб. и с 2 579 руб. до 5 274 руб. соответственно), в Новониколаевске – в 1,9 раза (с 76 880 руб. до 146 810 руб.), в Таре – в 1,8 раза (с 5761 руб. до 10 364 руб.), в Татарске – в 1,7 раза (с 4 547 руб. до 7 620 руб.), в Тюмени – в 1,6 раза (с 30 592 руб. до 49 303 руб.), в Омске, Тобольске и Барнауле – в 1,5 раза (с 112 412 руб. до 174 617 руб., с 19 534 руб. до 29 479 руб. и с 66 961 руб. до 102 662 руб. соответственно), в Нижнеудинске и Бийске – в 1,3 раза (с 9 397 руб. до 12 731 руб. и с 22 924 руб. до 30 630 руб. соответственно)[68].

Городские сооружения и предприятия, как мы отмечали выше, составляли одну из основных статей доходов сибирских городов. Но, в свою очередь, они требовали больших расходов для содержания их в должном состоянии. Удельный вес этих расходов с 1914 г. по 1916–1917 гг. увеличился в Тобольске – на 17,4 %, в

[67] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 3; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 62; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 6об., 34об.; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 373; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 171; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 54об.; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 2об.; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 7, 29; Там же. Д. 3501. Л. 7; Там же. Д. 3587. Л. 8; Там же. Д. 3663. Л. 13; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2788. Л. 19об., 23; Там же. Ф. 70. Оп. 4. Д. 418. Л. 115об.; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 42 и др.

[68] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 3; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 62; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 6об., 34об., 52об., 67об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 112, 117, 217; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 108, 158, 254, 373; ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу... С. I; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 15-23; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 171; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3286. Л. 7, 29; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2807. Л. 68, 73.

Тюмени – на 10,5 %, в Барнауле – на 5 % и др.[69] В Омске, Таре и Томске увеличение также имело место, но не было столь значительным. В Иркутске, Ишиме, Сургуте, Боготоле, Киренске и др., наоборот, эти расходы уменьшились. В абсолютном значении расходы по этой статье в некоторых сибирских городах увеличились в среднем в 2,3 раза. Причем увеличение абсолютных сумм расходов по статье было связано с тем, что в крупных и средних сибирских городах городские предприятия являлись важными источниками доходов, поэтому городские власти старались вкладывать деньги, по мере своих финансовых возможностей, в доходные предприятия. В Омске, например, в 1916 г. основные средства по этой статье направлялись на содержание водопровода – 69 695 руб., скотобойни – 11 284 руб., городского театра – 26 267 руб., аренду разного рода помещений – 13 300 руб. и т. д.[70] В Кургане в смете 1916 г. на содержание электростанции, телефонной станции и городской аптеки было заложено – 140 164 руб. 45 коп.[71] В Новониколаевске на содержание скотобойни, ассенизационного обоза, кирпичного завода, витрины для расклейки афиш, электрической станции, вольной аптеки в смете 1915 г. выделялось 142 055 руб. 77 коп., или 8,3 % от суммы расходного бюджета[72]. В бюджет Иркутска на 1914 г. было заложено 6 тыс. руб. только на содержание городского театра[73]. Всё это говорит о том, что, несмотря на расходы, производимые городами на мероприятия, вызванные войной, средства, выделяемые на содержание городских сооружений и предприятий, занимали одно их первых мест во второй группе «обязательных» расходов.

Расход по статье «Уплата налогов» в городских бюджетах, как в военные, так и в довоенные годы, занимал довольно скромное место, составляя всего 0,1–5,2 %, и в большинстве городов удельный вес этих расходов с 1914 г. по 1916–1917 гг. умень-

[69] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 6об., 34об.; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 373; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу... С. I; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об. и др.

[70] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 29. Л. 61.

[71] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 5. Л. 32об.–33.

[72] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 118. Л. 38.

[73] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5887. Л. 3.

шился (в Кургане – с 1,7 % до 1,1 %, в Ишиме – с 1,7 % до 1,4 %, в Новониколаевске – с 0,7 % до 0,4 %, в Барнауле – с 1,1 % до 0,8 %, в Балаганске – с 5,2 % до 4,6 %, в Таре – с 4,0 % до 1,6 %, в Якутске – с 1,8 % до 0,8 % (за период с 1914 г. по 1915 г.)) или остался на прежнем уровне (в Омске, Томске, Бийске, Иркутске, Киренске и Бодайбо). В абсолютных же цифрах указанные расходы увеличились, но незначительно: в Тобольске и Кургане – в 1,8 раза (с 1 924 руб. до 3 559 руб. и с 4 342 руб. до 7 973 руб.), в Тюмени – в 1,6 раза (с 4 536 руб. до 7 377 руб.), в Омске – в 1,5 раза (с 6 614 руб. до 10 000 руб.), в Барнауле – в 1,4 раза (с 5 885 руб. до 8 536 руб.), в Томске, Новониколаевске, Бийске и Иркутске – в 1,2 раза (с 20 870 руб. до 24 319 руб., с 7 113 руб. до 8 887 руб. и с 16 686 руб. до 20 023 руб. соответственно)[74].

По статье «содержание городских имуществ», которые представляли один из самых крупных источников городских доходов, нельзя выделить какой-то общей для органов городского самоуправления линии поведения. Лишь в Тобольске эти расходы заняли достойное место в бюджете, составляя в 1914 г. 18,5 % (59 327 руб.), в Томске в 1915 г. – 18,4 % (36 550 руб.), в Боготоле в 1915 г. – 25,3 % (3 692 руб.), в Якутске в 1915 г. – 15,7 % (24 812 руб.) и в Вилюйске – 20,1 % (правда, сумма, затраченная на содержание городских имуществ, составила всего 134 руб.)[75]. Высокий удельный вес расходов по данной статье в последних трех городах можно считать как исключение из общих правил. Доля этой статьи расходов в бюджетах других городов Сибири

[74] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 18; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 91; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 34об., 52об., 67об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 108, 279, 373об.; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. II; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 17, 23; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 199; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 55; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 90; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3501. Л. 10; Там же. Д. 3587. Л. 11об.; Там же. Д. 3663. Л. 15, 32; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2788. Л. 22; Там же. Д. 2785. Л. 35, 42; Там же. Ф. 70. Оп. 4. Д. 418. Л. 129; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 42.

[75] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 6об.; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 15, 229; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 55; ГАИО. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 19, 42.

даже несколько уменьшилась. Так, например, в годы Первой мировой войны ассигнования финансовых средств на городские недвижимые имущества сократились: в Ишиме – в 6,2 раза (с 1 916 руб. до 308 руб.), в Тобольске – в 3,6 раза (с 59 327 руб. до 16 392 руб.), в Омске и Томске – в 2,2 раза (с 72 952 руб. до 33 462 руб. и с 363 550 руб. до 45 948 руб. соответственно). В остальных городах это уменьшение было в пределах 1,2–2 раза[76]. Такая «экономия» приводила к убытку для муниципальных бюджетов, так как многие городские недвижимые имущества оставались в заброшенном состоянии и не эксплуатировались в должной степени. Гласными городских дум это расценивалось как непоследовательность и безответственность в деле заведования многочисленными городскими имуществами, представляющими крупные источники доходов. В бухгалтериях городских управ специально велась опись недвижимости, в которой отмечались места расположения имуществ, площадь занимаемой ими земли, размеры построек, время приобретения, стоимость и суммы страхования[77].

В то же время следует отметить, что в годы войны городское недвижимое имущество очень часто передавалось под военные надобности и уже не приносило тех доходов, которые были бы получены при коммерческом использовании. Но, несмотря на это, сумма, которая была заложена в расходную часть бюджета Омска, Тобольска и Томска для городских недвижимых имуществ, оставалась довольно значительной, хотя в процентном отношении была небольшой. Так, в 1916 г. в бюджете Омска на эти цели было выделено 43 155 руб. (2,7 % бюджета), в Тобольске – 20 577 руб. (6,8 %), в Томске – 45 948 руб. (2 %), в Новониколаевске – 97 617 руб. (6,2 %), в Барнауле – 32 374 руб. (5,5 %), в Иркутске – 71 240 руб. (2,7 %), в Якутске (в бюджете 1915 г.) – 24 812 руб. (15,7 %)[78].

---

[76] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 17; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 89; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 6об.; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 161; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 55; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 91; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3501. Л. 10; Там же. Д. 3587. Л. 11об. и др.

[77] ГАТО. Ф. 127. Оп. 1. Д. 2932. Л. 18.

[78] Подсчитано по: Отчет по исполнению сметы расходов города Омска за 1916 год. С. 79; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 89;

Особенно тяжело на бюджете сибирских городов сказывались выплаты процентов по долгам, которые городские власти брали как у юридических, так и частных лиц. В годы войны данная статья расходов в структуре бюджетов сибирских городов стала играть существенную роль. Например, в Томске на уплату долгов с процентами в смету 1915 г. было внесено 484 180 руб., что составляло четверть всего бюджета, в Якутске – 20 % (31 757 руб.), в Кургане (в 1916 г.) 23 % бюджета (115 571 руб.). В Тобольске удельный вес указанных расходов за период с 1914 г. по 1917 г. составлял 15–17 % годового бюджета, что также являлось значительной суммой (чуть более 50 тыс. руб.). В Кургане основная сумма выплат по долгам выпала на 1916 и 1917 гг., составляя соответственно 23 % и 27,7 % всего городского бюджета. В Омске и Тюмени удельный вес выплат по долгам составлял 6–8 % от размера бюджета[79]. В абсолютных цифрах сумма выплат в связи с новыми займами с каждым годом увеличивалась во всех крупных городах Сибири. В небольших сибирских городах процент выплат по долгам, заложенный в бюджете, был в пределах 0,5–5 % от общей суммы бюджета, а в некоторых городах (Сургуте, Боготоле, Киренске, Бодайбо и Вилюйске) эта статья расходов не была предусмотрена.

Города действительно не были в состоянии покрывать текущие потребности с помощью налогов, доходов от предприятий и пошлин, так как поступления от этих источников были недостаточными. Хронически переживая финансовые кризисы вследствие несоответствия между растущими потребностями и теми средствами, которые были в наличии, города почти ежегодно сводили свои сметы с дефицитом, пополняя его прибылями городских бан-

---

ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 6об.; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 21; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 55; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 91; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 232. Л. 114; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 18. Л. 69; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 571; Там же. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 39.

[79] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 18; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 91; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 6об., 35; Там же. Д. 1295. Л. 117; Там же. Д. 1345. Л. 90об.; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 373об.; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 15; ГАИО. Ф. 25. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 42.

ков, займами, которые брались под высокие проценты в коммерческих банках, а также средствами из запасного капитала. В частности, читинское городское самоуправление, недополучив средства от взимания оценочного сбора, вынуждено было обращаться к банкам или к частным лицам за ссудами, которые были не выгодны для городского хозяйства, так как «приходится занимать под 10–11 % годовых, да и те выдаются с трудом»[80].

В рассматриваемый период в бюджетах многих сибирских городов большое место занимали также расходы, вызванные условиями военного времени (расходы на проведение мобилизации, оказание помощи беженцам и т. п.). Эти расходы далеко не в полной мере и несвоевременно возмещались из казны. Поэтому городские власти были вынуждены обращаться за денежной помощью к коммерческим банкам и частным лицам. Так, например, Иркутская городская дума на заседании 21 апреля 1915 г. приняла решение произвести заем в местном Обществе взаимного страхования от огня в размере 120 тыс. руб. сроком от 20 до 40 лет под 5,5 % годовых на покрытие расходов по военным обстоятельствам[81].

С начала войны по 1 января 1916 г. Тюменским городским управлением, например, были произведены по военным обстоятельствам следующие расходы: 1) не возмещаемые из средств государственного казначейства: на выдачу квартирного пособия семьям запасных нижних чинов и ратников ополчения – 40 144 руб.; пожертвований раненым и пострадавшим от войны – 3 503 руб.; пособия семьям городских служащих, призванных в войска – 3 665 руб.; содержание мобилизационного стола управой (выдача пособий и суточных денег) – 990 руб.; расходы по военно-промышленному комитету – 209 руб. и др., всего – 53 365 руб.; и 2) расходы, которые должны быть возмещены из казны – всего на сумму 136 413 руб.[82]

Из приведенных данных видно, что для несения расходов по военным обстоятельствам у Тюменского городского самоуправ-

[80] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 6. С. 35.

[81] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5926. Л. 150.

[82] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1393. Л. 30–31.

ления тех средств, которые оно получало от казны для военных надобностей, не хватало. Если город и справился с задачей по удовлетворению военных расходов в 1914 г. и 1915 г., то только благодаря заключенному в Общественном банке займу. В дальнейшем заключение займов на мобилизационные расходы было сопряжено с большими трудностями. Прежде всего потому, что задолженность города достигла значительной суммы – свыше 600 тыс. руб., а во-вторых, предстояло заключение уже разрешенных городу займов на достройку водопровода в размере 95 тыс. руб. и на покупку предметов первой необходимости на сумму в 125 тыс. руб.[83] Таким образом, городскому управлению приходилось постоянно изыскивать новые или увеличивать существующие источники своих доходов для покрытия чрезвычайных расходов по военным обстоятельствам.

Новониколаевск больше, чем другие города Томской губернии, испытывал на себе тяжесть военного времени благодаря тому, что город являлся одним из крупных транспортных узлов Западной Сибири и центром сосредоточения воинских формирований. К 1 ноября 1914 г. расходы на военные нужды составили 100 тыс. руб., а согласно смете, утвержденной думой в заседании 24 ноября 1914 г., расходы на эти цели до конца 1914 г. и на 4 месяца 1915 г. должны были составить 679 266 руб. 24 коп., что превышало половину годового бюджета (985 035 руб. – *О.Ч.*)[84].

В связи с этим многие сибирские города имели огромные долги, которые приближались к сумме их годовых бюджетов, что негативно сказывалось на городском хозяйстве, так как приходилось отказываться от многих намеченных мероприятий. Считалось, что нормальный процент уплаты по долгам займа не должен был превышать 6 % его первоначальной суммы[85]. Например, долг Барнаула на 1 декабря 1915 г. составлял 1 694 494 руб., Новониколаевска на 1 января 1915 г. – 1 269 695 руб. (на военные расхо-

[83] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1393. Л. 32.

[84] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 194. Л. 28-28об.; Там же. Д. 202. Л. 173об.

[85] *Еремина Л.А.* «Обязательные расходы» городов Западной Сибири на рубеже XIX–XX вв. // Актуальные вопросы истории Сибири. Третьи научные чтения памяти профессора А.П. Бородавкина. Барнаул, 2002. С. 203. URL: http://hist.dcn-asu.ru/borod3/200-204.html (дата доступа 25.05.2007 г.).

ды было занято у частных банков – 270 тыс. руб., у частных лиц – 100 тыс. руб.)[86]. На 1 января 1916 г. долг Новониколаевска составил уже 1 486 978 руб. Из них 198 407 руб. было взято (в рассрочку на 40 лет) на школьное строительство в Министерстве народного просвещения в 1910 г., 240 220 руб. на тех же условиях – в кассе городского и земского кредита в 1913 г. на погашение долга Сибирскому торговому банку по займу на постройку торгового корпуса, 100 тыс. руб. на расходы по квартирному довольствию войск у г. Изако на 5 лет и 75 тыс. руб. на эти же цели в Новониколаевском торгово-промышленном обществе взаимного кредита в 1915 г. на 9 месяцев[87].

Томская городская финансовая комиссия при рассмотрении сметы на 1914 г. приняла решение о необходимости изыскания финансовых средств для уплаты по долгам в сумме 291 878 руб. Кроме того, предстоял срочный расход по выкупу городом электрического освещения у частных лиц. И в этой ситуации комиссия видела единственный выход в заключении краткосрочного (до трех лет) займа в размере 500 тыс. руб. с тем, чтобы он был погашен из будущего большого долгосрочного займа в несколько миллионов рублей[88]. Всего по разным займам, произведенным городским общественным самоуправлением в банках и у частных лиц за период с 1894 г., город должен был погасить 2 170 656 руб.[89]

Задолженность Курганского городского общественного управления по займам на 1 января 1916 г. достигла 882 127 руб., что превышало доходную часть бюджета почти в 2 раза. Для погашения процентов ему требовалось ежегодно 75 392 руб. – 1/7 всего бюджета. Хотя краткосрочные заимствования для городского бюджета были крайне обременительнее долгосрочных, имевших в этом смысле безусловное преимущество, тем не менее городское самоуправление Кургана вынуждено было заключать в основном их. По ним город ежегодно выплачивал – 34 939 руб.,

[86] РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 13, 15; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 82.

[87] Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 35.

[88] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 6–7. С. 62; Иркутская жизнь. 1916. 20 июля.

[89] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 10–12. С. 50.

по долгосрочным – 40 453 руб.[90] Принимая во внимание, что все краткосрочные займы заключались исключительно на расходы, вызванные обстоятельствами военного времени, городское управление могло выйти из затруднительного положения только в том случае, если расходы эти возмещались за счет государственного казначейства. Долг Тюмени по состоянию на 1 января 1917 г. составил 843 718 руб. (при сумме бюджета в 1 009 495 руб.)[91].

Общая задолженность городского самоуправления Омска к середине 1916 г. составляла около 2 млн руб. В эту сумму не входили ссуды, полученные на народное образование и продовольственные заготовки. Для покрытия расходов по постройке электрической станции, трамвая, крытой галереи для торговли продовольственными товарами, ломбарда, больницы и здания библиотеки им. В. Белинского требовалось еще 2 млн руб.[92] Кроме того, в одном из частных банков было решено занять 350 тыс. руб. под залог торгового корпуса. Эти деньги предназначались на покрытие расходов, вызываемых военными обстоятельствами, например, на содержание штатов городской комиссии по оказанию помощи семьям призванных в армию и др.[93]

Отчисления на запасной капитал в годы войны не являлись значительной суммой. В Омске расходы по этой статье варьировались в пределах от 6,6 до 10,2 % бюджета, в Барнауле от 0,7 до 1,3 %, в Бийске около 6,2–11,5 %, в Иркутске от 0,07 до 0,08 %, в Киренске в пределах 2,8–3,0 %, в Олекминске – 1,2–1,3 %, в Томске эти расходы были постоянными и составляли 0,3 % бюджета[94]. В остальных городах отчисления по этой статье не произ-

[90] Наши финансы // Известия Курганского городского общественного управления. 1916. № 1–2. С. 6.

[91] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 5. Л. 26.

[92] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 28. Л. 246.

[93] Известия Томского городского общественного управления. 1916. № 6. С. 70–71.

[94] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 22; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 92; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 6об.; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 21; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 55; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 94; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. II;

водились. Большая часть запасного капитала в сибирских городах формировалась за счет поступлений от продажи городских земель. Помещая запасной капитал в банки, города получали по нему процент как чрезвычайный доход, который зачислялся обратно в фонд возобновления запасного капитала.

Расход по статье «Отчисления на образование капиталов» вносили в смету лишь некоторые крупные города. Для этого городские управления открывали в общественных банках специальные счета с целью накопления капиталов на строительство школ, больниц, богаделен, стипендии учащимся и т. д.[95] В совокупности доля этой статьи расходов в бюджете городов составляла в 1915 г. в Омске – 10,2 % (130 499 руб.), в Барнауле – 0,2 % (2 тыс. руб.), в Бийске – 7,3 % (15 тыс. руб.), в Томске – 0,3 % (6 тыс. руб.), в Иркутске – 0,08 % (2 тыс. руб.)[96].

В совокупности «обязательные» расходы общегосударственного и муниципального характера в сибирских городах за 1914–1917 гг. увеличились в процентном отношении к бюджету за счет заметного увеличения в нем удельного веса расходов муниципального значения. В годы войны «обязательные» расходы отнимали свыше половины всех городских расходов: в Омске (в 1915 г.) – 61,4 % бюджета, в Тобольске – 88,2 %, в Тюмени – 57,2 %, в Кургане – 64,1 %, в Томске – 58,2 %, в Бийске – 56,1 %, в Новониколаевске – 80,6 %, в Иркутске – 59,4 %, в Якутске – 82,5 %. Особенно большой удельный вес этих расходов был в бюджетах малых городов Сибири: в Сургуте – 71,2 %, в Боготоле – 82,6 %, в Илимске – 87,4 %, в Балаганске – 78,8 %, в Вилюйске – 79,9 %, в Березове (в 1916 г.) – 90,8 %[97].

ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; Там же. Ф. 386. Л. 22; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 43; ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 418. Л. 157; Там же. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3501. Л. 10; Там же. Д. 3587. Л. 12об.; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 10.

[95] ЦХАФАК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 381. Л. 19.

[96] Подсчитано по: Смета доходов и расходов города Омска на 1915 год. С. 8; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 41. Л. 120; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 20; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 15; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6360. Л. 3.

[97] Подсчитано по: Смета доходов и расходов города Омска на 1915 год. С. 8; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1345. Л. 6об.–7; 15об.–16, 69об.–70. 90об.–91; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 15, 217–230; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170.

«Необязательные», а по сути главные, муниципальные расходы во всех городах Сибири, за исключением Тобольска, Новониколаевска, Боготола, Илимска, Балаганска, Якутска и некоторых других, несмотря на распределение по остаточному принципу, составляли весомую часть расходов бюджета. Например, в 1915 г. в Омске, Тюмени, Кургане, Томске, Бийске, Татарске, Иркутске, Нижнеудинске и др. они варьировались в пределах 40–45 % (за исключением бюджетов Ишима и Бодайбо, где на эту группу расходов приходилось 56,4 и 64,2 % соответственно).

В годы Первой мировой войны первое место в муниципальных расходах, как и в довоенное время, занимали расходы на народное образование, особенно увеличившись к 1917 г. в малых городах: в Сургуте – в 5,1 раза (с 10 до 35 руб.), в Таре – в 3 раза (с 4620 руб. до 14 068 руб.), в Боготоле – в 2,4 раза (с 954 руб. до 2 324 руб.) по сравнению с 1914 г. В крупных и средних городах расходы по этой статье увеличились почти в 2 раза: в Кургане – с 49 265 руб. до 93 068 руб., в Ишиме – с 16 285 руб. до 28 774 руб., в Новониколаевске – с 101 811 руб. до 195 610 руб. и в Барнауле – с 105 944 руб. до 212 428 руб. В остальных городах это увеличение было не столь значительным: в Тюмени – в 1,6 раза (с 96 327 руб. до 154 728 руб.), в Тобольске и Омске – в 1,5 раза (с 17 394 руб. до 26 875 руб. и с 266 546 руб. до 413 575 руб. соответственно), в остальных городах в пределах 1,1–1,3 раза[98]. Увеличение ассигнований на народное образование было вызвано не только инфляционными процессами, которые и здесь сыграли свою роль, но и некоторыми новыми мероприятиями в области школьного и внешкольного образования. В Омске, например, к ним можно от-

---

Л. 14об.–15; ЦХАФАК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 15–24; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 194. Л. 165–165об.; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6360. Л. 3; Там же. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 2785. Л. 18–19, 32–42; Там же. Д. 3286. Л. 16–18; Там же. Д. 3663. Л. 13–34.

[98] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 18; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 91; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1198. Л. 14об.; Там же. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 6об., 34об., 52об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 220; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 140, 261, 277, 373; ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. I; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 199 и др.

нести открытие новых классов в высшем начальном училище, содержание нового промышленного училища и др.[99] Как отмечал представитель Омской городской исполнительной училищной комиссии, увеличить расходы на народное образование они решились «...исходя из твердой уверенности в необходимости этих затрат, сохраняющих и развивающих культурные начинания городского управления. Именно переживаемые события в связи с общемировой войной и коренным переломом русской жизни под влиянием прекратившегося пьянства, – властно продиктовали комиссии необходимость ввести в свою смету ассигнования на новые просветительные мероприятия, прежде не бывшие в ней»[100].

Уменьшение расходов на образование было незначительным и в основном это было характерно малым и некоторым средним сибирским городам – Бийск, Балаганск, Бодайбо и др., за исключением Нижнеудинска, в бюджете которого ассигнования по данной статье снизились в 3,8 раза (с 20 828 руб. до 5 391 руб.)[101].

В годы Первой мировой войны городские власти особое внимание уделяли медицинскому обслуживанию населения и санитарному состоянию городов в связи с наплывом призывников, военнопленных и беженцев, способствовавших распространению различных инфекционных заболеваний. Расходы на медицинскую, ветеринарную и санитарную части за период с 1914 г. по 1916–1917 гг. возросли: в Ишиме – в 4,1 раза (с 10 461 руб. до 43 570 руб.), в Тюмени – в 2,7 раза (с 61 909 руб. до 169 636 руб.), в Кургане и Боготоле – в 2,6 раза (с 36 720 руб. до 96 733 руб. и с 943 руб. до 2470 руб. соответственно), в Березове – в 2,4 раза (с 39 руб. до 97 руб.), в Омске – в 2,3 раза (со 131 260 руб. до 303 669 руб.), в Тобольске и Балаганске – в 1,9 раза (с 17 394 руб. до 26 875 руб. и с 267 руб. до 495 руб.), в Иркутске – в 1,8 раза (с 201 770 руб. до 359 191 руб.), в Новониколаевске – в 1,7 раза (с 64 846 руб. до 93 860 руб.), в Томске и Таре – в 1,5 раза (с 221 517 руб. до 327 882 руб. и с 7 571 руб. до 11 475 руб. соответ-

[99] Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. IV.

[100] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 238. Л. 133.

[101] ЦХАФАК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 386. Л. 20; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3663. Л. 36; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2785. Л. 19; Там же. Д. 2788. Л. 21об.; Там же. Д. 2807. Л. 70.

ственно), в Нижнеудинске – в 1,4 раза (с 4 515 руб. до 9 677 руб.) и др.[102] Из них на медицинскую часть городское самоуправление в Омске расходовало в 1915 г. – 121 806 руб., в Новониколаевске – 56 264 руб., в Тюмени – 55 113 руб., в Кургане – 27 745 руб. и в Тобольске – 3 930 руб.; на санитарную часть: в Омске – 33 107 руб., в Тюмени – 24 982 руб., в Новониколаевске – 15 851 руб., в Тобольске – 4 870 руб., в Кургане – 3 380 руб., в Красноярске – 84 025 руб., в Ачинске – 8 409 руб., в Канске – 9 717 руб., в Минусинске – 5 635 руб. и в Енисейске – 2 593 руб.[103] К сожалению, увеличение этих сумм было вызвано не какими-либо новыми мероприятиями городов в постановке медицинско-санитарного дела, а исключительно удорожанием содержания лечебных учреждений, медикаментов, общим инфляционным процессом в стране и т. п., что было характерно для военного времени.

В условиях войны вопросы благоустройства в большинстве городов перешли в разряд второстепенных, и расходы городских общественных управлений за период с 1914 г. по 1916–1917 гг. по этой статье уменьшились: в Тюмени – в 1,9 раза (с 248 012 руб. до 130 941 руб.), в Новониколаевске – в 2,1 раза (с 65 730 руб. до 31 698 руб.), в Иркутске и Барнауле – в 1,2 и в 1,4 раза (со 172 646 руб. до 143 533 руб. и с 25 163 руб. до 17 501 руб. соответственно)[104]. Это было вызвано, главным образом, отвлечением

---

[102] Подсчитано по: Отчет Омской городской управы за 1914 год. С. 20; Смета доходов и расходов города Омска на 1917 год. С. 99; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1210. Л. 57; Там же. Д. 1279. Л. 6об., 34об., 52об., 68; Там же. Д. 1295. Л. 117; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; Там же. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 220; Там же. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 156, 277, 373; ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 37об.; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 55; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 85; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 206; ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3663. Л. 27; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2807. Л. 72; Там же. Ф. 70. Оп. 4. Д. 418. Л. 123об.; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 42 и др.

[103] *Клячкин В.Е.* Сводка материалов анкетных листов // Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 6–7. С. 17; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 6. С. 62.

[104] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1279. Л. 34об., РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 373; Там же. Ф. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199. Л. 206; Смета доходов и расходов по городу Барнаулу… С. I; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.; ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 418. Л. 124об.; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 42 и др.

львиной доли финансовых средств на покрытие расходов, вызванных обстоятельствами военного времени. Основным предметом расходов по-прежнему было содержание в исправном виде и мощение улиц, устройство уличного освещения, содержание и ремонт мостов и набережных и т. п. При этом следует отметить, что были города, в бюджетах которых наблюдалось некоторое увеличение расходов на благоустройство: в Нижнеудинске – в 2,9 раза (с 4 376 руб. до 12 667 руб.), Тобольске – в 2,5 раза (с 5 708 руб. до 14 500 руб.), Балаганске – в 1,8 раза (со 139 руб. до 245 руб.), Ишиме – в 1,4 раза (с 5 533 руб. до 7 703 руб.), Кургане, Томске и Бодайбо – в 1,3 раза (с 16 940 руб. до 21 395 руб., с 128 838 руб. до 174 703 руб. и с 1800 до 2400 руб. соответственно)[105].

Таковыми были основные расходы сибирских городов. Как видим, довольно значительная их часть направлялась на нужды местного характера, т. е. на муниципальные предприятия, народное образование и медико-санитарное дело, однако в условиях войны органы городского самоуправления не раз стояли перед проблемой их сокращения.

До войны финансовое положение сибирских городов было вполне благополучным. В течение пяти лет с 1909 г. по 1914 г. почти каждый год заканчивался в большей или меньшей степени, но превышением итога поступивших доходов над суммой произведенных расходов. Но война нанесла удар по финансовому благополучию городов. И хотя первый год войны – 1914 – закончился еще для некоторых городов без дефицита, с 1915 г. уже отчетливо проявляется дефицит, который превышал иногда 100 тыс. руб. и более в крупных городах Сибири. Дефицит был характерен для многих сибирских городов, который был в пределах 3–7 % (по сметам на 1916 г.)[106]. Например, годовой дефицит Тюмени на

[105] Подсчитано по: ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1111. Л. 9; Там же. Д. 1279. Л. 6об., 52об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; Там же. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 98; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 156, 261; ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 55; Там же. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1183. Л. 85; ОГУ ГАИО. Ф. 25. Оп. 9. V ДП. Д. 3663. Л. 27; Там же. Оп. 10. V ДП. Д. 2788. Л. 21об.; Там же. Д. 2807. Л. 71 и др.

[106] Необходимо сразу оговориться, что сметы ряда городов, например, Тобольска, Сургута, Томска, Барнаула, Бийска, Нижнеудинска и некоторых др., были предварительно сбалансированы и поэтому дефицит выявить не удалось.

1917 г. выразился в сумме 187 578 руб. 59 коп. (около 18,5 %)[107]. Конечно, в образовании столь значительного дефицита городского самоуправления в Тюмени главную роль играли непосильные для финансовых средств города расходы по платежу недоимок и на пособия по содержанию реального училища. По этому поводу 29 декабря 1916 г. городской думой было возбуждено ходатайство о сложении с города платежей по недоимкам и об освобождении от пособия по содержанию реального училища. Вторым фактором, влияющим на размер дефицита, служил невозмещаемый городу расход в сумме 50 тыс. руб. на выдачу квартирного пособия семействам запасных нижних чинов[108].

В Новониколаевске бюджет на 1915 г. был составлен с дефицитом в 679 266 руб.[109] Значительность этого дефицита была обусловлена, главным образом, расходами на расквартирование войск и военнопленных и на общие нужды, вызванные войной. С другой стороны, следует отметить, что и при отсутствии этих расходов дефицит вряд ли мог быть значительно ниже предположенного, т.к. город предполагал произвести расход на текущие городские нужды, которые в военное время были «отодвинуты на будущее».

Смета города Барнаула на 1914 г. была составлена со значительными сокращениями по некоторым статьям. Как отмечал городской голова А.А. Лесневский «в настоящее время непредвиденные расходы города, в том числе на военные надобности, производятся путем позаимствования из специальных капиталов, разрешенного городу займа на самое короткое время». Вследствие этого никаких свободных средств по бюджету 1914 г. не имеется, точно так же израсходован весь и запасной капитал[110].

Енисейское городское общественное управление также несколько лет сводило свой ежегодный бюджет с дефицитом. Основной причиной этого стало то, что, наряду с обеднением города, казенные налоги и повинности не только не понижались, а наоборот, росли. Самым тяжелым из этих налогов было содержа-

[107] РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 588.
[108] РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 593.
[109] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199а. Л. 40.
[110] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 16. Л. 64об., 66об.

ние канцелярии уездного полицейского управления, которое обходилось городу в 1000 руб. На протяжении последних 30 лет город неоднократно возбуждал ходатайство о снятии с него этого налога, но безрезультатно[111]. Так, например, доходы городского бюджета Енисейска на 1916 г. выразились в сумме 50 921 руб., а расходы – в 64 715 руб., в результате чего дефицит составил 13 794 руб. (27,1 % от всех доходов города). Кроме того, город должен был 66 309 руб., из них казне за содержание канцелярии полицейского управления – 24 тыс. руб., что стало непосильным бременем для городских финансов[112].

Смета Иркутска на 1914 г. была составлена с дефицитом в 80 995 руб. 61 коп. (хотя в предыдущие годы дефицит составлял от 250 тыс. до 300 тыс. руб. – *О.Ч.*). Прежде всего, вся чистая прибыль от эксплуатации городской электростанции была направлена на покрытие текущих расходов города, которые выразились в 115 418 руб. 30 коп. К тому же произошло уменьшение расходов по статье «содержание городской полиции», одна часть которых в сумме 50 тыс. руб., согласно новому закону, была принята на средства казны, а другая исключена из сметы в связи с возбуждением ходатайства перед МВД о рассрочке уплаты недоимки за 1912 и 1913 года. Дефицит предполагалось покрыть остатком от займа, взятого на покрытие дефицита по смете 1913 г., который имелся, но не использовался по прямому назначению[113].

Доходы Читинского городского управления также находились в достаточно плачевном состоянии: за два месяца войны городская казна не добрала около 100 тыс. руб. Из предполагавшейся к получению по смете 1914 г. суммы 783 683 руб. всего было получено чистого дохода 317 722 руб. Остальная сумма была покрыта займами из кассы земского и городского кредита – 200 тыс. руб., частных займов – 222 508 руб. и из специальных средств – 12 687 руб. и др.[114]

---

[111] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 10–12. С. 50.

[112] Сибирская жизнь. 1916. 26 авг.

[113] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5886. Л. 189.

[114] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 9–10. С. 29.

На первый взгляд кажется, что размер дефицита возрастал прогрессивно с увеличением размера бюджета, но на самом деле причинная связь между тем или другим явлением очень небольшая. Действительно, бюджет рос не только в расходной, но и в доходной части, а причины роста той и другой части различны. Рост доходов городов являлся, с одной стороны, естественным ростом экономических сил городского населения, а с другой стороны, служил показателем расширения городского хозяйства. Рост расходной сметы являлся естественным, пока касался увеличения тех расходов, которые вызывались расширением городского хозяйства и созданием новых городских предприятий, но в этом случае увеличение расходов обычно компенсировалось приростом дохода, и это не отражалось на балансе бюджета. Но как только увеличение расходов начинало происходить вне зависимости от увеличения доходов, это являлось уже признаком упадка городского хозяйства. Справедливости ради надо сказать, что дефицит являлся результатом не беспорядочного или неосторожного ведения городского хозяйства, а следствием тех обширных задач, стоящих перед управлением города, которые городское управление не могло игнорировать, а должно было выполнять, руководствуясь теми налоговыми источниками, которые предоставлялись городу законом.

Бюджетный дефицит являлся характерной чертой финансовой системы не только сибирских городов, но и многих городов Европейской России. Выражая серьезную обеспокоенность состоянием бюджетов российских городов, правительство еще в конце 1890-х годов запретило городским думам составлять и принимать дефицитные бюджеты[115]. Поэтому городские власти пытались искать другие пути в решении этой проблемы, прежде всего путем разного рода заимствований, сбалансирования доходной и расходной части бюджета либо составлением дополнительной сметы.

В самом начале Первой мировой войны Министерство внутренних дел выпустило циркуляр от 31 июля 1914 г. «Об исключении из городских смет, ввиду чрезвычайных обстоятельств во-

[115] *Кускашев Д.В.* Исторический опыт деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии… С. 126.

енного времени, расходов, не являющихся особо настоятельными и о принятии некоторых других, обуславливаемых войною, мер». В связи с этим Курганская городская дума на чрезвычайном заседании 4 сентября 1914 г. заслушала телеграмму тобольского губернатора, в которой говорилось о необходимости «...немедленно подвергнуть вопрос о сокращении расходов на местные нужды всестороннему обсуждению городской думой, с целью исключения из городских смет за 1914 и 1915 года всех тех расходов, без которых возможно было бы обойтись, не причиняя особого ущерба делу удовлетворения местных насущных потребностей»[116].

Городская управа, в свою очередь, отметила, что в силу недостатка городских доходов, для сбалансирования бюджета текущего года уже были приняты все меры к возможному сокращению городских расходов, в связи с чем никакого сокращения по смете 1914 г. уже сделано быть не может, причем вследствие непредвиденных обстоятельств нужно ожидать значительных недоборов предположенных к поступлению доходов. Было также заявлено, что равным образом не представляется возможным рассчитывать на какое-либо изыскание свободных средств для предоставления на военные нужды от сокращения сметы расходов 1915 года, так как увеличение доходов также не предвидится[117].

Ишимская городская дума 29 сентября 1914 г. постановила принять предложение о сокращении сметы расходов 1914 г. на 1500 руб. В основном сокращение произошло за счет статьи расходов на благоустройство города (покупку фонарей для уличного освещения, укрепление берега р. Ишим)[118]. 10 сентября 1914 г. на заседании Тюменской городской думы гласные приняли решение произвести сокращение расходов по смете 1914 г., прежде всего в рамках новых строительных работ, так как других возможностей не имеется[119].

Смета города Томска на 1915 г. также была сокращена по максимуму. Пришлось отложить организацию статистического бюро, крайне необходимого в каждом городском хозяйстве, при-

[116] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1166. Л. 239.
[117] Там же. Л. 239–240; Курганское слово. 1914. 9 июля.
[118] Там же. Д. 1165. Л. 209.
[119] Там же. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 1165. Л. 3–3об.

глашение лесовода, второго врача для инфекционной больницы и второго ветеринарного врача, прекратить выдачу пособий разным учебным и просветительным учреждениям или значительно сократить их, в частности, Высшим женским курсам, воскресным школам, музыкальной школе и др.[120]

Гласные Новониколаевской городской думы, закончив рассматривать смету города на 1914 г. 26 июня 1914 г., в итоге сбалансировали ее в сумме 985 035 с недоимками населения за прежние годы, которые достигли 139 461 руб.[121] Но в думском заседании 20 августа 1914 г. смета текущего года была сокращена на 27 082 руб. Сокращению подверглись средства, выделенные на единовременные пособия и наградные – 4000 руб., содержание и ремонт улиц – 7800 руб., освещение окраин города керосино-калильными фонарями – 2579 руб. 50 коп., содержание электро-станции – 1440 руб., содержание библиотеки – 1000 руб., содержание и ремонт городских зданий – 5156 руб. 36 коп., содержание местного хозяйства – 1745 руб. и др.[122]

Общая годовая смета Красноярска вместе с дополнительной была сбалансирована суммой в 105 5298 руб., в связи с чем гласные исключили из сметы статью «на устройство электро-осветительной сети в Николаевской слободе» (18 тыс. руб.)[123]. Смета Канска на 1915 г. была сбалансирована без займа, что было связано с отсутствием в расходной части бюджета статей на ассигнование внешкольного образования, мощения улиц, устройства сада и расширения городской амбулатории и родильного покоя[124].

Иркутская городская дума на заседании 7 августа 1914 г., заслушав телеграмму министра внутренних дел о необходимости сокращения городских расходов в связи с военным временем, вынуждена была уменьшить расходы на содержание архитектурной части (705 руб.), ревизионной комиссии (2000 руб.), город-

[120] Известия Томского городского общественного управления. 1915. № 9. С. 95.

[121] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 6–7. С. 62.

[122] Там же. № 8. С. 30.

[123] Там же. № 6–7. С. 62.

[124] Там же. № 11–12. С. 25.

ской скотобойни (2200 руб.), на благоустройство (3000 руб.) и др. Всего на 11 138 руб.[125]

Читинская городская управа приняла решение сократить смету 1914 г. на 60 тыс. руб., главным образом уменьшая размеры намеченных городом построек[126]. Нерчинское городское самоуправление также приняло решение о сокращении расходов по смете на 1914 г. в сумме 1794 руб. 75 коп.: за счет сокращения пособия на открытие 8-классной Софийской женской гимназии (600 руб.), пособия реальному училищу (2000 руб.), пособия городскому 4-классному училищу (1700 руб.), содержания общественного сада (150 руб.) и др.[127]

Городские общественные управления были поставлены в условия, кроме производства больших экстраординарных расходов на военные надобности, нести еще значительные переплаты по всем направлениям своего хозяйства из-за удорожания труда, материалов и прочего. По этому поводу председатель городской финансовой комиссии г. Тобольска А.А. Дунин-Горкавич относительно составления сметы бюджета на 1917 г. отмечал, что 1916 г. «...являлся особенно тяжелым, так как всё вздорожало вдвое и более, приходится за всё переплачивать и вместе с тем увеличивать жалование служащим в городских учреждениях, а между тем, в зависимости от обстоятельств военного времени, доходность понижается». По его подсчетам, на покрытие всех расходов по городу не хватит около 45 тыс. руб.[128]

В связи с обстоятельствами военного времени городские общественные управления стали чаще практиковать составление дополнительной сметы. Например, Тюменская городская управа составила дополнительную смету на 1915 г. в сумме 195 334 руб.[129] Она включала в себя, с одной стороны, расходы по расквартированию воинских частей и военнопленных, расходы на лечение воинских чинов и ратников ополчения, а с другой стороны – воз-

[125] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5886. Л. 213, 234.

[126] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 30.

[127] Там же. С. 32.

[128] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1354. Л. 661.

[129] Там же. Д. 1277. Л. 72.

мещение расходов со стороны правительства по расквартированию войск и военнопленных и по их лечению, поступления пожертвований для семей нижних чинов и поступления от займа, заключенного городом на мобилизационные расходы.

Но эти сметные исчисления были только предположениями, так как во время войны невозможно было с точностью сказать о тех расходах, которые могли выпасть на город в связи с военными обстоятельствами. Таким образом, дополнительная смета являлась вполне самостоятельным исчислением доходов и расходов, и поэтому она никакого влияния на основную смету не оказывала.

По дополнительной смете г. Кургана на 1916 г. было исчислено на разного рода расходы по случаю военного времени 386 517 руб. Из этой суммы городское управление надеялось покрыть из своих средств только 157 940 руб., остальную же часть – 228 577 руб. – оно предполагало взять у правительства в виде пособия. Но Министерство внутренних дел, по соглашению с Министерством финансов, признало это ходатайство не подлежащим удовлетворению, так как «...средства государственного казначейства находятся ныне, вследствие военных событий, в крайне напряженном состоянии»[130].

Иркутская городская дума на заседании 3 июля 1914 г. приняла решение в связи с обстоятельствами военного времени ассигновать по дополнительной смете 1914 года из запасного капитала «мобилизационный кредит» в размере 35 тыс. руб. на покрытие «разного рода затрат по сооружению, приспособлению и приведению в порядок помещений для сборного пункта и под постой воинских чинов (устройство нар, отхожих мест, коновязей, очагов для варки пищи и др.), а также 4 тыс. руб. на открытие городского склада предметов первой необходимости[131].

Омская городская дума на заседании 13 декабря 1916 г., представляя бюджет города на 1917 г., отмечала, что предстоит рассматривать две сметы: обыкновенную, которая является уже сбалансированной, и дополнительную, вызванную исключительно обстоятельствами военного времени. Главной причиной увеличения расходов явились «растущие цены на продовольствие,

[130] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1295. Л. 23.
[131] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5886. Л. 206–207, 208.

фураж, топливо, освещение, на строительные материалы и рабочие руки»[132]. В связи с этим город был вынужден отказаться от мероприятий по благоустройству, постройке новых построек, сооружений и крупных ремонтов. Превышение расхода по смете 1917 г. в 38 429 руб. должно было покрыться естественным приростом городских доходов по сборам и эксплуатации городских недвижимых имуществ и оброчных статей, увеличением оценочного сбора, в связи с переоценкой имуществ, и увеличением платы за воду городского водопровода[133].

Несмотря на значительные отклонения действительных расходов от сметных ассигнований, городские управы использовали различные способы восстановления бюджетного равновесия, чтобы свести сметы без дефицита. Причиной дефицитов было несоответствующее возрастанию городских доходов увеличение некоторых расходов, слишком неравномерное распределение сборов с недвижимостей в пользу города и казны, а главным образом – недостаточность предоставленных городам налоговых прав для удовлетворения быстро растущих потребностей жизни. Это было вызвано тем, что городские финансы попали в жесткие рамки «правил о составлении, рассмотрении и исполнении городских смет и отчетов по исполнению этих смет» Городового положения 1892 г. В связи с этим итоги расходных смет копейка в копейку совпадали с итогами доходных, а многие росписи даже сводились с превышением доходов над расходами. Для этого применялся прием сбалансирования двух росписей. Это делалось двумя способами: 1) одни городские управления заводили в своих росписях очень крупную статью «на экстраординарные расходы»; 2) если такая статья была неодобрительно встречена губернатором, городские управления использовали «вздутие» сметы, то есть вели дело к систематическому увеличению всех сметных назначений против действительной надобности, для того, чтобы получить, таким образом, возможно большую сумму свободных остатков, распоряжение которыми по Городовому положению зависело исключительно от городских дум.

[132] Вестник Омского городского общественного управления. 1917. № 1–2. С. 1476.

[133] Там же. С. 1477.

Одной из главных проблем городских самоуправлений в 1914 – начале 1917 гг. являлась, как отмечалось выше, ограниченность финансовой базы. Городовое положение 1892 г. предопределило ее узость, предельность обложения, что не давало возможности к установлению новых налогов или сборов, помимо тех, которые уже имелись, а все источники существующих налогов использовались в полной мере и в плане их увеличения вряд ли представлялось возможным сделать что-либо больше. Расширение же муниципальных предприятий во время войны городским властям было затруднительно, а сокращение расходов по ведению городского хозяйства, без явного его расстройства, – недопустимым. Под влиянием войны отрицательное воздействие этих факторов на бюджеты городских самоуправлений усилилось. В связи с обострением финансового кризиса Городские думы стали прибегать к новому нажиму на доходность городских предприятий: повышению таксы на воду, ассенизационные обозы, электрическую энергию, заключению разного рода займов, ссуд и т. п.

В апреле 1916 г. в Иркутске состоялся I Областной съезд представителей городов Восточной Сибири, в ходе которого была принята резолюция по вопросу о городских финансах. В частности, в ней указывалось, что недостатки Городового положения 1892 г. в области финансов и до войны мешали городским управлениям надлежащим образом развивать свое хозяйство, поэтому хозяйственной и культурной жизни городов угрожает кризис. В связи с этим съезд выдвинул предложения, которые сводились к следующему: «1) немедленное и полное освобождение городских самоуправлений от обязательных расходов общегосударственного характера (воинская, квартирная, полицейская повинность); 2) передача городским самоуправлениям взимания квартирного налога; 3) привлечение к обложению оценочным сбором казенных имуществ и имуществ железных дорог; 4) отмена закона о предельности обложения городских недвижимых имуществ оценочным сбором; 5) оказание широкого кредита городскому самоуправлению из средств государства; 6) учреждение банка сибирских городов или городов Восточной Сибири и др.»[134].

[134] РГВИА. Ф. 13273. Оп. 1. Д. 153. Л. 14–14об.

Таким образом, переобременение городских бюджетов «обязательными» расходами и невозможность расширить рамки Городового положения 1892 г. в направлении усиления финансовой мощи городов уже давно сковывали городское самоуправление в вопросах улучшения городского хозяйства. Отсутствие средств замедляло сооружение муниципальных предприятий, которые могли дать солидные суммы доходов. Устройство электрической сети, водопроводов, канализации, трамвая – всё это тормозилось финансовой неуравновешенностью и слабостью экономики городов Сибири. В то же время значительные финансовые средства городских бюджетов шли на покрытие общеадминистративных расходов и расходов на народное образование и здравоохранение, требовавших пособий со стороны государства за недостаточностью ассигнований городскими бюджетами.

Начавшаяся в июле 1914 г. Первая мировая война резко отразилась на деятельности сибирских городов. На органы городского самоуправления были возложены новые многочисленные задачи. Причем они стали намного многообразнее и сложнее – расквартирование войск, размещение военнопленных и беженцев, помощь семьям запасных, забота о продовольственном обеспечении населения. Все эти новые и необходимые задачи городские общественные управления должны были выполнять, действуя в довольно узких рамках Городового положения 1892 г. Городское население в то же время требовало широкой материальной помощи в предоставлении дешевого жилья и продовольствия, доступного для всех льготного кредита, возможности заработка и улучшения условий труда. В итоге всё многообразие местной жизни можно было теперь рассматривать только через призму войны. Даже те вопросы, которые всегда являлись повседневными задачами обычной, мирной жизни и по существу нисколько не были связаны с войной, даже они приобрели совершенно особый военный колорит подчас и особую, чрезвычайную остроту. И хотя органы городского самоуправления не были подготовлены к такой работе, которая выпала на их долю вследствие войны, им все же пришлось взяться за ее выполнение.

Причины же тех затруднений, которые встали перед городским самоуправлением, зависели от тех основных начал, на кото-

рых основывалось местное самоуправление и от которых оно страдало с момента своего существования. Лишенные прочного финансового базиса, городские думы, прежде всего, испытывали недостаток средств. Государство, в мирные дни централизовавшее в своих руках доходы страны и оставлявшее муниципалитетам небольшую их часть, в трудную минуту оказалось лишенным твердой поддержки местных самоуправлений, требовавших со своей стороны финансовой помощи от государственного казначейства.

2.2. Основные направления финансово-бюджетной политики сибирских муниципалитетов в период социальных катаклизмов (февраль 1917 – первая половина 1918 гг.)

В период социальных катаклизмов органы городского самоуправления, в связи с происходившими революционными событиями, уже не уделяли финансам того должного внимания, которое было необходимо. Городские думы старых созывов готовились к обновлению, поэтому лишь после городских выборов, состоявшихся летом – осенью 1917 г., гласные стали более или менее обращать свое внимание к формированию городского бюджета. Однако события октября 1917 г. затормозили планомерную работу по формированию финансовой базы городов. Отсюда и такое достаточно позднее принятие бюджета гласными некоторых городских поселений. Причем многие сибирские города в 1917 г. так и не смогли приступить к составлению и принятию бюджета на 1918 г., что, естественно, влияло на развитие городского хозяйства в целом.

Финансовые трудности, испытываемые городами, стали одним из факторов, обусловивших кризис муниципального управления накануне революции. В это время проявилось противоречие между общественными ожиданиями в отношении самоуправления, стремлением значительно расширить сферу его компетенции и теми реальными возможностями, которыми располагали муниципалитеты, а также нежеланием правящих кругов поступиться властными полномочиями. В сфере городского управления накапливались проблемы, для решения которых государство

не принимало необходимых мер. Сказывался также цензовый состав городских дум и патриархальность организации управления хозяйством.

Состояние городских финансов в сложившейся накануне революции ситуации зависело от многих факторов: не только от предоставленных самоуправлениям финансовых прав, но и от степени их использования конкретным городом, от наличия и эффективности деятельности муниципальных предприятий, применения зданий, земли, от общего экономического положения страны и зажиточности жителей городов, от размеров финансовой помощи муниципалитетам со стороны государства. Поэтому вопрос об изменении принципов финансирования, перестройке налоговой системы и реорганизации финансовой деятельности муниципалитетов к 1917 г. стал одной из ключевых проблем, требовавшей незамедлительного решения.

Задачи, которые стояли перед городами, требовали значительных финансовых средств. Изыскивать их мешала узость налоговой базы, сопряженная рядом ограничений, зафиксированных в правовых актах, и мелочным контролем над деятельностью городов со стороны государства. Накануне февраля 1917 г. положение усугублялось огромным государственным бюджетным дефицитом и быстрым обесцениванием рубля. Как отмечает Л.Н. Юровский, за 1916 г. покупательская способность рубля снизилась почти вдвое – с 70 коп. (1913 г.) до 34 коп., а к ноябрю 1917 г. – до 10 коп.[135]

В результате прихода к власти Временного правительства появилась надежда на основе изменения законодательства и более активной помощи со стороны властей преодолеть проблему нехватки средств. Революция в соответствии с ожиданиями населения, в первую очередь, подвергла трансформации и демократизации состав самоуправлений, расширила их функции, финансовый же аспект реформы разрабатывался Временным правительством вплоть до осени.

Временное правительство, провозгласив демократические лозунги, открыло путь к решению этих проблем, но не устранило

[135] *Юровский Л.Н.* Денежная политика советской власти (1917–1927). М., 2008. С. 38–39.

трудностей, связанных с продолжением войны, инфляцией, усилив децентрализацию и вызвав возросшие ожидания населения. После февраля 1917 г. как Временное правительство, так и позднее правительство большевиков, исходя из разных тактических и идеологических позиций, пытались по-своему решить проблемы городского самоуправления, по-разному представляя себе перспективы его развития на либеральной или социалистической основе.

Образовавшиеся комитеты общественной безопасности с самого начала своей деятельности стали обращать внимание на сохранение того, что было в их руках. В частности, Тюкалинский Исполнительный комитет разработал программу своей деятельности, на первое место в которой поставил «недопущение самовольных захватов казенных и частных лесов, земли и имущества»[136]. Новониколаевский Комитет общественного порядка и Ишимский Исполнительный комитет также начали активно бороться с самовольными захватами крестьянами частновладельческих и кабинетских земель, а «для поддержания общественного порядка» и взыскания с населения налогов и недоимок были направлены воинские подразделения[137].

В то же время проявлялись случаи, когда ряд городских дум обновленного состава, как это было в Тобольске, не пытались экономить находящиеся в их руках финансовые средства. Так, тобольский городской голова М. Пепеляев 16 марта 1917 г. обратился с речью к членам городской думы, в которой отмечал, что новая дума совершенно не задумывается над расходами: «некоторые комиссии своими постановлениями увеличили расходы города на несколько десятков тысяч рублей, а одна из комиссий пыталась увеличить расход даже на сотни тысяч рублей, совершенно не считаясь со средствами города…»[138].

Рассмотрение ситуации в сфере муниципальных финансов в условиях революции тесно связано с общими представлениями

[136] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 1. Февральская революция и двоевластие. С. 230.

[137] ГАНО. Ф. 143. Оп. 1. Д. 32. Л. 115–116; ГИАОО. Ф. Р-661. Оп. 1. Д. 45. Л. 80.

[138] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 21. Л. 242.

о путях развития самоуправления и, шире, – о сути происходившего в 1917–1918 гг. революционного процесса. Вопрос о желательных мерах для улучшения городских финансов вызывал споры в российском обществе, которое стремилось найти пути выхода городов из финансово-хозяйственного кризиса, не ломая при этом сложившиеся традиции, используя опыт и совершенствуя дореволюционную систему управления городским хозяйством.

Часть экономистов и общественные деятели либеральных взглядов (А.А. Соколов, В.Н. Твердохлебов) выступали за увеличение, в силу чрезвычайных обстоятельств, косвенных налогов и сокращение расходов муниципалитетов; другие, социалисты (Д.В. Кузовков, Ф.А. Данилов), – видели корень зла не в росте расходов, а в обесценивании денег и добивались усиленного обложения зажиточной части населения вплоть до введения единовременного поимущественного налога[139]. Временное правительство фактически отказалось действовать в соответствии с социалистическими идеями общественных деятелей, сами нормы закона, не позволяя радикально увеличить городские доходы, соответствовали рекомендациям либералов. Однако в большинстве составов городских самоуправлений преобладали умеренные социалисты, которые не соглашались идти по пути жесткой экономии, но, не желая нарушать закон, не могли придерживаться также и социалистического плана выхода из финансового кризиса, что заводило городскую власть в тупик. Разногласия в вопросе о путях выхода из муниципального финансового кризиса вызывали новые противоречия политического характера, которые не могли не отразиться на финансовом положении городов. Поэтому в период революции одним из наиболее жизненных для городских деятелей был вопрос, где взять финансовые средства и как сохранить основу муниципального хозяйства.

Лето 1917 г. ознаменовало собой высший пик восторженных общественных ожиданий в отношении реформированных муниципальных органов. Так как общее направление трансформации муниципалитетов было уже определено правительством в желаемом общественно-политическими силами ключе, а с изданием

[139] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. С. 127–128, 141.

соответствующего законодательного акта, регулирующего особо острый вопрос о финансах, власть медлила, то некоторые представители партий и общественные деятели сосредоточили свою активность на поиске путей расширения финансовых возможностей городов.

Накануне выборов в городские думы, посредством периодической печати, публичных выступлений, представители различных партий предлагали свои пути улучшения городских финансов. В ходе муниципальной предвыборной кампании, как отмечалось в газете «Русские ведомости», партийные споры, в основном, шли вокруг вопроса о городских финансах[140]. Предметом открытой дискуссии и общественного давления на правительство стал вопрос о том, какие финансовые права и возможности необходимо предоставить городским самоуправлениям в новом законе. Меньшевики, большевики и эсеры были практически единодушны: они выступали за радикальное преобразование налоговой системы, отмену косвенных налогов, обещали ввести в пользу муниципалитетов прогрессивно-подоходный налог, налог с имущества, налог на наследование недвижимого имущества, налог на роскошь. Дополнительные средства должна была дать муниципализация всех коммерческих предприятий, обслуживающих городские нужды.

Так, например, в программе большевиков финансовый вопрос не был в числе главных, затмеваемый требованиями общенационального характера. По их мнению, необходимо было построить налоговую систему «исключительно на принципе прямого обложения», ввести в пользу муниципалитетов прогрессивно-подоходный налог, налог с имущества, налог за наследование недвижимого имущества, использовать специальное городское обложение, например, налог на роскошь. Согласно большевистской программе, основу доходной сметы города должны были формировать зажиточные слои населения. Большевики считали необходимым муниципализировать все городские предприятия общего пользования, создавать новые. Защищая неимущее население, РСДРП(б) заявляла, что муниципальные предприятия ни в

[140] Русские ведомости. 1917. 15 июня.

коем случае не должны служить «средством косвенного обложения потребителей»[141].

Меньшевики и эсеры, сосредоточившиеся в своих программах на хозяйственных вопросах, выступали за радикальное преобразование налоговой системы, отмену косвенных налогов «...с таким расчетом, чтобы неимущие слои населения были совершенно освобождены от обложения». Меньшевики и эсеры предлагали ввести те же налоги, что и большевики, отмечая, что если местных поступлений не хватит, то города могут получать субсидии от казны или пользоваться займами[142].

Кадеты, не отказываясь от такого рода требований, указывали, что в революционных условиях планируемые налоги не дадут существенных средств, и призывали к экономии в расходах[143]. В частности, в своей программе они заявляли о том, что нужно упорядочить обложение существующих источников доходов и отыскать новые. Достижение успехов в хозяйственной сфере требовало, по их мнению, коренной реформы налоговой системы, крайнего напряжения городского бюджета. Оценивая финансовую программу социалистов, кадеты заявляли, что вопрос о финансовых средствах у них разработан крайне слабо. Но именно от наличия этих средств зависело, будут ли реализованы «заманчивые картины городского благополучия». Как считали кадеты, усилить тяжесть налогов на имущие классы социалистам не удалось бы, потому что вся тяжесть налогов и так лежала на владельцах недвижимого имущества, «т.к. неимущие никаких прямых налогов не несли и не несут»[144]. Ряд налогов, предлагавшихся социалистами, по мнению либералов, не могли дать значительный доход в революционных условиях. Кадеты считали, что предлагавшуюся социалистами переоценку нельзя было провести быстро: до революции, при более спокойной политической обстановке и наличии опытных кадров, это занимало больше года. Налог на

[141] Программы русских политических партий. М., 1917. С. 1–6.

[142] Там же. С. 7–15.

[143] *Мамаев А.В.* Кризис муниципальных финансов в России в 1917 г. // Вопросы истории. 2010. № 2. С. 76.

[144] *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса… С. 181.

прирост ценности, как полагали деятели либеральных взглядов, ввести еще сложнее, так как непонятно, с чем сравнивать стоимость имущества – в большинстве городов налоги брались по доходности, а не по стоимости, и соответствующей информации просто не было. К тому же было непонятно, как учитывать при исчислении налога фактор падения курса рубля и инфляцию. Специальное обложение роста ценности имущества, вызванного культурно-хозяйственной деятельностью муниципалитетов, также не могло дать существенных поступлений потому, что в условиях финансового кризиса самоуправления, по убеждению автора статьи в газете «Русские ведомости», вряд ли смогли бы активно осуществлять те или иные хозяйственно-строительные работы, обновления и улучшения[145].

Вопросу, как потратить полученные муниципалитетами доходы, в программах партий уделялось особое внимание. Именно эти пункты были основной приманкой для доверчивого избирателя. Особенно преуспели в этом умеренные социалисты. В своих программах они обещали стремиться к развитию муниципальной торговли при регулировании цен на предметы первой необходимости, к обеспечению населения дешевым топливом. С целью борьбы с антисанитарными условиями меньшевики и эсеры предлагали расширение водопроводной сети, устройство канализации, постройку больниц, аптек, родильных приютов, санаториев, бань с прачечными, предоставление бесплатной врачебной помощи, организацию скорой помощи. В области благоустройства планировалось скорейшее замощение всех улиц, устройство тротуаров, мостов, трамвая, расширение телефонной сети, удешевление стоимости электроэнергии, освещение улиц, их поливка и метение, устройство садов, скверов, бульваров. В жилищном вопросе социалистические партии выступали в поддержку строительства домов с дешёвыми квартирами, за контроль величины цен на квартиры[146].

Социалисты считали также необходимым введение обязательного бесплатного начального образования, открытие бесплатных средних общеобразовательных и высших учебных заведе-

[145] Русские ведомости. 1917. 15 июня.
[146] Программы русских политических партий. С. 4.

ний, детских садов. Развитие системы государственного страхования рабочих, защита от безработицы, усиление охраны труда – основные пункты программы социалистов в рабочем вопросе[147].

Кадеты в своей программе были скромны на обещания, отмечая, что без достаточных средств реализовать широкие планы социалистам всё равно не удастся. Первоочередной задачей, по мнению представителей кадетов, являлось сохранить «на должной высоте» то, что удалось создать до революции[148].

Таким образом, муниципальные финансовые программы основных политических партий имели много сходства. При этом сами партии осознавали, что именно перечисленные выше меры могли бы оказать благотворное воздействие на финансовое положение городских самоуправлений. Важную роль играли также ожидания населения. В условиях революции крайне популярными были идеи социальной справедливости, наличия классовых интересов, которые нужно защищать. Поэтому, если партия желала сохранить себя в политической жизни, то она должна была, хотя бы на словах, провозгласить популистские лозунги, высказывая за перенесение тяжести обложения на зажиточное население и недопущение чрезмерного переложения налогов на бедноту. Но значение программ в предвыборной борьбе не стоит преувеличивать. «Муниципальные программы, можно смело сказать, не играли никакой роли», – писал в 1917 г. публицист А. Михайловский[149].

Временное правительство в вопросах преобразования муниципальной сферы руководствовалось, прежде всего, политическими соображениями. Ни во Временных правилах о производстве выборов гласных городских дум от 15 апреля 1917 г., ни в постановлении от 9 июня «Об изменении действующих положений об общественном управлении городов» вопрос о расширении налоговой базы муниципалитетов не был затронут. Провозглашалось значительное увеличение прав самоуправлений, которое не было подкреплено в финансовом отношении: на муниципалитеты возлагалось заведование милицией, борьба с безрабо-

[147] Программы русских политических партий. С. 6.

[148] *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса… С. 182.

[149] Известия Московской городской думы. 1917. № 7–8. С. 2.

тицей, попечение о продовольствии, содержание учебных заведений и т. п. В ответ на критику Министерство внутренних дел разъясняло, что части Городового положения 1892 г., касавшиеся финансов городов, остались без изменения потому, что отдел о финансах городов требовал «особой разработки»[150].

До отмены соответствующих статей Городового положения 1892 г. городские думы не имели возможности на законных основаниях изменять систему прямых налогов, и им оставалось либо дальше повышать косвенное обложение, либо делать займы, обременяющие бюджет последующих лет, либо добиваться ассигнований от государства, которое само в 1917 г. испытывало затруднения и вынужденно было решать финансовые проблемы с помощью печатного станка. Использовать внеправовые, революционные способы пополнения своих бюджетов общественные управления считали недопустимым.

Так, например, Комитеты общественной безопасности призывали поддержать «Заем Свободы», выпущенный для продолжения войны, в результате чего Временное правительство получило 4053 млн руб.[151] Комитеты также пытались сохранить и старую налоговую систему. В связи с этим Иркутский Комитет общественных организаций в середине марта 1917 г., когда среди населения губернии стали распространяться слухи об уничтожении старых повинностей, в особом обращении обязал население губернии вносить все подати и налоги и выполнять повинности «впредь до создания в демократической России новой, более справедливой налоговой системы»[152].

Финансовое положение городов к середине 1917 г. становилось напряженным. Необходимо было возвращать экономику в нормальное русло, чтобы начинать расплачиваться с огромными кредитами, потраченными на непроизводительные военные цели. Однако нарастание инфляции совершенно нарушило нормальную хозяйственную жизнь и оказывало на муниципальные бюджеты крайне негативное влияние.

---

[150] Вестник Временного Правительства. 1917. 1 июля.

[151] *Юровский Л.Н.* Указ. соч. С. 79.

[152] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 1. Февральская революция и двоевластие. С. 136.

В течение весны–лета 1917 г. Временное правительство готовило новую законодательную базу, которая бы регулировала финансовую деятельность органов городского самоуправления. Итогом полугодового обсуждения стало принятое Временным правительством 29 сентября 1917 г. Положение «Об изменении правил о городских доходах, расходах, сметах и отчетах». Заботясь о сохранении государственных доходов, Комиссия по местным финансам признала неосуществимой передачу самоуправлениям части налогов, поступавших в казну. Усилить местные финансы было решено за счет новых надбавок к государственным налогам, а также путем формирования из части поступавших налогов общегосударственного фонда для распределения его средств между органами местного самоуправления согласно их потребностям[153]. Так, например, в ст. 2 Положения был перечислен ряд сборов, который предстояло установить городской думе: специальные сборы с недвижимых имуществ (п. 2), добавочный к государственному подоходному налогу (п. 3), квартирный сбор (п. 4), сборы с промысловых свидетельств на торговые и промышленные предприятия (п. 5), с помещений промышленных и торговых предприятий (п. 6), с заведений трактирного промысла (п. 7), с разносного и развозного торга (п. 9), с извозного промысла (п. 10), с реклам и объявлений (п. 12), за остановку на улицах и площадях возов с привозимыми в город для продажи товарами (п. 16), за санитарный осмотр привозимого в город мяса (п. 17), с мер и весов (п. 23), с различных актов (п. 24), с лошадей и экипажей (п. 25), с собак (п. 26), с велосипедов, самодвижущихся экипажей (п. 27), с публичных зрелищ и увеселений (п. 29) и пр.[154]

В результате оценочный сбор был повышен вдвое – до 20 % с доходности или 2 % стоимости, а переоценка должна была производиться каждые 5 лет[155]. Закон также повысил долю городов в государственном налоге с городских недвижимостей, который к этому времени увеличился до 8 %. Из них города получили 4 % (если дума считала сумму налогов с городской недвижимости

[153] Вестник Временного правительства. 1917. 30 мая.

[154] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 28. Л. 59–59об.; ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 545. Л. 43.

[155] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 28. Л. 60об.

чрезмерной, она могла и не пользоваться своей половиной)[156]. Города получили право устанавливать в свою пользу надбавки к государственному подоходному налогу. Налог этот, введенный еще в апреле 1916 г., начал действовать только с 1917 г. Предполагалось, что высокий необлагаемый минимум сделает его налогом для богатого меньшинства населения, однако инфляция военной и особенно революционной поры неожиданно превратила подоходный налог в массовый. Также города получили в свое распоряжение существовавший уже более 20 лет квартирный налог, который взимался как с лиц, проживавших в собственных домах, так и с проживавших в наемных помещениях в зависимости от размеров платы за помещения[157]. С организационной стороны его взимание напоминало налог с городской недвижимости, так как он тоже исчислялся в зависимости от стоимости или доходности жилых помещений в городской черте. По существу же квартирный налог являлся аналогом подоходного, поскольку был нацелен на зажиточную часть городского общества.

Таким образом, города оказались значительнее, чем раньше, встроены в систему государственных налогов, что должно было обеспечить большее единообразие городских бюджетов и в то же время – более плодотворное использование аппарата городского самоуправления для взимания государственных налогов.

Затягивание времени с принятием закона дорого обошлось городским общественным управлениям: к моменту издания Положения о городских финансах муниципалитеты уже накопили значительные долги. Реализация закона на практике – введение и получение городами первых поступлений новых налогов – требовала времени. Установления разрешенных налогов по указанным в законе ставкам было недостаточно, чтобы покрыть огромный дефицит муниципалитетов, наконец, перед городскими управлениями встала проблема, как фактически получить предположенный доход с населения.

В целом, муниципальное законодательство Временного правительства не позволило быстро и радикально улучшить финансовое положение городов. Верховная власть не намеревалась ста-

[156] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 28. Л. 60об.
[157] Там же. Л. 59.

вить в привилегированное положение органы городского самоуправления: денежные затруднения испытывало всё общество, трудности должны были переносить на своих плечах все без исключений. Возможно, в долгосрочной перспективе эта выжидательная линия была правильной, но в краткосрочной – ее влияние не могло не быть отрицательным.

Следует отметить, что Положение от 29 сентября 1917 г. не соответствовало тем ожиданиям, которые возлагали на него муниципальные деятели, политики и экономисты. Они критиковали документ за «излишнюю детализацию податных норм», игнорирование местных особенностей, отказ от введения ряда налогов (на прирост ценности, на наследование недвижимости). Как отмечал в докладе на съезде Союза городов (14–17 октября 1917 г.) экономист А.А. Соколов, в результате реформы доходы городов выросли до 100 млн руб., тогда как только в Москве дефицит 1917 г. составлял 85 млн руб.[158]

Одним из способов повысить городские доходы, не нарушая Городового положения 1892 г., была переоценка недвижимости, земельной собственности. Многие сибирские города в 1917 г. стали постепенно переходить от оценки недвижимости по доходности к оценке по стоимости. В связи с тем, что финансы Каинска в 1917 г. были «в слишком затруднительном состоянии», Исполнительный комитет городского народного собрания не стал прибегать к новым займам, но пытался искать средства путем «подписки» (как, например, на содержание милиции. – *О.Ч.*) и, кроме того, произвел переоценку недвижимых имуществ на 1917 г. по действительной стоимости, увеличив обложение до 1 % вместо существовавшей оценки в 0,5 %[159].

Оценочная комиссия Кургана еще на заседании городской думы 27 сентября 1917 г. заявила, что, обследовав недвижимые имущества, пришла к выводу о необходимости повышения оценочного сбора в среднем на 300 %, что даст дохода до 120 тыс. руб.[160] В итоге было принято решение о взимании оценочного сбора в размере 1 % от стоимости имущества. Также было объявлено о

[158] *Мамаев А.В.* Кризис муниципальных финансов в России в 1917 г. С. 77.
[159] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 14а. Л. 101об.
[160] ГАКО. Ф. Р-852. Оп. 1. Д. 2. Л. 193–194.

том, что Временное правительство разрешило городским самоуправлениям установить новый оценочный сбор в размере 2 % со стоимости имущества или 20 % их доходности (но с 1918 г.). В результате этого оценочный сбор в 1918 г. предполагался в сумме 92 500 руб.[161]

Для получения дохода от оценочного сбора городская дума Кургана приняла решение произвести описание и оценку частных земельных участков в городе и сенокосов и привлечь их владельцев к уплате оценочного сбора с 1918 г. В связи с этим оценочно-раскладочная комиссия произвела также частично переоценку имуществ заводов: консервного с 5310 руб. до 100 тыс. руб., завода Шелягина – с 3160 руб. до 65 тыс. руб. и завода Харюшина – с 1060 руб. до 65 тыс. руб., ввиду того, что они возникли в период прежней оценки и были оценены не полностью[162].

После прошедших летом 1917 г. выборов в Барнаульскую городскую думу на одном из первых своих заседаний 4 сентября 1917 г. гласные первым делом попытались решить финансовый вопрос, разрешение которого виделось в «немедленном пересмотре всех своих источников доходов, с повышением ставок и необходимостью немедленно приступить к переоценке недвижимых имуществ»[163]. Для этого дума из своего состава образовала финансовую комиссию, в которую вошли представители всех думских фракций[164].

На заседании 13 ноября 1917 г. городская дума решила воспользоваться законом Временного правительства от 29 сентября 1917 г. и определила, что «вторичный оценочный сбор может дать городу до 25 тыс. руб.»[165]. Сам оценочный сбор на 1917 г. был определен в 80 тыс. руб., но поступило около 50 тыс. руб., остальные числились в недоимках и в большинстве своем были безнадежны к поступлению, так как часть города во время пожара сгорела, а часть плательщиков составляли семьи призванных на войну[166].

---

[161] ГАКО. Ф. Р-852. Оп. 1. Д. 2б. Л. 174об.
[162] Там же. Д. 2. Л. 122.
[163] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 3об.
[164] Там же. Л. 53об.
[165] Там же. Л. 182об.
[166] Там же.

Со времени последней переоценки недвижимых имуществ в городе Иркутске прошло более 6 лет, в течение которых произошли существенные изменения в составе, стоимости и доходности имуществ, и поэтому произведенная последний раз в 1911 г. оценка имуществ, утратила всякое соответствие с действительностью. Оценочная комиссия признала необходимым произвести переоценку всех имуществ в городе по принципам, принятым иркутской податной инспекцией для обложения имуществ государственным налогом, и работу эту произвести в течение декабря 1917 г. – января 1918 г., с тем, чтобы к наступлению первого срока платежа оценочного сбора (1 марта 1918 г.) раскладка была сделана по новой оценке. Но в результате декабрьских событий (восстание в городе юнкеров в декабре 1917 г. – *О.Ч.*) эта работа не была осуществлена, а потому оценочное отделение посчитало необходимым установить размер обложения недвижимых имуществ оценочным сбором на 1918 г., на основании п. 7 «Положения о городских доходах», указанного в постановлении Временного правительства от 9 сентября 1917 г.: облагавшихся свыше 10 руб., с чистой доходности 20 %, а с имуществ, оцененных по стоимости земли – 2 %. С имуществ, облагаемых оценочным сбором ранее от 5 до 10 руб., взимать этот сбор с чистого дохода в 15 %, а со стоимости – 1,5 %. Имущества, облагавшиеся до 5 руб., освободить от этого сбора[167].

Бюджетная комиссия Бодайбинской городской думы 5 декабря 1917 г., наоборот, предложила перейти с оценки стоимости имущества на доходность с имущества, в связи с чем, доход города по этой статье, по подсчетам гласных, должен увеличиться приблизительно в 2 раза и составить более 40 тыс. руб.[168]

Но необходимо отметить, что практически все сибирские города имели высокий процент недоимок, 2/3 которых приходились на оценочный сбор и это было связано со сложным материальным положением некоторых домовладельцев, начавшейся в конце 1917 г. муниципализацией домов, ослаблением тяжести государственных санкций за несвоевременную уплату, чрезмерно высокими суммами налога, исчисленного муниципалитетами.

[167] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 545. Л. 29.
[168] Там же. Ф. 749. Оп. 1. Д. 28. Л. 122об.

Поэтому гласные некоторых дум сибирских городов после процесса их обновления принимали решения о необходимости сложения с бедных жителей недоимок. В частности, Иркутская городская дума на заседании 21 марта 1917 г. постановила сложить недоимки с бедных жителей в сумме 80 тыс. руб.[169]

В виду того, что срок действия распоряжения о взимании налогов и сборов в повышенном размере истекал 31 декабря 1917 г., Министерство финансов еще в сентябре внесло на рассмотрение Временного правительства постановление о продлении на 1918 г. установленных на 1916 и 1917 гг. в повышенном размере окладов некоторых налогов и пошлин, а также процентных норм, на основании которых взимается налог взамен исполнения воинской повинности «натурой», и о понижении государственного налога с недвижимых имуществ в городах[170]. Также было признано необходимым продлить срок действия тех налогов, которые предполагалось упразднить с 1918 г., в частности, квартирный налог и налог на личные промысловые занятия[171].

Осенью–зимой 1917–1918 гг. городские самоуправления, руководствуясь новым Положением о финансах, также повысили ставки по ряду прежних налогов и ввели предусмотренные законом новые сборы. Повсеместно вводились квартирные и добавочные к подоходному налогу сборы, сборы с лошадей, экипажей, «увеселений и зрелищ» и т. д. Получение первых поступлений от новых налогов требовало времени, они не могли дать быстрого положительного эффекта, а муниципалитеты нуждались в средствах немедленно.

На основании постановления Временного правительства от 29 сентября 1917 г. «Об изменении правил о городских доходах и расходах» Тюменская городская дума 22 ноября 1917 г. ввела в пользу города квартирный налог, по которому все домовладельцы или лица их заменяющие, арендаторы домов или управляющие должны были представить в управу списки всех находившихся в доме жилых помещений с наемной платой от 10 руб. и выше в месяц. За невыполнение указанного требования виновные подвер-

[169] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 236.
[170] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 200. Л. 51в.
[171] Там же.

гались взысканию в размере не свыше 100 руб., за неверно предоставленные сведения – не свыше 300 руб.[172]

Иркутская городская дума на заседании 5 декабря 1917 г. постановила ввести с 1 января 1918 г. квартирный сбор и «самостоятельного подоходного налога» на доход от 900 до 1000 руб. в год. Добавочный к государственному подоходному налогу предполагалось взимать в размере от 4 до 8 % лишь после введения «самостоятельного подоходного налога» (п. 31)[173]. Городская управа полагала, что наиболее справедливым налогом является добавочный прогрессивно-подоходный налог и считала введение его крайне желательным в виду чрезвычайного повышения городских расходов[174]. По данным иркутской податной инспекции за 1916 г., общая сумма основного подоходного налога при 5775 плательщиках достигала 1 078 269 руб. (8 % с этой суммы в 1917 г. должны были составить чуть более 86 тыс. руб. – *О.Ч.*) Принимая во внимание, что, с одной стороны, за период 1916–1917 гг. произошло некоторое повышение трудовых заработков, а с другой стороны, вероятно уменьшение доходов торгово-промышленных предприятий, члены управы предполагали собрать в 1918 г. такую же сумму добавочного подоходного налога[175].

Та же ситуация наблюдалась и в ряде других сибирских городов. Гласные Барнаульской городской думы 4 декабря 1917 г. приняли решение установить «самостоятельный подоходный налог» с лиц и учреждений, чей доход составляет 600–1000 руб. в год[176]. Финансовое положение Читы было плачевным, поэтому Народный Совет (орган, образованный на съезде рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Читы. – *О.Ч.*) решил распродать спирт по карточкам, так как «всё равно охранять его некому. Военных сил нет, т.к. все солдаты разошлись»[177]. В этой ситуации гласные думы на заседании 12 января 1918 г. приняли решение о введении подоходного налога в пользу города в размере 8 %[178].

---

[172] *Храмцов А.Б.* Городское самоуправление в Тюмени в 1917 г. URL: http://ural-yeltsin.ru/knigi/knigi_po_istorii_rossii/document636 (дата доступа 25.05.2007 г.).

[173] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 28. Л. 59об.

[174] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 545. Л. 43.

[175] Там же. Л. 43об.

[176] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 240.

[177] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 523. Л. 8.

[178] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 523. Л. 11.

В Новониколаевске городская управа приняла решение о введении сбора с аукционных продаж движимого имущества, производимых при участии городских аукционистов (п. 21), который устанавливался в размере не свыше 2 % с вырученной суммы[179].

Гласные Иркутской городской думы совместно с членами финансовой комиссии также неоднократно рассматривали вопросы введения новых налогов для покрытия расходов бюджета. В частности, еще на заседании обновленной Иркутской городской думы 23 марта 1917 г. был рассмотрен вопрос, который ставился на повестку заседаний думы в 1911 г., – о введении в городе налога с «увеселений и зрелищ». В результате гласные приняли единогласное решение о введении этого налога для усиления средств по выдаче довольствия семьям солдат (обязательное постановление городской думы от 6 июля 1917 г. – *О.Ч.*)[180]. Однако впоследствии губернский комиссар опротестовал это постановление через местный административный суд, который, в свою очередь, признав необязательным введение этого налога, отменил постановление думы[181].

При оценке финансового положения городов необходимо учитывать, что вследствие роста цен к октябрю 1917 г. стоимость городской недвижимости увеличилась в несколько раз, что в то время ещё не успело найти отражение в документах управ, поэтому долговое бремя ряда сибирских городов нельзя было назвать непосильным, однако темпы его роста были впечатляющими. В 1917 г. города оказались перед лицом острой нехватки текущих средств и необходимостью искать источники покрытия огромного дефицита или, в противном случае, следовало сворачивать свою хозяйственную деятельность и срочно продавать часть имущества.

Показателем финансовых затруднений, организационных трудностей, разногласий и кризиса управления городским хозяйством стали задержки с принятием городами смет на 1917 г. и бюджетные дефициты. Комиссия по местным финансам Совещания по реформе местного самоуправления при Временном правительстве на заседании 13 июля 1917 г. зафиксировала как норму,

[179] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 164. Л. 7об.
[180] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6226. Л. 60об.
[181] Там же. Л. 251.

что годовая смета должна была вноситься городскими управлениями в городские думы не позднее 1 октября предшествующего сметному года, а рассматриваться в городских думах – не позднее 1 декабря того же года[182]. Однако в действительности задержки с принятием смет в 1917 г. достигали полугода и более.

При формировании городских бюджетов как никогда стал проявляться бюджетный дефицит, который многие городские самоуправления пытались покрывать либо путем займа у частных лиц, кредитов в различных банках, либо увеличением налогового бремени и тарифов основных городских предприятий. В связи с этим, значение частноправовых способов покрытия дыр в бюджетах, не соответствовавшее общественно-правовой природе муниципалитетов, еще более возросло. Однако меры по повышению доходов не успевали за инфляцией и вынужденным ростом расходов. Поэтому, несмотря на повышение тарифов, т. е. косвенных налогов, займы, имевшие массовый характер, введение новых прямых налогов, к концу 1917 г. привели финансы муниципалитетов к плачевному состоянию.

В частности, председатель городской финансовой комиссии А.А. Дунин-Горкавич на заседании Тобольской городской думы 1 марта 1917 г. заявил о невозможности составления бюджета на 1917 г. без дефицита, который в итоге составил 36 209 руб.[183] Главным образом это было связано с увеличением расходов (прежде всего на содержание городских предприятий и сооружений – в 1,7 раза (по сравнению с 1916 г.), пожарной команды и народное образование – в 1,4 раза[184]) и уменьшением поступлений по основным статьям (например, с городских имуществ и оброчных статей, а также сборы с лошадей и экипажей – в 1,3 раза, оценочный сбор – в 1,1 раза[185]), что являлось проявлением инфляционных процессов (удорожанием товаров и услуг) и с военными обстоятельствами[186].

---

[182] Вестник Временного правительства. 1917. 18 июля.

[183] ГУТО ГА. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 96, 98.

[184] Там же. Л. 98; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 2-32.

[185] ГУТО ГА. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 354. Л. 96; РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 2–32.

[186] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 21. Л. 117об.

На чрезвычайном заседании Курганской городской думы 29 сентября 1917 г. гласным было доложено, что при выполнении приходно-расходной сметы города на 1917 г. предполагается дефицит в 150 тыс. руб., несмотря на то, что при утверждении сметы в конце 1916 г. бюджет был профицитным (доходы превысили расходы на 103951 руб.). Дефицит был вызван необходимостью выплат по займам, предусмотренных бюджетом 1917 г., в связи с истечением по ним срока. Поэтому городской управе необходимо предоставить вексельный кредит сроком на 9 месяцев за счет сметных ассигнований на текущий и будущий год[187].

Вследствие острого финансового кризиса Курганского городского самоуправления и огромного дефицита сметы на 1917 г., городская управа выступила с предложением о необходимости «повышения доходности городской электростанции путем увеличения тарифа на электроэнергию» на 65 %, т. е. до 50 коп. за кВт/ч (в то время как в том же Новониколаевске стоимость электроэнергии уже составляла 2 руб. за кВт/ч)[188]. Однако ввиду инфляции городские предприятия в 1917 г. остались, как и в 1916 г., убыточными.

Одним из основных путей сведения муниципалитетами бюджетных доходов и расходов были заимствования. В условиях революции и финансового кризиса города как никогда нуждались в займах, однако банки выдавали кредиты неохотно и под большой процент. Это был связано, в первую очередь, с нестабильностью в стране, высокой инфляцией, недоверием к новым демократическим составам дум и опасениями банков относительно способности муниципалитетов вернуть предоставленные средства. Временное правительство не собиралось радикально расширять источники городских доходов, выбрав другой путь преодоления городских дефицитов – облегчение муниципалитетам возможности получения кредитов. Займы ложились тяжелым бременем на бюджеты городов последующих лет и волей-неволей, под угрозой банкротства, должны были стимулировать муниципалитеты к максимальному сокращению расходов. В частности, чтобы сбалансировать доходную часть бюджета с расходной го-

[187] ГАКО. Ф. Р-852. Оп. 1. Д. 2. Л. 191.
[188] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 52. Л. 10–11.

родская управа Новониколаевска внесла в смету 1917 г. новые займы на 434,5 тыс. руб., которых в действительности поступило на 550 тыс. руб. Всё это в конечном счете привело к тому, что город оказался не в состоянии погашать проценты и очередные взносы по ссудам и займам. В 1917 г. городские власти намеревались уплатить по долгам 338,9 тыс. руб., но было уплачено только 145,5 тыс. руб., остальная сумма была отнесена к невыполненному расходу[189].

При этом еще на заседании Новониколаевской городской думы 14 апреля 1917 г. гласным была представлена информация о предстоящих городом срочных платежах в сумме 30,5 тыс. руб. Но так как городские сборы поступали очень плохо, городская торговая площадь доходов давала слишком мало, многие торговые предприятия закрылись и крестьян для торговли из деревень приезжало немного, то на выплату этой суммы в распоряжении городского самоуправления средств не имелось, в связи с чем город вынужден был брать новые займы[190].

Бюджет Тюмени, как и прежде, формировался за счет разных сборов, налогов, пособий и отчислений, удельный вес которых был различным. Основными источниками поступлений являлись сборы с предприятий и сооружений, городских имуществ и оброчных статей, а также пособия городу. Несмотря на то, что бюджет 1917 г. в доходной части превысил аналогичный показатель предыдущих лет почти в 1,2 раза и был принят без дефицита, городская касса пустовала. Дефицит «замазывался» включением в число доходов явно безнадежных поступлений, например, недоимок с горожан, и в течение года корректировался. Средства города «поглощались» чрезвычайными расходами и безостановочной инфляцией.

Когда весной–летом 1917 г. возникла опасность прекращения платежей по займам сибирских городов из-за нехватки наличных средств, нужда в кредите усилилась, а банки отказывались выдавать займы без соответствующего подтверждения центра, правительство было вынуждено в порядке экстренной меры особыми постановлениями предоставить требовавшиеся гаран-

[189] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 253. Л. 233, 256.
[190] Там же. Д. 221. Л. 70.

тии. Затем эта мера приобрела общий характер. Помочь городам в чрезвычайной финансовой ситуации с получением кредитов были призваны утвержденные 8 августа 1917 г. «Правила о предоставлении правительственной гарантии по займам органов местного самоуправления в частных и общественных кредитных учреждениях для удовлетворения неотложных потребностей городского и земского хозяйства»[191]. Выдача банкам со стороны верховной власти гарантии в том, что заем будет возвращен даже при выяснении финансовой несостоятельности муниципалитета-заемщика, увеличивала шансы городов на получение кредита и обеспечивала более выгодные его условия. Гарантия означала, что государство брало на себя обязанность в случае неуплаты заемщиком положенных средств своевременно вернуть банку сумму капитального долга. Выплаченные государством вместо города-заемщика средства становились недоимками муниципалитета в казну и подлежали взысканию[192].

Государственная гарантия облегчила возможность получения займов в банках, но не надолго. Многие кредиты брались городами под залог городского имущества. Поэтому угроза банкротства постепенно нарастала. Новые запросы городских самоуправлений правительству по поводу гарантий на заем финансовых средств для проведения тех или иных операций часто одобрялись правительством, которое соглашалось предоставлять гарантию при условии, что органы местного самоуправления сами будут искать финансовые учреждения, которые выдали бы наличные деньги. Как отмечал один из государственных деятелей, «у самого правительства денег нет – печатный станок не успевает изготавливать денег даже на сметные расходы»[193].

В действительности ситуация была еще менее благоприятной. Так, несмотря на то, что смета Иркутска на 1917 г. была со-

---

[191] Журналы заседаний Временного правительства: март–октябрь 1917 года: в 4 т. Т. 3. Июль–август 1917 г. М., 2004. С. 267; Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт… С. 243–247.

[192] Журналы заседаний Временного правительства: март–октябрь 1917 года. В 4 т. Т. 3. Июль–август 1917 г. С. 267; Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт… С. 245.

[193] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 188. Л. 4.

ставлена с дефицитом в размере всего 11 428 руб., уже в 1917 г. она была пересмотрена, в результате чего дефицит вырос до 222 828 руб. В связи с этим гласные видели единственно возможный способ покрыть дефицит лишь новым займом под залог свидетельств 4 % государственной ренты тех специальных капиталов, залог которых не нарушает волю завещателей. К числу таких относились капиталы Кладищевой – 168 400 руб., П.С. Трапезникова – 70,5 тыс. руб., М.А. Сибирякова – 19 100 руб. и др., всего на сумму 318 600 руб., под обеспечение которых можно было получить ссуду из банка в размере 223 тыс. руб.[194] 9 января 1918 г. Общее присутствие Иркутского городского управления, рассмотрев бюджет города за 1917 г., выявила дефицит уже в размере 1,5 млн руб. (это при том, что бюджет изначально был сбалансирован в сумме 2 616 025 руб.). К этому времени в банках уже были заложены все городские имущества, а также процентные бумаги всех специальных капиталов, которые возможно было заложить. Поэтому для получения новых средств, необходимых для удовлетворения всех расходов, необходимо было срочно найти возможность заключить новый заем, так как «у города безвыходное финансовое положение»[195].

Однако все попытки Иркутского городского общественного управления заключить заем для покрытия дефицита бюджета, гарантированных правительством, в частных банках или у частных лиц, не привели ни к каким результатам. Кроме того, 15 июня 1917 г. истекал срок по векселям городского общественного управления, выданных на имя Волжско-Камского банка под гарантию государственного казначейства на сумму 125 тыс. руб., позаимствованных, согласно постановления Иркутской городской думы от 15 марта 1916 г., на заготовку дров. 8 июня 1917 г. городская управа, согласно постановления думы от 30 мая 1917 г., возбудило ходатайство о возобновлении гарантии правительства на заем в Волжско-Камском банке 125 тыс. руб. на срок 9 месяцев, но разрешение не получило. В результате у города практически не оставалось свободных финансовых ресурсов, в связи с

[194] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 97. Л. 83.
[195] Там же. Д. 545. Л. 42.

чем казначейское отделение предполагало бы произвести выкуп вескелей за счет средств, которые городская дума в протоколе от 28 апреля 1917 г. предоставила Исполнительному комитету на заготовку дров[196].

Стремительный рост расходов городских бюджетов в течение 1917 г. был вызван не только инфляцией, но и расширением компетенции муниципалитетов, ростом организованности и повышением требований со стороны городских рабочих и служащих. Расходы в течение 1917 г. возрастали также в связи с тем, что некоторые сибирские города были поставлены советской властью в необходимость оплачивать из своих текущих средств такие расходы, которые по закону являлись обязанностью казны, например, повинность по расквартированию войск. Так, например, за казной числился долг перед Иркутским городским общественным управлением по расквартированию войск за 1916 и 1917 гг. в сумме 187 875 руб. 24 коп.[197] При этом гласные, недооценив глубину кризиса и стремясь получить поддержку населения, прибегали к капитальным тратам, не сулившим в перспективе доходов (план усовершенствования городского освещения, устройство канализаций и т. д.). И несмотря на значительный рост намечаемых статей расхода, успеть за инфляцией не удавалось, а значит, фактически ассигнования на различные цели со стороны муниципалитетов уменьшились.

Поэтому, для того, чтобы избавиться от бюджетного дефицита, муниципалитеты должны были либо сокращать расходы, либо повышать доходы. Сокращение расходов выражалось в свертывании мер по капитальному ремонту строений, предприятий; сдержанность в расходах на благоустройство, общественное призрение, по медицинской и санитарной части вела в условиях инфляции фактически к упадку в столь важных для населения сферах, но существенной экономии это не приносило. В частности, доля расходов на благоустройство, образование, общественное призрение, медицину и санитарию в бюджетах некоторых сибирских городов постепенно сокращалась: если в 1916 г. в Кургане,

[196] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6243. Л. 1.
[197] Там же. Оп. 4. Д. 525. Л. 2об.

Ишиме, Новониколаевске и Барнауле эти расходы составляли 35,8, 59,4, 19,3 и 46,6 % всех расходов города соответственно, то в 1917 г. – 31,2, 41,7, 17 и 29,6 %[198].

Бюджетный дефицит углублялся и в связи с продолжавшейся войной. Расквартированные в городах гарнизоны, городские предприятия, работавшие на нужды обороны, требовали значительных средств. Часть из затрат городов на эти нужды компенсировалась центром по установленным в начале войны нормам, но из-за инфляции к 1917 г. они уже не отвечали действительным суммам городских расходов, фактически, города были вынуждены производить эти траты из своих средств. Кроме того, выплаты из государственного бюджета задерживались, причем не только по вине государственных финансовых органов, но и из-за несвоевременного представления воинскими частями отчетности о затраченных на расквартирование солдат суммах.

При составлении сметы Иркутска на 1918 г. финансово-бюджетная комиссия предложила гласным принять решение о прекращении выдачи городом всех видов довольствия войск независимо от того, будут или не будут возвращены городу недоимки и ликвидировать все обязательства с домовладельцами. Как заявил на заседании городской думы 3 апреля 1918 г. член управы А.А. Пескин: «казна не дает денег городскому самоуправлению. Когда получим деньги, тогда и будем платить»[199].

Так, например, задолженность города Иркутска по состоянию на 1 января 1918 г. составляла около 3,5 млн руб., из которых банку Е. Медведниковой – 922 500 руб., Сибирскому торговому банку под залог процентных бумаг специальных капиталов – 1 176 103 руб. 60 коп., Волжско-Камскому банку – 486 674 руб. 65 коп., русско-Азиатскому банку по векселям под правительственную гарантию – 100 тыс. руб. и др.[200] По состоянию на 1 июля 1918 г. город Новониколаевск должен был казне 667 738 тыс. руб.,

---

[198] Подсчитано по: РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Д. 170. Л. 147–164; Там же. Д. 92. Оп. 1. Д. 876. Л. 96; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1390. Л. 12–14об.; Там же. Д. 1295. Л. 117; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 232. Л. 104–122; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 18. Л. 69–69об.; Там же. Оп. 2. Д. 18. Л. 4об.–5.

[199] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 523. Л. 211.

[200] *Романов Н.С.* Указ. соч. С. 275.

банкам и частным лицам – 2 828 067 руб.[201] Задолженность Ачинска по состоянию на июнь 1917 г. составляла 100 тыс. руб., причем дефицит бюджета на 1917 г. был определен в 50 тыс. руб.[202] В октябре и ноябре 1917 г. Тюменская городская дума вынуждена была заключить займы по 100 тыс. руб., в то время, как в августе 1918 г. уже в размере 1 млн руб.[203]

Таким образом, военно-революционная неразбериха, приведшая к постепенному банкротству городов, сама же наметила и перспективу выхода из кабалы. Вместе с неизбежным, по итогам войны, если не крахом финансовой системы, то, по крайней мере, существенной девальвацией рубля, должны были обесцениться и городские долги. Главной задачей стало для городских властей дотянуть городское хозяйство до начала мирного строительства, до возрождения производительной экономики.

Кроме чрезвычайных кредитов сибирские города нуждались в заемных средствах на цели развития хозяйства, получить которые они теоретически могли не только у частника, но и в государственной Кассе городского и земского кредита. Но не оправдавшая себя в годы, предшествующие революции, она фактически не выполняла своего предназначения и в революционных условиях, когда потребность городов в финансовых средствах была особенно острой и поэтому нуждалась в реформировании. 31 августа 1917 г. Временное правительство утвердило устав Государственного банка городского и земского кредита, который должен быть создан на основе Кассы не позднее 1 января 1918 г. Этот банк должен был взять на себя функции выдачи городам и земствам долгосрочных и краткосрочных ссуд, как на капитальные затраты, так и на покрытие расходов в связи с обстоятельствами военного времени, подкрепление текущих средств и текущие хозяйственные потребности. Он был особенно необходим небольшим городам, которым было сложно получить кредит на небольшую сумму и под приемлемый процент в коммерческих банках. Государственный банк городского и земского кредита должен был стать полезным и для крупных городов, приняв от ком-

[201] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 221. Л. 137.
[202] ГАРФ. Ф. 1778. Оп. 9. Д. 10. Л. 83.
[203] Организация самоуправления в Тобольской губернии… С. 306.

мерческих банков задачу реализации выпускаемых муниципалитетами и земствами облигационных займов и снизив траты городов, связанные с размещением облигаций на рынке.

Основной капитал банка был утвержден в сумме 30 млн руб. и должен был пополняться не только за счет перешедшего к банку запасного капитала Кассы городского и земского кредита, доходов от выданных городам займов, но и путем выпуска его собственных облигаций[204]. Правда, как отмечал публицист Н. Мадаев, фонд для выдачи столь необходимых краткосрочных ссуд был невелик, значит, банк был организован для предоставления, главным образом, долгосрочного кредита, не столь актуального в год революции[205].

Тем не менее, создание этого банка открывало для муниципалитетов в перспективе возможность за счет средств, представленных государством, пережить труднейшие годы войны и революционную разруху. Однако общественный кризис оказался глубже, чем кто-либо мог представить. После октябрьских событий 1917 г. Временное правительство было свергнуто и на планах открытия Государственного банка городского и земского кредита был поставлен крест.

Октябрьская революция 1917 г. и первые меры большевиков в экономической сфере усилили анархию и подорвали веру в стабильность, предсказуемость экономической политики. Новая власть в городах начала проводить мероприятия, направленные на трансформацию капиталистической экономики в соответствии с социалистическими воззрениями, несмотря на то, что кризисная ситуация в сфере муниципальных финансов продолжала осложняться. Основными задачами находившихся у власти в муниципалитетах деятелей было восстановить работу нарушенного финансового аппарата и взимание налогов с населения, ввести новые налоги, установленные как в соответствии с законом Временного правительства, так и по декретам, постановлениям СНК, самих местных Советов.

Финансовая политика большевистского правительства с октября 1917 г. и до середины 1918 г. прошла в своем развитии два

[204] *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса… С. 188.

[205] Городское дело. 1917. № 23–24. С. 455.

периода. Первый, с октября 1917 г. по март 1918 г., определялся захватом командных высот в финансовом хозяйстве страны и борьбой с сопротивлением банковских служащих. В этот период новой власти удалось поставить себе на службу Государственный банк и подчинить крупные коммерческие кредитные учреждения. Но финансовое положение страны резко ухудшилось. Второй период начался с марта 1918 г. и продолжался до августа 1918 г. Основной задачей становилось наведение порядка в финансовом хозяйстве республики и проведение антикризисных мероприятий. Эту проблему должен был решить новый глава Народного комиссариата финансов (Наркомфин) Н.Э. Гуковский. Опорой для упорядочения финансового дела нарком избрал центральные органы Наркомфина и их местные учреждения. В тот момент, при недостаточности связи центра с провинцией, этот путь представлялся как путь наименьшего сопротивления, но он себя не оправдал. Советы постоянно конфликтовали с местными учреждениями Наркомфина (отделениями Народного банка, казначействами и др.). Наркомфин вставал на защиту старых финансовых учреждений, а это уже порождало трения наркомата с губернскими властями.

В связи с переходом власти к большевикам доверие к финансовой системе резко упало, стал наблюдаться массовый отлив вкладов из банков. «Дело дошло до того, – отмечал А.И. Рыков, что Государственный банк выплачивал ежедневно 100 млн руб., притоку же не было никакого»[206]. Национализация банков позволила спасти их от неизбежного банкротства, но практически лишала города и предприятия возможности покрывать нехватку доходов заемными средствами.

Финансовое положение городов расшатывали также постоянные забастовки городских рабочих и служащих, прошедшие во многих городах Сибири во второй половине 1917 г. Вооруженная борьба, сопровождавшаяся разрушением городского имущества, установление контроля большевиков над банками и невозможность для муниципалитетов получить кредиты, а также организационные затруднения, связанные с роспуском дум в ряде сибирских городов и постепенным переходом управления городским

[206] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 440. Л.155об.

хозяйством в руки Советов, не способствовали в целом нормализации финансовой системы муниципальных органов власти.

Продолжавшие существовать в Сибири органы городского самоуправления к началу 1918 г. в своей деятельности встретили препятствия со стороны Советов, взявших власть в свои руки. Финансовые комиссии городских дум в начале 1918 г. докладывали, что доходные предприятия городов уходят из рук самоуправления под контроль Советов, финансовые же обязательства по их содержанию по-прежнему несет город; отмечалось, что неизвестно, будут ли компенсированы новой властью затраченные муниципалитетом суммы на народное образование и содержание войск[207].

Гласные Иркутской городской думы на заседании 9 апреля (27 марта по ст.ст.) 1918 г. заслушали доклад городской управы о финансовом состоянии города, в котором указывалось на «финансовый кризис, граничащий с катастрофой». Согласно справке из бухгалтерии управы, средняя ежемесячная доходность города за 1917 г. составила 140 884 руб., тогда как средний расход – 227 757 руб., что вызывало ежемесячный дефицит в сумме 86 873 руб. В 1918 г. ежемесячный дефицит уже выражался в 163 863 руб., что в итоге должен будет составить около 2 млн руб. за год[208]. Это было связано с тем, что поступления в кассу управы с каждым месяцев становились все меньше и меньше: «Советские власти шаг за шагом отнимают у города даже те доходы, на которых управа доселе базировала свой расходный бюджет»[209]. По постановлению советской власти у города был изъят сбор со зрелищ и увеселений (это свыше 110 тыс. руб. – *О.Ч.*), трактирный сбор, касающийся гостиниц и мебелированных комнат в сумме до 20 тыс. руб., оценочный сбор с тех имуществ, которые были реквизированы советской властью (до 40 тыс. руб.). Но самое главное, чего лишился город за последнее время – проценты в сумме 240 тыс. руб. почти со всех специальных капиталов, общая сумма которых превышала 6 млн руб.[210]

---

[207] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 40. Л. 26.
[208] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 525. Л. 2.
[209] Там же.
[210] Там же.

В связи с отказом СНК финансировать местные Советы, т.к. они обладали на местах не только политической властью, но и налоговыми правами, «для изыскания средств на содержание Советов как органов самоуправления» создавались комиссии, которым было предложено в срочном порядке заняться разработкой налоговых мероприятий[211]. И несмотря на плачевное финансовое положение, некоторым финансовым отделам сибирских Советов удалось сравнительно быстро возобновить взимание налогов. Центральная большевистская власть и ее органы на местах начали создавать новую правовую базу, ломавшую ту систему законодательства, на которую опирались городские думы. Соблюдение старых правовых норм в таких условиях не могло отвечать потребностям, выдвинутым жизнью. Если раньше возможность введения новых налогов муниципалитетами жестко ограничивалась Городовым положением 1892 г., положением Временного правительства о городских финансах от 29 сентября 1917 г., то после Октябрьской революции появилось гораздо больше возможностей для расширения налоговой базы (на основе решений местных Советов).

Некоторые сибирские Советы рабочих и солдатских депутатов пошли по пути установления единовременного подоходного налога в размере полного оклада государственного подоходного налога за 1916 г., половину которого необходимо было уплатить в срок до 1 марта, а остаток – до 1 мая[212]. Как отмечалось в прессе, этот налог ложился тяжким бременем на тех домовладельцев и фабрикантов, которые до Февральской революции имели в связи с войной и жилищным дефицитом большой доход, но к началу 1918 г. его лишились[213].

Стоит отметить, что большевиков часто обвиняют в финансовом кризисе осенью 1917 г. Однако их доля в этом невелика. Кассы сибирских городов были пусты уже в августе, когда большевики только начали устанавливать свой контроль над городскими думами, в результате прошедших муниципальных выбо-

[211] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 440. Л. 174; Вестник отдела местного управления (НКВД). 1917. 27 дек. С. 9.

[212] Русские ведомости. 1918. 31 янв.

[213] Русские ведомости. 1918. 26 марта.

ров. Другое дело, что ряд их решений, как-то: снижение платы за коммунальные и бытовые услуги, привели к деградации тогдашнего ЖКХ, но даже такие меры находили поддержку у беднейших слоев населения.

В начале 1918 г. в ряде сибирских городов смогли возобновить свою деятельность в полном объеме финансово-податные отделы. Главной задачей их было побудить налогоплательщиков аккуратно, вовремя и в полном объеме вносить положенные средства в кассу города. Для взыскания недоимок по городским сборам с 5 марта 1918 г. вступал в действие декрет, в соответствии с которым устанавливались меры ответственности за неуплату налогов в срок. Финансово-податному отделу в отношении должников предоставлялось право: прекращать отпуск воды, газа и электричества; выселять из занимаемых помещений; налагать штрафы и применять другие меры вплоть до конфискации имущества; сдавать уклонявшихся от уплаты на принудительные работы. Те предприятия, которые не могли внести налоги дензнаками, должны были уплачивать своими продуктами или изделиями[214].

С февраля–марта 1918 г. Советы начали вводить новый налог с предпринимателей для улучшения финансового положения. В частности, Курганский Совет 21 марта 1918 г. предложил обложить предприятия единовременным налогом – контрибуцией и произвести взнос к 1 апрелю в размере 2 млн руб.[215] Новониколаевский Исполнительный комитет Совета постановил 23 февраля 1918 г. обложить местную буржуазию чрезвычайным налогом в 1 млн руб.[216] Военный комиссар Северного района и Западной Сибири 28 февраля 1918 г. издал приказ, по которому на предпринимателей Тюмени накладывалась контрибуция в размере 2 млн руб. Раскладка ее поручалась самой буржуазии. Было назначено два срока внесения денег (1 млн руб. – 4 марта и 1 млн руб. – 6 марта). Отказ от уплаты контрибуции или несвоевременное внесение денег влекли за собой полную конфискацию имущества[217].

---

[214] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 439. Л. 6.

[215] *Глебов С.С.* Победа Советской власти в Южном Зауралье. Курган, 1961. С. 131.

[216] Борьба за власть Советов в Томской губернии… С. 256.

[217] *Рощевский П.И.* Октябрь в Зауралье. Тюмень, 1959. С. 93.

Постановлением Иркутского комитета советских организаций 28 февраля 1918 г. вся городская буржуазия была обложена чрезвычайным революционным налогом в 3 млн руб.[218] В Бийске в марте 1918 г. также был введен налог на имущие классы в 2 млн руб.[219] Однако показатели собираемости налогов, несмотря на предпринятые жесткие меры, были низкими.

Общими причинами углубления финансового кризиса в городах было промедление с законодательным расширением финансовых полномочий муниципалитетов, рост цен, повышение стоимости закупаемых материалов и рабочей силы, нерешительность действий и слабость центральной и местной власти, наконец, продолжавшаяся война и революционная обстановка. Высказанный исследователем П.В. Волобуевым в отношении общегосударственных финансов тезис, что «Временное правительство… видело свою главную задачу в сохранении прежней финансовой системы, считая недопустимым «колебание основ государственного хозяйства во время войны»[220], в значительной мере справедлив применительно также и к ситуации в муниципальной сфере. Однако сами принципы прежней государственной политики в сфере муниципальных финансов, ярко проявившей свои недостатки, в условиях войны и революции были тем более неприменимы. Попытки усовершенствовать сложившиеся до революции систему финансирования муниципалитетов, предпринятые в период между мартом и октябрем 1917 г., не соответствовали масштабу возникших проблем.

Муниципальные предприятия, не приносившие значительных убытков раньше, стали вытягивать из городских бюджетов приличные средства. Повышение жалования рабочим и служащим, расширение сферы деятельности муниципалитетов, помощь фронту, снабжение городов продовольствием и топливом вызывали дополнительные существенные траты из местных бюджетов. Революция и выбрасываемые в массы лозунги пробудили в народе веру в то, что пришло время для реализации всех чаяний и пла-

[218] Борьба за власть Советов в Иркутской губернии. С. 412.

[219] Октябрь в Сибири. Хроника событий… С. 264.

[220] *Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. М., 1962. С. 300–301.

нов, но попытки муниципалитетов соответствовать ожиданиям, оправдать даже незначительную часть этих надежд вели к новым тратам и без того скудных средств. В 1917 г. города оказались перед лицом острой нехватки текущих средств и должны были искать источники покрытия огромного дефицита или, в противном случае, сворачивать свою хозяйственную деятельность, срочно предавать часть имущества.

Несвоевременные расчеты государства и налогоплательщиков с муниципалитетами, несоответствие между доходами и расходами вкупе с потребностью в оборотных средствах для ведения продовольственной и дровяной операций вели к крайней нехватке текущих средств на счетах самоуправлений, что вынуждало муниципалитеты делать новые займы и влезать в долговую кабалу для того, чтобы иметь возможность осуществлять текущие расходы. Взаимные долги и обязательства между муниципалитетами и налогоплательщиками требовали со стороны самоуправлений решительных мер по взысканию задолженности при поддержке имевшихся у государства мер принуждения. Взаиморасчеты с государством также могли бы в значительной мере снять финансовую напряженность.

Для сведения бюджетов и быстрого увеличения поступлений муниципалитеты вынужденно прибегали к непопулярным мерам: увеличению косвенного обложения путем повышения тарифов, сокращению необязательных расходов, иногда – к переоценке недвижимости, основным способом сведения бюджета стали также займы. Значение частно-правовых способов покрытия дыр в бюджетах, не соответствовавшее общественно-правовой природе муниципалитетов, еще более возросло. Меры по повышению доходов не успевали угнаться за инфляцией и вынужденным ростом расходов.

Каждый город на основе общих тенденций по-своему стремился преодолеть финансовый кризис, однако результаты этих попыток были однотипны. В июне 1917 г. газета «Русские ведомости» заявляла: «Можно прямо сказать, что крупные городские центры в финансовом отношении находятся на краю бездны»[221].

[221] Русские ведомости. 1917. 17 июня.

В сентябре 1917 г. журнал «Самоуправление» писал: «Современное финансовое положение огромного большинства русских городов… приходится признать катастрофическим… Налицо… картина полного развала городских учреждений и предприятий, продолжающих существовать только в силу инерции»[222]. Поэтому, несмотря на нехватку финансовых средств, в меру своих возможностей муниципалитеты старались хотя бы сохранить городское хозяйство в том виде, в каком оно досталось новой муниципальной власти после февральской революции 1917 г., не говоря о каких-то качественных изменениях. Поэтому серьезных улучшений в сфере муниципального хозяйства добиться не удалось. После состоявшихся городских выборов новые демократические составы муниципалитетов только стали приступать к творческой работе и, естественно, что ко времени Октябрьской революции не успели добиться явных успехов. Таким образом, ключом к решению муниципальных проблем того времени могли бы стать не столько активные действия центральной власти в сфере муниципальных финансов, сколько общие, системные меры, включая прекращение войны и установление сильной государственной власти.

[222] Самоуправление. 1917. № 9. С. 31.

Глава 3

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ В ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРАХ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

3.1. Хозяйственная и социально-культурная деятельность органов городского самоуправления в годы Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 гг.)

В годы Первой мировой войны органы городского самоуправления в Сибири занимались хозяйственной деятельностью исходя из наличия финансовых средств, чтобы обеспечить нормальное функционирование всего городского организма. Война оказала негативное воздействие на всю хозяйственную политику городских властей, так как в силу истощения финансовых ресурсов, недостатка рабочих рук и их удорожания значительно сократились, а местами и совершенно прекратились, работы по благоустройству городов и муниципальному строительству или, по крайней мере, решение этих вопросов в деятельности городских самоуправлений отошло на второй план. Теперь перед городами выдвигался ряд новых серьезных вопросов, связанных прежде всего с урегулированием застройки, отведением определенных кварталов под эвакуируемые фабрики и заводы, устройством сети ночлежных домов для беженцев, размещением военнопленных и т. п. Главная же задача в этот период заключалась в том, чтобы поддержать городское хозяйство на прежнем уровне и обеспечить бесперебойную работу городских предприятий в экстремальных условиях военного времени.

В годы войны в ряде сибирских городов была отложена до лучших времен реализация проектов по строительству трамвайного сообщения, канализаций, водопровода, освещения и др. Так, например, несмотря на огромные организационные усилия городских общественных управлений Омска, Новониколаевска, Барнаула, Томска, Иркутска, Читы и ряда других сибирских городов, в условиях начавшейся войны строительство трамвая стало невозможным в связи с высокой стоимостью проекта[1]. Поэтому они появились в Сибири лишь в советское время.

Из-за военных событий также пришлось прекратить все начатые ранее работы по сооружению нового водопровода в Тюмени и Барнауле, так как часть машин и котлов для них были заказаны у иностранных фирм, а остальное оборудование приобреталось в Германии[2]. Это обстоятельство еще более ухудшало материальное положение этих городов, которые были обязаны платить проценты по займам[3].

В Томске для снабжения доброкачественной водой окраин города, где преимущественно проживала беднейшая часть населения, городская управа, согласно постановлению от 30 сентября 1915 г., определила открыть кредит в размере 4350 руб. для расширения городского водопровода[4]. Острая потребность в водопроводе ощущалась и в быстро развивающемся Новониколаевске. Еще в 1914 г. фирма «Нептун» разработала проект его сооружения, но война и отсутствие средств не позволили осуществить это строительство. Воду по-прежнему в центре города брали из артезианских колодцев, а на окраинах – прямо из рек Обь и Каменка. Вплоть до 1917 г. город не имел канализации. Только Омску удалось в годы войны завершить строительство водопровода, открывшегося в январе 1915 г., который обслуживал около 80 % всех жителей города, за исключением Луговского форштадта и даль-

[1] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 192. Л. 13, 14, 29-30; Там же. Д. 131. Л. 13; ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 163. Л. 22об.; ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5497. Л. 338об.; *Горюшкин Л.М., Бочанова Г.А., Цепляев Л.Н.* Указ. соч. С. 202.

[2] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1164. Л. 213; ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 19. Л. 50, 86; Барнаульская городская дума... С. 60; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 8. С. 33; Там же. № 9–10. С. 24.

[3] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1164. Л. 213.

[4] ГАТО. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1174. Л. 9.

них окраин[5]. Накануне Февральской революции 1917 г. акмолинский губернатор ходатайствовал перед Министерством внутренних дел о предоставлении городу ссуды сроком на 20 лет под 5 % годовых в сумме 19 570 руб. для дальнейшего расширения водопровода[6].

В Чите для улучшения положения с водой в годы войны производились работы по углублению уже существующих колодцев в Нагорной части города. За ежедневную доставку воды от колодца до потребителя горожанин платил в 1917 г. 14 руб.[7] В 1914 г. действовал коммунальный водопровод в Красноярске, который был введен в эксплуатацию еще осенью 1913 г., а с 27 декабря 1913 г. начал функционировать построенный городом противопожарный водопровод[8]. Но вода для населения отпускалась по высокой цене – 25 коп. за ведро. Поэтому большинство жителей брало воду прямо из рек Енисей и Качи[9].

В Иркутске городская дума в апреле 1915 г. приняла решение о строительстве водопровода в Глазковском предместье стоимостью 120 тыс. руб. Необходимость строительства водопровода было связано с тем, что «доставка воды в Глазковское предместье, особенно в летнее время, когда проезд по дорогам предместья особенно затруднен, нередко совсем прекращается, так как водовозы отказываются доставлять воду и жители вынуждены ведрами носить воду от Ангары»[10]. Но водопровод был не только необходимым сооружением для обеспечения доброкачественной водой населения города, он являлся и доходным предприятием. Например, в 1915 г. доход томского водопровода составил 196 200 руб., а расходы по его эксплуатации – 140 763 руб., в связи с чем чистая прибыль превысила более 55 тыс. руб.[11] В Омске

---

[5] *Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В.* Указ. соч. С. 180.

[6] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 9. Д. 10. Л. 18об.

[7] *Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я.* Местное самоуправление на Дальнем Востоке России… С. 148.

[8] *Кускашев Д.В.* Исторический опыт деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии… С. 133.

[9] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 6–7. С. 59.

[10] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5926. Л. 189–189об.

[11] ГАТО. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1176. Л. 140.

от эксплуатации водопровода в 1916 г. был получен доход в размере 126 212 руб., а расход составил 69 695 руб., то есть прибыль определялась в сумме 56 517 руб.[12]

Таким образом, устройство водопровода, отвечающего современным техническим нормам, было по силам далеко не всем даже относительно крупным городам Сибири, в том числе губернским центрам. В малых городских поселениях этот вопрос даже и не обсуждался.

Одной из важнейших задач в деятельности органов городского самоуправления было устройство освещения и электрических станций. Переход к освещению улиц проходил медленно из-за дороговизны осветительного материала и малой эффективности средств освещения, так как в некоторых городах Сибири существовали в основном маломощные электрические станции. Поэтому, как писала газета «Сибирская жизнь», в годы войны «...освещение г. Томска оставляет желать лучшего. Некоторые районы города, где имеются керосино-калильные фонари, продолжают оставаться в темноте. Фонари или совсем не зажигаются, или зажигаются слишком поздно – в 10–10,5 ч.»[13].

В Омске, который освещался 317 фонарями «Россия» системы Галкина, окраины также находились в темноте, хотя расходы на освещение в 1914 г. составляли около 42 тыс. руб.[14] По этому поводу омский полицмейстер в письме городской управе от 16 марта 1916 г. отмечал: «За последнее время наблюдается, что фонари на улицах города в ночное время зажигаются крайне неаккуратно и освещение часто совершенно отсутствует, в особенности на окраинах города», что «...неблагопристойно отзывается на интересах обывателей»[15]. Такая «ненормальность», заявляла в ответ городская управа, вызвана «...недостаточным количеством фонарщиков, число которых в текущем году с 33 дошло до 18 человек»[16].

---

[12] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 29. Л. 57, 61.

[13] Сибирская жизнь. 1915. 29 июля.

[14] Проект электрического освещения и трамвая города Омска. Объяснительная записка и сметы строительная и эксплуатационная. Омск, 1915. С. 4; ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 192. Л. 20, 21.

[15] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 376. Л. 6.

[16] Там же. Л. 9.

Положение с освещением в Новониколаевске улучшилось лишь после сдачи в эксплуатацию в 1912 г. городской электростанции, которая была убыточной. Поэтому было решено построить новую электрическую станцию, но получить заем в размере 550 тыс. руб. на ее строительство Новониколаевская городская дума не сумела[17]. Правда, удалось несколько увеличить мощность уже имевшейся электрической станции, в результате чего в 1916 г. электростанция дала 20 тыс. руб. чистой прибыли, а в 1917 г. – 27,5 тыс. руб. К тому же увеличилось число ее абонентов с 540 в 1914 г. до 932 в 1917 г. Но несмотря на это, электроэнергия для потребителей отпускалась по высоким ценам: для уличного освещения – 15 коп., для предприятий и кинематографов – 25–30 коп., для городских учреждений – 35 коп., для магазинов и частных квартир – 35–45 коп. за 1 кВт/ч[18].

В Иркутске городская электростанция была одной из самых крупных в Сибири. В 1917 г. ее мощность превышала 1600 кВт/ч. Однако вырабатываемая электроэнергия была для населения также дорогой. По самым скромным подсчетам, установка одной лампочки обходилась потребителю более чем в 10 руб.[19] К тому же, в годы войны практически ежегодно повышались тарифы на электроэнергию. Так, например, с 1 октября 1916 г. тариф для квартир и частных домов был увеличен до 15 коп. за кВт/ч[20]. К началу 1917 г. городская электростанция стала испытывать перебои с поставками угля, в связи с чем, уже в январе 1917 г. почти неделю в городе отсутствовало уличное освещение[21].

В Омске строительство электрической станции было начато в годы войны. Для ее постройки городская дума на заседании

---

[17] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 9–10. С. 41.

[18] *Горюшкин Л.М., Бочанова Г.А., Цепляев Л.Н.* Указ. соч. С. 201; *Пронин В.И.* Хозяйственная деятельность городского самоуправления Новониколаевска в 1905–1917 гг. // Сибирское общество в контексте модернизации. XVIII–XX вв.: сборник материалов конференции / под ред. В.А. Ламина. Новосибирск, 2003. URL: http://hum.sbras.ru/kapital/project/modern/028.html (дата доступа 19.02.2007 г.); Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 9–10. С. 26.

[19] История общественного самоуправления в Сибири… С. 203.

[20] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6222. Л. 75.

[21] *Романов Н.С.* Указ. соч. С. 229.

28 октября 1914 г. приняла решение отвести участок городской земли напротив пристани на берегу реки Омь между садом «Россия» и Крепостным форштадтом, открытие которой ожидалось в феврале 1917 г. [22] В Кургане вопрос по строительству электростанции сдвинулся с мертвой точки лишь в апреле 1915 г. после получения городской думой разрешения Министерства внутренних дел на заем средств в размере 251 тыс. руб.[23] В Мариинске строительство электрической станции проходило на условиях концессии и было завершено в конце января 1915 г., она насчитывала около 50 абонентов[24]. Для освещения улиц были поставлены 40 лампочек накаливания мощностью по 50 свечей каждая: «Размещены они, как водится, по наиболее людным улицам, а окраины по-прежнему тонут во мраке»[25]. В 1914–1915 гг. частные электростанции появились в Енисейске, Минусинске и Троицкосавске, мощности которых не превышали 50 кВт/ч[26].

В процессе социально-экономического развития Сибири и хозяйственной деятельности органов городского самоуправления совершенствовался облик городских поселений, связанный с благоустройством улиц, что было вызвано изданием закона 2 марта 1910 г., установившего попудный сбор в пользу городов. Например, в Омске в 1914 г. попудного сбора поступило 69 102 руб., из которых на замощение улиц было израсходовано 51 772 руб.[27] В Кургане взимание попудного сбора с железнодорожных грузов было разрешено царской администрацией в марте 1914 г., но лишь 20 января 1915 г. городская дума приняла решение о возможности приступить в строительный сезон 1915 г. к работам по мощению городских улиц. Для этого дума образовала городскую исполнительную комиссию для заведования мощением городских улиц, в которую вошли 7 гласных[28].

---

[22] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 192. Л. 56, 65.

[23] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1306. Л. 63.

[24] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 9–10. С. 24.

[25] Сибирская жизнь. 1915. 3 марта.

[26] История общественного самоуправления в Сибири… С. 206; Сибирская мысль. 1916. 27 февр.

[27] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 277. Л. 111, 114.

[28] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1306. Л. 41.

Но не все города Сибири имели право на такой сбор. Томская городская дума на своем заседании отмечала, что «прекращение попудного сбора в г. Томске слишком сильно отразилось на средствах города, на его замощении и скорейшее введение этого сбора в высшей степени желательно»[29]. Как следствие, в годы Первой мировой войны состояние улиц в Томске оставалось плохим. Так, например, к началу войны из ста с лишним улиц города было замощено немногим больше 20[30]. Остальные в непогоду превращались в непроезжие. Всего в 1915 г. городскими властями Томска было произведено мощение улиц на сумму 17 956 руб., из которых на счет города было отнесено 16 925 руб. и на счет домовладельцев – 1031 руб.[31]

В Новониколаевске дело благоустройства находилось также в неудовлетворительном состоянии. Наименее благоустроенным был находящийся на самой окраине города Закаменский район. Неоднократные просьбы жителей сделать проезжими улицы этого района оставались неудовлетворенными. 20 мая 1915 г. городская дума утвердила проект моста через реку Каменка в сумме 10 тыс. руб. и начала его строительство, но к середине августа 1916 г. удалось закончить лишь бетонные работы[32]. В денежном выражении самые большие средства были выделены на благоустройство города в 1916 г. (81,1 тыс. руб.). Из них 3,5 тыс. руб. было затрачено на мощение городских улиц, 24,2 тыс. руб. – на содержание и ремонт мостов, мостовых, тротуаров и набережной, 7 тыс. – на освещение города, 2,3 тыс. – на содержание бульваров и общественных садов, 4,1 тыс. руб. – на мелочные расходы по благоустройству и др.[33]

В Иркутске по смете 1914 г. было ассигновано 48 039 руб. 24 коп. на замощение ряда городских улиц. Но в действительности было израсходовано только 33 676 руб. 11 коп.[34] В 1916 г. на мощение мостовых было выделено 10 тыс. руб., благоустройство

[29] ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 235.

[30] *Разгон И.М.* Томск накануне Февральской революции 1917 г. // Томску-375 лет: сборник статей. Томск, 1979. С. 126.

[31] ГАТО. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1176. Л. 134.

[32] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 232. Л. 248.

[33] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 232. Л. 248–249.

[34] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5493. Л. 33, 34.

и ремонт Амурского тракта – 460 руб., Кругобайкальского тракта – 8024 руб.[35] Енисейская городская управа на своем заседании отмечала, что «благоустройство города давно в полном пренебрежении; городские постройки разваливаются, набережная Енисея оседает»[36].

Наиболее сложное положение в плане благоустройства складывалось в небольших городах. В Бийске, например, мощение улиц и тротуаров вообще не производилось, парки были в запущенном состоянии. В Кузнецке благоустройство было в наихудшем состоянии: отсутствовало освещение (даже керосиновое), не было тротуаров, мостовых[37]. В г. Тайга состояние городского хозяйства газета «Сибирская жизнь» характеризовала как «полную разруху»: «О внешнем благоустройстве города городское управление и не помышляло. В ненастную погоду улицы буквально непроходимы, …на некоторых улицах имеются намеки на тротуар, освещение слабое»[38].

Ряд мероприятий по благоустройству, которыми занимались города в довоенное время, с началом войны пришлось отложить до лучших времен; продолжались только самые необходимые либо те проекты, которые уже были начаты и отказ от их завершения приводил к крупным потерям. Поэтому в годы Первой мировой войны городские самоуправления в Сибири по мере своих финансовых возможностей продолжали достраивать некоторые муниципальные объекты. Согласно анкетным данным журнала «Городское дело», в 1915 г. в Ачинске и Енисейске предполагалось устроить электрическое освещение; в Кургане – мусоросжигательные печи, водопровод, доходные городские дома, товарный двор и расширить скотобойню; в Томске и Омске планировлось организовать трамвайное сообщение; в Нижнеудинске – осушительные канавы и увеличение селитбенной площади[39]. Но на деле не всё из предположенного было выполнено.

---

[35] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 557об.–559об.

[36] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 10–12. С. 50.

[37] Сибирская жизнь. 1916. 6 авг.

[38] Там же. 7 сент.

[39] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 1–2. С. 38–39.

В Омске в годы войны был построен городской торговый корпус напротив театра, на главной базарной площади. В 1915 г. за загородной рощей были возведены большой четырехэтажный учебный корпус, несколько жилых домов для сельскохозяйственной и лесной школы и ряд вспомогательных сооружений[40]. В Новониколаевске в годы войны строительство почти полностью прекратилось из-за отсутствия кредитов, недостатка рабочих рук и существенной дороговизны на строительные материалы. Верхнеудинское городское самоуправление из-за нехватки денежных средств сколько-нибудь крупного строительства общественных зданий не вело, исключением стало лишь строительство в 1916–1917 гг. дома Общественного собрания[41].

Довольно часто думы сибирских городов ходатайствовали перед Министерством внутренних дел о предоставлении займов на цели по благоустройству. Например, на заседании Томской городской думы 3 февраля 1915 г. гласные ходатайствовали перед Министерством внутренних дел о заключении краткосрочного займа в сумме 365 746 руб., из которых чуть менее 9 тыс. руб. предназначались на расходы по благоустройству города. Но министерство не утвердило ходатайство «...ввиду обременительности этого займа для городского бюджета»[42]. Иркутская городская дума на заседании 26 мая 1915 г. приняла решение о необходимости заключить заем в размере 60 тыс. руб. в местном Обществе Взаимного страхования сроком на 20 лет для замощения тех городских улиц, на которых присутствует «значительное движение»[43]. Барнаульская городская дума на заседаниях в сентябре и ноябре 1916 г. постановила разрешить городской управе занять у учреждений и частных лиц в виде беспроцентной ссуды в сумме 300 тыс. руб. на замощение улиц в счет попудного сбора, а также оформить кредит на исправление мостов через реку Барнаулку (1700 руб.) с отнесением расхода в смету 1917 г.[44]

---

[40] *Кочедамов В.И.* Омск: Как рос и строился город. Омск, 1960. С. 50.

[41] *Замула И.Ю.* Верхнеудинское городское самоуправление // Гуманитарные исследования молодых ученых Бурятии. Улан-Удэ, 1996. С. 114.

[42] ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 229.

[43] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5926. Л. 233об., 249об.

[44] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 18. Л. 93об., 122об.

Еще одним важным направлением в деле благоустройства являлось озеленение городов, особенно тех, вокруг которых не существовало значительных лесных массивов. В довоенное время по площади, занимаемой садами, выделялись Ачинск (5 % всей городской территории), Тюкалинск (4 %), Иркутск (3 %). В остальных городах на сады приходилось менее 1 % городских земель[45]. В Омске, например, пыльные бури, по свидетельству современников, были настоящим «бичом» города. В связи с этим в 1916 г. городские власти озеленили плац крепости. В том же году отмежевали для устройства новой загородной рощи участок березового леса на западной окраине города[46]. В Новониколаевске, напротив, в годы Первой мировой войны не только прекратилось озеленение улиц, но и в связи с недостатком в городе дров вырубалась Закаменская роща[47]. В Красноярске единственный в городе бульвар вдоль берега Енисея находился «в довольно жалком состоянии»: «Деревья бульвара заметно хиреют и сохнут, из-за того, что поливка деревьев производится иногда в самую жару»[48].

Но не только особенности военного времени требовали больших расходов со стороны органов городского самоуправления. Многие сибирские города находились в неблагоприятных географических условиях. В частности, ряд городов ежегодно ощущали на себе последствия природных катаклизмов, таких как, например, весеннее половодье или подтопление городских улиц в результате сильных проливных дождей и др. В Енисейске весной 1915 г. произошло 2 сильных половодья, которые разрушили набережные постройки, мосты, тротуары и мостики. «Окна нижних этажей без рам смотрят мертвыми глазами, показывая внутри исковерканные полы и массы нанесенного водой мусора и грязи»[49]. Весной 1915 г. Красноярск был затоплен на 2/3: «Повреждено много домов; в гавани, в затоне опрокинута баржа; повреждены мастерские, размыт угольный склад»[50]. В 1916 г. в Минусин-

[45] История общественного самоуправления в Сибири… С. 221.
[46] *Кочедамов В.И.* Омск: Как рос и строился город. С. 58.
[47] Новосибирск. 100 лет. События. Люди. С. 94.
[48] Сибирская мысль. 1916. 15 июня.
[49] Сибирская жизнь. 1915. 21 мая.
[50] Русское слово. 1915. 26 апр.

ске, Красноярске и Енисейске половодье снова повторилось, в результате чего вода поднялась «без малого на 6 сажень» и были затоплены водой все пристани, как казенного, так и частного пароходства[51]. Но самое страшное было то, что в Минусинске в результате наводнения был снесен понтонный мост на стоящий ниже его Узуновский мост. Как отмечалось в местной печати: «Вся набережная и прилегающие к ней улицы оказались под водой. Некоторые дома были больше чем на половину в воде. В воде оказались пакгаузы, старообрядческая церковь, таможня, городская бойня, плодовый питомник агронома И.П. Бедро»[52].

Иркутская городская дума на заседании 23 июля 1915 г. приняла решение выделить 15 тыс. руб. на исправление повреждений, причиненных ливнями, прошедшими 4–6 июля 1915 г.[53] На заседании 28 июля 1915 г. городская дума, рассматривая вопрос о помощи населению Киренского уезда, пострадавшему от наводнения реки Лены, приняла решение ассигновать на эти цели 1000 руб.[54], а 30 июля в Александровском сквере городской властью были устроены гулянья и лотерея-аллегри в пользу пострадавшего населения от разлива реки Лены[55].

В ходе благоустроительных работ органы городского самоуправления в годы Первой мировой войны столкнулись с проблемой нехватки рабочей силы. Но с прибытием в сибирские города военнопленных эта проблема была частично решена. Так, например, Курганская городская дума 2 сентября 1914 г. решила воспользоваться трудом 300 военнопленных для приведения в порядок базарной площади и сточных канав, пролегающих по улицам города, для ремонта дорог, находящихся на выгонных землях города и на других земельных работах[56]. Тюменская городская дума 5 сентября 1914 г. просила выделить 1500 военнопленных для работ по благоустройству города: очистки водосточных канав, устройства и поправления дорог и улиц, устройства плоти-

[51] Иркутская жизнь. 1916. 27 мая.
[52] Там же. 3 июля.
[53] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 7–9. С. 59.
[54] Там же. С. 48.
[55] *Романов Н.С.* Указ. соч. С. 206.
[56] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1166. Л. 561.

ны на речке Боборынке для водопоя скота и др.[57] Новониколаевская городская дума в сентябре 1914 г. запросила 5 тыс. военнопленных для работ по укреплению берегов реки Оби, противопожарному окапыванию лесов, устройству дорог и др.[58] Барнаульская и Иркутская городские думы также решили воспользоваться бесплатным трудом военнопленных по благоустройству города, приняв на себя их содержание, т.к. «труд принудительный будет на 50 % ниже труда свободного»[59]. Читинская городская управа пользовалась трудом 700 военнопленных «для исправления уличных дамб, заготовления камня для мостовых и устройства дороги на Песчаку и Антипиху»[60]. В основном, как мы видим, военнопленные использовались как чернорабочие.

События военного времени потребовали усиленного напряжения российской промышленности, причем во многих случаях обнаружились ее слабость и недостаточность развития. Приходилось спешно изыскивать средства не только к повышению производительности существующих предприятий, но и для организации новых, создавая для них льготные условия.

С началом Первой мировой войны гласные городских дум всё чаще стали рассматривать на своих заседаниях вопросы о предоставлении городской земли для эвакуируемых предприятий из районов боевых действий. Эвакуация многочисленных предприятий северо-западного и юго-западного края, с одной стороны, поставила удовлетворение нужд внутреннего рынка в еще более затруднительное положение, а с другой, были созданы исключительно благоприятные условия для размещения промышленных предприятий в местностях, безопасных в военном отношении. Например, на заседании Омской городской думы 17 июня 1915 г. городским головой был представлен доклад, согласно которому «по военным обстоятельствам все фабрики и заводы в районах

[57] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1164. Л. 205; Там же. Д. 1393. Л. 50.

[58] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 9-10. С. 36.

[59] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5484. Л. 169, 175; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 9–10. С. 35.

[60] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 9–10. С. 36.

Варшавы и Риги перевозятся правительством в разные пункты России. Район Омска имеет в своем распоряжении земли вполне пригодные для устройства в них фабрик и заводов». В связи с этим «Омское городское самоуправление, идя навстречу отечественной фабрично-заводской промышленности в нынешний трудный момент, готово предоставить всякие льготы по отводу необходимых земель в районе Омска для перевода сюда некоторых фабрик и заводов из районов Варшавы и Риги»[61].

21 августа 1915 г. на заседании Томской городской думы гласные высказались за «...желательность перевода в г. Томск части закрываемых на Западе фабрик и заводов для обработки местного сырья», а также ходатайствовала о переводе в Томск Юрьевского или Варшавского ветеринарного института, для чего выделила на постройку зданий 100 тыс. руб. и предоставила бесплатно землю[62].

На заседании читинского биржевого комитета 2 сентября 1915 г. также рассматривался вопрос о том, какого рода предприятия лучше всего привлечь в город из эвакуируемых местностей. «Ввиду эвакуации промышленных предприятий северо-западного края, биржевой комитет считает, что г. Чита наиболее подходящий пункт для перенесения заводов кожевенных, грубосуконных, металлургических, стекольных, садовых, фарфоровых фабрик, обувных, бумажных». Для этого городское управление готово было предоставить под промышленные предприятия земли вблизи города на «особо льготных условиях»[63].

В Иркутске городская дума на своем заседании 9 сентября 1915 г. приняла постановление, по которому образовала особую комиссию в составе 11 человек для рассмотрения вопроса об эвакуации в город промышленных предприятий и высших учебных заведений из местностей, занимаемых неприятелем[64].

Таким образом, расширение рамок муниципальной деятельности в годы Первой мировой войны способствовало возрастанию

[61] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 292. Л. 1.

[62] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 10–12. С. 32.

[63] Там же. № 7–9. С. 32.

[64] Там же. С. 89.

социально-экономического значения сибирских городов в жизни страны, так как на них легла вся тяжесть хозяйственной разрухи и в них же сосредотачивалась главная работа по укреплению тыла и по возрождению народнохозяйственной мощи страны.

В числе многочисленных вопросов, поставленных перед органами городского самоуправления Сибири военным временем, продовольственный, без сомнения, приобрел наиболее серьезное значение. Нарушение торговых связей, оскудение рынка промышленных товаров очень скоро привели к росту цен на товары народного потребления. Численность населения в некоторых сибирских городах в результате расквартирования многочисленных военных гарнизонов, размещения значительного числа раненых, беженцев и военнопленных в годы Первой мировой войны увеличилась почти в 1,5 раза. Причем половина всего городского населения Сибири была сосредоточена в 6 городах: Омске (113680), Томске (101129), Иркутске (90413), Красноярске (70327), Новониколаевске (69827) и Барнауле (56007)[65].

Признаки дороговизны жизни стали заметны еще с начала войны. Газеты Тобольской губернии уже с того времени начали писать о повышении цен на те или иные виды товаров. Например, газета «Ермак» в конце июля 1914 г. отмечала, что «...мясо становится продуктом недоступным не только для бедных, но даже для людей среднего достатка»[66]. «Курганское слово» зафиксировало увеличение цен в городе на керосин, сахар и другие товары[67]. В связи с тем, что в городе цены на предметы первой необходимости увеличивались произвольно, тобольский губернатор предложил Курганской городской думе немедленно внести на обсуждение вопрос об установлении таксы на продажу мяса и печеного хлеба[68].

В Новониколаевске в первые дни войны тоже началось повышение цен на продукты и другие товары народного потребле-

[65] *Сидоренко С.А.* Февральская буржуазно-демократическая революция и начало перехода к революции социальной в Сибири (март–апрель 1917 г.). Челябинск, 1970. С. 22.

[66] Ермак. 1914. 28 июля.

[67] Курганское слово. 1914. 17 авг.

[68] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1166. Л. 239.

ния. В частности, местные мукомолы повысили цену на муку на 20 коп. за пуд, владельцы керосиновых складов подняли цены на свой товар с 1 руб. 90 коп. до 2 руб. 35 коп. за пуд[69]. В Томске первые признаки повышения цен проявились в мае 1915 г., когда некоторые мукомолы неожиданно подняли цены на муку на рубль за мешок. К сентябрю перебои в продаже муки 3 и 4 сорта, которую покупало в основном малообеспеченное население, стали вполне ощутимы[70]. Правда, печеный хлеб продавали по прежним ценам, а мясо, сливочное масло и молоко стали даже дешевле, но ненадолго[71].

В городах Восточной Сибири дороговизна также наблюдалась почти повсеместно, причем в некоторых местах она нарастала постепенно, как, например, в Верхнеудинске, Енисейске, Каинске, а в других – очень быстро и скачками (в Иркутске и Ачинске). В итоге, в Баргузине в течение первого года войны цены практически на все товары поднялись на 20–30 %, в Верхнеудинске на 50 % (мясо, соль), а на некоторые товары (табак) до 74 %, в Акше цены увеличились от 60 % (яричная мука, мясо) до 250 % (овес), в Киренске на 40 %, в Ачинске на 50 % (на сено и топливо), в Иркутске от 7 % (мука пшеничная, мясо) до 100 % (дрова), в Красноярске от 1,6 % (пшеничная мука) до 44 % (дрова) и в Енисейске – «почти вдвое» на все товары[72].

В Иркутске повышение цен на предметы первой необходимости произошло сразу же после объявления войны. В августе 1914 г. выросли цены на мясо, мыло, овес, муку, масло, спички и каменный уголь[73]. Следует отметить, что восточносибирские города в основном снабжались продуктами, которые доставлялись из Западной Сибири, с верховьев р. Лены либо из Монголии (прежде всего скот). Поэтому состояние транспорта, задержка в дос-

[69] Новосибирск. 100 лет. События. Люди. С. 89.

[70] Сибирская жизнь. 1915. 12 июля.

[71] О влиянии войны на некоторые стороны экономической жизни Сибири. Пг., 1917. С. 127.

[72] *Ширяев Ф.Г.* Итоги одной анкеты. (По вопросу о борьбе с дороговизной) // Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 10–12. С. 11, 13.

[73] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 7–9. С. 70.

тавке товаров и высокие тарифные ставки оказывали несомненное влияние на увеличение цен на привозимые товары. К тому же, запрет вывоза ряда продуктов из одной губернии в другую, благоприятно влиял на спекулятивное увеличение цен на продовольствие.

Сложившаяся с начала войны острая ситуация на рынке поставила перед органами городского самоуправления задачу регулирования торговли продовольствием. Первым шагом на пути решения столь острой проблемы стало создание продовольственных комиссий. Омская городская дума на заседании 27 февраля 1915 г. заявила об организации комиссии по разработке вопроса об установлении нормальных цен на продукты первой необходимости[74]. 17 августа 1915 г. в Тобольской губернии было создано местное особое совещание по продовольствию, а при городских управах – продовольственные комиссии, которым предоставлялось право выяснять потребности местного населения в продуктах первой необходимости, их запасы в местах торговли и т. д.[75]

В Томске лишь в октябре 1915 г. городской думой была образована исполнительная продовольственная комиссия (вместо упраздненной продовольственной подготовительной комиссии. – *О.Ч.*), в задачи которой теперь вошли закупка предметов первой необходимости для последующей продажи населению, устройство городских продовольственных складов, открытие городских лавок и хлебопекарен и др.[76]

В Иркутске для борьбы с дороговизной 23 июля 1914 г. была организована подготовительная продовольственная комиссия, которая на заседании 31 июля 1914 г. приняла решение о преобразовании ее в исполнительную для немедленной выработки способов снабжения городских жителей предметами первой необходимости и урегулирования на них цен[77]. Однако деятельность продовольственной комиссии оценивалась различными общест-

[74] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 28. Л. 149.

[75] Обзор продовольственного дела в отдельных губерниях и областях Империи // Известия Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу. 1916. № 20. С. 24.

[76] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 10–12. С. 46.

[77] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5484. Л. 38, 53; Там же. Д. 5631. Л. 7.

венными организациями отрицательно. По словам их представителей, комиссия «работала канцелярски, общественно апатично; голоса совещательные терялись в общей массе голосов решающих, цензовых», а самое главное – «потребители приходили в отчаяние»[78]. Отсюда и невозможность административными методами сдерживать рост цен на некоторые товары.

В Верхнеудинске городская продовольственная комиссия была образована городской думой, как только проявилась проблема с продовольствием. Но как было представлено в докладной записке верхнеудинского Общества взаимного вспоможения приказчиков, продовольственное дело находилось фактически «…в руках купцов и промышленников, которые … это дело превратили в предмет спекуляций и наживы»[79].

В Мариинске продовольственный комитет был образован сразу после начала войны, но уже в 1915 г. начались перебои в его деятельности. Так, например, с сентября по декабрь 1915 г. продовольственный комитет не мог приступить к работе «по чисто формальным причинам». Летом 1916 г. комитет не мог работать из-за отсутствия у города денежных средств, которые впоследствии предоставил местный купец А. Гурьевич в размере 15 тыс. руб.[80]

Таким образом, создание продовольственных комиссий поначалу внушало определенный оптимизм и рождало надежды на перемены в решении продовольственного вопроса. Однако вскоре обнаружилось отсутствие у них какой-либо реальной власти и возможности повлиять на ситуацию. И как следствие, деятельность многих комиссий ограничивалась лишь сбором сведений о ценах и запасах продуктов.

Общей, а в некоторых городах и единственной мерой борьбы с дороговизной жизни было издание таксы на предметы первой необходимости. Ценовое регулирование началось повсеместно в первые дни войны. И в этой области государство проявило инициативу. Согласно циркуляру министра внутренних дел от 31 июля 1914 г., губернаторам надлежало озаботиться изданием

[78] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 7–9. С. 71.

[79] Там же. № 6. С. 32.

[80] Сибирская жизнь. 1916. 12 авг.

постановлений, регулирующих цены на предметы первой необходимости[81]. Стоит отметить, что ранее действующим законодательством была предусмотрена возможность установления такс лишь органами городского самоуправления, и притом только на хлеб и мясо[82]. В частности, Омская городская дума образовала специальную городскую комиссию по таксировке цен на предметы первой необходимости, в которую вошли представители общества потребителей, комиссии по дороговизне и биржевого комитета, деятельность которой позволила некоторое время держать рост цен в разумных пределах. В Томске в июле и августе 1914 г. городской думой были установлены таксы на печеный хлеб и мясо, и со своей стороны гласные просили губернатора «воздействовать» на мукомолов с целью понижения ими цен на муку[83]. Новониколаевская городская дума 22 июля 1914 г. постановила ввести таксу на предметы продовольствия, прежде всего на печеный хлеб и мясо[84]. Барнаульская городская дума на заседании 7 августа 1914 г. установила таксы на печеный хлеб и мясо, хотя как отмечал городской голова А.А. Лесневский, «…опасаться повышения цен на муку нет основания, т.к. в настоящее время в городе имеется достаточный запас хлеба в зерне и муке»[85].

Таксы на предметы первой необходимости были введены также в Верхнеудинске, Канске, Киренске, Нижнеудинске, Ачинске, Енисейске, Красноярске, Иркутске, Чите и др. городах. Гласный Иркутской городской думы Л.А. Белоголовый отмечал, что необходимо «…обуздать скупщиков путем таксации городом или администрацией цен»[86].

В Иркутске продовольственная комиссия приступила к установлению таксы на мясные продукты лишь летом 1915 г., когда стал ощущаться недостаток этого продукта. Такса несколько сдерживала желания мясоторговцев к искусственному повышению цен, но фактически они аннулировали ее значение путем подсо-

[81] РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 262. Л. 182а.
[82] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 63. С. 442–443.
[83] ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 467, 470.
[84] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 158. Л. 9, 10.
[85] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 16. Л. 22об., 63об.
[86] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5926. Л. 199.

вывания потребителям за высокие цены вместо лучших сортов мяса – низшие сорта. С другой стороны, мясоторговцы очень часто обращались с просьбами в городскую думу об изменении таксы, потому что она «…является убыточной для мясоторговцев», так как необходимо «…еще что-нибудь заработать»[87].

Результаты введения такс были не везде одинаковы. В то время, как в Верхнеудинске, согласно данным городской управы, «…это способствовало поддержанию более или менее нормальных цен», в Каинске «таксировка благоприятных результатов не дала, т.к. ею был остановлен лишь рост цен на мясо»[88]; в Ачинске, «кроме таксировки, иных мер администрацией не принималось»; в Киренске, в качестве дополнительной меры, были открыты для бедных жителей запасы хлеба в общественном магазине, а в Енисейске в решении вопроса о дороговизне жизни проявлялось недоверие власти к обществу, так как в городе только «велось наблюдение за сохранением рынка в пределах установленных таксою цен»[89].

Красноярская городская власть, по отзыву общества «Самодеятельность», обратилась «...к таксе и только таксе. Результаты отрицательные, т.к. торговцы таксу легко обходили. Муку, например, продают не кулями (если им ее продавать по таксе, то не выгодно), а фунтами, причем муку дешевых фирм (минусинская) продают как дорогую (томская). А то и просто продают выше таксы, не стесняясь, особенно, мелочные лавочки»[90].

В Чите вопрос о возможном недостатке мяса обсуждался в городской думе 2 сентября 1915 г. Многие мясоторговцы заявляли, что городу требуется около 200 тыс. пуд. мяса, но они смогут заготовить только 40 тыс. в связи с прекращением поставок мяса из Западной Сибири. Поэтому было принято решение ходатайствовать о повышении предельных цен для Читы до 4,5 руб. и об уравнении цен на баранину и говядину[91].

---

[87] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6221. Л. 113 об.

[88] *Ширяев Ф.Г.* Итоги одной анкеты… С. 15; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 1–2. С. 26.

[89] Сибирская жизнь. 1916. 24 июля.

[90] *Ширяев Ф.Г.* Итоги одной анкеты... С. 15.

[91] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 7–9. С. 22–23.

Еще летом 1915 г. военный губернатор Забайкальской области А.И. Киашко издал приказ, в котором указывалось на неоправдываемое повышение цен, считая это явление «ненормальным и преступным». «Серьезных оснований к повышению цен сейчас нет, т.к. везде на местах пока еще имеются запасы прежней заготовки, не будет таких оснований к повышению цен и в будущем в виду того, что уже приняты меры к беспрерывному подвозу в Забайкалье продуктов» и обещал в случае чего, выслать перекупщиков «по законам военного времени из области»[92]. Однако эти административные меры мало способствовали устранению проблемы дороговизны, имевшей объективный характер. Таксируемые предметы либо исчезали с рынка, либо переправлялись в места, где такс не было или их ставки были больше. Поэтому после установления таксы на мясо в июле 1916 г. в Чите «все мясники закрыли свои лавки, требуя повышения новой таксы на мясо с 14 до 18 коп. за фунт». В итоге для открытия торговли потребовалось вмешательство полиции[93].

Городские общественные управления не могли справиться с дороговизной с помощью установления таксы на предметы первой необходимости также и потому, что в большинстве случаев ее определяли исходя из учета интересов торговцев. Населению было ясно, что таксы составлялись пристрастно. Гласные многих городских дум легко шли на повышение ранее установленных цен. В частности, гласный Омской городской думы К.А. Попов считал, что «городская дума слишком торопливо пересматривает установленные цены и по ходатайствам торговцев повышает цены»[94].

Высказываясь за отмену такс, многие городские самоуправления в Сибири в деле борьбы с дороговизной пошли по пути организации муниципальных заготовок предметов первой необходимости для дальнейшей продажи их населению по заготовительным ценам. В распоряжение городских управ и продовольственных комиссий передавались средства, отпускаемым Особым продовольственным совещанием или получаемые в виде займов.

[92] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 7–9. С. 32.

[93] Иркутская жизнь. 1916. 14 июля.

[94] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 28. Л. 256.

Для распределения заготовленных товаров и продуктов среди населения городские власти использовали городские лавки и лавки потребительских обществ.

Омская городская дума в октябре и ноябре 1915 г. ходатайствовала об отпуске из государственной казны ссуды в размере около 600 тыс. руб. на заготовку продуктов и топлива для последующей продажи их населению по заготовительным ценам[95]. По данным на 1 января 1917 г., у Омской городской управы числилось в наличии заготовленных и купленных товаров на сумму 690 407 руб. 60 коп.[96] В ноябре 1915 г. Тюменская городская дума ходатайствовала перед Особым совещанием о предоставлении ссуды в размере 300 тыс. руб. на производство закупок для населения города[97]. Курганская городская дума на чрезвычайном заседании 7 декабря 1915 г. предложила городской управе «...продолжать выписку сахара и соли для снабжения этими продуктами население»[98].

Новониколаевская городская дума в августе 1915 г. предложила продовольственной комиссии организовать продажу мяса и муки дешевых сортов (сеянки, пшеничной и ржаной), потребляемых малообеспеченными слоями населения, а также сахара, чая, соли, керосина и др. На организацию такой продажи требовался 1 млн 354 тыс. руб., в связи с чем дума ходатайствовала перед Главным продовольственным комитетом[99]. В феврале 1916 г. была предоставлена гарантия государственного казначейства Барнаульскому городскому общественному управлению по займам в частных кредитных учреждениях на сумму не более 500 тыс. руб. для заготовки не только хлеба и мяса, но и других продуктов[100].

Городские власти Мариинска приняли решение заключить заем в размере 25 тыс. руб. для городских закупок предметов первой необходимости[101]. Но только в декабре 1915 г. было принято решение об открытии городских лавок, в которых будет «произ-

[95] РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 64. Л. 8.
[96] Там же. Л. 66.
[97] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1277. Л. 419.
[98] Там же. Д. 1306. Л. 345.
[99] РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 5.
[100] РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 844. Л. 71.
[101] Там же. Л. 180.

водиться только кулевая продажа муки», что должно было стать «регулятором и установителем цен на муку» в городе[102]. В Иркутске, наоборот, на заседании продовольственной комиссии 4 марта 1915 г. ее члены высказались против открытия городского продовольственного склада, так как «отсутствуют вагоны и действует реквизиция»[103]. В Красноярске вопрос об открытии городских складов для продажи муки, сахара, соли и пр. был поставлен лишь в июле 1915 г., на что было выделено 100 тыс. руб.[104] Однако, несмотря на это, деятельность Красноярского городского продовольственного комитета, по выражению газеты «Сибирская мысль», «как-то не налаживается». Это выражалось в том, что агенты комиссии «упускали удобный момент закупок и заготовок», «делают крупные ошибки». «То комиссия ни с того, ни с сего покупает вагон никому не нужного гороха.., то покупает сырую пшеницу и не знает, что теперь с ней делать», а закуплено всего было в количестве 70 тыс. пуд. стоимостью 100 тыс. руб.[105]

Бодайбинская городская власть также пыталась разрешить продовольственную проблему. В связи с этим Особое совещание по продовольственному делу удовлетворила ходатайство Бодайбо о предоставлении городу правительственной ссуды в размере 200 тыс. руб. на покупку товаров (масла, сахара, соли, овса и др.)[106], что в целом способствовало снижению цен на местном рынке. Вследствие ходатайств иркутского губернатора в феврале 1916 г. Особым совещанием по продовольственному делу было ассигновано также для закупок продуктов Нижнеудинску (на сумму 25 тыс. руб.) и Киренску (10 тыс. руб.)[107].

Таким образом, органы городского самоуправления выступили своеобразными потребительскими кооперативами. Муниципальные заготовки, несомненно, сдерживали резкое повышение цен, но действия городов были далеки от того, чтобы своей плано-

[102] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 1–2. С. 29.

[103] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5631. Л. 6.

[104] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 2. С. 265.

[105] Сибирская мысль. 1916. 23 февр.

[106] ГАИО. Ф. 749. Оп. 1. Д. 22. Л. 92.

[107] Иркутская жизнь. 1916. 7 марта.

мерностью и решительностью внести значительные коррективы в местную торгово-промышленную жизнь. Городские продовольственные организации, представленные в большинстве цензовым элементом, далеким от настойчивой борьбы с дороговизной, страдали отсутствием инициативы, необходимой в деле обеспечения продовольствием народных масс. Но прежде всего органы городского самоуправления были ограничены в финансовых средствах.

С ухудшением положения дел в продовольственном вопросе местная власть стала прибегать к реквизиции продуктов и товаров. В частности, енисейский губернатор, как уполномоченный председатель Особого совещания по продовольствию, распорядился реквизировать в регионе имеющийся запас сахара, что было вызвано общим сокращением производства сахара в России. Как отмечала местная пресса, «в настоящее время на всю Енисейскую губернию лишь 25 вагонов сахара назначено в месяц, что в 3 раза меньше обыкновенной нормы»[108]. В Минусинске реквизиция сахара была произведена у Сибирской компании в количестве 2000 пуд., который продавался городской комиссией по таксированной цене[109]. В Красноярске на железнодорожной станции также был реквизирован сахар в количестве около 5 тыс. пуд., который было решено продавать населению через городские лавки[110].

1 февраля 1916 г. состоялось экстренное заседание Якутской городской думы, созванное по предложению губернатора, о необходимости принять меры к реквизиции муки, насчитывающейся в городе в количестве 4,5 тыс. пуд. Но из-за отсутствия у города необходимых средств для расплаты с собственниками реквизируемой муки дума высказалась за оставление ее в магазинах, которая будет продаваться по карточкам городской управы[111].

С лета 1915 г., а особенно зимой 1915–1916 гг., начинаются сбои в работе местных рынков, что проявилось в недостатке или полном отсутствии многих товаров. К концу зимы почти исчезли картофель, морковь, лук и др., которые можно было достать лишь случайно по ценам, превосходящим нормальные на 200–

[108] Сибирская мысль. 1916. 8 июля.
[109] Там же. 2 июля.
[110] Иркутская жизнь. 1916. 29 мая.
[111] Там же. 9 марта.

300 %[112]. Поэтому уже весной 1915 г. было начато обсуждение возможности введения карточной системы на предметы первой необходимости. Первыми из сибирских городов ввели карточки Новониколаевск и Томск. Например, городское самоуправление Новониколаевска 15 августа 1915 г. ввело карточки на сахар; в одни руки продавали не более 2 фунтов, а в начале января 1917 г. были введены карточки на муку и хлеб[113].

В Енисейской губернии карточная система стала активно вводиться лишь в 1916 г. В частности, в Енисейске в октябре 1916 г. были введены карточки на продажу сахара[114]. Из Красноярска приходили сообщения о том, что «в декабре (1916 г. – *О.Ч.*) города Енисейской губернии сидели без хлеба.., несмотря на блестящий урожай в губернии»[115]. Даже в Барнауле, по словам председателя продовольственной управы, никаких запасов муки не было[116]. Иркутский генерал-губернатор во всеподданнейшем отчете за 1916 г. писал: «Население края, пережив… 2 года военного времени, благодаря наличию в крае остатков запасов продовольствия от предыдущих лет, в настоящее время начало переживать продовольственный кризис, испытывая недостаток во многих предметах продовольствия»[117]. Поэтому 15 января 1917 г. Иркутская городская управа предложила продовольственному комитету в срочном порядке подготовить материалы по введению карточной системы на распределение муки[118].

Продовольственные затруднения возникли и в других городах, но особой остроты они достигли в Томске. Ввиду неэффективности действий продовольственной комиссии Томская городская дума в июне 1916 г. приняла решение ввести карточки на сахар для более равномерного распределения между горожанами, а в январе 1917 г. появились карточки на муку[119]. Но несмот-

[112] Сибирские записки. 1916. № 2. С. 128.
[113] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199а. Л. 110.
[114] Сибирская жизнь. 1916. 14 окт.
[115] Голос Сибири. 1917. 3 янв.
[116] Там же.
[117] РГИА. Ф. 1284. Оп. 1. Д. 20. Л. 3.
[118] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 229.
[119] Известия Томского городского общественного управления. 1916 № 4. С. 47–76; № 6. С. 91.

ря на это, люди с вечера занимали очередь за хлебом и у костров коротали длинные морозные сибирские ночи[120].

Тюменская городская дума на заседании 29 декабря 1916 г. утвердила представление городской управы о правилах отпуска муки крупчатки в городе по карточной системе[121]. В Омске в сентябре 1916 г. городские власти стали отпускать по карточкам сахар не более фунта на человека в месяц[122]. Барнаульская продовольственная комиссия, обсудив вопрос о распределении сахара, пришла к заключению о необходимости введения карточной системы, так как к 1 августа 1916 г. в город было доставлено только 90 тыс. пуд. сахара вместо просимых 208 тыс. пуд.[123] В Якутске городская дума в декабре 1915 г. постановила отпускать населению хлеб из пекарен только по карточкам городской управы[124].

Повсеместный рост цен в стране вызывал беспокойство со стороны правительства. Чтобы улучшить положение с продовольствием на рынке, 30 июня 1916 г. был издан закон «О мерах к сокращению потребления населением мяса и мясных продуктов от крупного рогатого скота, телят, овец, ягнят, свиней и поросят». Закон вводил так называемые «мясопустные дни», когда во вторник, среду, четверг и пятницу не разрешалась продажа мяса и мясных продуктов. Очевидцы писали, что в Томске сразу же поднялись цены на рыбу и овощи, одновременно развернулась нелегальная торговля мясом вразнос на рабочих окраинах, что в отсутствии врачебно-санитарного контроля могло привести к отравлениям и заболеваниям потребителей непосредственно продуктом[125].

В Красноярске «мясопустные дни» стали вводиться уже с августа 1916 г., когда мясные и колбасные лавки в городе оказались закрытыми[126]. В связи с этим городская продовольственная

[120] Голос Сибири. 1917. 7 февр.
[121] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1393. Л. 389.
[122] ГИАОО. Ф. 270. Оп. 1. Д. 88. Л. 46.
[123] Известия Томского городского общественного управления. 1916. № 7. С. 64.
[124] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 1–2. С. 25.
[125] Известия Томского городского общественного управления. 1916. № 4. С. 48; № 7. С. 6–7.
[126] Сибирская мысль. 1916. 4 авг.

комиссия выразила пожелание, чтобы Енисейская губерния была «изъята» из действия закона о «мясопустных днях», так как это вызвало еще увеличение цен на рыбу, яйца и др. продукты[127]. «Птица подорожала на 30 %, овощи и картофель – на 75 %, рыба – на 25 %, мед – на 50 %, молочные продукты – на 30 %»[128]. Такое же увеличение цен на продукты наблюдалось в Енисейске, Ачинске, Минусинске и др. сибирских городах.

В Барнауле городская управа обратилась к уполномоченному председателя Особого совещания по продовольственному делу по Томской губернии с просьбой оказать содействие к удовлетворению ходатайства города об отмене закона 30 июня 1916 г., а также о том, чтобы «убой скота на городских бойнях не ограничивался»[129]. Нижнеудинская городская управа также выступила против «мясопустных дней» как «вредно отзывающегося на бедных слоях городского населения»[130]. В Чите эта проблема стояла тоже остро, потому что в Забайкалье было достаточное количество мяса, поставляемого из Монголии и Маньчжурии, а вот овощей и других продуктов, которыми можно было бы заменить мясо, в регионе было недостаточно[131]. Новониколаевские гласные в августе 1916 г. отмечали, что «Сибири нечем заменить мясо, т.к. благодаря суровому климату, здесь овощи, фрукты и вообще корнеплоды произрастают в весьма скудных размерах», в связи с чем цены на яйца, рыбу и корнеплоды сразу же «значительно повысились»[132].

Следует отметить, что в некоторых регионах Сибири, как, например, в Иркутской губернии, по постановлению генерал-губернатора от 6 декабря 1916 г. было приостановлено действие закона о «мясопустье»[133]. Это было связано с тем, что местному населению, при отсутствии удобных земель для огородов и «особенностях климата», «непозволительно вести огородничество в

[127] Сибирская мысль. 1916. 1 сент.
[128] Русское слово. 1916. 15 авг.; Там же. 24 авг.
[129] Сибирская мысль. 1916. 30 сент.
[130] Там же. 13 окт.
[131] Русское слово. 1916. 5 авг.
[132] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 199а. Л. 75.
[133] Сибирская жизнь. 1916. 13 дек.

большом масштабе», трудно заменить мясное питание другими продуктами, так как снабжение Восточной Сибири молочными и растительными продуктами производится из районов Западной Сибири[134].

Сложившаяся ситуация на потребительском рынке Сибири была характерна всей России. Центральные органы власти не смогли воспользоваться имевшимися у них полномочиями, чтобы хоть сколько-нибудь ослабить напряжение в обеспечении населения товарами первой необходимости. В частности, правительственные мероприятия (как, например, реквизиции, запрет вывоза и пр.) не только не смягчили, но в некоторых случаях обострили рост цен. Попытки усиления государственного вмешательства в рыночные механизмы, недоверие со стороны властей к обществу привели к тому, что свободный рынок принял искаженные формы и стал восприниматься населением негативно.

Деятельность продовольственных комиссий, которая должна была «способствовать нормальному положению рынка, путем конкуренции не допускать искусственного взвинчивания цен, понижением стоимости продуктов до минимума побуждать к тому же частных торговцев», также была оценена негативно городским населением. Действия комиссий превращались в своего рода благотворительность, когда, например, заготовленный сахар или топливо продавались по довольно низкой цене. Поэтому основным направлением органов самоуправления в борьбе с дороговизной жизни стало установление таксы на продукты и их закупка для последующей продажи городскому населению, которые сталкивались с препятствиями, связанными с расстройством нормального товарообмена, транспорта, с недостатком городских финансовых средств, необходимых для закупочных операций и ограниченностью Городовым положением 1892 г. в решении продовольственного вопроса. Поэтому неудачи в организации продовольственного дела в годы Первой мировой войны стали одним из главных факторов недовольства широких слоев населения как политикой правительства, так и действиями органов городского самоуправления.

[134] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6222. Л. 206.

Наряду с управлением городским хозяйством и заботой о благоустройстве городов на органы местного самоуправления была возложена обязанность по заведованию социально-культурной сферой. Ближайшей к благоустройству по общности некоторых задач являлась медицинская, ветеринарная и санитарная деятельность. Особое внимание к вопросам медицины и санитарной части в эти годы объяснялось объективными причинами: высоким уровнем заболеваемости и смертности населения и постоянной опасностью возникновения эпидемий в сибирских городах.

Для работы многих городских лечебных учреждений было характерно сильное переполнение и огромное количество отказов в приеме лиц, нуждающихся в оказании медицинской помощи из-за отсутствия мест, малого количества медицинского персонала и, конечно же, недостатка финансовых средств.

В Иркутской губернии к началу Первой мировой войны насчитывалось всего 28 больничных учреждений: в Иркутске – 20 (786 мест), в Киренске – 2 (32 места), в Нижнеудинске – 3 (62 места), в Балаганске – 2 (28 мест), в Верхоленске – 1 (16 мест)[135]. В Новониколаевске в 1916 г. на 80-тысячное население приходилось всего 2 городские больницы с тремя врачами и несколько частных врачей[136]. Медицинские учреждения в Барнауле в годы войны были представлены городской больницей на 90 мест с двумя врачами, 3 инфекционными больницами на 37 мест с одним врачом, 1 лазаретом на 28 мест, которые обслуживали все население города и расквартированных в городе воинских нижних чинов и военнопленных в количестве 25 тыс. человек, амбулаторией с фельдшерским приемом и одной аптекой. Кроме того, в городе имелось 12 частнопрактикующих врачей[137]. В Омске в 1915 г. существовали городская больница на 129 мест, эпидемический барак на 50 мест и городская амбулатория[138]. В Тюмени имелась одна городская больница на 60 мест и амбулатория[139]. В Чите обла-

[135] Обзор Иркутской губернии за 1914 год. Иркутск, 1916. С. 41.

[136] *Горюшкин Л.М., Бочанова Г.А.* Указ. соч. С. 210.

[137] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 16. Л. 87об.–88; Там же. Д. 18. Л. 13 об.; *Черепов А.И.* Указ. соч. С. 36.

[138] *Клячкин В.Е.* Сводка материалов анкетных листов // Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 6–7. С. 12.

[139] Там же.

стная больница была открыта только в 1916 г.[140] Хуже всего дело обстояло в Тобольске, так как здесь городской больницы не было вообще, поэтому жители города вынуждены были получать медицинскую помощь в бесплатной лечебнице для бедных либо в ведомственных больницах[141].

Несмотря на то, что, по данным на 1916 г., в Томске насчитывалось 24 больницы (из которых 6 были городскими с 17 городскими врачами), их было явно недостаточно для стотысячного городского населения[142]. В связи с этим 27 февраля 1915 г. гласные Томской городской думы просили освободить всех городских врачей от призыва на войну, чтобы восполнить недостаток врачей в городе[143]. По свидетельству газеты «Жизнь Алтая», в Барнауле после призыва на военную службу единственного врача инфекционной больницы она длительный срок не функционировала[144]. В Омске, например, если в 1914 г. числилось 37 врачей, то в 1915 г. их число составило только 23[145].

В годы войны, в связи с наплывом беженцев, военнопленных, раненых и больных воинов, особый аспект в деятельности городских общественных управлений имела военно-санитарная работа. Согласно распоряжению Верховного начальника санитарной и эвакуационной части, обязанности по принятию противоэпидемических мер возлагались в городах на городские управы, которым предлагалось принять все зависящие меры к недопущению эпидемий, а в случае их возникновения – к скорейшей ликвидации, для чего создавались специальные городские комиссии по борьбе с эпидемическими заболеваниями[146].

Развитие эпидемий в городах обычно начиналось с железнодорожных вокзалов, всегда переполненных людьми и вынужден-

---

[140] *Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я.* Местное самоуправление на Дальнем Востоке России… С. 221.

[141] *Козьмин М.И.* Врачебно-санитарное дело в городах Западной Сибири // Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 6–7. С. 20.

[142] Иркутская жизнь. 1916. 20 июля.

[143] ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 278.

[144] Жизнь Алтая. 1915. 29 июня.

[145] Обзор Акмолинской области за 1914 год. С. 63; Обзор Акмолинской области за 1915 год. С. 65.

[146] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 28. Л. 206.

ными пользоваться питьевой водой, не пригодной к употреблению. Поэтому сеть противоэпидемических госпиталей и изоляционных пунктов, организованных городскими самоуправлениями, стала своеобразным заслоном от инфекционных заболеваний.

Для этого некоторые городские власти стали открывать временные лечебные учреждения, так как средств на строительство новых больниц не хватало, в связи с чем городские думы ходатайствовали перед правительственными учреждениями о предоставлении пособий на указанные цели. В Омске на заседании городской думы 27 февраля 1915 г. гласные утвердили смету расходов по «предупреждению и борьбе с могущей развиться эпидемией в г. Омске в 1915 г.» в размере 175 600 руб., из которых 164 тыс. руб. предполагалось просить у Всероссийского союза городов на создание вне города обсервационного пункта, в котором прибывающие военнопленные размещались на время болезни[147].

12 мая 1915 г. Томская городская дума возбудила ходатайство о выделении 330 тыс. руб. на постройку в городе за счет военного ведомства больницы «для заразных больных военнопленных и дезинфекционную камеру с прачечной при ней», которое в итоге было удовлетворено[148]. На средства городского общественного управления еще в феврале 1915 г. было организовано для 10 тыс. военнопленных две больницы – одна на 400 и другая, инфекционная, на 300 мест[149]. 4 августа 1915 г. Тобольская городская комиссия о мерах предупреждения и борьбы с чумой постановила отпустить на противоэпидемические мероприятия городскому общественному управлению 33750 руб., в том числе на устройство дезинфекционной камеры и «заразного барака» на 20 коек[150]. В апреле 1915 г. Новониколаевская городская дума утвердила смету расходов на борьбу с эпидемией сыпного тифа в сумме более 100 тыс. руб., в том числе предназначавшихся на строительство инфекционного барака и расширение санитарного обоза[151]. Но, несмотря на принимаемые меры, эпидемические заболевания

[147] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 28. Л. 148.
[148] ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 2969. Л. 556.
[149] Там же. Л. 237.
[150] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1276. Л. 395.
[151] Новосибирск. 100 лет. События. Люди. С. 94.

принимали угрожающие размеры и сопровождались массовой смертностью. По официальным данным, в 1915 г. в Новониколаевске болело холерой, брюшным тифом и дизентерией около 200 человек, а умерло около 400[152].

В Нарымском крае в апреле 1915 г. были зафиксированы больные тифом, при том, что на весь край имелось всего 2 «больнички» на 6 мест каждая, а в некоторых местностях только фельдшерский пункт; к тому же, не хватало самих лекарств[153]. В Чите в январе 1915 г. началась эпидемия сыпного тифа, которую занесли военнопленные[154].

В Енисейской губернии мероприятия по борьбе с эпидемиями более-менее были разработаны только в Красноярске. В уездных городах, где кроме примитивных больниц ничего не было, «нужды ни в чем почти не оказалось»: «В этих городах не представляют, что нужно для борьбы с эпидемиями», – отмечал один из общественных деятелей[155]. В Красноярске, как и в других сибирских городах, весной очень часто проявлялись разного рода эпидемии. Так, например, в 1915 и 1916 гг. начались эпидемии оспы и дифтерии, которые были занесены массой прибывавших в город беженцев и военнопленных. В связи с этим гласные думы неоднократно поднимали вопрос о необходимости оградить инфекционно больных военнопленных от горожан, так как «...среди пленных в военном городке свирепствует тиф пятнистый. Умершие свозятся из городка в центр города, в городскую больницу». Трупы умерших перевозят через весь город на кладбище «без всяких мер предосторожности»[156]. Заведующий «заразным госпиталем» в военном городке Л.И. Либман сообщал гласным, что смертность в феврале–марте 1915 г. несколько уменьшилась: с 12–13 случаев ежедневно до 4–5[157].

---

[152] Новосибирск. 100 лет. События. Люди. С. 97.

[153] Сибирская жизнь. 1915. 19 апр.

[154] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 1–2. С. 21, 22.

[155] *Знаменский Н.* К съезду представителей городов Енисейской губернии // Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 7. С. 6.

[156] Сибирская жизнь. 1915. 5 марта.

[157] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 7. С. 11.

Таким образом, несмотря на увеличение в целом объема госпитального лечения и все предпринимаемые городскими властями меры по предотвращению распространения инфекционных заболеваний, медицинская помощь населению находилась в неудовлетворительном состоянии.

Чтобы проследить, как распределялись средства на медицинскую и санитарную части, рассмотрим расходы самоуправлений ряда городов Сибири в этой сфере (табл. 2).

Таблица 2

Расходы на медицинскую и санитарную части в бюджетах сибирских городов в 1915 г. (в %)[158]

Города	*Удельный вес расходов в бюджете (в %)*		
	Медицинская часть	*Санитарная часть*	*Всего*
Омск	9	2,6	11,6
Курган	7	0,8	7,8
Тюмень	6	2,8	8,8
Тобольск	1,4	1,8	3,2
Тюкалинск	19	1,2	20,2
Ишим	22,8	1,8	24,6
Красноярск	9,2	1,8	11,0
Ачинск	7,8	1,2	9,0
Канск	6,6	1,0	7,6
Минусинск	6,9	1,4	8,3
Енисейск	5,6	1,2	6,8

В мирное время городские самоуправления затрачивали на врачебно-санитарную часть, как отмечал омский городской врач М.И. Козьмин, «нормальный для городов процент» (от 7 до 12 %). В военные годы существенных изменений в выделении средств на эти цели не произошло и, как правило, местные самоуправления укладывались в те же 7–12 %. Так, например, в Омске на врачебно-санитарную часть приходилось 11,6 % городского бюджета, в Красноярске – 11 %, в Ачинске – 9 %, в Тюмени – 8,8 %, в Минусинске – 8,3 %, в Кургане – 7,8 %. В Тобольске затраты со-

[158] *Козьмин М.И.* Указ. соч. С. 26; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 6. С. 62.

ставляли всего 3,2 % общего бюджета. В небольших городах – Тюкалинске и Ишиме – расходы на эти цели были очень высокими, что являлось исключением – 20,2 % и 24,6 % соответственно. Из расходов на медицинско-санитарную часть большая доля затрат приходилась на удовлетворение медицинских нужд населения, составляя, за исключением Тобольска, в Омске – 9 %, в Кургане – 7 %, в Красноярске – 9,2 %, в Ачинске – 7,8 %, в Тюмени – 6 %. В то же время на санитарные мероприятия большинство городских самоуправлений выделяли довольно мизерную часть. В бюджете Кургана эти расходы составили лишь 0,8 % бюджета, в Канске – 1 %, в Тюкалинске, Енисейске, Ачинске – 1,2 %, в Тобольске, Ишиме и Красноярске – 1,8 %. Соответственно этому получаются и различные цифры среднего расхода на одного жителя, вычисленные отдельно для медицинской и санитарной части (табл. 3).

Таблица 3

Средний расход на медико-санитарную часть в 1915 г. на одного жителя (руб.)[159]

Города	*Медицинская часть*	*Санитарная часть*	*Всего*
Омск	1 руб. 21 коп.	33 коп.	1 руб. 54 коп.
Курган	62 коп.	7 коп.	69 коп.
Тюмень	1 руб. 07 коп.	59 коп.	1 руб. 66 коп.
Тобольск	13 коп.	16 коп.	29 коп.
Тюкалинск	79 коп.	5 коп.	84 коп.
Ишим	1 руб. 46 коп.	11 коп.	1 руб. 57 коп.
Красноярск	97 коп.	20 коп.	1 руб. 17 коп.
Ачинск	61 коп.	14 коп.	75 коп.
Канск	54 коп.	10 коп.	64 коп.
Минусинск	36 коп.	10 коп.	46 коп.
Енисейск	20 коп.	6 коп.	26 коп.

В то время, как в Тюмени по врачебно-санитарному отделу приходилось по 1 руб. 66 коп. на одного жителя, в Омске – 1 руб. 54 коп., в Ишиме – 1 руб. 57 коп., в Красноярске – 1 руб. 17 коп., в Тобольске на одного жителя затрачивалось всего 29 коп., а в

[159] Данные по: *Козьмин М.И.* Указ. соч. С. 27; Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 6. С. 62.

Енисейске – 26 коп., что было гораздо меньше, чем даже в таких небольших городах, как Тюкалинск, Канск, Минусинск и др. Таким образом, сибирские города, обремененные обстоятельствами военного времени, продолжали выделять на медико-санитарную сферу финансовые средства, которые по своему объему мало отличались от расходов, производимых в мирное время.

В то же время многие города вынуждены были расходовать средства не только на медицинское обслуживание горожан. Так, например, енисейский городской голова А.И. Елтышев на съезде городских голов Енисейской губернии (15 июня 1915 г.) заявлял, что в городе 40 % больных, посещающих городскую лечебницу, составляет сельское население. Канский городской голова Т.Д. Леонов также отмечал, что большинство посетителей городских больниц составляют жители из сел и деревень. Ходатайства о выдаче городу пособия на лечение сельского населения не были удовлетворены[160]. В Кузнецке в годы войны медицинское обслуживание находилось в неудовлетворительном состоянии. Город не имел своей больницы, поэтому городское население обслуживал участковый крестьянской больницы, на содержание которой город ежегодно отпускал 300 руб. В то же время единственный городской врач, который занимал все врачебные должности и обязанный присутствовать в разных комиссиях, заседаниях и пр., не имел возможности исполнять свои профессиональные обязанности[161].

Причина неудовлетворительной организации медицинской помощи городскими самоуправлениями заключалась в нехватке денежных средств и недостаточной организации больничного хозяйства городов. При составлении годовой сметы на содержание больничных учреждений выделялось не столько, сколько действительно было необходимо, а столько, сколько можно было ассигновать без ущерба для других потребностей городского хозяйства. Результаты такой финансовой политики отрицательно сказывались на состоянии медицинской, ветеринарной и санитарной части, но другого выхода для городских самоуправлений Городовое положение не предоставляло.

---

[160] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 6. С. 63.

[161] Сибирская жизнь. 1916. 19 авг.

Важное значение в деятельности сибирских городских самоуправлений имело обеспечение санитарного благополучия населения, которое больше носило паллиативный характер, что объяснялось невозможностью в короткий срок существенно улучшить условия жизни населения. К тому же, на санитарном состоянии сказывался острый дефицит финансовых и технических средств, неразвитость коммунальных услуг, транспортных и иных коммуникаций.

К началу Первой мировой войны в Омске была создана самостоятельная ветеринарная часть, состоявшая из четырех санитарных врачей и четырех фельдшеров, бактериологической лаборатории, скотобойни и др.[162] 1 октября 1915 г. в Красноярске было учреждено медико-санитарно-статистическое бюро при врачебном отделении Енисейского губернского управления, куда поступали сведения о санитарном состоянии городов и сел, сообщения о возникновении и развитии инфекционных заболеваний[163].

Городские общественные управления не справлялись с наведением должного порядка в центральных кварталах городов, не говоря об их окраинах. Так, например, в Николаевской слободе Красноярска, как отмечала газета «Сибирская мысль», около депо и водоразборной будки «...стоит огромная лужа воды. Лужа эта, почти никогда не просыхает и издает зловоние от массы гниющих в ней отбросов»[164]. В апреле 1915 г., по поручению Канского комитета общественного здравия, был произведен осмотр окрестностей города: «Весь он в окружности обложен назьмом, отбросами, экскрементами; на площадях жижи навоза, во дворах навоз». В связи с этим на городскую управу даже было составлено 19 протоколов за антисанитарное состояние городских дворов[165].

Врач железной дороги И.И. Абдрин в докладе на совещании в Новониколаевской городской управе 2 февраля 1915 г. констатировал антисанитарное состояние в городе: «В особенности загряз-

---

[162] *Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В.* Указ. соч. С. 132, 133.

[163] Врачебно-санитарная хроника Енисейской губернии. Красноярск, 1916. № 1. С. 5.

[164] Сибирская мысль. 1916. 17 мая.

[165] Сибирская жизнь. 1915. 30 апр.

нены места около зданий, занятых войсками и военнопленными. Особенно загрязнена почва около мясных корпусов и коммерческого клуба. Сад при клубе превратился в сплошной клозет»[166].

Санитарное состояние Нижнеудинска в годы войны также находилось в плачевном положении. Согласно протоколу городского врача «...на Вознесенской площади пространство загромождено массой куч конских испражнений давней и недавней свалок. Те же кучи обнаружены по сторонам дорог близ коновней и особенно по главной дороге от реки к лагерям. По всем почти улицам у канав и заборов валяется всякого рода падаль – мертвые кошки, собаки и пр.»[167].

Следует отметить, что губернские и городские органы власти имели право издавать обязательные постановления для горожан, связанные с вопросами городской санитарии. В Омске еще 4 августа 1914 г. было принято обязательное постановление степного генерал-губернатора для жителей города о содержании дворов, площадей и улиц в чистоте и обязательном соблюдении санитарно-гигиенических норм[168]. 13 марта 1915 г. было опубликовано новое постановление степного генерал-губернатора для населения Акмолинской и Семипалатинской областей, в котором жителям запрещалось «...вываливать на дворах, площадях, улицах, набережных – отбросы, сор и павших животных и выливать всякого рода нечистоты», а также «...выпускать содержимое ретирадных мест, помойных ям, а также грязные воды бань и ванн в реки, канавы, на улицы и площади»[169]. В Забайкальской области санитарно-исполнительная комиссия, в связи с плохим санитарным состоянием в городах, вынуждена была публиковать обязательные постановления о содержании в чистоте улиц, площадей и дворов, по ограждению безвредности жизненных припасов и в отношении чистоты жилищ о мерах к охранению рабочих[170]. Однако ни требования полиции, ни призывы городских властей не

[166] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 202. Л. 4 об.

[167] Иркутская жизнь. 1916. 29 марта.

[168] 1000 знаменательных событий из истории Омска... С. 95.

[169] ГИАОО. Ф. 270. Оп. 1. Д. 36. Л. 8.

[170] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 6. С. 38.

могли заставить домовладельцев приняться за очистку улиц и держать свои дома в порядке, так как многие из них не только не требовали от своих дворников очистки принадлежавших им уличных участков и дворов, не заботились о своевременном вывозе нечистот, но даже вовсе не держали дворников.

К числу основных задач органов городского самоуправления, согласно ст. 2 пп. 9 и 10 Городового положения 1892 г., относилось «попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведовании учебными заведениями», а также «попечение об устройстве общественных библиотек, музеев, театров и других подобного рода общеполезных учреждений»[171]. Несмотря на то, что сибирские города уделяли огромное внимание реализации программы введения всеобщего начального образования, проблема грамотности в Сибири была одной из самых актуальных. В 1914–1915 гг. в Сибири насчитывалось 3083 начальных школ и около 250 тыс. учащихся[172].

Начавшаяся Первая мировая война осложнила и без того непростую ситуацию в состоянии народного образования в сибирских городах. Несмотря на то, что средства, заложенные в городских бюджетах, оставались на прежнем уровне, а кое-где и увеличились, к сожалению, зачастую их просто не хватало даже на самое необходимое. В связи с этим города получали государственное пособие на открытие сети школ начального обучения, которое в 1916 г. отпускалось 19 сибирским городам из 60: Иркутску – 23 100 руб., Красноярску – 19 080 руб., Омску – 17 330 руб., Барнаулу – 13 138 руб., Чите – 11 760 руб., Новониколаевску – 11 340 руб. и др. Всего сибирским городам было перечислено в виде государственного пособия 162 808 руб. Таким образом, около 60 % всех отпускаемых средств поглощались непосредственно крупными городами, а на долю остальных городов приходилось 67 060 руб.[173]

---

[171] Городовое положение 11 июня 1892 г. Ст. 2. С. 434–435.

[172] *Сафронов В.П.* Октябрь в Сибири. Большевики Сибири в борьбе за победу Великой Октябрьской социалистической революции (февраль 1917 – март 1918 г.). Красноярск, 1962. С. 86.

[173] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 1–2. С. 81.

В малых городах Сибири деятельность городских дум по развитию просвещения не носила активного, приоритетного характера. Развитие образовательной сферы в Ишиме, Сургуте, Колывани, Кузнецке, Мариинске, Каинске, Илимске и др. полностью зависело от местных предпринимателей. На их средства открывались и содержались школы. Городское управление не являлось здесь столь действенной и весомой силой, как в крупных городах. Но, несмотря на это, в Минусинске, например, к февралю 1917 г. было несколько учебных заведений: реальное училище, учительская семинария, женская гимназия, торговая школа, женское высшее начальное училище и 13 городских начальных школ[174]. В Каинске, например, к 1917 г. действовали мужская и женская гимназии, 4-классное городское мужское училище, молочная школа, железнодорожное училище и др.[175]

В результате увеличения численности детей школьного возраста, в основном из-за большого наплыва в города Сибири беженцев, возрос приток детей в школы. На городские общественные управления легла задача немедленно решать вопрос о строительстве новых школ или хотя бы выделении под них отдельных помещений. Новониколаевская городская управа, открыв новую школу, увеличила число учащихся, но это полностью проблему не решило: в 1914 г. в первые отделения были приняты 1300 детей и 400 не приняты, осенью 1915 г. в школу не попало 200 детей, осенью 1916 г. – 1650[176]. В 1915 г. Министерством народного просвещения городской управе был дополнительно отпущен кредит в 3 млн. руб. на строительство школьных зданий[177].

В Иркутске в начале 1914/1915 учебного года обратилось за поступлением в городские школы 3158 детей. Несмотря на открытие в городе 17 новых комплектов, начальные школы выну-

---

[174] *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Минусинская коммуна… С. 25.

[175] *Ноздрин Г.А.* Культурная жизнь города Каинска в XIX – начале XX в. // Города Сибири XVII – начала XX в. Вып. 2. История повседневности / под ред. В.А. Скубневского, Ю.М. Гончарова. Барнаул, 2004. С. 164. URL: http://hist.dcn-asu.ru/gorsib2_1/160-177.html (дата доступа 10.04.2007 г.).

[176] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 9–10. С. 44; Сибирская жизнь. 1915. 28 апр.

[177] Сибирская жизнь. 1915. 28 апр.

ждены были отказать в приеме около 800 детей, в 1915/1916 учебном году эта цифра составила 607 человек[178]. В итоге, городская дума на заседании 20 мая 1916 г. приняла решение открыть в городе 12 новых школьных комплектов (вместо 23. – *О.Ч.*), что было связано с отсутствием необходимого количества помещений, в которых можно было их разместить[179]. В Кургане на заседании городской думы 27 августа 1916 г. было решено открыть в новом 1916/1917 учебном году 4 новых школьных комплекта[180]. На заседании 29 мая 1915 г. Омская городская дума единогласно утвердила решение городской управы о возбуждении ходатайства об отпуске средств на постройку 5 школьных зданий в размере 400 тыс. руб.[181]

16 ноября 1916 г., обсудив доклад барнаульской городской исполнительной училищной комиссии «Об открытии в 1917 году новых школьных комплектов», дума приняла решение открыть с начала 1917/1918 учебного года 7 новых школьных комплектов и ходатайствовать перед Министерством народного просвещения о пособии на их содержание в размере 3920 руб. и 3500 руб. на их оборудование[182].

К недостатку средств в годы войны прибавилась острая нехватка помещений, большинство которых были заняты под военные нужды. В частности, в Новониколаевске 13 школьных зданий заняли под размещение воинских частей, военнопленных и лазаретов[183]. В связи с этим школьные классы открылись в частных домах и бараках бывшего управления по строительству Алтайской железной дороги. Но и временных помещений не хватало. Осенью 1916 г. кое-как удалось разместить для занятий в две смены 68 «комплектов учащихся», а 26 остались без помещения[184].

В Красноярске городская управа на заседании 31 июля 1915 г. отмечала, что в зданиях Николаевской школы, 2 и 4 учи-

[178] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5926. Л. 108; Там же. Д. 6221. Л. 271.
[179] Там же. Д. 6221. Л. 272 об.
[180] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 22. Л. 19 об.
[181] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 28. Л. 285.
[182] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 21. Л. 206 об.
[183] Новосибирск. 100 лет. События. Люди. С. 90.
[184] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 61. Л. 43; *Горюшкин Л.М., Бочанова Г.А.* Указ. соч. С. 143.

лищ были размещены нижние чины и лазарет. Городская училищная комиссия, в свою очередь, предложила городским властям занимать здание общественного собрания, электротеатра, учительской семинарии, старые здания духовной семинарии и др., чтобы дать учащимся возможность получать образование[185].

В Тюмени осенью 1914 г. городское самоуправление, ввиду нехватки помещений, предложило под размещение военных занять Никольское и Успенское приходские училища и здание реального училища. В свою очередь, воспитанники этих учебных заведений должны были заниматься по вечерам в здании женской гимназии[186]. Школы, размещенные в частных домах, продолжали действовать, несмотря на то, что было очень тесно, не хватало тепла и света. При отсутствии освещения занятия во вторую смену в некоторых училищах велись только до 6 часов вечера, причем ученики занимались в полутьме. Остро нуждаясь в денежных средствах, учебные заведения испытывали недостаток в книгах, учебных пособиях и писчей бумаге. Дети часто приходили на занятия голодными[187].

В годы Первой мировой войны общественность Сибири и городские власти, несмотря на все тяготы военного времени, стремились оказывать определенное содействие в организации высшего образования в Сибири. В частности, в Иркутске начинают достаточно активно обсуждать вопрос об открытии в городе университета, результатом которого стало избрание 5 июля 1916 г. думской комиссии для разработки материалов об учреждении Иркутского университета, которую возглавил городской голова И.М. Бобровский[188]. Постановление Иркутской городской думы по этому вопросу встретило сочувствие в широких кругах. Свидетельством тому были массовые пожертвования в пользу будущего университета, причем не только со стороны частных лиц и предпринимателей, но и органов самоуправления сибирских го-

[185] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 12. С. 34.

[186] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1164. Л. 293.

[187] ГАТО. Ф. Ф-126. Оп. 2. Д. 3041. Л. 2.

[188] *Плотникова М.М.* Иркутские городские головы конец XIX–XX вв.: основные тренды городского развития // Иркутску 350 лет – история и современность. Иркутск, 2011. С. 99.

родов. Так, например, Ачинская городская дума выделила на эти цели 500 руб., Нерчинская городская дума – 1000 руб., товарищество А.Ф. Второва с сыновьями – 200 тыс. руб., Ленское золотопромышленное товарищество – 25 тыс. руб., иркутский купец Д.П. Кравец пожертвовал свое имущество стоимостью около 200 тыс. руб., гласный С.Н. Родионов – 50 тыс. руб. и др.[189] Всего к 15 сентября 1916 г. на открытие университета было собрано около 1 млн 200 тыс. руб.[190]

Данный вопрос неоднократно обсуждался на высшем уровне. В частности, депутация во главе с Иркутским городским головой на встрече с министром народного просвещения Игнатьевым в декабре 1916 г. высказала мысль о том, что «...необходимость открытия университета в Восточной Сибири вызывается крайней спешностью принять все меры для укрепления Восточной Сибири за Россией. Восточная Сибирь испытывает на себе экономическое, даже политическое давление трех стран: Китая, Японии и Америки. Необходимо развивать широкую прочную колонизацию края». Впоследствии товарищ министра народного просвещения Шевяков высказал предположение, что законопроект об учреждении Иркутского университета будет внесен в Государственную думу осенью 1917 г., а само открытие состоится в 1919 г., после того, как будут открыты университеты в Перми и Ростове-на-Дону[191].

Таким образом, деятельность органов городского самоуправления в годы войны в сфере образования была достаточно разнообразной, но при этом сталкивалась с большими трудностями. От активности местных органов власти во многом зависели характер и темпы развития образовательной сферы. Городские думы, возложив на себя заботу по развитию всех ступеней образования, стремились не просто сохранить, но и развивать, насколько это было возможно, образовательную сферу.

Отчасти из-за войны, отчасти в силу стеснения в средствах (главным образом, вследствие затруднений с займами) прежний поступательный ход развития городского хозяйства замедлился,

---

[189] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5501. Л. 173, 182об.

[190] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 507.

[191] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5501. Л. 182–182об.; Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 40. С. 314.

а во многих местах даже приостановился. Города оказались вынуждены воздержаться от осуществления намеченных ими ранее широких планов по городскому благоустройству и в социально-культурной сфере.

Но было бы ошибочно рассматривать период Первой мировой войны как время застоя в деятельности органов городского самоуправления. Города устремили свое внимание преимущественно в сторону обслуживания нужд тыла. Внимательно всматриваясь в работу местных самоуправлений, нельзя не заметить, что в годы войны именно городское дело всё более вырастало в дело большой государственной важности. И это несмотря на то, что к началу 1917 г. общественность и печать повсеместно отмечали кризис в управлении городским хозяйством, неспособность цензовых гласных, заседавших в городских думах и представлявших крупный капитал, ставить и практически решать вопросы, выдвигавшиеся жизнью. В частности, невзирая на условия военного времени, городские власти продолжали в меру своих возможностей уделять внимание благоустройству городов, разрабатывая специальные планы и правила застройки, заботясь об укреплении берегов рек, улучшении имеющихся городских объектов, устройстве мест для отдыха горожан, изыскивая средства для содержания в чистоте и исправности городские улицы, площади, бульвары, их мощения, освещения и озеленения.

Городские самоуправления обращали свое внимание также на медицинское обслуживание населения и санитарное состояние городов, что объяснялось объективными причинами: высоким уровнем заболеваемости и смертности населения и постоянной опасностью возникновения эпидемий в городах. Как и в предыдущие периоды работы местных самоуправлений, организация медицинской помощи преобладала над проведением общесанитарных мероприятий.

Одна из отраслей городского хозяйства – медицинская – в годы войны была организована неудовлетворительно, так как не покрывала медицинских потребностей населения даже в мирное время. Разница между большими и малыми городами Сибири при этом была незаметна. Крупные города с миллионными бюджетами, высокими процентными отчислениями на медицинскую по-

мощь, при сравнительно высоком среднем расходе, падающем на одного жителя, были одинаково бедны больничными учреждениями, как и небольшие города с их скромными бюджетами. Структура финансирования медицинской и санитарной сфер показывает, что усилия органов городского самоуправления были направлены в основном на создание условий для лечения больных, а не на расширение профилактических мер против распространения болезней.

Вступление России в Первую мировую войну вызвало серьезные изменения в деятельности органов городского самоуправления в Сибири. Во время мобилизации в различных местах региона скопилась масса нижних чинов запаса и ратников ополчения. Сотни солдатских команд сосредоточились в городах вдоль железной дороги: в Омске, Кургане, Тюмени, Новониколаевске, Томске, Барнауле, Красноярске, Иркутске и других населенных пунктах. В некоторых из них новобранцы проходили обучение и готовились к отправке на фронт. За годы войны было проведено всего 19 мобилизаций: 5 – в 1914 г. (было мобилизовано 5,1 млн человек), 6 – в 1915 г. (5 млн человек), 6 – в 1916 г. (2,8 млн человек) и 2 – в 1917 г. (около 15 млн человек)[192].

Одной из главных забот местных властей стало обеспечение общественного порядка в дни освидетельствования тысяч лиц, прибывающих на призывные участки людей, так как в дни всеобщей мобилизации уже в июле 1914 г. в ряде местностей начались беспорядки. Как докладывал акмолинский губернатор, «общий порядок» был «нарушен в отдельных случаях группой запасных крестьян и казаков». В Омске волнения, сопровождавшиеся разгромом казенных лавок, происходили на окраинах, куда немедленно направлялись наряды казаков и полиции[193].

В Томской губернии достаточно активными были выступления мобилизованных в армию в Кузнецке, Барнауле, Змеиногорске, Мариинске, Новониколаевске и др.[194] Так, в барнаульском

[192] *Еремин И.А.* Томская губерния как тыловой район России в годы Первой мировой войны (1914–1918 гг.). Барнаул, 2005. С. 97.

[193] Революционное движение на территории Омской области (1907–1917 гг.). Документы. Материалы. Хроника. Омск, 1988. С. 190–191.

[194] РГИА. Ф. 1276. Оп. 10. Д. 132. Л. 1.

гарнизоне сосредоточилось до 20 тыс. призванных солдат, которые требовали выдачи «кормовых» и пособий их семьям. В Каинске запасные разгромили винную лавку, а в Мариинске – полицейское управление и канцелярию воинского присутствия[195]. В Восточной Сибири такие выступления были отмечены в Енисейской губернии – в Ачинском и Минусинском уезде[196]. Впрочем, эти неприятные для властей эксцессы, связанные прежде всего с организационной неразберихой, бесконтрольным употреблением значительной частью запасных спиртного, не повлияли на процесс мобилизации.

В период мобилизации летом 1914 г. в Омске, как центре военного управления Западной Сибири, сосредоточилось до 45 тыс. нижних чинов запаса и ратников ополчения, что создавало немалые проблемы для местной администрации, которые решались достаточно оперативно. В их решении жители города оказывали властям всяческое содействие, открывая чайные, столовые и проявляя, таким образом, должное внимание защитникам Родины. На обязанности городского самоуправления было возложено оборудование сборного пункта и размещение по квартирам нижних чинов. Для этого были отведены частные дома и общественные здания: городской театр, мужские и женская гимназии и др., в которых были спальные места, топливо и вода[197].

В Томске, чтобы как-то решить проблему расквартирования воинских частей, городские власти занимали различные помещения, пригодные для размещения войск. Например, были предоставлены здания дома Науки, технологического института, 1-й мужской гимназии и другие помещения[198]. На заседании 16 сентября 1914 г. городская дума приняла решение о строительстве трех деревянных бараков для размещения 750 нижних чинов стоимостью около 4300 руб. каждый[199]. За первые 2,5 месяца войны Томское городское общественное управление израсходовало на размещение воинских чинов более 115 тыс. руб., а всего на нужды

[195] Борьба за власть Советов на Алтае. С. 21.

[196] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 1. Февральская революция и двоевластие. С. 109.

[197] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 247. Л. 115.

[198] ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 687. Л. 60–61.

[199] Там же. Д. 2969. Л. 237.

мобилизации было потрачено 235 580 руб.[200] Тобольская городская дума на заседании 7 августа 1914 г. приняла решение построить деревянные бараки для размещения запасных нижних чинов и ратников ополчения на 2000 человек, так как воинскими частями были заняты частные дома, здания учебных заведений, Общественное собрание и др.[201] В Иркутске на заседании городской думы 2 июня 1914 г. была образована комиссия по расквартированию войск в составе 5 человек, которая подыскивала помещения для их размещения[202]. В частности, городом были арендованы на 3 года помещения в частных домах горожан на сумму около 6000 руб.[203]

Следует отметить, что размещение войск в Иркутске производилось казарменным способом, как того требовало военное ведомство. Воинские части направлялись в город в большом количестве и иногда «совершенно неожиданно». Поэтому городские власти очень часто оказывались в затруднительном положении. При обсуждении вопроса о размещении войск городу часто ставилось условие отведения помещений в определенных районах, поэтому «некоторые свободные городские помещения пустуют»[204]. При этом в управы поступало очень много жалоб от обывателей, которые предоставляли свои помещения для размещения военных, в связи с тем, что солдаты «размещаются в тех комнатах, в которых размещаются семьи хозяев»[205].

Таким образом, несмотря на все трудности, которые легли на органы городского самоуправления в деле мобилизации, расквартирования и обеспечения большого количества формируемых для фронта частей, городские власти смогли, исходя из своих финансовых возможностей, обеспечить последних самым необходимым.

С началом Первой мировой войны широкие слои населения Сибири ощутили на себе ее отрицательное влияние. Одними из первых, кто почувствовал это на себе, были семьи призванных

[200] ГАТО. Ф. Ф-127. Оп. 1. Д. 687. Л. 708–709.
[201] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1166. Л. 212, 231.
[202] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5397. Л. 5, 20.
[203] Там же. Д. 5492. Л. 224; Д. 5493. Л. 154.
[204] Там же. Д. 5929. Л. 310 об.
[205] Там же. Д. 5782. Л. 71.

в армию нижних воинских чинов и ратников государственного ополчения. Участие городского самоуправления в помощи семьям призванных в армию регулировалось еще довоенным законом от 25 июня 1912 г. Омской городской думой на заседании 23 июля 1914 г. общее руководство помощью семьям призванных в армию нижних воинских чинов было возложено на особую исполнительную комиссию под председательством гласного думы Г.П. Дроздова, объединившую в своих руках общее руководство всеми функционировавшими при ней организациями и согласовывавшую свою деятельность с другими учреждениями[206]. Ряд медицинских учреждений и более 30 городских врачей согласились оказывать бесплатную медицинскую помощь семьям призванных: городская амбулатория и аптека, а также две частные аптеки бесплатно отпускали лекарства в пределах определенной суммы[207]. Всего к 1 января 1915 г. в особой исполнительной комиссии числилось 2147 призреваемых семей, через год их число увеличилось до 4028 семей[208]. Многие из них получали в соответствии с законом от 25 июня 1912 г. казенные пайки, состоящие из 1 пуда 28 фунтов муки, 10 фунтов крупы, 4 фунтов соли, 1 фунта постного масла в месяц на одного взрослого человека, или деньги, а также, особенно нуждающимся, выдавалось от 2 до 5 руб. в месяц на наем квартиры и отопление[209]. Выдача этих денег производилась с разрешения городской думы за счет благотворительных средств. Всего, по состоянию на 1 декабря 1914 г., на оказание помощи семьям призванных в Омске было отпущено 82604 руб. 35 коп., в том числе из государственной казны 52627 руб. 09 коп., из городских средств 12 тыс. руб. и частных пожертвований 17977 руб. 26 коп.[210]

Особым видом помощи ведали санитарные попечительства, в распоряжении которых находились столовые для бесплат-

[206] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 246. Л. 4.
[207] Там же. Л. 6.
[208] Там же. Л. 32.
[209] *Попов К.* Призрение в Омске семей нижних чинов и ратников ополчения, призванных по мобилизации в 1914 г. // Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 6–7. С. 51.
[210] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 246. Л. 6.

ного отпуска обедов нуждающимся семьям призванных, которые содержались на городские средства. Для семей запасных и ратников ополчения в Омске в августе 1914 г. были открыты 7 бесплатных чайных и две столовые. К 1 декабря 1914 г. содержание столовых обошлось городскому самоуправлению в 15 тыс. руб.[211]

С объявлением в Тобольске мобилизации постановлением городской думы от 21 июня 1914 г. была образована особая городская исполнительная комиссия для обследования состава семей из числа лиц, призванных на военную службу. Впоследствии было образовано городское попечительство, на учете которого находилось около 18 тыс. человек (5875 семей). За это время им было выдано денежных средств на сумму 21448 руб.[212]. В Кургане городской комитет по оказанию помощи семьям нижних чинов был учрежден на заседании городской думы 23 июля 1914 г., при этом гласные ассигновали на пособия семьям призванных 5000 руб. и предоставили бесплатное лечение в городской больнице и отпуск лекарств из городской аптеки[213]. 7 августа городская дума постановила выдавать квартирное довольствие семьям призванных деньгами (3–4 руб. в месяц на наем квартиры и 2–3 руб. на отопление), так как город испытывал трудности в предоставлении им дешевого жилья[214]. Помимо выдачи квартирного пособия городской комитет выдавал казенное пособие, размер которого составлял 3 руб. 54 коп. на взрослого и 1 руб. 77 коп. на ребенка[215]. Наряду с городским комитетом по оказанию помощи семьям нижних чинов активную деятельность в городе в этой сфере проявляли Общество повсеместной помощи пострадавшим на войне солдатам и их семьям, отдел Сибирского общества подачи помощи раненым и больным воинам, отдел вспомоществования бедным семействам поляков, участвовавших в войне[216].

---

[211] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 246. Л. 4, 5.

[212] Краткий отчет о деятельности Тобольского городского попечительства о семьях лиц, призванных на военную службу, за время с 1 июля 1914 года по 1 декабря 1916 года. Тобольск, 1917. С. 14.

[213] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1166. Л. 217; Курганское слово. 1914. 23 июля.

[214] Там же. Л. 216.

[215] Там же. Д. 1239. Л. 99.

[216] *Васильева А.М.* Забытый Курган. Курган, 1997. С. 129.

29 июля 1914 г. в Томске создан городской комитет по оказанию помощи семьям запасных и ратников ополчения. Кроме обследования экономического положения семей запасных и оказания им необходимой материальной помощи, было решено взять на себя заботу о детях-сиротах, оставшихся без надзора и попечения, принять меры к сбору пожертвований, организовать трудовую помощь семьям запасных и с этой целью обратиться в торговые фирмы и общественные учреждения с просьбой, чтобы несложные работы отдавались семьям запасных[217]. На нужды этого комитета из городских средств думой на заседании 2 сентября 1914 г. было ассигновано 100 тыс. руб.[218] К 1 января 1915 г. на попечении Томского комитета по оказанию помощи семьям призванных состояло 3663 человека, включая взрослых и детей[219]. Всего за 9 месяцев (с августа 1914 г. по май 1915 г.) было выдано городского пособия семьям призванных в сумме 43792 руб. 25 коп., казенного – 67944 руб. 49 коп.[220]

В Мариинске с начала войны и до весны 1915 г., по данным городского попечительства, числилось от 186 до 350 семей, которым выдавалось пособие в размере от 2 до 11 руб. на семью в месяц. Средства попечительства составлялись из средств городского бюджета, сборов с различных увеселений и предприятий, а также из пожертвований. Всего в распоряжение попечительства поступило более 2,5 тыс. руб.[221]

В Красноярске на заседании городской думы 28 июля 1914 г. было образовано городское попечительство по призрению семей, призванных нижних чинов, которое за период с августа 1914 г. по май 1915 г. из собственных средств израсходовало 22 947 руб. 75 коп. и из средств казны – 22 934 руб. 38 коп. От казны выдавался паек размером в 2 руб. 03 коп. и на наем квартиры – 2 руб.[222]

---

[217] Известия Томского городского общественного управления. 1914. № 31–32. С. 94.

[218] ГАТО. Ф. Ф-233. Оп. 3. Д. 1181. Л. 101.

[219] Отчет о деятельности городского комитета по оказанию помощи семьям запасных и ратников ополчения за 1914 год // Известия Томского городского общественного управления. 1915. № 1. С. 127.

[220] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 6. С. 19.

[221] Сибирская жизнь. 1915. 10 апр.

[222] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 173. Л. 27об.

Попечительство также выдавало паек из благотворительных средств «гражданским женам» нижних чинов, оказывало школьную помощь в виде снабжения учебными пособиями, трудовую помощь, устраивало детские приюты, биржи труда и др.[223]

В Верхоленске какая-либо помощь солдаткам почти не оказывалась. Образованное попечительство о семьях воинов, из-за отсутствия благотворительных организаций, открыло сбор пожертвований. «Торгующие, которым предложили подписку, поплатились весьма и весьма скупо, чиновники же… усомнились в праве попечительства, с точки зрения закона, на производство такого сбора». В результате, чтобы не попасть под ответственность, попечительство вынуждено было прекратить сбор пожертвований, а собранные деньги «…не знает – возвратить ли жертвователям, сдать ли в какой-либо комитет или раздать нуждающимся»[224].

Многие городские и общественные деятели признавали недостаточность казенного пайка, выдаваемого семьям призванных. Как отмечал красноярский городской голова С.Т. Потылицын, «нужда растет, городские самоуправления, не прибегая к займам, не могут удовлетворять развивающиеся нужды»[225]. Например, в Забайкальской области практически во всех городах на призрение семейств призванных, сверх казенного пайка, предусмотренного законом 25 июня 1912 г., городские власти старались выдавать дополнительные пайки, на которые Верхнеудинское городское самоуправление ассигновало 500 руб., Троицкосавское – 1200 руб., Селенгинское – 36 руб., Баргузинское – 75 руб., Нерчинское – 500 руб., Мысовское – 100 руб., Читинское – 4000 руб., Акшинское – из-за отсутствия денежных средств пожертвования не произвела[226].

К началу 1915 г. органы городского самоуправления начали испытывать недостаток в финансовых средствах, что ограничивало их возможности по оказанию помощи семьям запасных. Курганский городской комитет по оказанию помощи семьям

[223] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 173. Л. 28, 29.

[224] Иркутская жизнь. 1914. 15 сент.

[225] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 6. С. 57.

[226] Там же. 1914. № 11–12. С. 42.

призванных 10 января 1915 г. постановил прекратить выдачу пособия от города лицам, «...вполне обеспеченным материально и могущим обойтись без такового». Таких, по данным комитета, насчитывалось свыше 30 человек[227]. На заседании 10 мая 1916 г. гласные приняли решение прекратить выдачу квартирного пособия «одиноким, вполне трудоспособным солдатским женам»[228].

Барнаульское городское попечительство о семьях запасных нижних чинов также было обеспокоено ослабевшим притоком средств. Количество призреваемых попечительством семей росло с каждым днем. В связи с недостатком средств оно уменьшило в значительной степени размер выдаваемых пособий и обратилось к жителям города с призывом помочь ему в этом деле: «Дайте нам периодические пожертвования, граждане!»[229].

Из-за нехватки денежных средств выдачу пособий в некоторых городах временно прекращали, что вызывало большое недовольство в семьях призванных. Выступления женщин-солдаток, или как их еще называли – «бабьи бунты», – представляли специфическую для того времени форму протеста против войны, тяжелого материального положения, дороговизны жизни и несвоевременной выдачи пособий семьям мобилизованных. Такие выступления проходили в Омске, Тюмени, Барнауле, Бийске Красноярске, Иркутске, но, пожалуй, наиболее массовыми они были в Новониколаевске. 5 июня 1915 г. большая группа солдаток и городских обывателей (примерно 500 человек) собралась у здания городской управы и потребовала у городского головы выдачи пособий[230]. В декабре 1916 г. волнения солдаток в Новониколаевске повторились. Правда, к солдаткам уже присоединились бывшие фронтовики и ратники ополчения[231]. 16 августа 1914 г., по свидетельству секретаря Иркутской городской управы И.И. Серебренникова, в управу «явилось более двухсот солдаток за пособием:

---

[227] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1306. Л. 8.

[228] Известия Курганского городского общественного управления. 1916. № 3–4. С. 57.

[229] Жизнь Алтая. 1915. 16 мая.

[230] *Горюшкин Л.М.* Революционное движение в Новониколаевске в годы Первой мировой войны // Бахрушинские чтения, 1976 г. Новосибирск, 1976. С. 94.

[231] Новосибирск. 100 лет. События. Люди. С. 107.

подняли отчаянный шум, почти бунт, осадили кабинет городского головы, требуя немедленной выдачи пособий»[232].

Одной из примет сурового времени были прибывающие в тыл раненые солдаты. 18 сентября 1914 г. военный министр Сухомлинов издал циркулярное распоряжение, в котором предписывал «всем учреждениям, заведениям и отдельным чинам военного ведомства оказывать полное энергичное содействие в деле оказания помощи раненым и больным воинам, всем учреждениям гражданских ведомств, общественным организациям и частным лицам… помогать друг другу передачей перевязочных средств, медикаментов, инструментов, белья и всего прочего, без всяких формальностей…»[233].

Предполагая, что в Омск могут быть направлены раненые из ближайших к нему распределительных пунктов, городская дума на заседании 26 августа 1914 г. ассигновала на помощь больным и раненым воинам 30 тыс. руб.[234] В Иркутске помощь раненым и больным воинам оказывали, прежде всего, общественные организации (комитет ВСГ, Дамский комитет общества Красного Креста, Общество повсеместной помощи солдатам и их семьям), которые снабжали солдат бельем и выдавали пособие в размере 5 руб. на человека. Городская дума на заседании 19 сентября 1914 г. приняла решение выделить 10 тыс. руб. в фонд ВСГ на помощь больным и раненым воинам, а также ассигновать 35607 руб. на полную организацию госпиталя для раненых солдат[235]. Но уже в начале октября 1914 г. гласными городской думы было принято решение создать особую исполнительную военную комиссию для осуществления задач, связанных с военным временем, которая должна была заменить иркутский комитет Всероссийского союза городов помощи больным и раненым воинам, потому что «…сделал слишком мало и ничего реального не создал…»[236].

---

[232] ГАИО. Ф. 609. Оп. 1. Д. 1. Л. 25.

[233] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5570. Л. 76.

[234] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 246. Л. 5.

[235] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5886. Л. 236об., 237.

[236] Краткий отчет о деятельности Иркутского комитета Всероссийского союза городов помощи больным и раненым воинам с 23 октября 1914 года по 1 февраля 1915 года // Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 11–12. С. 53, 56.

После начала военных действий в июле 1914 г. уже осенью в Сибири появились военнопленные, крупные партии которых концентрировались в городах и селах. К январю 1915 г. военнопленных в Сибири насчитывалось порядка 186 тыс. человек, а к лету того же года их численность достигла максимума – 352 тыс. По состоянию на начало 1917 г. в пределах Омского военного округа находилось около 200 тыс. военнопленных, на территории Иркутского – 136 тыс., частично размещенных соответственно, в 28 и 30 концентрационных лагерях[237]. Зимой 1915–1916 гг. военнопленные распределялись по сибирским городам следующим образом: в Тобольске, Тюмени и Кургане по 5 тыс., Новониколаевске и Омске по 14 тыс., Барнауле – 5,6 тыс., Томске – 5,2 тыс., Канске – 5500, Красноярске – 13 тыс., Ачинске – 2300, Верхнеудинске и Иркутске – по 8 тыс., Троицкосавске – 6,7 тыс., Чите – 32,5 тыс., Сретенске – 11 тыс. человек и т. д.[238] Впоследствии количество военнопленных несколько увеличилось, но незначительно.

С прибытием военнопленных в сибирские города на органы городского самоуправления легла задача по их размещению, но скромный жилищный фонд не был в состоянии дать приют огромному числу военнопленных. Даже крупный город Омск, имевший около 100 тыс. жителей, не мог разместить 14 тыс. пленных, а тем более маленький Сретенск, население которого составляло 7 тыс. человек, а должен был вместить еще 11 тыс. пленных[239].

Из-за недостатка у военного ведомства казарм, пленных размещали в гражданских помещениях (частных домах, городских и общественных зданиях и др.), которые, как правило, не были подготовлены для жилья; в них зачастую отсутствовали печи, нары, клозеты, не были утеплены окна, двери и т. д. Это видно из прошений, которые подавались в органы городского самоуправ-

---

[237] ГАРФ. Ф. 3333. Оп. 3. Д. 575. Л. 3об.; Сибирская жизнь. 1915. 15 апр.

[238] Омский вестник. 1915. 14 апр.; Жизнь Алтая. 1915. 24 апр.; *Греков Н.В.* Германские и австрийские пленные в Сибири (1914–1917) // Немцы. Россия. Сибирь. Омск, 1997. С. 155; Сибирская жизнь. 1915. 10 апр.

[239] *Гергилева А.И.* Военнопленные Первой мировой войны на территории Сибири. Красноярск, 2007. С. 34.

ления. Омский уездный начальник 21 сентября 1915 г. сообщал в управу, что в бывшем ночлежном доме, отведенном для размещения военнопленных, «...неисправны печи, на кухне не работают пароотводы, рамы сгнили, из них вываливаются стекла, двери не обиты кошмой, в одной комнате нет печи»[240]. В Ишиме военнопленные, прибывшие в ноябре 1914 г., были размещены в квартирах, в которых отсутствовали «нары и очаги для кипятка», а также не имелось помещения, приспособленного для столовой, – «люди обедают во дворе»[241].

В связи с тем, что военнопленные по-прежнему прибывали в сибирские города в большом количестве, а помещений для их расквартирования не хватало, некоторые органы городского самоуправления приступали к строительству бараков для пленных на средства, предоставляемые военным ведомством. В Омске в мае 1915 г. на территории бывшей Западно-Сибирской торгово-промышленной и сельскохозяйственной выставки был построен лагерь для размещения военнопленных в количестве 5000 человек, который тоже не смог решить полностью проблему размещения пленных. Поэтому городская управа посчитала необходимым построить для военнопленных дополнительно «бараки-полуземлянки» для 5000 человек, «...так как свободных зданий в городе нет»[242]. 31 марта 1916 г. второй лагерь для военнопленных был построен, причем дополнительно были возведены мастерская, дезинфекционный барак и подведен водопровод[243].

В Тобольске на экстренном заседании городской думы 5 апреля 1915 г. гласными было принято решение о строительстве в Подчувашинском предместье теплых бараков для военнопленных в связи с недостаточным количеством свободных помещений в городе[244]. В Тюмени, по предписанию командующего войсками Омского военного округа, было решено построить лагерь на 10 тыс. военнопленных, оборудованный бараками, кухнями, пекарнями, баней, лазаретом и столовыми[245]. В Барнауле городской

[240] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 248. Л. 242, 274.
[241] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 38. Д. 181. Л. 179.
[242] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 28. Л. 317.
[243] Там же. Ф. 172. Оп. 1. Д. 313. Л. 230–236, 272.
[244] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1276. Л. 169.
[245] Там же. Д. 1277. Л. 126.

управой было получено уведомление о переводе из государственной казны 50 тыс. руб. аванса на постройку за городом бараков для военнопленных[246].

В Томске на заседании городской думы 2 июня 1915 г. было решено построить бараки на 10 тыс. военнопленных за счет отпущенных казной 250 тыс. руб.[247] Осенью 1914 г. Новониколаевское городское управление, в связи с отсутствием в городе свободных помещений для размещения военнопленных, ходатайствовало перед правительством о предоставлении городу безвозвратного пособия в сумме 680 тыс. руб. на постройку бараков для военнопленных и военнообязанных[248]. И уже в январе 1915 г. в городе были построены два барака, которые вмещали по 2000 человек каждый. Строительство обошлось в 17 тыс. руб.[249]

В Красноярске размещение военнопленных проходило неудовлетворительно. Как отмечал современник тех событий: «На краю города у самого военного городка неуклюже приткнулся лагерь военнопленных – несколько десятков, вросших по окна в землю деревянных бараков и 2–3 кирпичных здания… Первая партия "германцев", прибывшая в Красноярск, прошествовала с вокзала в наспех сколоченные бараки в окружении толпы зевак»[250].

Содержание военнопленных сильно сказывалось на состоянии городских финансов: требовались большие средства на строительство бараков, питание, одежду, отопление, обеспечение охраны и борьбу с эпидемическими заболеваниями. Только на расквартирование военнопленных (постройку бараков, приспособление помещений и пр.) за период с осени 1914 г. до середины 1915 г. органы городского самоуправления израсходовали довольно значительные суммы: Тобольск – 19 114 руб., Тюмень – 58 тыс. руб. и еще было ассигновано на лечение 64 514 руб., Курган – 63 тыс. руб., Новониколаевск – 33 473 руб., Томск – 93 162 руб.

---

[246] Жизнь Алтая. 1915. 30 апр.

[247] Известия Томского городского общественного управления. 1915. № 8. С. 40.

[248] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 1–2. С. 24.

[249] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 169. Л. 36.

[250] Цит. по: *Гергилева А.И.* Военнопленные Первой мировой войны… С. 43.

и на лечение около 20 тыс. руб. и т. д.[251] Однако, несмотря на значительные затраты, произведенные городами, многие органы самоуправления не получали причитающиеся им средства, потраченные на нужды военнопленных. Поэтому некоторые города прибегали к заключению обременительных для своих финансов займов. Например, Курганская городская дума на чрезвычайном заседании 29 марта 1916 г. отмечала, что ввиду неудовлетворения Министерством внутренних дел ходатайства городской думы о покрытии государственной казной расходов, произведенных городом по расквартированию воинских частей и военнопленных, «...городская касса в настоящее время поставлена буквально в безвыходное положение»[252].

Чтобы как-то сгладить финансовые затруднения городских самоуправлений, 22 декабря 1915 г. было утверждено решение Совета министров, по которому губернским распорядительным комитетам предоставлялось право на время войны выдавать городским общественным управлениям авансы, предназначенные им за предоставленные помещения для воинских частей и военнопленных, а также квартирные оклады на расходы по отоплению и освещению помещений[253].

В целом следует отметить, что городские общественные управления в Сибири сделали довольно много для приема, расквартирования и обеспечения военнопленных всем необходимым, расходуя на это довольно значительную часть своих финансовых средств.

Первая мировая война, с сопутствующими ей явлениями, поставила перед органами городского общественного управления и такую весьма сложную задачу, как организация помощи беженцам. С июля 1915 г. началась эвакуация беженцев в Сибирь, в сентябре–октябре она достигла максимума, а завершилась в ноябре–декабре того же года. К началу 1916 г. в Западной Сибири беженцев насчитывалось 81,5 тыс. человек, из них в Тобольской губер-

[251] *Клячкин В.Е.* О военнопленных // Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 6–7. С. 41; Известия Томского городского общественного управления. 1915. № 2. С. 105.

[252] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1390. Л. 87.

[253] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 106. Л. 99.

нии – 15 тыс. человек, в Томской губернии – 38,5 тыс., в Акмолинской области – 28 тыс.[254]; в Восточной Сибири – около 5,5 тыс. человек[255]. Эти сведения являются приблизительными, так как по ряду причин количество беженцев постоянно менялось, а их учет был организован неудовлетворительно или даже вообще отсутствовал. В последующее время движение беженцев в Сибирь было незначительным и к тому же, примерно с середины 1916 г., начали создаваться комиссии по их обратному возвращению. Всего к февралю 1917 г. беженцев в Сибири насчитывалось около 80 тысяч человек[256], которых обслуживали 36 комитетов помощи беженцам, действовавших в Сибири, среди которых Омский, Тобольский, Тюменский, Томский, Каинский, Барнаульский, Змеиногорский, Колыванский, Боготольский, Красноярский, Енисейский, Иркутский, Верхнеудинский, Читинский и др.[257] Как отмечал гласный Новониколаевской городской думы Жернаков: «Беженцы – это всероссийская беда, свалившаяся на голову народа, мы должны расхлебывать эту беду, и с толком распределять беженцев, а не как попало»[258].

Летом 1915 г., когда начались массовые перевозки беженцев из прифронтовых губерний, Министерство внутренних дел 30 августа 1915 г. издало закон «Об обеспечении нужд беженцев», который в дальнейшем и определял основное содержание политики «государственного попечения» о беженцах. На основании этого закона 10 сентября 1915 г. при Министерстве внутренних дел было учреждено Особое совещание по устройству беженцев с функциями высшего совещательного органа. В свою очередь,

---

[254] *Большаков В.Н.* Источники пополнения рабочей силы в промышленности Сибири в годы Первой мировой войны // Промышленность и рабочие Сибири в период капитализма: материалы к «Истории рабочего класса Сибири». Новосибирск, 1980. С. 164.

[255] *Шиловский М.В.* Социально-политические процессы в сибирском городе во время Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 г.) // Современное историческое сибиреведение XVII – начала XX вв. Барнаул, 2005. С. 289.

[256] *Нам И.В.* Беженцы // Томск от А до Я: Краткая энциклопедия города. Томск, 2004. С. 29.

[257] ГАТО. Ф. 7. Оп. 2. Д. 7. Л. 8–11.

[258] Цит. по: *Митрич В.Д.* Беженцы в Томской губернии // Омский вестник. 1915. 28 окт.

управляющий МВД направил губернаторам телеграмму, в которой давал указания по поводу помощи беженцам: «содействие со стороны местной власти… должно быть искренним, глубоким и всесторонним. …Власти, как бы ни были они переобременены заботами, вызванных войной, должны помнить, что попечение о беженцах является одной из насущных потребностей момента и одной из первейших задач государственного управления»[259]. Управляющий просил также привлечь к этому делу общественные, земские, городские и сословные учреждения.

Одним из первых решений Особого совещания было введение регулярного «пайкового» довольствия беженцев путем ежемесячной выдачи продовольственного пайка (в некоторых случаях в денежной форме) из расчета в среднем 20 коп. в день на человека[260].

Вопрос о создании особой организации, ведающей делом помощи беженцам, встал впервые перед Омским городским общественным самоуправлением в начале августа 1915 г., с получением известий о том, что в город направляются беженцы. Не найдя возможным создать организацию из наличного состава гласных, дума на своем заседании 3 августа 1915 г. постановила поручить это местному комитету Всероссийского союза городов и Сибирскому обществу помощи раненым воинам[261].

10 августа 1915 г. было созвано собрание представителей различных ведомств и общественных организаций, которое создало постоянную организацию – Омский комитет по оказанию помощи беженцам, в состав которого вошли и представители национальных групп. Комитету с самого начала своей деятельности пришлось встречать беженцев на вокзале, обеспечивать их питанием, оказывать медицинскую помощь, искать жилье и работу[262]. По его инициативе возникли национальные организации: латышская, польская, литовская, эстонская и еврейская, которые должны были обслуживать нужды людей этих национальностей.

---

[259] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 7–9. С. 39.

[260] РГИА. Ф. 1322. Оп. 1. Д. 1. Л. 29.

[261] РГВИА. Ф. 13273. Оп. 1. Д. 105. Л. 65.

[262] Там же.

На вокзале деятельность комитета выражалась в регистрации и организации питания беженцев. Этим делом городской комитет ведал лишь до конца сентября 1915 г., когда впоследствии оно перешло к организовавшемуся на основании закона от 30 августа 1915 г. областному комитету помощи жертвам войны под председательством акмолинского губернатора. За это время, т. е. с 19 августа по 29 сентября 1915 г., было зарегистрировано и оказана помощь питанием на станции Омск 31125 беженцам, из них только 4062 человека остались в Омске, остальные проследовали дальше на восток[263]. В Омске на железнодорожном вокзале каждый беженец получал горячую пищу, хлеб, сахар и чай. Детям до 4 лет выдавалось полпорции от нормы взрослого. К октябрю 1915 г. городским комитетом было организовано 8 питательных пунктов приблизительно на 2200 человек[264]. Питательные пункты в Сибири функционировали также на железнодорожных станциях Новониколаевск, Боготол, Красноярск, Тулун, Иркутск и далее по Забайкальской и Китайской железным дорогам[265].

К концу сентября 1915 г. приток беженцев достиг кульминации. Как отмечалось в одном из донесений, движение беженцев в сентябре приняло характер «великого переселения народов: несметные толпы голодных и полунагих людей движутся на Восток, фактически грабя встречные деревни и увлекая за собою их жителей, увеличивая ими бездомную толпу»[266]. В день через Омск проходило в среднем до 4000 человек[267]. Тобольская городская дума, получив сообщение от Союза городов об эвакуации беженцев в Сибирь, на заседании 19 августа 1915 г. образовала особый комитет помощи беженцам, который принял решение принять 1000 беженцев и выделить на эти цели 300 руб.[268] Но так как в городе уже действовал отдел Сибирского общества подачи помощи раненым и больным воинам и пострадавшим от войны,

[263] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 297. Л. 24.

[264] Всероссийский союз городов. Отчет о деятельности Омского городского комитета помощи беженцам за время с 19 августа 1915 года по 1 января 1916 года. Омск, 1916. С. 2, 13.

[265] РГВИА. Ф. 13273. Оп. 1. Д. 152. Л. 23.

[266] РГИА. Ф. 1322. Оп. 1. Д. 1. Л. 2; Д. 13. Л. 28–29.

[267] Обзор Акмолинской области за 1915 год. С. 11.

[268] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1276. Л. 424.

изъявивший желание принять на себя обязанности по оказанию помощи беженцам, городская дума 27 августа 1915 г. высказалась за упразднение городского комитета[269].

В Томской губернии, куда также устремился поток беженцев, органы городского самоуправления, не ожидавшие такого большого наплыва, оказались первое время не готовыми оказать содействие этим людям. С августа по ноябрь 1915 г. через Томск прошло свыше 25 тыс. человек[270]. С самого начала беженцами в Томске стал заниматься особый комитет под председательством городского головы, организованный на заседании городской думы 2 октября 1915 г., на котором было принято решение выяснить количество беженцев, возможных разместить в Томске и определить приблизительные размеры содержания каждого беженца. Также городская дума постановила просить губернатора о предоставлении аванса на нужды по обустройству беженцев в размере 50 тыс. руб.[271] Но, несмотря на это, беженцы оставались без крова и пищи на вокзалах и под открытым небом, в лучшем случае помещались скученно в самых антисанитарных условиях в тех немногих зданиях, которыми располагали городские власти. Например, гласный Томской городской думы С.М. Богашев отмечал, что «сейчас беженцы помещаются в вагонах без двойной обшивки, только одна печка поставлена и там маленькие дети»[272]. По данным на 28 сентября 1915 г., на станции Томск II в 165 «вагонах-теплушках» размещалось 2469 беженцев, не считая детей[273]. Томский губернатор, осматривая приемный пункт для беженцев, характеризовал его как неудовлетворительный, так как нет никакого медицинского персонала, кроме фельдшера переселенческого пункта. Надзор за больными со стороны фельдшера был, по отзыву губернатора, «преступно небрежным». Находящиеся в больнице пациенты не были обеспечены самым необходимым и находились в «...невыносимо вонючей атмосфере»[274].

---

[269] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1276. Л. 445.

[270] ГАТО. Ф. Ф-7. Оп. 1. Д. 29. Л. 7.

[271] Омский вестник. 1915. 15 окт.

[272] Известия Томского городского общественного управления. 1915. № 12. С. 42.

[273] ГАТО. Ф. Ф-7. Оп. 1. Д. 48. Л. 54.

[274] Деятельность местных организаций // Известия Всероссийского союза городов. 1916. № 24. С. 200.

Вторым крупным регистрационным пунктом в Томской губернии являлся Новониколаевск. 23 сентября 1915 г. городская дума образовала комитет для оказания помощи беженцам, которых к этому времени насчитывалось в городе более 200 человек[275]. К 23 ноября 1915 г. в Новониколаевске осело уже около 4000 беженцев, из которых одна часть размещалась в квартирах горожан, а другая в бараках, без всякого присмотра со стороны врачей[276]. Среди них большое число составляли дети, для которых в мае 1916 г. начал функционировать приют, открытый Татьянинским комитетом и рассчитанный на 25 человек[277]. Всего с 1 августа по 31 декабря 1915 г. через регистрационный пункт в Новониколаевске прошло около 68 тыс. человек[278].

В Барнауле комитет по оказанию помощи беженцам был образован в сентябре 1915 г. под председательством городского головы А.А. Лесневского, который прежде всего занимался размещением беженцев[279]. На заседании городской думы 7 октября 1915 г. было принято решение о реорганизации этого комитета согласно закону от 30 августа 1915 г. в Комитет попечения о беженцах[280]. В Красноярске городской комитет помощи беженцам был образован в 1915 г. как самостоятельная общественная организация при местном отделе Сибирского общества, на попечении которого, по состоянию на февраль 1916 г., состояло 1039 семей[281]. С конца января 1916 г. между комитетом и городским общественным управлением начались «трения», которые привели к созданию нового комитета помощи беженцам на заседании городской думы 16 марта 1916 г.[282]

В Иркутске с началом усиленного притока в город беженцев в конце августа 1915 г. при Иркутском комитете Всероссийского союза городов была образована особая распорядительная

---

[275] Новосибирск. 100 лет. События. Люди. С. 98.

[276] ГАТО. Ф. Ф-7. Оп. 1. Д. 64. Л. 1.

[277] Известия Томского городского общественного управления. 1916. № 6. С. 68.

[278] ГАТО. Ф. Ф-7. Оп. 1. Д. 57. Л. 62.

[279] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 19. Л. 114об.; ГАТО. Ф. Ф-7. Оп. 1. Д. 59. Л. 2.

[280] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 19. Л. 128.

[281] Сибирская мысль. 1916. 2 марта.

[282] Там же. 20 марта.

комиссия, объединившая всё дело призрения беженцев и включившая в свой состав представителей национальных и других организаций. Средства комиссии составлялись из субсидии города в 3000 руб., Главного комитета (1000 руб.) и благотворительных средств (4200 руб.)[283]. Как отмечал гласный Иркутской городской думы И.П. Михайловский: «...в деле призрения беженцев все недочеты объясняются стихийностью их движения, но есть вина и городских управлений, и общественных организаций. В свое время не было принято никаких мер к тому, чтобы организовать передвижение беженцев по сибирской магистрали...»[284].

В течение сентября 1915 г. прилив беженцев в Иркутск шел довольно равномерно. Функционировавшие в городе 7–8 убежищ на 300 человек (сюда включались приюты национальных организаций. – *О.Ч.*) успешно справлялись со своими обязанностями. Но с октября количество беженцев увеличилось, и по состоянию на конец месяца их уже насчитывалось около 2000 человек (а убежищ увеличилось до 18. – *О.Ч.*)[285]. Всего к концу 1915 г. комитетом было зарегистрировано 6387 человек[286].

В связи с новым притоком беженцев и нехваткой помещений 17 ноября 1915 г. Иркутская городская дума приняла решение построить два барака для беженцев вблизи Переселенческого пункта, вследствие чего беженцы будут «находиться недалеко от линии железной дороги и от амбулатории, больницы и бани»[287]. Всего на благоустройство беженцев Иркутским комитетом было потрачено около 38 тыс. руб.[288]

В Нижнеудинске помощь беженцам была организована Дамским комитетом по предложению Петроградского отдела Сибирского общества и Союза городов, так как в городской казне сред-

---

[283] РГВИА. Ф. 13273. Оп. 1. Д. 152. Л. 51.

[284] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6471. Л. 225.

[285] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 10–12. С. 86.

[286] В.С. Беженцы в Иркутске (По данным регистрации Иркутского комитета Всероссийского союза городов) // Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 10–12. С. 32..

[287] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5929. Л. 214.

[288] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 207, 209, 213.

ства на эти цели отсутствовали[289]. В Нерчинске комитет помощи беженцам был образован в сентябре 1915 г., и основной проблемой для него стало размещение прибывающих беженцев, которых насчитывалось около 400 человек. Содержание одного беженца комитету обходилось в 12 руб. в месяц[290].

К концу 1915 г. почти все нуждающиеся беженцы обеспечивались государственными пособиями на продовольствие, размеры которых по Сибири были разные, и прочей социальной помощью. На заседании Бийского комитета по оказанию помощи беженцам 27 октября 1915 г. была установлена ежедневная норма казенного довольствия для беженцев в размере 2 руб. 30 коп. взрослому и 1 руб. 15 коп. – на детей до пятилетнего возраста. Впоследствии, ввиду повышения цен на продукты продовольственный паек был немного увеличен[291]. Тобольский губернатор 1 октября 1915 г. распорядился установить норму продовольственного пайка для беженцев в сельских местностях не выше 6 руб. в месяц для взрослых и 3 руб. в месяц – для детей до 5 лет[292].

С начала 1916 г., особенно после издания Министерством внутренних дел 2 марта 1916 г. «Руководящих положений по устройству беженцев», началось свертывание политики государственного призрения беженцев в сочетании с принуждением их к трудовой деятельности, прежде всего в сельском хозяйстве, вплоть до лишения уклоняющихся государственных пособий[293]. Поэтому с весны 1916 г. правительство распорядилось выдавать пайковую помощь лишь 90 % беженцев, а с осени того же года – только 50 % из них. Более того, нормы выдаваемых пайков, вплоть до конца 1917 г., несмотря на рост цен, оставались для большинства беженцев без изменений.

Свертывание политики государственного призрения беженцев не могло не поставить органы городского самоуправления, ведающие делом помощи беженцам, а также общественные ор-

[289] РГВИА. Ф. 13273. Оп. 1. Д. 152. Л. 50.
[290] Там же. Л. 16.
[291] ГАТО. Ф. Ф-7. Оп. 1. Д. 68. Л. 12.
[292] ГАКО. Ф. 129. Оп. 1. Д. 561. Л. 34.
[293] Законы и распоряжения о беженцах (по 1 апреля 1916 г.). М., 1916. Вып. 2. С. 121, 122.

ганизации в трудное положение. Предпринятое Министерством внутренних дел сокращение ассигнований на оказание помощи беженцам являлось, по словам гласных Омской городской думы, «...завершением создавшейся разрухи». В результате этого могла возникнуть опасность «...появления среди находящихся на попечении местных самоуправлений беженцев голода и эпидемических заболеваний». Отказ же от оказания помощи беженцам со стороны государства, по мнению гласных, связан с увеличением расходов из собственных средств городских самоуправлений на эти цели, и без того недостаточных для удовлетворения насущных нужд местного населения[294]. В Томске губернским совещанием была сокращена смета городского комитета по оказанию помощи беженцам на июль–сентябрь 1916 г. почти по всем статьям. В основном сокращения коснулись продовольственного и квартирного пайков – на 25 %. В результате городской комитет получил на 3 месяца вместо предполагавшихся 52 тыс. руб. только 36 тыс. руб. Ассигнования на медицинскую помощь беженцам уменьшились с 6324 руб. до 610 руб.[295]

Со второй половины 1916 г. резко сократилась работа отдела Всероссийских земского и городского союзов по устройству беженцев, были ликвидированы его подотделы. 4 декабря 1916 г. главным комитетом Всероссийского союза городов было принято решение о ликвидации объединенного отдела по устройству беженцев Всероссийских земского и городского союзов с образованием во Всероссийском союзе городов собственного органа помощи беженцам, что также сказалось на общем состоянии дела по оказанию помощи беженцам, что также сказалось на общем состоянии дела по оказанию помощи беженцам[296].

Таким образом, помощь беженцам, признанная по закону обязанностью государства, на самом деле постепенно перекладывалась на плечи органов городского самоуправления и различных общественных организаций, что, в свою очередь, требовало от них все больших расходов, а финансовых ресурсов для этого не хва-

[294] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 350. Л. 88.
[295] Жизнь беженцев. 1916. № 3. С. 12.
[296] РГВИА. Ф. 13273. Оп. 1. Д. 16. Л. 84, 101.

тало. Лишь в связи с уменьшением числа людей, прибывающих в сибирские города из прифронтовых районов Европейской России, в 1916 г. проблема беженцев не приобрела еще более острого характера.

В целом Первая мировая война с сопутствующими ей явлениями отразилась на всех сторонах деятельности сибирских городов. Глубокий тыл в достаточной мере испытал на себе колоссальное потрясение народнохозяйственной жизни страны. Финансовые затруднения городов переплелись с новыми задачами, возложенными на них военным временем. Растущая дороговизна жизни, граничащая порой с продовольственным кризисом, громадный наплыв беженцев и военнопленных, помощь раненым и больным воинам, призрение семейств призванных воинов, материальное содействие делу обороны страны и многое другое вместе взятое, помимо напряжения финансовых сил городских самоуправлений, потребовали приспособления их к новым формам общественной работы, к признанию того, что органы городского самоуправления не в состоянии в должной мере справиться с неожиданно нахлынувшими задачами.

3.2. Организация работы органов городского самоуправления в хозяйственной и социально-культурной сферах в период социальных катаклизмов (февраль 1917 – первая половина 1918 гг.)

Февральская революция, поставив на первый план решение политических вопросов, тем не менее не прервала хозяйственную деятельность городских самоуправлений, но и не могла не оказать на муниципалитеты значительного влияния. Критикуемые со всех сторон, цензовые гласные стали «с началом революции почти безгласными»[297].

К началу 1917 г. в сибирских городах сложилась сеть предприятий и учреждений, призванных сделать максимально комфортной жизнь в городе. В деле улучшения быта горожан были

[297] *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса…. С. 152.

достигнуты некоторые успехи, но общественность критиковала медленные темпы развития городского хозяйства, ограниченность предпринимаемых муниципальными деятелями мер, недостаточное внимание гласных к проблемам благоустройства, отдаленность муниципалитетов от масс горожан и др.

В период социальных катаклизмов все жизненные процессы претерпевали значительные перемены. В условиях смены государственного строя складывались новые формы социальных отношений, формировался иной политический и культурный опыт населения. Эти изменения, в первую очередь, проявлялись в крупных городах, где сосредоточивались органы власти и управления, концентрировались основные достижения цивилизации.

Особенностью деятельности органов городского самоуправления в межреволюционный период стала необходимость сохранить непрерывность, преемственность в работе городских дум и управ, для избежания расстройства дел и неизбежного закрытия кредитов казначейством в текущих делах государственного и муниципального значения[298]. На заседаниях дум обновленного состава поднимались те же вопросы, что и предыдущими составами: благоустройство города, устройство водопровода, строительство канализации и др. На основе той базы, которая была заложена еще в дореволюционный период, каждый город при активном участии местной демократической общественности и новых составов гласных, стремился по-своему преодолеть политические и экономические трудности, обеспечив качественный рывок в сфере муниципального хозяйства.

Между тем внешняя обстановка для качественного рывка в муниципально-хозяйственной сфере в 1917 г. была неблагоприятной: продолжение войны, рост анархии внутри страны, соперничество политических сил, использовавших проблемы городского хозяйства для зарабатывания политических очков себе и дискредитации оппонентов, повышенные социальные ожидания. Не способствовали успехам в совершенствовании городского хозяйства растущая инфляция, муниципальный финансовый кризис, отсутствие специалистов и квалифицированных рабочих, призванных

[298] ГАРФ. Ф. 1800. Оп. 1. Д. 6. Л. 35.

на войну, приоритет задач, связанных с войной над решением проблем мирного времени, дефицит промышленных товаров и материалов, необходимых для технического совершенствования и ремонта предприятий и учреждений, обслуживавших городское хозяйство.

События Первой мировой войны и Февральской революции оказали негативное воздействие на экономику сибирских городов. Резкое ухудшение экономических показателей в целом по России наглядно демонстрировало падение курса рубля на Лондонской бирже. Если довоенный курс рубля взять за 100, то в конце февраля 1917 г. он составлял 69 коп., а в июне – 56 коп.[299] Поэтому, исходя из своих финансовых возможностей, муниципалитеты пытались не столько развивать, сколько поддерживать, хотя бы на прежнем уровне, те достижения в городском хозяйстве, которые уже имелись.

Ведущие политические силы революционной России в общественной деятельности и муниципальных программах, стремясь привлечь симпатии горожан на свою сторону и заинтересовать общественно-активные сил, делали акцент, прежде всего на «углублении революции», а не на конструктивной работе для скорейшего восстановления и дальнейшего развития городского хозяйства в интересах широких демократических слоев населения.

В условиях «февральского демократического режима» 1917 г. в деятельности городских управлений ярче проявились негативные черты политики муниципализации: многие городские предприятия становились убыточными. Экономия средств в течение ряда лет на благоустройстве и текущем ремонте муниципальных предприятий оборачивалась обветшанием и постепенным развалом. Поэтому городским управам в 1917 г. в деле развития городского хозяйства приходилось придумывать свои пути для реализации задуманного, которые во многом зависели от имевшихся у города ресурсов.

Несмотря на сложное экономическое положение сибирских городов, многие из них старались, в силу своих финансовых возможностей, уделять внимание развитию городского хозяйства.

[299] *Дмитриенко Н.М.* Сибирский город Томск в XIX – первой трети XX века… С. 178.

Водоснабжение в небольших городах Сибири находилось в плачевном состоянии. В межреволюционный период эта ситуация нисколько не изменилась, а в некоторых местностях даже ухудшилась. Революция 1917 г. застала Иркутскую городскую думу озабоченной острыми проблемами, связанными с водоснабжением, проведением электричества, в первую очередь на окраины города. Еще в 1915 г. был сформирован проект сооружения водопроводных линий для жителей Глазковского предместья, но из-за отсутствия денег он так и не был реализован[300]. В Березове воду жителям доставляли водовозами и «черпают ее у самой пристани или где заблагорассудится, а также и скотский водопой городом не отмежован»[301]. Единственным источником водоснабжения в Бийске являлась река Бия, «очень загрязненная», причем не было ни водопровода, ни фильтров[302].

В тех сибирских городах, где существовали электрические станции, водопроводы и ассенизационные обозы, повышалась плата за их услуги. В Барнауле, например, городская дума 13 ноября 1917 г. приняла решение увеличить плату за воду из городских колодцев с 10 коп. до 20 коп. за бочку[303]. В Тобольске была увеличена плата за пользованием водопроводом до 1 коп. за три ведра (ранее 1 коп. за 4 ведра. – *О.Ч.*). В результате этого, в городской смете на 1917 г. доходы по статье «Поступления от эксплуатации водопровода» увеличились, по сравнению с 1916 г., и составили 7790 руб.[304] Также произошло повышение стоимости на электроэнергию с 40 до 50 коп. за кВт/ч. и услуги ассенизационного обоза[305]. В Кургане на заседании городской думы было принято решение об увеличении платы за электричество в 1917 г. с 40 до 50 коп. за кВт/ч[306]. Увеличение цены было связано, прежде всего, с повышением стоимости на уголь.

Но несмотря на увеличение стоимости на электроэнергию, некоторые города из-за нехватки топлива в начале 1917 г. часто

[300] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5926. Л. 185об.; Единение. 1917. 7 окт.
[301] ГУТО ГА. Ф. И-152. оп. 50. Д. 6. Л. 52.
[302] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 9. Д. 10. Л. 25.
[303] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 213об.
[304] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 21. Л. 118.
[305] Там же. Л. 118, 118об.
[306] Там же. Д. 22. Л. 8об.

оставались без света. Так, Иркутская городская дума старалась выделять средства на заготовку угля для городской электрической станции, который из-за транспортного коллапса поступал с запозданием[307]. В декабре 1917 г. на общем собрании граждан Глазковского предместья был поставлен вопрос перед городской управой об улучшении уличного освещения, т.к. отсутствовали фонари, «благодаря их порче, а остальные горят не всю ночь». В ответ на это, по словам заведующего освещением в Глазково Радневского «поддерживать полное освещение во всём предместье не представляется возможным за отсутствием на иркутском рынке не только новых фонарей керосино-калильного освещения, но и принадлежностей к ним. Неполное горение существующих фонарей было установлено по распоряжению городской управы в целях экономии керосина»[308]. В целях экономии топлива на освещение Новониколаевское городское народное собрание 1 июля 1917 г. на основании постановления Временного правительства приняло распоряжение о переводе часов повсеместно на 1 час вперед[309].

Для поддержания в должном виде санитарного состояния Иркутска на заседании 28 марта 1918 г. городская дума приняла решение увеличить расценки на услуги ассенизационного обоза. Начиная с 1916 г. стоимость этих услуг постепенно повышалась, по сравнению с 1915 г. – сначала на 20, потом на 50 %, затем в 1917 г. еще на 97 %, и в 1918 г. увеличение произошло на 78–129 %[310]. Бийск к началу 1917 г. не имел собственного ассенизационного обоза, вследствие чего, уборка нечистот производилась самым примитивным способом – частными ассенизаторами, не успевавшими обслуживать нужды города. Поэтому томский губернатор ходатайствовал перед Междуведомственным совещанием 22 марта 1917 г. о предоставлении городскому самоуправлению безвозвратного пособия в размере 20 тыс. руб. на оборудование ассенизационного обоза из 12 бочек (11 тыс. руб.) и устройство 12 буровых колодцев (9000 руб.)[311].

---

[307] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 418. Л. 468.
[308] Там же. Д. 549. л. 6.
[309] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 240. Л. 17.
[310] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 549. Л. 64.
[311] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 9. Д. 10. Л. 25.

31 мая 1917 г. енисейский губернский комиссар Временного правительства ходатайствовал перед Междуведомственным совещанием о предоставлении Ачинской городской управе единовременного пособия на оборудование ассенизационного обоза в размере 420 руб.[312] Красноярская городская управа также выделила 4276 руб. на расширение городского ассенизационного обоза[313]. В связи с плохой санитарной обстановкой в Березове собрание уполномоченных на заседании 29 мая 1917 г. постановили приобрести 3 новых лошадей в связи с падежом скота в городе[314].

Благоустройство в период социальных катаклизмов оставалось одним из направлений в деятельности городских управ, несмотря на то, что в 1917 г. в связи с чрезвычайными трудностями военного времени и серьезными инфляционными процессами расходы по этой статье во многих городах Сибири либо остались на прежнем уровне, либо были уменьшены. На выделяемые средства органы городского самоуправления пытались проводить работы по озеленению города, освещению главных улиц, проведению в порядок колодцев сточных вод и проток. На заседании Иркутской городской думы 15 сентября 1917 г. комиссия по улучшению улиц, бульваров и площадей представила проект «урегулирования реки Ушаковки и строительства железобетонного моста через нее», который был составлен военнопленным офицером инженером гидротехником Гамбургером[315]. Также в ряде сибирских городов осуществлялась работа по озеленению в связи с возникшей необходимостью возобновления лесопосадок, поскольку из-за дефицита топлива население вырубало деревья на дрова[316]. Но в 1917 г. муниципалитетам всё сложнее становилось поддерживать чистоту на улицах из-за нехватки рабочих рук и лошадей.

Многие городские самоуправления, несмотря на революционные события, продолжали уделять внимание развитию противопожарной службы и предотвращению пожаров. В начале мая 1917 г. в Барнауле произошел один из самых крупных пожаров

[312] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 9. Д. 10. Л. 83.
[313] Там же. Л. 84.
[314] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 6. Л. 56.
[315] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 98. Л. 80.
[316] История общественного самоуправления в Сибири… С. 221.

за всю историю города. Огнем были уничтожены около 60 кварталов, городские и общественные здания, в том числе городская управа, казначейство, городская библиотека, телефонная, электрическая и водопроводная станции, учебные заведения и др. Без жилья остались 3120 семей, или около 20 тыс. человек (из 56-тысячного населения города), в огне погибло 34 человека. Убытки от пожара составили около 30 млн рублей[317]. Окружным судом была создана особая комиссия для выяснения причин пожара, арестовано около 200 человек по подозрению в поджогах и мародерстве. Совет рабочих и военных депутатов открыл 11 пунктов по раздаче пищи пострадавшим и взял на учет запасы продовольствия[318].

Население Барнаула не осталось в беде один на один. Например, из Томска прибыл санитарный отряд, из Новониколаевска – поезд с продовольствием и 300-ми кроватями, МВД выделило 200 тыс. руб., Всероссийский союз городов предоставил ссуду в 300 тыс. руб. и медикаменты, а Государственный банк заем в 970 тыс. руб. 19 мая 1917 г. был проведен сбор средств в пользу сгоревшей библиотеки, 22 мая – День книги, в ходе которого горожане собрали 3 тыс. томов и 711 руб. Погорельцы получили по 300 руб.[319] При этом в обстановке социального катаклизма в решение данной проблемы включились как органы городского самоуправления, так и новый орган – Советы рабочих и солдатских депутатов. В частности, Барнаульский Совет рабочих и солдатских депутатов издал приказ, по которому взял на себя организацию столовых, хлебопекарен, доставку продуктов и их распределение между пострадавшим населением и обратился за помощью к другим Советам Сибири[320].

Надо отметить, что такие сильные пожары в сибирских городах были редким явлением, но именно они оставляли огромный след в последующей истории города. Поэтому для предупреждения пожаров Барнаульская городская дума на заседании 13 нояб-

---

[317] Барнаульская городская Дума… С. 172; Борьба за власть Советов на Алтае… С. 48.

[318] Барнаульская городская Дума… С. 172.

[319] Борьба за власть Советов на Алтае… С. 48.

[320] *Сидоренко С.А.* Февральская буржуазно-демократическая революция… С. 238.

ря 1917 г. рассмотрела решение городского народного собрания, принятое еще в июне 1917 г. о запрете строительства в городе деревянных зданий. В этой связи технический отдел городской управы с 1 октября прекратил выдачу разрешений на деревянные постройки. Но так как некоторые жители уже заготовили материал для строительства, городская дума приняла постановление отложить до 1 апреля 1918 г. действие данного постановления[321]. Однако не только в Барнауле здания были деревянными. Это было характерно как для губернских, так и для малых городов Сибири. В Бийске, например, в годы Первой мировой войны было около 9000 жилых строений, из которых только чуть более 150 были каменными и более 3000 – крытых железом[322]. В Таре к 1917 г. насчитывалось более 1500 жилых строений, большинство из которых были деревянными и всего 20 жилых каменных и полукаменных домов[323].

Таким образом, в период социальных катаклизмов городские власти из последних сил пытались следить за противопожарной обстановкой в городах и содержать пожарные команды в рабочем состоянии, несмотря на нехватку финансовых средств.

После Октябрьской революции 1917 г. финансово-экономическая база органов городского самоуправления, как важный фактор его эффективного функционирования, «уплывала у него из-под ног». Конфискация предприятий, снижение налогооблагаемой базы, падение финансового благосостояния городов способствовали кризису системы займов.

Приход к власти большевиков непосредственно не оказал существенного негативного влияния на ситуацию в сфере городского хозяйства. Гораздо больший вред нанесло муниципально-хозяйственному делу политическое противостояние между большевиками и их противниками, в которое оказались втянутыми городские рабочие и служащие. При этом значительная часть служащих не приняла власть ВРК и объявила забастовку. Так же, с

---

[321] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 192об.-193.

[322] РГИА. Ф. 1290. Оп. 5. Д. 246. Л. 19.

[323] *Гончаров Ю.М., Ивонин А.Р.* Очерки истории города Тары конца XVI – начала XX вв. Барнаул, 2006. С. 149. URL: http://new.hist.asu.ru/biblio/tara/107-116.html (дата доступа 19.02.2007 г.).

помощью городских рабочих, взявших управление городскими предприятиями в свои руки, удалось не допустить окончательного развала различных отраслей городского хозяйства.

Факторами, повлиявшими на ситуацию в сфере городского хозяйства в 1918 г., стали перестройка большевиками системы органов управления городским хозяйством, организационная и структурная неопределенность, свойственная революционному периоду. В первые месяцы власти большевики не имели четкой концепции относительно ближайших перспектив и направлений развития муниципального хозяйства, ясно сформулированных подходов в организации управления в муниципальной сфере. В условиях политического, а затем и вооруженного противостояния задачи развития муниципального хозяйства отходили в сторону, первостепенным стало сохранение имевшихся достижений в хозяйственной сфере и приближение их к демократическим слоям населения. При рассмотрении муниципально-хозяйственной деятельности большевиков следует учитывать слабость их властных позиций в конце 1917 – начале 1918 гг., сохранявшийся с дооктябрьских времен в рядах партии определенный плюрализм мнений по практическим вопросам в рамках разделяемой всеми идеологии, противоречивость законодательных основ муниципальной деятельности и предоставленную центром самостоятельность в решении местных вопросов.

В процессе установления власти Советов и передачи дел из рук городских дум Советам новые органы власти стали более активно заниматься вопросами городского хозяйства. Директивы и указания советского правительства и его центральных органов помогли Советам преодолеть нерешительность в овладении народным хозяйством. В начале 1918 г. в Омске, Барнауле, Красноярске и других городах Сибири постепенно стали возникать хозяйственные органы Советов (Советы народного хозяйства. – *О.Ч.*), которые всё решительнее вмешивались в экономическую жизнь городов. Используя силовые методы, Совет городского хозяйства совместно с Советами смог достаточно быстро создать финансовую базу для своей деятельности. Так, например, 23 ноября 1917 г. СНК рассмотрел проект декрета об отмене частной собственности на городские недвижимости, который, правда, окон-

чательно был принят ВЦИКом лишь 20 августа 1918 г.[324] Но, несмотря на это, декрет был направлен на места, в связи с чем Барнаульская городская дума на заседании 31 декабря 1917 г., рассмотрев этот декрет, после некоторых дебатов гласных приняла решение оставить его без рассмотрения, так как городская дума не признаёт власть Советов и поэтому «обсуждение не может иметь практического значения»[325].

Весной 1918 г. в Тобольске новой властью был создан губсовнархоз, который взял под контроль фабрики и заводы, запретил самовольно прекращать производство, а также организовал управление национализированными предприятиями и налаживанию разрушенного городского хозяйства[326].

Еще после февральских событий в Петрограде 29 марта 1917 г. Томская организация РСДРП, оставаясь на позициях условной поддержки Временного правительства, по настоянию большевиков выдвинула требование национализации транспорта, предприятий по производству топлива и других предприятий, «имевших общегосударственное значение»[327]. В первые дни советской власти в руки Советов перешли все бывшие так называемые казенные предприятия, например, железнодорожная магистраль, Анжерские каменноугольные копи и др. В Барнауле в феврале 1918 г. местный Совет произвел национализацию частных банков и пимокатных мастерских. В Омске, Красноярске, Новониколаевске были национализированы все частные типографии, частные железные дороги, пароходства по Енисею, Ангаре и т. д.[328]

В Красноярске особый упор был сделан на национализацию крупных индустриальных и горнорудных предприятий. Эта задача была возложена на губернский Совет народного хозяйства (губсовнархоз). На заводах, рудниках и фабриках вводилась единая система управления – комиссар губсовнархоза, представители от рабочего и технического персонала.

---

[324] *Баева Л.К.* Социальная политика Октябрьской революции (октябрь 1917 – конец 1918 гг.). М., 1977. С. 127.

[325] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 292-293.

[326] Борьба за власть Советов в Тобольской (Тюменской) губернии… С. 22.

[327] Октябрь в Сибири. Хроника событий… С. 39.

[328] Октябрь в Сибири. Хроника событий… С. 257; *Сафронов В.П.* Октябрь в Сибири… С. 545, 548.

В Иркутске новой властью были национализированы стекольный и чугунный заводы. В январе 1918 г. городской думой был поднят вопрос о занятии банка Е. Медведниковой военными силами Совета с целью его национализации. Но так как этот банк был городским, а не частным или акционерным, то по декрету Совета народных комиссаров, как замечал заместитель городского головы К.П. Турицын, «он не может быть национализирован»[329].

Томская городская дума на своем заседании 28 февраля 1918 г. приняла решение о переходе электрической станции в пользу города по договору с товариществом электрического освещения. Но Совет рабочих и солдатских депутатов постановил объявить имущество и капиталы товарищества в сумме 290 тыс. руб. народным достоянием и передать его в руки городского самоуправления под контролем фабрично-заводского комитета[330].

В декабре 1917 г. в Омске был создан городской Совет народного хозяйства, на который в первое время были возложены задачи перевода промышленности на мирное строительство и проведения в жизнь контроля над производством и распределением. Он подчинил своему контролю местное отделение Госбанка, затем 10 января 1918 г. его национализировал. Также были национализированы телефонная сеть, почта, телеграф, типографии и ряд других частных предприятий[331].

Реквизиция и национализация предприятий, получившие распространение с установлением власти Советов с начала 1918 г., были отменены летом 1918 г., когда Временное Сибирское правительство объявило о восстановлении прав владельцев предприятий, домовладений, земли, национализированной Советами. Но никакой компенсации от потерь предприниматели, кроме ссуд, не получили, поэтому промышленное производство находилось, по выражению одного из современников, «в глубокой летаргии»[332].

Нехватка средств на эксплуатацию предприятий дошла до того, что Советы стали обращаться не в губернский центр, а не-

[329] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 523. Л. 44об., 46.

[330] ГАТО. Ф. 96. Оп. 1. Д. 16. Л. 105–106.

[331] *Клеткин Е.Д.* Борьба за установление Советской власти в Омске и области март 1917 – май 1918 гг. Омск, 1957. С. 27, 30.

[332] ГАТО. Ф. 151. Оп. 1. Д. 4. Л. 9, 17–18.

посредственно в Москву. Так, 30 марта 1918 г. Минусинский исполком сообщил в центр, что в уезде «настал острый финансовый кризис». Извещалось, что советская власть уже 4 месяца как установилась, но всё это время она испытывает нехватку денежных средств: «Закрываются школы, больницы, голодают солдаты. Умирают молодые, неокрепшие Советы». В Красноярске, как отмечали исполкомовцы, денег не дают. Всего Минусинск просил у Москвы 5 млн руб.[333]

Поэтому, несмотря на отдельные положительные шаги большевиков, в экономике региона нарастал кризис. Нехватка сырья и оборотных средств приводила к остановке предприятий. Неопытные управленцы также вносили хаос в организацию производства. К середине 1918 г. большинство заводов и фабрик Сибири работало с перебоями, а до трети населения городов можно было считать безработными.

Для защиты интересов трудящихся Советы создавали юридические комиссии, отдел по нормированию зарплаты и рабочего дня, выделяли комиссии для организации профессиональных союзов. Во многих городах Сибири на протяжении всего 1917 г. решался вопрос об установлении 8-часового рабочего дня, в частности, в Новониколаевске, Верхнеудинске, Барнауле, Таре, Енисейске, Иркутске, Якутске и ряде других[334]. Под давлением рабочих исполком Курганского Совета рабочих и солдатских депутатов 18 марта 1917 г. на своем заседании вынужден был рассмотреть вопрос о введении 8-часового рабочего дня на заводах и об увеличении заработной платы. В результате была организована комиссия для переговоров с промышленниками (комиссариат труда), которую возглавил прапорщик М.Н. Петров (Буров)[335]. 17–18 апреля продолжалась забастовка плотников, работающих по найму городской управы, требовавшие введения 8-часового рабо-

[333] *Мармышев А.В., Елисеенко А.Г.* Гражданская война в Енисейской губернии… С. 22.

[334] Жизнь Алтая. 1917. 9 апр.; *Баталов А.Н.* Борьба большевиков за армию в Сибири. 1916 – февраль 1918. Новосибирск, 1978. С. 89–90; Октябрь в Сибири. Хроника событий… С. 38; Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии… С. 31–32.

[335] *Глебов С.С.* Победа Советской власти в Южном Зауралье. С. 55.

чего дня. Курганская городская управа вынуждена была удовлетворить их требования с сохранением прежней зарплаты[336]. Якутский комитет общественной безопасности по требованию большевиков принял 8 марта 1917 г. постановление о введении в Якутской области 8-часового рабочий день[337]. 29 марта Омский Совет рабочих и военных депутатов под угрозой объявления рабочими забастовки принял постановление о введении 8-часового рабочего дня[338]. Иркутский Исполнительный комитет общественных организаций 13 марта 1917 г. под давлением рабочих ввел 8-часового рабочий день на всех предприятиях губернии, работавших «на оборону»[339]. 15 марта Томский Комитет общественной безопасности под давлением Совета солдатских депутатов вынужден был принять меры по введению 8-часового рабочего дня предприятиях губернии[340].

Из-за экономического кризиса в стране зарплата рабочих оставалась на низком уровне и ее рост часто не успевал за инфляцией. Зарплата рабочих в Омске была чрезвычайно низка. В июле 1917 г. средний заработок квалифицированного рабочего составлял 3 руб. 32 коп. в день, а чернорабочего – 1 руб. 54 коп. Зарплата женщин составляла 1 руб. 20 коп.[341] Служащие Омского Отдела постройки электрического освещения и трамвая в августе 1917 г. подали заявление в городскую управу, в которой требовали увеличения заработной платы, так как «жизнь за последние три года вздорожала на 300 % и более, а наши оклады остаются на уровне мирного времени»[342]. 13 октября 1917 г. Омская городская дума заслушала доклад комиссии, проверявшей прожиточный минимум, выработанный профсоветом и положенный в основу требований бастующих металлистов. Для того чтобы прожить семье из 4 человек, было необходимо 296 руб. 80 коп. в год или 8 руб. 12 коп. в день. Городская дума и Совет рабочих и солдатских де-

[336] ГУТО ГА. Ф. 512. Оп. 1. Д. 57. Л. 115–116.
[337] Октябрь в Сибири. Хроника событий… … С. 20.
[338] *Клеткин Е.Д.* Борьба за установление Советской власти в Омске… С. 11.
[339] РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 1250. Л. 92.
[340] Сибирская жизнь. 1917. 18 марта.
[341] *Фабричный А.В.* Борьба за Советы. 1917–1918. Омск, 1942. С. 28.
[342] ГИАОО. Ф. 172. Оп. 1. Д. 266. Л. 274.

путатов признали требования стачечников основательными и поручили городской управе воздействовать на владельцев предприятий, а в случае их отказа применить секвестр предприятий[343]. В Барнауле городская дума по настоянию гласных большевиков приняла решение об увеличении окладов наиболее низкооплачиваемым категориям городских служащих[344].

В Тюмени на чрезвычайном заседании городской думы под давлением рабочих было удовлетворено требование Совета рабочих депутатов об увеличении зарплаты рабочим электрической станции и установлении контроля рабочих над действиями администрации в вопросах найма и увольнения с работы[345]. Согласно данным, в марте–апреле 1917 г. сибирские рабочие добились определенного повышения зарплаты на ряде крупных предприятий в среднем на 25–150 %, в городах – на 15–50 %[346].

В некоторых городах Сибири в целях борьбы с безработицей Советы (иногда вместе с Военно-революционными комитетами или органами правительственной власти) организовывали биржи труда, бюро найма и др. В частности, в городах с населением более 50 тыс. человек, по закону от 19 августа 1917 г., учреждались биржи труда, которые основывались на принципах паритетности, нейтральности и бесплатности ее услуг. В Иркутске, например, при посредничестве городского общественного управления биржа труда была открыта только 1 ноября 1917 г., услуги которой были бесплатными[347]. По данным биржи труда, с декабря 1917 г. по апрель 1918 г. только в четырех городах Западной Сибири: Омске, Томске, Новониколаевске и Барнауле – было зарегистрировано 13 335 безработных[348]. Поэтому временной мерой борьбы с безработицей явилась организация общественных работ в городах. Тюменская городская дума постановила учредить «по-

[343] Летопись газетных статей. Хроника событий 1917 года в г. Омске. Омск, 1977. С. 78.

[344] Голос труда. 1917. 23 сент.

[345] ГУТО ГА. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 1. Л. 101-102.

[346] *Зольников Д.М.* Рабочее движение в Сибири в 1917 г. Новосибирск, 1969. С. 192–194; *Он же.* Рабочие Сибири в годы Первой мировой войны и Февральской революции. Новосибирск, 1982. С. 149.

[347] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 252.

[348] ГАРФ. Ф. 382. Оп. 1. Д. 117. Л. 206.

средническое между капиталом и трудом учреждение, имеющее своей целью путем указания рабочим свободных мест и нанимателям – свободных рабочих, сблизить спрос на труд и предложение труда и облегчить, таким образом, заключение сделки между ними»[349]. Но из-за «слабости» финансов городская власть не могла эффективно решать вопросы труда и заработной платы. Поэтому спешно созданная в Омске биржа труда на основании постановления Совета рабочих и солдатских депутатов 8 декабря 1917 г. в целях борьбы с безработицей, действовала пассивно[350]. Красноярский Совет рабочих и солдатских депутатов вместо биржи имел в своем составе рабочий и солдатский отделы, комитет контроля и охраны железной дороги, комиссии по охране труда[351].

Одной из главных проблем сибирских городов оставалась антисанитария, которая крайне негативно сказывалась на здоровье населения. Ситуация усугублялась наплывом беженцев, многие из которых уже были больны и являлись носителями заболеваний. Высокая смертность среди населения, плохие санитарно-гигиенические условия, – это то, что досталось новой власти от самодержавной России. Так, например, согласно данным ведомости губернских врачебных инспекторов Томской губернии за апрель 1917 г., смертность среди населения от инфекционных болезней составила в Томском уезде 26 человек, Барнаульском – 33, Бийском – 5, Змеиногорском – 4, Кузнецком – 9, Мариинском – 3 и Каинском – 4[352].

В городах не хватало лекарств, на службу в армию призывались единственные врачи-специалисты, которые были нужны в городе. В частности, член Иркутской городской управы С.К. Лейбович на заседании 8 марта 1918 г. отмечал, что в городе растет спекуляция лекарствами и поэтому необходимо немедленно приступить к разработке вопроса об изъятии дела снабжения и распределения медикаментов из частных рук в ведение городского самоуправления[353].

---

[349] ГАТО. Ф. Р-180. Оп. 1. Д. 9. Л. 8–10, 18.
[350] Летопись газетных статей… С. 47.
[351] *Бабикова Е.Н.* Двоевластие в Сибири. Томск, 1980. С. 118.
[352] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 9. Д. 15. Л. 25.
[353] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 523. Л. 141.

Необходимо отметить, что Временное правительство достаточно серьезно относилось к финансированию противоэпидемических мероприятий городов в связи с началом в них весенних эпидемий. В частности, в апреле 1917 г. в распоряжение Иркутского губернатора Временное правительство из средств Противочумной комиссии выделило на содержание 120 кроватей в «заразных бараках» 2980 руб. 64 коп., которые располагались на ст. Тайшет (10 мест), Тулун (30 мест), Зима (20 мест), Черемхово (20 мест) и др.[354] Также Балаганскому городскому управлению было выделено на содержание 10 мест в «заразных бараках» ежемесячно 279 руб. 50 коп.[355]

Летом 1917 г. для Иркутска было предусмотрено строительство «заразных» бараков на 200 мест, химико-бактериологической лаборатории, камеры, бани, ассенизационного обоза и ручной прачечной[356]. В сентябре перед Иркутским городским самоуправлением встал вопрос о временном закрытии городской санитарно-гигиенической лаборатории, что было вызвано обстоятельствами переживаемого времени, способствовавшими сокращению работы лаборатории. Как отмечалось в докладе медико-санитарного бюро, «Систематическое лабораторное исследование питьевой воды не получило большого развития и в общем, до городского водопровода, настоятельной необходимости не представляет. Обследование пищевого рынка и борьба с фальсификацией может иметь в настоящее время лишь весьма ограниченное практическое значение». Таким образом, в денежном выражении это сокращение произошло с 8 тыс. руб. до 2–2,5 тыс. руб.[357]

15 ноября 1917 г. Иркутский военный госпиталь передал городской управе 1 барак на 50 кроватей для больных брюшным тифом горожан. Управа оплачивала из своих средств содержание больницы и работу обслуживающего персонала (сестер и сиделок)[358]. Но всё это было полумерой, и органы городского самоуправления фактически оказались не в состоянии коренным образом улучшить ситуацию с санитарным состоянием.

[354] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 9. Д. 10. Л. 7.
[355] Там же. Л. 3.
[356] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 5. Л. 134.
[357] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 103. Л. 43.
[358] Там же. Д. 96. Л. 285.

В Омске за время войны население почти удвоилось. С прибытием в город пришлого населения значительно увеличилась заболеваемость инфекционными болезнями. Несмотря на то, что инфекционное отделение городской больницы было расширено на 15 мест и даже было занято венерическое отделение, мест не хватало и «сыпнотифозных» больных приходилось держать в частных домах. После того как весной 1917 г. в Иртыше и Оми была обнаружена брюшно-тифозная палочка, было принято решение о необходимости проведения водопровода на окраины города с увеличением числа водоразборных будок[359].

Санитарное состояние существовавших частных бань в Омске также было крайне неудовлетворительным, так как в них из-за недостатка прачечных ежедневно стирали белье до 200 нижних чинов. Поэтому для локализации вспышек инфекционных болезней городом была намечена постройка прачечной с большой дезинфекционной камерой (57 тыс. руб.), двух народных бань (120 тыс. руб.), замощение дороги к свалкам (99 тыс. руб.) и др.[360]

В мае 1917 г. Междуведомственное совещание при рассмотрении ходатайств общественных учреждений об отпуске пособий на противоэпидемические мероприятия утвердило ходатайство Минусинского городского самоуправления об отпуске пособия в размере 20 тыс. руб. на достройку и оборудование «заразного барака» на 25 мест и 5 тыс. руб. – на устройство постоянной дезинфекционной пароформалиновой камеры[361]. В июне Ачинску было предоставлено пособие на противоэпидемические мероприятия в размере 5820 руб.[362] Томску было выделена сумма в размере 100 тыс. руб. на содержание «заразного барака» на 200 мест[363].

10 мая 1917 г. Тобольская городская санитарная комиссия на заседании обновленной городской думы представила доклад о санитарном состоянии в городе. В связи с тем, что в новой думе присутствовали 24 представителя от общественных организаций и только 14 гласных «старой» думы, гласные приняли единоглас-

[359] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 9. Д. 10. Л. 13, 17об.
[360] Там же. Л. 17об.–18об.
[361] Там же. Л. 57об.
[362] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 9. Д. 10. Л. 83.
[363] Там же. Л. 79об.

но те предложения, которые представил городской санитарный врач: «открыть безотлагательно оспопрививательные пункты и ночные дежурства врачей и фельдшеров, увеличить городской врачебный персонал, строительство подъездных путей к местам свалки нечистот и обратиться к населению с воззванием о приведение усадеб и улиц в порядок» и выделить на проведение этих мероприятий 200 тыс. руб.[364]

Революционные события 1917 г. стали стимулом для развития деятельности городов в сфере здравоохранения. Февральская революция привела к обострению старых проблем, вызванных тяготами военного времени, а также поставила новые вопросы, которые ранее не обсуждались, но теперь потребовали осмысления. Важнейшим стал вопрос об организации управления медико-лечебным делом. При Временном правительстве был создан Центральный врачебно-санитарный совет, на местах создавались губернские и уездные советы.

Февральская революция ознаменовалась более широким, чем раньше, привлечением к делу управления сферой здравоохранения широких общественных сил. Пришедшие в городские управления в 1917 г. общественные деятели занялись разработкой широкого списка мер в деле развития в городах сферы медицины. За первые несколько месяцев существования демократических дум каких-то очевидных достижений новые гласные добиться не успели, сильно мешала нехватка финансовых средств. Но именно в 1917 г. в практической деятельности городов в сфере здравоохранения были приняты такие принципы, как всеобщность, бесплатность, доступность. Нужды медицины стали рассматриваться не как сфера благотворительности и бюджетного финансирования «по остаточному принципу», а как важнейшие общие функции муниципалитетов и государства.

При Томском комитете общественного порядка и безопасности был создан временный отдел здравоохранения. В мае 1917 г. во время реорганизации органов городского самоуправления этот отдел был передан исполнительному комитету Томского городского народного собрания. Кроме того, была проведена реорганизация Врачебно-санитарного совета Томска, возникшего еще

[364] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 21. Л. 215об.

до революции, в состав которого вошли все врачи города, представители младшего медицинского персонала и больничной прислуги, представители городского народного собрания, некоторых других ведомств, инженеры и архитекторы. Сам Врачебно-санитарный совет был поделен на секции и получил собственный бюджет[365].

Наряду с успехами, в сфере городской медицины были и недостатки. В межреволюционный период большой проблемой для городских властей стала нехватка денежных средств не только на содержание медицинских учреждений, но и на оплату работы персонала. Как следствие, в это время неоднократно медицинским персоналом поднимался вопрос о повышении платы за лечение. В частности, в Томске городскими властями было решено повысить плату для состоятельных горожан, служащих коммерческих и общественных организаций, обращавшихся за медицинской помощью. Бедные больные лечились бесплатно, для малообеспеченных граждан предполагались скидки[366]. Вследствие крайне тяжелого материального положения Кузнецовской больницы с 5 января 1918 г. губернская по земским делам комиссия приняла решение сократить число коек более чем на половину. Медико-санитарное бюро, в свою очередь, предложило оставить 50 инфекционных кроватей для горожан и 10 мест – для рожениц за счет города[367]. Таким образом, во время революции 1917 г. в сфере здравоохранения наблюдались прежде всего организационные перемены, связанные с демократизацией управления медико-лечебной частью.

Изменения политической конъюнктуры не препятствовали оживлению в сфере культуры и образования. Этому способствовали и некоторые правительственные постановления, направленные на совершенствование управления учебными заведениями, улучшение их материального обеспечения[368]. В сфере разви-

---

[365] Сибирская жизнь. 1917. 23 мая.

[366] *Семенова К.А.* Реформирование системы здравоохранения в Томске в 1917 г. // Актуальные вопросы истории Сибири. Пятые научные чтения памяти профессора А.П. Бородавкина. Барнаул, 2005. С. 67. URL: http://new.hist.asu.ru/biblio/borod5/got/29.html (дата доступа 19.02.2007 г.).

[367] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 545. Л. 48.

[368] *Дмитриенко Н.М., Черняк Э.И.* Образование и культура в Томске в годы революции и Гражданской войны // Современное историческое сибиреведение

тия народного просвещения городские самоуправления в Сибири столкнулись с целым рядом проблем: некоторые учебные заведения в годы войны лишились своих помещений; часть из них работала в 2–3 смены; не хватало квалифицированных педагогов, средств, литературы, мебели и др. Несмотря на это, число школьных комплектов и учащихся в ряде сибирских городов, по данным источников, стабильно росло, что, как полагаем, было связано с большим наплывом беженцев и, как следствие, – притоком детей в школы. Учебная сеть в Тюмени, например, в это время пополнилась 2 мусульманскими и одной еврейской школами, а также колмогоровским училищем, перешедшим в ведение города. Местные власти занимались также развитием внешкольного образования, музейного и библиотечного дела. Интересно, что в Тюмени действовала организация бойскаутов, которая занималась разбивкой скаут-парков и имела свой огород[369].

После Февральской революции большевики в Томской городской думе сумели добиться увеличения ассигнований на содержание городских школ, что соответствовало интересам и учащихся, и учительства[370]. В течение 1917–1918 гг. в Томске было открыто несколько новых начальных школ, вечерние народные классы для взрослых, 4 женские гимназии (две городские, за счет разукрупнения ранее работавших, а также частная гимназия Ю.И. Скулимовской и гимназия для детей беженцев). Всего в рассматриваемый период в городе действовало более 80 общеобразовательных учебных заведений[371]. По состоянию на май 1917 г. в учебных заведениях Иркутска обучалось 15842 человек, но и этих заведений не хватало[372]. Поэтому 15 мая 1917 г. Общество самообразования открыло бесплатную школу в Рабочей слободе на 30 учащихся[373].

В городском бюджете Новониколаевска на 1917 г. на образование было выделено около 200 тыс. руб., но на самом деле рас-

---

XVII – начала XX вв. / под ред. Ю.М. Гончарова. Барнаул, 2005. С. 354. URL: http://new.hist.asu.ru/biblio/skubnevski/ Dmitrienko.html (дата доступа 26.12.2007 г.).

[369] ГАТО. Ф. Р-180. Оп. 1. Д. 72. Л. 89об.

[370] Знамя революции. 1917. 26 нояб.

[371] Сибирская жизнь. 1917. 20 окт.

[372] Иркутская летопись 1661–1940 гг. Иркутск, 2003. С. 291.

[373] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 241.

ходы предполагались большие: на содержание городских и министерских начальных школ и запасных учителей приготовительных классов требовалось 228 600 руб., на пособия учебным заведениям, содержащимся за счет частных и общественных средств, – 45900 руб., на содержание казенных учебных заведений – 16 тыс. руб. и т. д.[374]

Заведующая отделом по народному образовании, член барнаульской городской управы С.А. Спекторская на заседании городской думы 2 октября 1917 г. докладывала, что в результате заполнения всех первых отделений начальных училищ города «за бортом школ» оказалось 103 человека, поэтому необходимо открыть два новых комплекта для размещения в них детей. Городская дума одобрила это решение и выделила 855 руб., несмотря на то, что гласные думы еще 18 сентября 1917 г. приняли решение продолжать содержать 3 параллели, открытых в 1916 г. при мужском и женских училищах, а также открыть с 1 октября 1917 г. три параллели при тех же училищах[375]. Средства в сумме 5053 руб. дума решила позаимствовать в местном городском Общественном банке[376]. К тому же, городская дума приняла на содержание города церковно-приходские школы[377]. В сентябре 1917 г. в Иркутске начали упразднять церковные школы, которые переходили в ведение Министерства народного просвещения, чему способствовал циркуляр Временного правительства от 19 августа 1917 г. об упразднении церковных школ[378].

На заседании Курганской городской думы 7 июня 1917 г. попечительский совет Александровской женской гимназии предложил в 1917/1918 учебном году открыть параллели при пятом классе гимназии, в который будет переведено 92 ученицы. Дело в том, что при двойном составе классов гимназия была не в состоянии обслуживать потребности населения. Городская дума постановила направить ходатайство в Министерство внутренних дел об открытии второй казенной женской гимназии[379]. В августе

[374] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 253. Л. 248–249.
[375] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 39. Л. 34–34об.
[376] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 37об.
[377] Там же. Л. 57об.
[378] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 248.
[379] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 22. Л. 103.

1917 г. гласные думы приняли решение о необходимости открыть смешанное (для мальчиков и девочек. – *О.Ч.*) высшее начальное училище, в связи с тем, что более 100 детей не смогут продолжить получать образование в новом учебном году[380].

Городской голова Тары на заседании городской думы 28 мая 1917 г. ходатайствовал о немедленном открытии в городе мужской гимназии с четырьмя старшими классами. Гласные приняли решение первый год содержать ее на средства города и ходатайствовать перед Министерством народного просвещения об открытии в Таре с 1917/1918 учебного года первого класса мужской четырехклассной гимназии за счет средств казны[381].

Параллельно деятельности органов городского самоуправления действовали Советы, которые также пытались участвовать в социально-культурной жизни города. В частности, при Исполнительных комитетах Омского Совета рабочих и солдатских депутатов и Томского Совета солдатских депутатов были образованы школьные комиссии, в ведении которых находились общеобразовательные солдатские школы[382]. На заседании Минусинского Совета 8 марта 1918 г. был создан отдел по народному образованию в составе 3 человек под руководством большевика Н.П. Непомнящего, который реализовывал государственную политику по строительству советской школы[383]. Почти при всех Советах существовали пропагандистские секции или комиссии, редакционные коллегии, культурно-массовые или клубные комиссии.

В ходе установления советской власти новые органы власти первым делом стали уделять внимание преобразованиям в сфере культуры и народного образования. 29 октября 1917 г. в совместном воззвании Народного комиссариата просвещения и Государственной комиссии по народному образованию отмечалась необходимость в кратчайший срок добиться «всеобщей грамотности путем организации сети школ, отвечающих требованиям современной педагогики, и введения всеобщего обязательного и бес-

[380] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 52. Л. 6.

[381] Там же. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 24. Л. 139.

[382] *Бабикова Е.Н.* Двоевластие в Сибири. С. 118.

[383] *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Минусинская коммуна… С. 263.

платного обучения»[384]. Однако вначале Советы стали осуществлять лишь меры, направленные на разрушение старой школы. Как отмечал исследователь Н.П. Смирнов, «с легкой руки Наркомпроса в печати всё чаще появлялись публикации, призывающие к реформированию старой школы, отмене оценок, сокращению либо полному запрещению ряда предметов школьной программы. Кавалеристская атака на школу… только увеличила пропасть между колеблющимся учительством и советской властью»[385]. В то же время, по мнению сибирского историка В.Л. Соскина, «ликвидация учебных округов, упразднение должностей попечителей, директоров, инспекторов и т. п. не встретило какого-либо видимого сопротивления и проходило в атмосфере одобрения со стороны подавляющего большинства учительства»[386].

Советские органы власти продолжили политику Временного правительства по переводу церковно-приходских школ в светские образовательные учреждения. Например, в Минусинском уезде все церковно-приходские школы перешли в ведение отдела народного образования. Все священники, занимавшие должности заведующих школ и законоучителей, отстранялись от работы в школах. Из учебного плана школ исключался закон божий, запрещалось преподавание религиозных учений и совершение богослужений и обрядов[387]. Все эти и другие мероприятия Советов вызвали сопротивление со стороны городского учительства, особенно городского. Руководство Минусинского учительского союза после установления власти Советов объявило забастовку и проводило саботаж. В ответ на это Минусинский Совет в начале 1918 г. при открытии 7 новых школ уволил учителей-саботажников и пригласил для преподавания революционно настроенных студентов и других грамотных людей[388].

---

[384] *Смирнов Н.П.* Советская власть в борьбе за учительство в ноябре–декабре 1917 г. // Рабочий класс России, его союзники и политические противники в 1917 г.: сб. научных трудов. Ленинград, 1989. С. 242.

[385] Цит. по: Там же. С. 249.

[386] *Соскин В.Л.* Очерки истории культуры Сибири в годы революции и гражданской войны. Новосибирск, 1965. С. 23.

[387] *Устинов А.Н.* Победа Советов на юге Енисейской губернии (1917–1920 гг.). Абакан, 1956. С. 87.

[388] *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Минусинская коммуна… С. 261–262.

Не последнее место в деятельности органов городского самоуправления занимало внешкольное образование. 16 октября 1917 г. Барнаульская городская дума, рассматривая вопрос о развитии библиотек в городе, приняла решение о предоставлении городской управе аванса на покупку книг городской публичной библиотеке в сумме 5 тыс. руб.[389] В Иркутске 14 января 1918 г. был открыт Народный дом для граждан Знаменского предместья и Рабочей слободы, в котором проводились основные культурно-просветительные мероприятия[390]. Вообще, в 1917 г. культурная работа носила политический характер, а агитационно-пропагандистская деятельность способствовала культурному развитию масс. В это же время постепенно расширяется система средств массовой информации и пропаганды. В частности, большое значение приобретали митинги и собрания, на которых можно было открыто излагать свои взгляды.

Попечитель Западно-Сибирского учебного округа на заседании Туринского собрания уполномоченных 2 марта 1917 г. просил городское управление оказать материальное содействие в приобретении в школу кинематографа в качестве учебно-воспитательного пособия. Но из-за отсутствия кворума уполномоченных и в дальнейшем финансовых средств эта просьба не была удовлетворена[391]. В Таре педагогический совет женской гимназии в марте 1917 г. также просил финансовой помощи у городского самоуправления на покупку кинематографа, но просьба была отклонена[392]. 21 апреля 1917 г. Тарская городская дума, рассмотрев на своем заседании предложение А.А. Миллионщикова о приобретении у него кинематографа, типографии и всего недвижимого имущества Корикова-Михайлова для культурно-просветительных целей, вынуждена была отказать «…в силу отсутствия у нее финансовых средств»[393].

В рамках продолжающейся борьбы с пьянством Тобольский губернский комитет попечительства о народной трезвости на заседании 6 мая 1917 г. принял решение передать дело борьбы

[389] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 39. Л. 41.
[390] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 270.
[391] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 18. Л. 48.
[392] Там же. Д. 24. Л. 24.
[393] Там же. Л. 105.

с пьянством Курганскому обществу «Народный дом». В Кургане в это время существовала чайная-столовая и при ней библиотека уездного комитета[394]. На заседании Курганской городской думы 10 октября 1917 г. было принято решение Комиссии по народному образованию о необходимости немедленной организации курсов грамоты для взрослых с трехмесячной программой обучения, выделив 1 тыс. руб.[395] Необходимо отметить, что уже к началу ноября записалось более 50 человек[396].

Тобольская городская дума на заседании 16 мая 1917 г., заслушав предложение Тобольского общества внешкольного образования по вопросу открытия на летние месяцы детской площадки, постановила предоставить обществу площадку городского сквера с закрытым павильоном «для организации детских подвижных игр и работ» и выделить на ее организацию из городских средств 200 руб.[397]

Таким образом, сильнейшая политизация общества, обострение межпартийной и межклассовой борьбы за власть, смена правящих режимов в Сибири – всё это не могло способствовать плодотворной деятельности органов городского самоуправления. На местах хорошо понимали, что основная проблема заключается в разрухе, которая царит в самой государственной системе. Между тем попытка общества объединить свои усилия, помимо государства, встречала решительное противодействие. Лейтмотивом звучало одно: «Можем сами справиться и ходатайствуем только о том, чтобы нам не мешали»[398].

Не последнее место в своей деятельности Временное правительство отводило решению продовольственной проблемы, стремившись опереться на структуры, созданные еще царским правительством и имевшие отработанную систему, о чем уведомил 3 марта 1917 г. министр земледелия Шингарев местные органы власти[399]. Опасаясь нарастания революции, Временное правитель-

[394] ГУТО ГА. Ф. И-193. Оп. 2. Д. 1. Л. 18.
[395] ГАКО. Ф. Р-852. Оп. 1. Д. 2. Л. 215об.
[396] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 52. Л. 12об.
[397] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 21. Л. 231.
[398] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 200. Л. 47.
[399] Там же. Оп. 4. Д. 292. Л. 30.

ство было вынуждено принять 25 марта 1917 г. закон о хлебной монополии и повышении твердых цен на хлеб. Согласно закону весь хлеб подлежал учету через государственные продовольственные органы, а все излишки хлеба подлежали обязательной сдаче в установленные сроки и по твердой цене[400]. По сведениям Особого совещания по продовольствию, хлебных запасов к 1917 г. в распоряжении государства оставалось ничтожное количество. Недостаток хлеба ощущался во всех губерниях и областях Сибири. Продукты были настолько дорогими, что поглощали буквально весь заработок рабочих[401]. Не случайно уже на I сессии избранного Томского губернского народного собрания на первом месте был именно продовольственный вопрос. В своем докладе на сессии профессор П. Лященко подчеркивал, что вопрос о продовольствии и снабжении хлебом населения и армии «...принял в губернии довольно острый характер». «Нет ни средств, – говорил он, – ни семян, ни хлеба. Комитет забрасывается со всех сторон требованиями»[402].

После установления хлебной монополии во всех сибирских городах «для заведования продовольственным делом» по постановлению Временного правительства наряду с Общегосударственным продовольственным комитетом учреждались неподчиненные муниципалитетам местные продовольственные комитеты и их исполнительные органы – продовольственные управы: губернские, уездные, городские и волостные, которым передавалось дело снабжения городов продовольствием. Городские самоуправления могли, наряду с другими общественными организациями, направлять в продовольственные комитеты своих представителей[403]. Поэтому созданные Временным правительством продовольственные комитеты не принимали, по существу, никаких мер для ликвидации продовольственного кризиса, так как это затронуло бы интересы торгового класса.

---

[400] *Юровский Л.Н.* Денежная политика советской власти… С. 83.

[401] ГАТО. Ф. 166. Оп. 1. Д. 5. Л. 11, 118.

[402] Цит. по: *Боженко Л.И.* О продовольственном положении в Западной Сибири накануне социалистической революции // Проблемы истории Октябрьской революции и гражданской войны в СССР. Томск, 1975. С. 123.

[403] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6226. Л. 21; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 22. Л. 59об.

В Омске уже 3 марта 1917 г. на заседании городской думы было рассмотрено распоряжение Временного правительства, согласно которому был образован Областной продовольственный комитет[404]. В Тобольске 7 марта 1917 г. образован губернский продовольственный комитет, на который возлагались общее руководство продовольственным делом губернии и организация местных уездных и городских комитетов на «широких демократических началах»[405]. 26 марта был образован уездный и 16 апреля 1917 г. – городской продовольственные комитеты[406]. Впоследствии, на чрезвычайном собрании Тюменской городской думы 24 апреля, городской продовольственный комитет был преобразован в городское продовольственное совещание с переименованием его членов в участковых продовольственных попечителей, которые должны были следить за исполнением обязательных постановлений по продовольствию[407]. В Кургане в апреле 1917 г. организован уездный продовольственный комитет, который занимался заготовкой продовольствия для фронта[408], 2 мая образован городской продовольственный комитет в Ишиме, который сразу же занялся учетом наличного в городе хлеба[409].

Томский губернский продовольственный комитет был образован в апреле 1917 г. В состав комитета вошли представители губернского Исполнительного комитета, губернского и городского народного собрания, военно-промышленного комитета, Советов рабочих, солдатских и офицерских депутатов, союза торгово-промышленных служащих и других учреждений и организаций. С 1 августа 1917 г. после разделения Томской губернии был образован Алтайский продовольственный комитет[410], а в связи с этим 24 августа 1917 г. – городской продовольственный комитет, в ко-

---

[404] Вестник Омского городского общественного управления. 1917. № 3–6. С. 73.

[405] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 17. Л. 74об.; Там же. Д. 22. Л. 59.

[406] Там же. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 72. Л. 7, 8.

[407] Там же. Л. 14.

[408] ГАКО. Ф. Р-85. Оп. 1. Д. 2а. Л. 215.

[409] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 72. Л. 22.

[410] *Боженко Л.И.* О продовольственном положении в Западной Сибири… С. 124.

торый, помимо гласных, вошли представители различных общественных организаций[411].

В Иркутске после Февральской революции все дела городского хозяйства находились в ведении городской думы. Однако отрасли продовольствия были выделены из ведения городской управы и переданы: продовольствие населения – городскому продовольственному комитету по положению Временного правительства, заготовка дров – секции по топливу при Краевом Исполнительном комитете, действия которого контролировались городской думой через ревизионную комиссию[412].

Работа продовольственных комитетов только налаживалась, когда закон от 9 июня 1917 г., обозначивший новые функции городских общественных управлений, вновь отнес попечение о продовольствии населения, устройство и содержание народных столовых, организацию продажи хлеба, мяса, молока, топлива к предметам ведения городского самоуправления.

В период муниципальной кампании 1917 г. и осенью, когда стало очевидно, что продовольственные комитеты не справлялись в желаемой мере со снабжением городов, среди общественных деятелей было распространено мнение, что демократические муниципалитеты, наделенные доверием населения и заинтересованные в бесперебойном обеспечении городов всем необходимым, смогут лучше выполнять продовольственные функции. В частности, выступая на Всероссийском продовольственном съезде в Москве в мае 1917 г., представитель Томской губернии отметил, что недемократические по своему составу продовольственные комитеты – губернский, уездные и городские, – являются «непопулярными» среди масс и проявляют способность к работе только те комитеты, которые опираются на «широкую демократию»[413]. Неоднородные по составу продовольственные комитеты Западной Сибири не могли обеспечить эффективное осуществление хлебной монополии.

Весной–летом 1917 г. продовольственное дело сибирских муниципалитетов значительно расширилось: появились розничные

[411] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 52. Л. 10.
[412] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 14а. Л. 131.
[413] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 33. Л. 14.

лавки для реализации товаров населению, была введена карточная система на многие продукты питания, продовольственные отделы стали заниматься не только распределением, но и закупкой тех продуктов, на которые не была введена государственная монополия. Так, например, 28 апреля 1917 г. Енисейскому губернскому продовольственному комитету было предоставлено из общего продовольственного капитала 300 тыс. руб. на оказание помощи нуждающемуся населению продажей семян по заготовительной цене[414].

В связи с тем, что в некоторых регионах Сибири цены на предметы первой необходимости в среднем увеличились более чем на 250 %, большая надежда у людей возлагалась прежде всего на товарообмен[415]. По сведению Канского продкома, во многих местах сельскими обществами выносились постановления о согласии дать хлеб в обмен на товары[416].

Председатель Тобольского губпродкома Грибанов 6 июля 1917 г. в связи с отсутствием в губернии предметов первой необходимости просил у Министерства продовольствия разрешить израсходовать 200 тыс. руб. «продовольственных сумм» на выписку этих товаров из Америки северным путем[417]. 14 июля 1917 г. председатель Сургутского уездного продовольственного комитета Пирожников также просил у Министерства продовольствия ссуду в 500 тыс. руб. на заготовку хлеба и других продуктов[418]. Томский губпродком в сентябре 1917 г. ходатайствовал о предоставлении Кузнецкому городскому общественному управлению гарантии на заключение займа в сумме 60 тыс. руб. для осуществления операций по закупке хлеба для городского населения, а также Татарскому общественному управлению 30 тыс. руб. на те же цели[419]. В итоге Кузнецкое городское самоуправление закупило 7465 пуд. муки на 25200 руб., сахара 106 пуд. на 13135 руб., которые сразу же были проданы населению[420].

---

[414] ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 1. Д. 199. Л. 2.

[415] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 22. Л. 80.

[416] *Гаврилов А.А.* Кооперация в решении продовольственного кризиса в Сибири… С. 72.

[417] ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 290. Л. 2.

[418] Там же. Л. 11.

[419] Там же. Д. 292. Л. 2, 4.

[420] Там же. Л. 12.

На заседании Курганского уездного продовольственного комитета 22 июля 1917 г., рассматривая вопрос о нормировке цен на мясо для местного населения, было принято решение об отпуске для продажи городскому населению мяса по твердой цене, с прибавлением 10 % накладных расходов. При этом было высказано пожелание, чтобы городской продовольственный комитет взял торговлю мясом в свои руки и снабжал население мясом по карточкам или иным способом из расчета 2 фунта в неделю на человека[421]. Также комитет постановил образовать специальную реквизиционную комиссию, которая должна реквизировать около 1100 тыс. порций мяса по цене не выше 65 коп. за порцию[422]. 19 июля 1917 г. продовольственный комитет вынес постановление о реквизиции сахара у торговца И.П. Диева по существующей цене в количестве 234 пуд.[423]

После принятия Иркутским продовольственным комитетом решения ввести с 24 июля продажу мануфактуры по карточкам, а в сентябре – карточки на печеный хлеб, среди городского населения проявилось «враждебное отношение к продовольственному комитету»[424]. Это была вынужденная мера, так как запасы продовольственного комитета к концу сентября 1917 г. иссякали. Так, по состоянию на 16 сентября запаса муки было 8 тыс. пуд. при норме потребления городом 75 тыс. пуд.[425]. С 1 октября в городе была запрещена торговля кондитерскими изделиями[426]. В связи с ухудшением продовольственного положения в Иркутске и дальнейшим увеличением цен на муку 16 ноября 1917 г. возле продовольственного комитета состоялся митинг женщин, которые выражали недовольство по этому поводу[427]. В результате Иркутский Совет рабочих и солдатских депутатов создал «обыскную комиссию», производившая продовольственные обыски складских помещений и частных квартир. На следующий день

[421] ГАКО. Ф. Р-852. Оп. 1. Д. 2. Л. 20об.
[422] Там же.
[423] Там же.
[424] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 230, 249.
[425] Там же. С. 249.
[426] Там же. С. 252.
[427] Там же. С. 256.

городская дума упразднила продовольственный комитет и взяла все ее дела в свое ведение, учредив для этого особое присутствие общественного самоуправления[428]. С установлением в Иркутске Советской власти 7 февраля 1918 г. городской продовольственный комитет перешел в руки новой власти[429].

Следует отметить, что уже в первые дни Февральской революции сама буржуазия изъявила готовность принять участие в разрешении продовольственного вопроса. Так, мясоторговцы Омска на своем совещании в марте добровольно обязались торговать до 1 мая мясом по цене 1 сорт – 30 коп., 2 сорт – 20 коп. за фунт и заявили к продаже более 15 тыс. пуд. Однако вскоре инициаторы «добровольных обязательств» совсем прекратили торговлю[430]. В Тобольске на заседании городской думы 29 апреля 1917 г. выяснилось, что в городе действует постановление «старой думы» о запрете скупки торговцами рыбы, молочных и др. жизненных продуктов. Но это постановление «игнорировалось как продавцами продуктов, так и скупщиками-торговцами», так как за этим никто не наблюдал[431].

Борьба с продовольственными затруднениями, дороговизной и спекуляцией неизбежно вела к постановке вопроса об установлении рабочего контроля над торговлей и распределением продуктов. Инициатива здесь исходила от Совета рабочих и солдатских депутатов, к которым обращалось население. В Сибири это выражалось в контроле Советов, профсоюзов или созданных ими комиссий над магазинами частных предпринимателей и складами, а в Красноярске и городах Енисейской губернии – в контроле Советов через специальные комиссии и комиссаров за подвозом, заготовкой и продажей продуктов питания и предметов потребления[432]. Комиссии устанавливали наличие товаров и продуктов, определяли цену и следили за продажей по этим ценам. В других местах Советы и профсоюзы посылали своих представителей в продовольственные комиссии.

---

[428] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 256, 257.

[429] Там же. С. 270.

[430] *Сидоренко С.А.* Февральская буржуазно-демократическая революция… С. 209.

[431] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 21. Л. 195.

[432] ГАИО. Ф. 135. Оп. 1. Д. 1459. Л. 1-7.

При участии Совета депутатов было создано более 60 учетно-сдаточных комиссий, которые были отправлены в уезды и в волости губернии для того, чтобы учесть запасы хлеба и принять меры к его заготовке. Енисейский Совет рабочих и солдатских депутатов, в руководстве которого стояли большевики, уже в первые дни революции произвел учет продуктов в городе, переживавшем серьезные продовольственные затруднения. Оказалось, что только у трех торговцев хлеба имеется в запасе до 1500 пуд. муки, которую они придерживали в ожидании более высоких цен. В результате принимаемых мер цены на хлеб снизились на 35 %. Так, пуд ржаной муки стали продавать по 2 руб. вместо 2 руб. 70 коп.[433]

В Ачинске, где цены на товары в течение одного месяца увеличились на 20–30 % (а по сравнению с довоенными – на 100 %), Комитет общественной безопасности, «чтобы предотвратить погром лавок со стороны возмущенного населения», вынужден был произвести учет товаров в городе и ограничить наценки на них. При этом у некоторых торговцев были обнаружены целые склады дефицитных товаров (сахара, табака и др.), которые они придерживали в ожидании еще более высоких цен. Проверка по счетам и книгам показала, что наценки на многие товары превышали 800 % и нигде не были ниже 100 %[434]. Комитет ограничил наценки, установил их размер (не более 26 %) и заставил торговцев продавать товары по новой цене. Для наблюдения за торговлей в магазины были поставлены специальные комиссары. Правда, при ограничении наценок на товары не был регламентирован объем покупок, поэтому те, у кого были деньги, воспользовавшись дешевизной, покупали товары не только для личного потребления, но и для перепродажи и запасов «впрок». Поэтому городские власти когда спохватились и ввели карточки и ограничения на покупку товаров, магазины оказались почти пустыми[435]. Также и в Канске, в котором был произведен учет товаров и ограничены наценки на них, с учетом ошибок ачинцев, была организована продажа[436].

---

[433] Красноярский рабочий. 1917. 17 марта.
[434] ГАРФ. Ф. 406. Оп. 2. Д. 46. Л. 23.
[435] Там же. Л. 38–39.
[436] *Сафронов В.П.* Октябрь в Сибири… С. 273.

Наиболее организованно борьба с дороговизной развернулась в Красноярске. Инициатива здесь, как и в других местах, исходила от самого населения, страдавшего от дороговизны, которые неоднократно обращались по этому поводу в Совет рабочих и солдатских депутатов. 4 апреля 1917 г. вопрос о борьбе с дороговизной был поставлен на заседании Исполнительного комитета Совета рабочих и солдатских депутатов. Эсер Казанцев предложил передать это дело продовольственному комитету, что встретило возражение со стороны большевиков. Большевик А. Окулов в своем выступлении отмечал, что борьбу с дороговизной по-настоящему может вести только революционная организация, какой является Совет рабочих и солдатских депутатов: «Беря в свои руки это дело, Совет рабочих и солдатских депутатов усиливает свой авторитет среди населения, вовлекает новые массы в революцию, своим примером революционизирует их и укрепляет дело революции». Предложение Казанцева было отвергнуто и Красноярский Совет рабочих и солдатских депутатов взял дело борьбы с дороговизной целиком в свои руки[437].

В Томске для борьбы со спекуляцией был создан специальный комитет. В результате его деятельности мануфактурный магазин Гадалова вынужден был снизить цены на 10 %, магазин Вырнова снизил цены на все товары от 10 до 25 %[438]. Для разрешения продовольственного вопроса в городе было создано 62 учетно-сдаточных комиссии, которые направили своих представителей в уезды и волости губернии для учета запасов хлеба и принятия мер к его заготовке. Деревенская беднота, сама заинтересованная в этом, всячески помогала учетно-сдаточным комиссиям, благодаря чему работа комиссий была достаточно успешной[439].

В Барнауле Совет рабочих и солдатских депутатов 22 апреля 1917 г. организовал расценочную комиссию, которая вынесла решение о нормировании цен, ограничив предпринимательскую наценку на масло, кондитерские изделия и мануфактуру до

[437] Красноярский Совет (протоколы и постановления). Красноярск, 1960. С. 77-80.

[438] Сибирская жизнь. 1917. 25 апр.

[439] Знамя революции. 1917. 12 июня.

5–10 %[440]. Попытка установления контроля над торговлей была и в Иркутске. 26 апреля 1917 г. был произведен учет товаров и установлена максимально допустимая наценка в 6–8 %[441]. Но торговцы всё равно находили выход из этой ситуации путем фальсификации продуктов питания, тем более, что «надзор на рынках так слаб, что его почти всегда не видно». В частности, на местных рынках торговцы молоком разбавляли ее водой, а в муку подсыпали молотую морковь и т. д.[442]

В августе 1917 г. Временное правительство распорядилось повысить в 2 раза закупочные цены на хлеб, установленные им еще 25 марта 1917 г., чтобы пресечь спекуляцию. Однако это постановление привело только к новому витку цен на продукты и предметы первой необходимости, разгулу спекуляции, создало угрозу голода в стране[443]. В Томской губернии, например, цены увеличились на 370–600 %[444]. С января по октябрь 1917 г. резко возросли цены на предметы первой необходимости: в Омске на 200–280 %, в Кузбассе – более чем на 300 %. Реальная зарплата рабочих по сравнению с довоенной упала на 40–50 %. В сентябре–октябре дороговизна достигла наибольших масштабов[445].

Московское совещание представителей губпродкомов признавало, что главной ошибкой в решении хлебного вопроса было предложение Министерства продовольствия о повышении твердых цен на хлеб на 100 %, что вызвало «хозяйственную и продовольственную анархию»[446]. В Алтайской губернии продажная цена на хлеб увеличилась до 7 руб. 90 коп. за пуд. вместо прежней 4,5 руб., что привело в итоге к подорожанию всех продовольственных и промышленных товаров. «На почве повышения хлебных цен и общего недовольства» начались «продовольственные беспорядки», и в ряде мест Сибири «создалось на этой почве грозное

[440] Жизнь Алтая. 1917. 25 апр.

[441] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 80. Д. 48. Л. 14–18.

[442] Единение. 1917. 20 сент.

[443] Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской социалистической революции: в 2 т. М.; Л., 1957. Т. 2. С. 342–343.

[444] ГАТО. Ф. 428. Оп. 5. Д. 5. Л. 28.

[445] Рабочий класс Сибири в период строительства социализма (1917–1937 гг.). Новосибирск, 1982. С. 17.

[446] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 33. Л. 13.

положение»: в сентябре–октябре начались погромы и поджоги городских управлений, продовольственных комитетов[447]. 2 октября 1917 г. в Барнауле возмущенные горожане собрались у продовольственных ларьков и потребовали продажу хлеба по прежним ценам. Барнаульский Совет созвал совещание и постановил немедленно открыть хлебные лавки и продавать хлеб по прежним ценам, в связи с чем прежние цены на хлеб удалось на время сохранить[448].

В начале октября 1917 г. в Омске начались сильные волнения среди широких слоев населения города, возникшие в связи с повышением Временным правительством твердых цен на хлеб. В результате Омский Совет вынужден был одобрить введение военного положения для подавления волнений в городе[449]. Также и в других городах Сибири проявились волнения среди рабочих.

16 сентября 1917 г. Тобольский губернский комиссар Временного правительства В.Н. Пигнатти докладывал в МВД, что «...в настроении населения замечается перелом в сторону, сулящую мало хорошего… Продовольственные органы страшно непопулярны… Во многих местах ведется активная агитация против правительства. При таком настроении успех всякого слова, всякой агитации против нового строя обеспечен, и кое-где уже начались открытые выступления»[450].

В свою очередь, гласный Курганской городской думы А.С. Шапиро на заседании 5 октября 1917 г. отмечал, что с повышением цен на муку и другие хлебные продукты «управа опасается осложнения вопроса и могущих быть эксцессов». Удовлетворить население мануфактурой не представляется возможным, поэтому необходимо обязательно принять «какие-либо меры». В итоге городская дума постановила принять резолюцию гласного И.И. Грязнова: «Принимая во внимание вредное влияние, вызванное распоряжением Временного правительства о повышении твер-

[447] *Боженко Л.И.* О продовольственном положении в Западной Сибири накануне социалистической революции // Проблемы истории Октябрьской революции и гражданской войны в СССР. Томск, 1975. С. 133.

[448] Борьба за власть Советов на Алтае... С. 88, 89.

[449] Омский вестник. 1917. 6 окт.; *Клеткин Е.Д.* Борьба за установление Советской власти в Омске… С. 20.

[450] ГАРФ. Ф. 406. Оп. 2. Д. 56. Л. 44.

дых цен на хлеб, необходимо обратиться к Временному правительству с заявлением о немедленной отмене 100 % надбавки на хлеб при непременном условии соответствующего понижения цен на все предметы массового потребления, а также заявить о необходимости поддержать порядок распределения продуктов и товаров первой необходимости преимущественно через общественные и кооперативные организации»[451].

К осени 1917 г. продовольственный вопрос стал еще более острым. С 1 сентября городские продовольственные комитеты начинают возвращаться под контроль муниципалитета и включать в себя гласных думы, что было связано с реализацией закона 9 июня 1917 г.[452] Процесс обратного перехода продовольственных функций городам затянулся в связи с тем, что новым гласным требовалось время войти в курс дела, к процессу перехода нужно было подходить осторожно, чтобы не нарушить работу действовавших продовольственных организаций.

Любой неосторожный шаг мог спровоцировать беспорядки. Негативное влияние оказали проведенная с интервалом в несколько месяцев передача функций снабжения продовольствием сначала из муниципалитетов в особые продовольственные комитеты, а затем обратно, большевистский переворот и слабость власти, которая осенью 1917 – зимой 1918 гг. не могла в необходимой мере обеспечить продовольственные органы силой принуждения. В такой ситуации муниципалитеты всё в большей мере вынуждены были полагаться сами на себя.

В некоторых северных районах Сибири из-за продовольственного кризиса обстановка накалилась до предела. В частности, в Бодайбо Ленским товариществом сократилась выдача мяса на 1/3 (до этого выдавали по 55 фунт. в месяц. – *О.Ч.*). Это сокращение было вызвано «неподачей скота из Якутска», распространением язвы в Вилюйске, а также отказом Иркутского продовольственного комитета отпустить «монгольский скот»[453]. Таким образом, нарушение экономических связей с Европейской Россией и между отдельными районами Сибири, сокращение прито-

[451] ГАКО. Ф. Р-852. Оп. 1. Д. 2. Л. 221, 222об.
[452] ГАРФ. Ф. 1783. Оп. 4. Д. 292. Л. 75.
[453] Единение. 1917. 12 авг.

ка промышленной продукции способствовали обострению продовольственного положения к осени 1917 г.

Новониколаевский комитет РСДРП(б) сообщал: «Экономическая жизнь в крайнем развале; торговля почти прекратилась, торгуют только кооперативы; в городе и уезде большая безработица. Приступлено к товарообмену между городом и деревней. В городе голода нет, но на севере губернии голод, и Новониколаевск отправил туда несколько вагонов хлеба. Сейчас налаживается продовольственный аппарат; ведется решительная борьба с мешочниками»[454]. В середине сентября 1917 г. министр продовольствия Временного правительства С.Н. Прокопович отмечал на Кооперативном съезде в Москве 11 сентября 1917 г.: «Мы на границе отчаяния… И уже теперь я, как экономист, могу предвидеть тот месяц, когда мы окончательно экономически развалимся…»[455].

В ходе установления власти Советов и постепенной ликвидации органов городского самоуправления, постепенно менялась структура продовольственных органов, ситуация с которой была очень запутанной. Некоторые городские продовольственные комитеты еще проходили процесс слияния с муниципальными продкомами, другие уже действовали как часть муниципальной организации. С роспуском городских дум продовольственные органы переходили под управление городских Советов. Также происходило некоторое обновление состава губернских, уездных и других продкомов и продуправ. В частности, в конце декабря 1917 г. курганский уездный крестьянский съезд постановил реорганизовать находившийся в Кургане губернский продовольственный комитет. В январе 1918 г. в Кургане был создан новый, советский продовольственный аппарат. Местным Советам было предложено спекулянтов, саботажников и мародеров предавать революционному суду и при необходимости расстреливать на месте[456]. В это же время Тобольский губпродком также был вынужден снять с себя полномочия в полном составе[457]. Енисейский

[454] Большевики Западной Сибири в борьбе за социалистическую революцию. Новосибирск, 1957. С. 305.

[455] Цит. по: *Юровский Л.Н.* Денежная политика советской власти… С. 86.

[456] *Глебов С.С.* Победа Советской власти в Южном Зауралье. С. 135.

[457] ГУТО ГА. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 33. Л. 20.

соединенный губисполком предложил губернской продуправе сдать все дела продовольственной секции Совета[458].

Исполнительные комитеты Советов не имели средств для организации государственной торговли. Более того, у них не было в тот момент даже возможности организовать контроль над частной торговлей вследствие ее чрезмерной распыленности и слабости контролирующего аппарата. Поэтому Исполнительные комитеты вынуждены были вести борьбу со спекуляцией только с помощью судебных органов, штрафов, наложения ареста на товары, запрета кредитным учреждениям выплачивать деньги по чекам штрафуемых торговцев и др. Для прекращения тайного вывоза спекулянтами товара к крупным магазинам и складам ставились караулы из красногвардейцев и посылались комиссары исполкома, как это было, например, в Минусинске[459].

С наступлением зимы в Минусинске обнаружился недостаток топлива, в связи с чем Советом были проведены ряд радикальных мер. На заседании 11 декабря 1917 г. Исполнительный комитет обязал Минусинскую городскую думу и продовольственную управу: «1) произвести учет имеющихся у жителей города запасов дров, а излишек реквизировать по твердой цене и передать в городскую продовольственную комиссию для продажи беднейшим жителям города; 2) отпускать из запасов города угля только школам, больницам, приютам, милиции и беднейшему населению города; 3) продовольственной комиссии сделать немедленно подъезды к заготовленным городом дровам в Ничкинском бору» и др.[460]

К началу зимы 1917 г. советское правительство вынуждено было ввести продовольственную диктатуру, хлебную и сахарную монополии и принять ряд чрезвычайных мер. Подвоз хлеба в некоторые районы Сибири сократился. К ноябрю 1917 г. ситуация с наличием хлеба в сибирских городах стала критической. Канский Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 13 ноября

[458] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 259.

[459] *Гидлевский К., Сафьянов М., Трегубенков К.* Минусинская коммуна… С. 86.

[460] Там же. С. 91.

1917 г. принял решение о помощи хлебом Томску, откуда поступила телеграмма об угрожающем продовольственном положении[461]. И это несмотря на то, что Сибирь накануне Октябрьской революции обладала значительными запасами хлеба.

В Барнауле на заседании городской думы 29 ноября 1917 г. рассматривался вопрос о продаже сахара в городе. Согласно постановлению Временного правительства от 1 ноября 1917 г., при введении сахарной монополии сахар облагался дополнительным акцизом. В городском продовольственном комитете установили, что этот налог исчисляется в 205 тыс. руб. Следовательно цена сахара увеличится с 40 коп. до 1,5 руб. за фунт рафинада и с 35 коп. до 1,42 руб. за фунт сахара-песка[462]. 19 ноября в местных газетах была опубликована телеграмма Совета народных комиссаров, согласно которой отменялись «повышенные сахарные цены». В связи с этим городская дума постановила продавать имеющийся у продовольственного комитета сахар по прежним ценам и мотивировала это как «необходимость предотвратить возможные эксцессы, а также тем, что сахар получен в октябре»[463].

На собрании Томского Совета рабочих и солдатских депутатов 15 декабря 1917 г. Орлов от имени Исполнительного комитета отмечал, что урегулирование продовольственного вопроса встретило массу затруднений, так как приходилось прибегать к реквизиции продуктов у частных лиц и интендантства (около 10 тыс. пуд. хлеба. – *О.Ч.*). С помощью Красной гвардии было реквизировано у Кухтерина 270 пуд. и на заводе Зверева 10 тыс. пуд. пшеницы. Красноярский Совет обещал выделить 20 тыс. пуд. В связи с тем, что продовольственное дело продолжало оставаться в неудовлетворительном состоянии, в январе 1918 г., по распоряжению Совета, прекратила деятельность Томская губпродуправа, отказался от работы Иркутский губпродком[464]. Как отмечал на заседании Иркутской городской думы 15 января 1918 г. гласный И.К. Скаличев (председатель Особого совещания по продоволь-

[461] За власть Советов. Сборник документов о борьбе за власть Советов в Енисейской губернии… С. 220–223.

[462] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 219.

[463] Там же. Л. 220.

[464] Советы Томской губернии… С. 88; ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 523. Л. 55об.

ствию. – *О.Ч.*), «продовольственная разруха в губернии чувствуется всё острее». «В настоящее время в городе имеется 25 вагонов пшеницы и 12 вагонов ржаной муки. Этого запаса хватит до 1 февраля. С мясом дело плохо, пока придется пустить в продажу потроха»[465]. Поэтому необходимо обратиться к населению с воззванием, чтобы «само население приняло бы какие-либо меры, ибо если их не примет, то будет умирать с голоду»[466].

В феврале 1918 г. большевики после разгона губпродкома попытались распустить и городские продовольственные комитеты. Комиссар по продовольствию Никифоров заявил, что Иркутскому городскому самоуправлению не будет предоставлено право свободной закупки хлебных продуктов в Иркутской губернии. В связи с этим городская дума обещала предпринять все меры, «чтобы 1,5 млн руб., потраченные городом на продовольствие, были возвращены большевиками в кассу городского самоуправления»[467]. В итоге всё продовольственное дело было передано советским органам 26 февраля 1918 г.[468]

Минусинский Совет также взял в свои руки решение продовольственного вопроса. 16 января 1918 г., превратив существующий продовольственный комитет в продовольственный отдел Совета. Представителем Совета в губернскую продовольственную управу был избран эсер Базаркин. Проведение в жизнь принятой меры было поручено исполкому Совета[469].

Для разрешения продовольственных затруднений Совет организовал учет хлеба и других продуктов, приступил к организации продовольственных отрядов, которые занимались заготовкой хлеба для Минусинска[470].

7 апреля 1918 г. в Барнауле после установления власти Советов была ликвидирована продовольственная управа. Ее функции перешли к продотделу Совета. Все дела по реквизиции вме-

[465] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 523. Л. 23.
[466] Там же. Д. 9. Л. 31об.
[467] Там же. Д. 523. Л. 75об.
[468] Там же. Л. 110.
[469] *Сагалаков Э.А.* Социально-политическое развитие Южной Сибири… С. 41.
[470] Там же.

сте с реквизиционным аппаратом городского продовольственного комитета также были переданы в распоряжение Советов[471].

Положение с продовольствием резко ухудшилось весной 1918 г. в связи с обострением классовой борьбы в деревне, а затем – с развернувшейся гражданской войной и интервенцией. На краевом Восточно-Сибирском и Дальнего Востока продовольственном совещании, состоявшемся в Чите с 11 по 16 мая 1918 г., представитель Енисейской продовольственной управы А.О. Брайковский отмечал: «В Енисейской губернии продовольственное дело в апреле 1918 г. перешло в руки советской власти. Переходу предшествовало отрицательное отношение уездных продовольственных управ к губпродкому. Некоторые продовольственные управы прямо отказались выполнять распоряжения»[472].

При этом в Енисейской губернии уже отсутствовали товары первой необходимости. Как отмечал один из городских деятелей, «...пытались их закупить на Восточном рынке, но с закрытием Дальневосточной границы губерния лишилась последней возможности. Все оставшиеся товары распределялись по карточкам. Красноярск и губерния были изолированы соседними советскими республиками, не допускающими до Красноярска товаров даже тех, которые непосредственно ему предназначены. Все товары обыкновенно реквизировались по дороге к г. Красноярску, хотя сам город пропускал все транзитные грузы»[473]. Нормы отпуска продовольствия в Красноярске на 1 мая 1918 г. составляли: мука ржаная – 3 фунта, мясо – 2 фунта, масло – 1 фунт, крупа – 3 фунта, керосин – 2 фунта, сахар – 1/2 фунта на 1 душу в месяц, 10 фунтов свежей рыбы, 3 фунта соленой рыбы[474].

Примерно такая же ситуация сложилась и в Ачинске. Раньше городской продовольственный комитет сам заготавливал нужные для города запасы хлеба и мяса, но это право было отобрано, и все заготовки производились уездным комитетом. Пытаясь содействовать разрешению продовольственного вопроса, продовольственный комитет, имевший 100 тыс. аршин мануфактурного ма-

[471] Борьба за власть Советов на Алтае… С. 149, 154.
[472] ГАИО. Ф. Р-322. Оп. 1. Д. 20. Л. 6.
[473] Там же. Л. 7.
[474] Там же.

териала, решил организовать в деревне товарообмен на условиях товарообмена: за 1 пуд овса давать 1/4 аршина ситца, а остальное додать деньгами; 1 пуд ржи и пшеницы приравнивался 1 аршину ситца, и остальная часть доплачивалась деньгами[475].

В Нерчинске снабжение города продовольствием весной 1918 г. было передано городской думе, у которой отсутствовали средства на операции с хлебом. Для этих целей было собрано 45 тыс. руб. Хлеба и мяса в городе оставалось приблизительно на 1 месяц, керосина и свечей не было. Подобное положение сложилось и в г. Сретенске[476]. Поэтому в большинстве городов Сибири на товары мануфактурного производства, соль, чай, сахар, крупу и пр. продукты была введена карточная система. Для городского населения норма составляла: муки – 35 фунтов, крупы – 3 ф., чая – 1 ф.[477]

К сожалению, к лету 1918 г. ситуация с продовольствием на рынке только ухудшилась. Поэтому продовольственные органы советской власти приняли решение об изменении системы карточного распределения, введения сначала четырех, а потом трех категорий классового пайка в зависимости от источника существования (физический или умственный труд, нетрудовой доход). Так называемый классовый паек был введен с 1 июля 1918 г., и с этого же времени было организовано общественное питание в городах и крупных промышленных центрах, что послужило решительным средством в борьбе с надвигающейся опасностью продовольственного голода.

Таким образом, потеря контроля над системой распределения товаров и продуктов стала настолько ощутимой, что Временному правительству в новой политической обстановке не оставалось ничего, кроме как апеллировать к городским думам, которые возложили на себя бремя забот, выпавших на их долю в связи с войной. Однако это не означало, что сама власть была готова к установлению с ней равноправных партнерских взаимоотношений в решении наиболее насущных проблем. При этом параллельно Советы пытались также, наряду с городскими думами, раз-

[475] ГАИО. Ф. Р-322. Оп. 1. Д. 20. Л. 8.
[476] Там же. Л. 16.
[477] Там же. Л. 18.

решить продовольственный вопрос, но используя в первую очередь силовые методы.

После Февральской революции 1917 г. и установления двоевластия законодательная деятельность Временного правительства слабо учитывала политическую ситуацию в стране, весьма бурную и быстро меняющуюся.

Недовольные своим материальным положением, солдатки с воодушевлением восприняли известие о свержении самодержавия, надеясь на изменение своей жизни к лучшему. Требования по улучшению своего положения они стали направлять в возникшие в регионе после революции народные собрания, а также в Советы.

С 1 апреля 1917 г., согласно распоряжению Временного правительства, увеличивалось казенное продовольственное пособие семьям призванных солдат с 3 руб. 54 коп. до 6 руб. 88 коп. в месяц на взрослого человека[478]. В связи с этим 13 апреля 1917 г. Красноярский Совет рабочих и солдатских депутатов принял решение увеличить пособия солдаткам до 10 руб. в месяц[479], а 20 апреля 1917 г. принял постановление о необходимости улучшения материального положения солдат. Он признал справедливым все военные расходы и расходы на улучшение материального положения солдат возложить на имущие классы путем введения высокого прогрессивного налога, конфискации имущества царской фамилии и всех врагов народа[480].

Новониколаевское городское народное собрание на заседании 20 мая 1917 г. образовало особую комиссию по разработке вопроса о наилучшей организации дела призрения, нуждающихся в общественной помощи семейств. По состоянию на май 1917 г. семейств, пользующихся казенным пособием, насчитывалось 4184 (8988 человек «старше 5-летнего возраста» и 2656 детей младше 5 лет). Размер пайка на взрослого составлял 5 руб.10 коп., который был установлен еще 1 декабря 1916 г.[481]

---

[478] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 17. Л. 105об.

[479] Красноярский Совет (протоколы и постановления). Красноярск, 1960. С. 84–85.

[480] Великая Октябрьская социалистическая революция: в 2 т. Т. 1. М., 1957. С. 577.

[481] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 240. Л. 3, 3об.

На 1-й сессии Томского губернского народного собрания в апреле 1917 г., было решено представить на утверждение Временного правительства дополнения и изменения в закон об обеспечении пособием семей призванных на войну солдат по отношению к «гражданским семьям солдат, возникших до войны или до призыва». Кроме того, высказывалась настоятельная просьба «размер пайка определить в 6 руб. в месяц на каждого взрослого или ребенка в возрасте до 12 лет включительно»[482].

Несмотря на данное решение правительства, Томский Совет солдатских депутатов на своем заседании 21 июня 1917 г., заслушав доклад о выдаче пайков солдаткам и ознакомившись с постановлением губернского народного собрания об определении размера пайка в 6 руб., выразил возмущение таким решением, которое «равносильно обречению солдаток на голодную смерть» и постановил настаивать перед губернским народным собранием о выдаче пайка в размере стоимости продуктов, установленных законом 25 июня 1912 г., выражающегося в сумме 8 руб. 30 коп., выдаче солдаткам квартирных денег и дров по заготовочной его стоимости и об открытии яслей для детей солдат[483]. Впрочем, в условиях сильной инфляции реальная стоимость пайка даже понизилась по сравнению с дореволюционным временем.

22 июня 1917 г. Временное правительство приняло постановление «О распространении правил о призрении семейств солдат на внебрачных жен, детей, матерей, братьев и сестер призванных солдат, а также на их приемных детей»[484]. Постановлением правительства от 19 августа 1917 г. было решено производить выдачу продовольственных пособий с 1 сентября «помесячно за месяц вперед как в городских поселениях, так и в сельских местностях»[485].

В Иркутске на попечении Комитета по выдаче казенного довольствия семьям солдат по состоянию на 1 сентября 1917 г. находилось около 10 тыс. семей, в то время как в 1916 г. это число достигало 7 тыс.[486] Еще в июне 1917 г. Комитет по выдаче казен-

[482] ГАТО. Ф. 166. Оп. 1. Д. 25. Л. 3.
[483] Советы Томской губернии… С. 49.
[484] Вестник Временного правительства. 1917. 27 июня.
[485] Там же. 30 авг.
[486] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 105. Л. 20.

ного довольствия семьям солдат объединился с Комитетом по выдаче добавочного довольствия, на плечи которого легла обязанность выдачи пособий семьям воинов и суточных денег эвакуированным воинам с фронта[487]. После установления советской власти в Иркутске работа по оказанию помощи солдатским семьям продолжилась. Но с марта 1918 г. Комитет по выдаче довольствия семьям солдат перешел в ведение военной секции Исполнительного комитета Совета рабочих и солдатских депутатов[488].

В Барнауле в начале 1918 г. городские власти продолжали помогать семьям призванных. Но после установления советской власти между Военно-революционным комитетом и городской думой произошло столкновение по вопросу о пособии семьям фронтовиков. К этому времени размер месячного пособия на члена семьи фронтовика не достигал 4 руб., несмотря на то, что еще в декабре 1917 г. размер пайка был определен из расчета 15 руб. на взрослых и 7,5 руб. на «не достигших пятнадцатилетнего возраста»[489]. Член городской думы большевик Цаплин поставил вопрос о том, чтобы городской банк выдал Военно-революционному комитету 300 тыс. руб. для обеспечения солдатских семей. Городская дума встала на сторону банка и поддержала его отказ выдать деньги. В итоге ВРК постановил, что если городская управа не найдет средств, то их изымут из банка и выдадут солдаткам в виде пайка. Дума и управа выступили против этих действий ВРК[490].

Таким образом, сложившаяся еще в дореволюционный период система помощи семьям мобилизованных была востребована новыми властями. Начавшаяся вскоре гражданская война переложила бремя ответственности за оказание помощи солдатским семьям на плечи правительства А.В. Колчака, которое опиралось в своей работе на накопленный прежний опыт попечительства.

После Февральской революции в деле оказания помощи раненым и больным воинам основное внимание уделялось интеграции солдат-инвалидов в мирную жизнь. С этой целью по распоряжению Временного правительства по всей стране создавались

[487] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 105. Л. 20.
[488] Там же. Д. 548. Л. 91.
[489] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 37. Л. 3–4.
[490] Борьба за власть Советов на Алтае… С. 138–139.

городские и уездные «Комитеты помощи военноувечным»[491]. Они должны были помогать в трудоустройстве инвалидов «путем устройства различных мастерских»[492]. Кроме того, по планам правительства «военноувечные» должны были составить «кадр сидельцев в казенных лавках»[493]. Например, в Кургане 26 мая 1917 г. был образован Союз увечных воинов для объединения всех инвалидов города и уезда для отстаивания их интересов[494]. В Иркутске по инициативе областного комитета ВСГ на заседании городской управы 7 ноября 1917 г. было принято решение о создании Иркутского комитета помощи военноувечным, который сразу же предложил создать в городе Инвалидный дом[495].

Также в Сибири большие усилия направлялись на создание для инвалидов сапожных, портняжных, столярных и шорных мастерских. Так, в марте 1917 г. в Барнауле открылись сапожные и портняжные мастерские для «увечных воинов». При этом обучение ремеслу, проживание и питание было для инвалидов бесплатным[496]. В Бийске при помощи местного «Комитета помощи военноувечным» для потерявших здоровье солдат были организованы курсы по кооперации, письмоводству и счетоводству. Для обеспечения инвалидов нормальным питанием Комитет открыл для них столовую[497].

К осени 1917 г. в Омск возвратилось много солдат-фронтовиков. Но в связи с безработицей материальное положение бывших фронтовиков было очень тяжелым. Чтобы дать возможность фронтовикам одеться и обеспечить свои семьи, военный отдел Омского Совета рабочих и солдатских депутатов постановил реквизировать все швейные машины у подрядчиков военного интендантства и передать их бывшим фронтовикам и солдаткам, организовав их в швейную артель. Однако меньшевистско-эсеровское

[491] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 148. Л. 93об.

[492] ЦХАФАК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 699. Л. 3–5об.

[493] Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской социалистической революции: док. и материалы. Март–октябрь 1917 г.: в 2 т. М.; Л., 1957. Т. 1. С. 313.

[494] Курганское свободное слово. 1917. 12 июля.

[495] ГАИО. Ф. 70. Оп. 4. Д. 148. Л. 81, 82.

[496] Жизнь Алтая. 1917. 3 марта.

[497] ЦХАФАК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 699. Л. 12.

большинство исполкома Совета воспретило производить реквизицию швейных машин. Но большевики созвали представителей ротных и полковых комитетов и вынесли решение реквизировать швейные машины. К участию в реквизиции были привлечены представители «Союза фронтовиков» и «Союза безработных солдаток», которыми были созданы военный отдел Совета рабочих и солдатских депутатов[498].

После свержения самодержавия происходят изменения в руководстве благотворительной деятельностью. 25 марта 1917 г. было издано постановление Временного правительства «О подчинении благотворительных организаций надлежащим ведомствам и учреждениям», согласно которому забота о раненых и семьях фронтовиков передавалась в ведение военного министерства, а попечительные комитеты царской семьи переподчинялись МВД[499].

Февральская революция способствовала изменению отношения к военнопленным со стороны государства. Следует отметить, что если к началу 1917 г. в Сибири насчитывалось около 340 тыс. военнопленных[500], то к 1 сентября 1917 г. в Омском военном округе находилось 199074, а в Иркутском – 21262 военнопленных[501].

Для организации им правительственной помощи был образован Центральный комитет по делам военнопленных при Главном управлении российского общества Красного Креста. Финансирование деятельности комитета взяло на себя государство. Более организованной стала и работа благотворительных организаций в Сибири, которые делали упор на поставку продуктов питания находящимся в неволе соотечественникам. Подобная работа активно продолжалась вплоть до захвата власти большевиками в октябре 1917 г.

Временное правительство после растерянности первых недель, когда создало «Особое частное присутствие по расследованию вопроса о содержании военнопленных в лагерях и на рабо-

---

[498] *Чижов И.Г.* Солдаты омского гарнизона в октябрьской революции. С. 54.
[499] Вестник Временного правительства. 1917. 25 марта.
[500] ГАРФ. Ф. Р-3333. Оп. 3. Д. 575. Л. 3об.; Сибирская жизнь. 1915. 15 апр.
[501] Там же. Л. 3–4об.; Там же. Д. 576. Л. 111об.

тах и выяснению причин эпидемий и высокой смертности среди них», которое использовало все средства, чтобы воспрепятствовать каким-либо изменениям в положении военнопленных[502]. В многочисленных распоряжениях центральных и местных властей указывалось на обязательность соблюдения установленного ранее режима содержания военнопленных, несмотря на общее смягчение режима их содержания. В частности, Временное правительство ввело некоторые льготы для военнопленных славян (поляков, чехов, сербов, хорватов и др.), румын, итальянцев и армян. Им разрешались прогулки, чтение газет, создание национальных организаций. В то же время Временное правительство настаивало на неукоснительном выполнении всех изданных царским правительством распоряжений, регулировавших содержание военнопленных как в лагерях, так и на работах в промышленности и сельском хозяйстве. Еще 30 марта 1917 г., а вслед за этим повторно 18 апреля министром внутренних дел А. Никитиным был отдан приказ об усилении охраны военнопленных и учреждении особой стражи за счет средств, удерживаемых с самих военнопленных[503].

19 апреля 1917 г. «ввиду непрерывно поступающих жалоб на недопустимое своеволие и даже отказ от работ со стороны военнопленных» военный министр А. Гучков отдал распоряжение: «Всех бунтующих пленных немедленно направлять в ближайшие лагеря, где применять к ним суровый режим и строгие наказания»[504]. Но как сообщалось в приказе войскам Омского военного округа от 24 апреля 1917 года: «меры эти отнюдь не должны останавливать хода работ на оборону, а потому должны касаться зачинщиков и главных виновников»[505].

22 апреля 1917 г. енисейский губернский комиссар В.М. Крутовский разослал городским головам, начальникам красноярской городской и уездной милиции копию циркуляра начальника штаба Иркутского военного округа, в которой выражалась уверенность, что «в отношении режима и окарауливания военнопленные будут подчинены вполне определенному строгому режиму,

[502] *Гергилева А.И.* Военнопленные Первой мировой войны.. С. 149.
[503] Там же.
[504] Вестник Временного правительства. 1917. 2 мая.
[505] ГИАОО. Ф. 265. Оп. 1. Д. 8. Л. 70об.

при котором совершенно неуклонно соблюдались бы следующие главнейшие требования:

а) пленные ни в коем случае не должны иметь общения с публикой;

б) хождения по городу должны допускаться только в тех случаях, когда это вызывается необходимостью, и обязательно под конвоем или в сопровождении особо назначенных для этого взрослых лиц;

в) пленные всегда должны быть одеты в форму, на штатском платье должны быть нашиты установленные отличительные знаки;

г) пленным абсолютно воспрещается посещение театров, кинематографов… и т. п. публичных мест»[506].

В июле Военное министерство, невзирая на резкое повышение цен на продовольствие, издало распоряжение выплачивать военнопленным за работу не более 20–50 коп. в день, разрешая делать при этом исключение для военнопленных поляков, чехов, словаков, итальянцев, румын, сербов, хорватов и боснийцев[507].

В период социальных катаклизмов военнопленные стали принимать активное участие в политических событиях. Выступая солидарно, военнопленные протестовали против старых порядков, требовали улучшения условий содержания, отказывались от работы, не исполняли распоряжения власти и администрации. Временное правительство отвергало требования иммигрантов всех категорий об изменении их правового положения и улучшении материальных условий жизни.

В связи с этим 8 августа 1917 г. командование Омского военного округа отдало распоряжение томскому уездному воинскому начальнику пресечь такие явления, как пользование военнопленными неограниченной свободой в лагерях и на разного рода работах, а также их участие в политических демонстрациях, а 25 августа начальнику гарнизона военного городка в Красноярске от Губернского комиссара поступил циркуляр, в котором указывалось на то, что «вражеские военнопленные записываются

[506] ГАКК. Ф. 161. Оп. 1. Д. 760. Л. 51-51об.

[507] *Йожа А., Милей Д.* Венгерские интернационалисты в борьбе за победу Октября. М., 1977. С. 59–60.

в члены разных профессиональных союзов, участвуют на заседаниях, получают членские книжки и проч. …

Между тем, согласно приказам по войскам Иркутского военного округа от 2 августа 1917 г. за № 518, военнопленные… не должны быть допускаемы ни к какому участию, даже заочно, в каких-либо профессиональных организациях…»[508].

С целью усиления режима над военнопленными Главное управление муниципальным хозяйством 22 сентября 1917 г. направило губернским комиссарам телеграмму, в которой требовало «отобрать у военнопленных излишние запасы штатского платья и белья и обязать сдать в депозит все деньги, оставив на руках лишь ограниченную сумму (не более 15 руб. в месяц)». Это было связано с часто поступающей информацией в ЦК по делам военнопленных при Главном управлении Российского общества Красного Креста о том, что военнопленные, которые работают на фабриках и частных предприятиях, «находятся на совершенно исключительном положении»: живут свободно, одеты в «цивильное» платье, некоторые имеют по несколько пар сапог, на руках у них довольно крупные денежные суммы. Пленных также обязали нашить на рукав буквы «В.П.» – «военнопленный»[509].

21 октября 1917 г. Главное управление Генерального штаба «в целях установления должного порядка в отношении содержания состоящих на разного рода работах военнопленных» издало указ, который обязывал предприятия размещать военнопленных только казарменным порядком и организовывать надлежащую охрану в тех местах (заводах, копях, личных дачах, железных дорогах), откуда преимущественно совершались побеги[510].

Таким образом, проявляется противоречивость политики, проводимой Временным правительством в отношении военнопленных. С одной стороны, это лояльные меры, связанные с разрешением свободного передвижения военнопленных не только по территории лагеря, со строгим контролем со стороны властей за выполнением требований со стороны работодателей, нанимаю-

[508] ГАКК. Ф. Р-1813. Оп. 2. Д. 222. Л. 8.

[509] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 176. Л. 171; Там же. Ф. 1800. Оп. 1. Д. 6. Л. 192; ГАКК. Ф. 904. Оп. 1. Д. 1. Л. 15.

[510] ГАКК. Ф. 904. Оп. 1. Д. 1. Л. 18.

щих военнопленных. С другой стороны, это ужесточение режима содержания военнопленных, связанных с установлением строгого контроля за военнопленными. Многие из мероприятий Временного правительства, призванные смягчить и снять напряжение в обществе, только усугубляли противоречия и его раскол, а временный характер власти, подчеркнутый в названии кабинета министров, отражал переходный этап российской государственности.

Деятельность Временного правительства, направленная изначально на внесение изменений правового положения военнопленных с целью облегчения лагерного режима, не дала своих результатов, так как основным мероприятием этого правительства стало продолжение войны.

С 1917 г. беженцы в Сибирь стали прибывать уже в результате второй эвакуации. Всего по состоянию на 1 апреля 1917 г. в Сибири их числилось 103 971 человек, распределённых по губерниям и областям следующим образом (табл. 4).

Таблица 4

Распределение беженцев по губерниям и областям Сибири[511]

Наименование губернии и областей	*Общее число беженцев*	*В том числе по отдельным национальностям*						
		русских	*поляков*	*латышей*	*литовцев*	*немцев*	*евреев*	*других национальностей*
Енисейская	12494	9878	1086	960	378	–	73	119
Забайкальская	2174	1589	443	23	71	–	48	–
Иркутская	6751	5758	438	127	82	–	346	–
Тобольская	17448	15210	884	1310	–	–	44	–
Томская	32318	25260	3245	1687	503	687	890	46
Акмолинская	32786	22186	2441	1662	830	2628	548	2491
Итого	103971	79881	8537	5769	1864	3315	1949	2656

[511] Составлено по: ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 186. Л. 5–6.

После Февральской революции произошла реорганизация учреждений, занимавшихся решением проблем беженцев. В 1917 г. Татьянинский комитет был объединен с Особым отделом при Министерстве внутренних дел. Позже была организована временная коллегиальная структура – Всероссийский комитет оказания помощи пострадавшим от военных действий, в состав которого вошли все крупные учреждения, принимавшие участие в деле организации помощи беженцам. После октября 1917 г. он прекратил свою деятельность. В составе Наркомата по военным делам РСФСР в апреле 1918 г. была создана Центральная коллегия по делам военнопленных и беженцев, которая в мае 1919 г. передана в подчинение Наркомата внутренних дел РСФСР[512].

Вследствие революционных событий из перенаселенной беженцами Центральной России их стали переправлять в районы, более обеспеченные продовольствием и жильем. В 1918 г. под лозунгом «Ни одного лишнего едока в голодающие губернии» было запрещено направлять беженцев в эти губернии, а эвакуировать их предписывалось «...только в губернии, обеспеченные хлебом»[513].

В связи с прибытием в Иркутск в конце июля 1917 г. новой партии беженцев местный комитет ВСГ принял решение о замене «порционного» пайка денежным в размере 6 руб. в месяц на человека. Причем пособия предполагалось выдавать лишь тем семьям, которые «действительно нуждаются», для чего было проведено экономическое обследование беженцев, находящихся в Иркутске (около 2400 человек. – *О.Ч.*)[514].

В сентябре 1917 г. Временным правительством при МВД был образован Особый межведомственный комитет для предварительной разработки плана «продовольственных и санитарных мероприятий» на время демобилизации армии и «обратного возвращения беженцев»[515]. Губернские и местные комитеты также продолжали свою деятельность в Сибири по оказанию помощи

---

[512] *Самытая В.* Проблема беженцев в Беларуси в годы Первой мировой войны // Белорусский журнал международного права и международных отношений. URL: http://beljournal.by.ru (Дата доступа 25.05.2007 г.).

[513] Декреты советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 406.

[514] Единение. 1917. 12 авг.

[515] *Еремин И.А.* Томская губерния как тыловой район России… С. 240.

беженцам, руководствуясь решениями правительства. Ввиду заметной нехватки денег для нужд вынужденных мигрантов губернские комитеты в этот период усилил контроль за расходованием ресурсов на местах[516].

После Октябрьской революции произошло дальнейшее ухудшение и без того тяжелого положения беженцев. Комиссар по делам беженцев в своем обращении в Департамент государственных казначейств в декабре 1917 г. характеризовал состояние этой категории вынужденных мигрантов как «катастрофическое». Главными проблемами в жизни беженцев были названы «развитие заразных болезней», которые свирепствовали в некоторых регионах Сибири, и голод. Прежде всего от них страдали именно вынужденные переселенцы, которые относились к так называемым маргинальным группам населения. Не имея подходящего жилья, соответствующего медицинского обслуживания и питания, социальной поддержки, именно беженцы были наиболее уязвимы перед болезнями.

Проблемы с медицинским обслуживанием и санитарно-эпидемиологическая обстановка были как причинами острой необходимости возвращения вынужденных переселенцев на родину, так и препятствием к осуществлению планов по реэвакуации[517].

Хотя государство было заинтересовано в скорейшей реэвакуации большинства беженцев, осуществлялась она довольно тяжело и долго. Беженцы, недовольные своим положением, бросали работу, отказывались отбывать повинности, самовольно бежали с мест временного поселения. Для пресечения подобных побегов было предложено принять ряд мер. Отдел Управления Сибревкома постановил запретить выдавать пропуска самовольным переселенцам без особого разрешения. Лица, следующие без пропусков, снимались с поездов и заключались в лагеря принудительных работ. Омскому и Иркутскому губревкомам предложили выставлять заградительные отряды[518]. Такие меры были вызваны тем, что беженцев и других самовольно переселяющихся подозревали в контрреволюционном настрое.

[516] ЦХАФАК. Ф. 233. Оп. 6. Д. 19. Л. 38.
[517] ЦХАФАК. Ф. Р-9. Оп. 1. Д. 252. Л. 11, 23.
[518] Там же. Д. 99. Л. 27.

Многие беженцы Томской губернии старались переселиться на Алтай. Здесь некоторые беженцы даже при тяжелом материальном положении чувствовали себя лучше, чем на родине: они могли получить земельный надел, найти работу и семью. По этим причинам среди беженцев были те, кто не желал возвращаться домой, а оставался жить на Алтае. При этом нежелавшие выезжать на родину должны были дать соответствующую подписку о подтверждении согласия остаться в России.

Пребывание беженцев на Алтае можно оценивать по-разному. С одной стороны, налицо положительное влияние приезда большого числа беженцев. Оно заключалось в том, что в условиях, когда мужское население Алтайской губернии было призвано на фронт, труд беженцев стал серьезной помощью на различных работах, прежде всего в сельском хозяйстве. Кроме того, среди них были квалифицированные работники, в которых Алтай, как и вся страна, нуждался довольно остро. С другой стороны, прибытие беженцев обострило уже имевшиеся в Алтайской губернии проблемы: жилищный кризис, санитарно-эпидемиологическую ситуацию, социальную обстановку в городе и деревне. В этом плане регион не являлся особенным: аналогичная ситуация наблюдалась и в других районах Сибири.

Для помощи «ужасно нуждающейся части беженской бедноты» местными властями у комиссара Внутренних дел запрашивалась немедленная помощь в размере 15 млн руб.[519] Однако наступивший паралич власти оставлял беженцев один на один с их проблемами. В Тюмени с октября по декабрь 1917 г. продовольственный паек для беженцев составлял уже 45 коп. в день на человека (по состоянию на март 1917 г. размер продовольственного пайка был 24 коп. в день на человека. – *О.Ч.*), что было связано с общим увеличением цен (1 ф. черного хлеба – 10 коп., 1/2 ф. белого хлеба – 6 коп., 1/3 ф. мяса – 17 коп., приварок – 6 коп., сахар и чай – 1 коп., вода 1,5 коп., жалование служащим убежища – 3,5 коп.)[520].

Необходимо отметить, что беженцы получали пайки вплоть до марта 1918 г., пока по постановлению комиссара внутренних

[519] *Еремин И.А.* Томская губерния как тыловой район России… С. 240.
[520] РГВИА. Ф. 13273. Оп. 1. Д. 292. Л. 40, 72.

дел от 21 марта 1918 г. их выдача не была прекращена, что объяснялось «затруднительным положением» казны. В связи с этим между беженцами и местными жителями из-за пайков часто возникали «прения», так как было невозможно прожить на выдаваемый паек «ввиду мизерности его»[521].

К моменту заключения Брестского мира, по данным Центральной коллегии о пленных, в Сибири находилось 78 850 беженцев[522]. Из этого числа более 17,5 тыс. из них размещались во вновь образованной Алтайской губернии. Их положение было просто отчаянным. Согласно «Наказу» Алтайского губернского совета беженцев, подготовленному для Народного комиссариата внутренних дел, беженцам приходилось голодать, «жить под покровом неба и ходить нагими». Вынужденные мигранты страдали от безработицы, в течение трех месяцев не получали никаких пособий. Местные жители, которым долгое время не платили за постой беженцев, выгоняли их из квартир и отказывали «в дальнейшем отпуске хлеба»[523]. Однако начавшаяся вскоре гражданская война еще больше осложнила и без того отчаянное положение беженцев, отодвинув для них еще на несколько лет возможность вернуться в родные места.

В хозяйственной и социально-культурной сферах в 1917 г. у каждого города имелись свои первоочередные цели. Продолжавшаяся война и вызванный ею финансовый кризис способствовали медленному развитию городского хозяйства, что ярко свидетельствовало о необходимости кардинального реформирования финансовой основы муниципального управления. Несмотря на муниципальный финансовый кризис, нехватку продовольствия и топлива к моменту Октябрьской революции, городские думы продолжали функционировать. Муниципальный кризис был частью общенационального и мог разрешиться только комплексно.

Несмотря на то, что четких практических механизмов выхода из муниципального кризиса политическими партиями, победившими на муниципальных выборах в 1917 г., не было предложено, начало деятельности новых составов городских само-

[521] ЦХАФАК. Ф. Р-59. Оп. 1. Д. 10. Л. 1.
[522] Сибирская советская энциклопедия. Т. 1. С. 263.
[523] ЦХАФАК. Ф. 233. Оп. 6. Д. 19. Л. 54.

управлений свидетельствовало, что общий выход должен был быть найден на путях социал-реформизма.

На протяжении 1917–1918 гг. надежды быстро изменить положение городского хозяйства к лучшему, ликвидировать недостатки, оставшиеся в наследство с царских времён, не реализовались. В период социальных катаклизмов органы городского самоуправления претерпели сложный процесс трансформации. От самоуправлений в думской форме оно перешло в руки городских Советов. Если в политической сфере после прихода к власти большевиков на местах городским Советам формально довольно быстро удалось занять то место, которое в 1917 г. готовилось для городских дум – роль органов, объединявших государственную власть и самоуправление на местах, то воспринять и трансформировать хозяйственное наследие «буржуазных» муниципалитетов у городских Советов сразу не получилось. Это ярко проявилось в виде возникновения особых коммунальных отделов, подчиненных Советам или совнархозам, концентрировавшей в своих руках основные функции, которые прежде выполняли самоуправления в думской форме.

Фактически основные хозяйственные функции самоуправлений оказались в руках не избираемого, а назначаемого Советами отдела. В результате городское хозяйство было выведено из сферы борьбы партий и политических сил, хотя влияние социалистической идеологии оставалось определяющим. Прежняя политизация муниципального дела сменилась рутинной работой в хозяйственной сфере. Решение политических вопросов взяли на себя городские Советы. Отказ от принципа избрания муниципальных руководителей создавал основу для длительной и плодотворной работы специалистов, назначаемых не в зависимости от популярности среди тех или иных групп населения, не от провозглашения невыполнимых в ближайшей перспективе лозунгов, а на основе профессиональных качеств, умений, опыта.

Созданную в рамках Советов муниципальную организацию нельзя назвать «правительственной канцелярией», ведь она была подчинена и формировалась избиравшимися напрямую местным населением по территориальному принципу городскими Советами, имевшими круг определенных центром полномочий для са-

мостоятельных действий, свою финансовую базу на основе муниципальной, отделенную от государственного бюджета.

Начало гражданской войны, острое политическое противостояние между партиями и складывание на этой основе однопартийной диктатуры, нехватка ответственных работников, экономическая разруха, общенациональный, в том числе и муниципальный, кризис, отсутствие четких представлений об организации управления местным хозяйством и прагматические политические интересы сохранения власти на местах в руках партии и пролетариата не могли остановить процесс дальнейшего разрушения городского хозяйства.

Глава 4

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ОБЩЕСТВЕННАЯ ЖИЗНЬ В СИБИРИ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

4.1. Органы городского самоуправления и сибирская общественность в годы Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 гг.)

Социально-экономическое и общественное развитие России накануне Первой мировой войны характеризовалось глубокими сдвигами. Позитивные изменения в экономике происходили на фоне активной законотворческой деятельности правительства и прежде всего Министерства финансов, проводившего политику совершенствования законодательных начал предпринимательской деятельности. Интенсивное промышленное и городское строительство, увеличение производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, расширение рынков сбыта, банковских связей, активность монополий, – все эти характерные признаки экономического подъема наблюдались в предвоенные годы. Структурные изменения в базовых отраслях, совершенствование топливно-энергетической основы производства, повышение производительности труда и ряд других черт, присущих экономическому подъему, определили в период предвоенного пятилетия лидирующий рост тяжелой промышленности металлообработки, машиностроения[1]. Несмотря на отсталость в эконо-

[1] *Китанина Т.М.* Россия в Первой мировой войне. 1914–1917 гг. Экономика и экономическая политика: в 2 ч. Ч. 1. Экономическая политика царского правительства в первые годы войны. 1914 – середина 1916 г. СПб., 2003. С. 11.

мическом развитии, Сибирь входила в сферу интересов российской буржуазии.

В период нового революционного подъема, особенно в 1912–1914 гг., в среде российской буржуазии усиливаются оппозиционные настроения, связанные с выдвижением требования проведения дальнейших реформ на основе Манифеста 17 октября. Но «левение» либерального лагеря в это время не меняло негативного отношения буржуазных партий к освободительной борьбе трудящихся масс. Требование реформ звучало и в среде провинциальной буржуазии. Крупная торгово-промышленная буржуазия Сибири, например, добивалась увеличения числа депутатов в Государственной думе, введения в крае земства, проведения в жизнь основополагающих начал Манифеста 17 октября 1905 г., допуска буржуазии к рычагам государственного управления[2].

Вступление России в Первую мировую войну стало событием, которое вызвало рост патриотических настроений среди населения. Иллюстрацией настроений, сложившихся в первые месяцы войны, служат выступления патриотически настроенных граждан, которые проходили в сибирских городах. В дальнейшем, по мере выявления затяжного характера войны случаи патриотических выступлений становятся единичными. Следует заметить, что даже крупные военные победы не вызывали больше повсеместного манифестационного оживления.

В губернских центрах сразу же после начала войны прошла целая череда многолюдных мероприятий. В эти дни ведущим настроением сотен и тысяч людей было чувство того, что они составляют единое целое – русский народ, не разделенный на классы, сословия, чины. Как отмечает исследователь М.К. Юрасова, «омские газеты», как и вся официальная и неофициальная буржуазная пресса были заполнены шовинистическими воплями»[3]. Оценив уровень патриотических настроений, Министерство внутренних дел просило местные власти для поддержания полного порядка впредь не допускать никаких демонстраций, шествий и

[2] *Толочко А.П.* Политические партии и борьба за массы в Сибири в годы нового революционного подъема (1910–1914 гг.). Томск, 1989. С. 126.

[3] *Юрасова М.К.* Омск: Очерки истории города. Омск, 1983. С. 84.

манифестаций, кроме вызванных совершенно исключительными причинами[4].

Городские думы также стали активнее откликаться не только на политические события местного характера, но и общероссийского масштаба. Первую мировую войну сибирские городские думы встретили патриотически, отказавшись на время от каких-либо оппозиционных требований. В своей деятельности они подчеркивали солидарность своих усилий с политикой правительства. Не критикуя ни местную, ни высшую государственную власть, городское самоуправление в Сибири, вместе с тем, сознавало себя самостоятельным субъектом, играющим свою роль в жизни страны. В частности, Барнаульская городская дума на заседании 29 июля 1914 г. составила текст телеграммы императору, в котором пожелала «…победы русскому оружию в борьбе с врагами славянства на славу обожаемого Монарха и возвеличивания силы и мощи нашей дорогой Родины»[5]. Такая позиция была в русле российского либерализма, который рассматривал начавшуюся войну через призму понятий «оборонительная», «справедливая», «народная».

Одним из наиболее важных последствий Первой мировой войны следует признать повышение роли городских дум в общественной жизни Сибири. В связи с тем, что государственной власти пришлось мобилизовать экономику страны и ее духовный потенциал, органы городского самоуправления Сибири в 1914 – начале 1917 гг. стремились помочь государству, и отчасти им удалось смягчить последствия военных действий. По причине отсутствия в Сибири земских и других органов самоорганизации населения всю основную работу пришлось выполнять городским властям.

В годы войны, когда реальные социальные процессы требовали от городских дум решать множество новых проблем, представители муниципалитетов с особой остротой почувствовали несоответствие между чрезвычайно разросшимся хозяйством си-

[4] *Букалова С.В.* Орловская губерния в годы Первой мировой войны: социально-экономические, организационно-управленческие и общественно-политические аспекты (дореволюционный период: июль 1914 – февраль 1917 г.): дис. … канд. ист. наук. Орел, 2005. С. 180.

[5] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 16. Л. 18об.

бирских городов и существовавшей формой организации городского самоуправления. В связи с этим сибирские общественные деятели пришли к выводу, что без реформирования местного самоуправления, увеличения и расширения избирательных прав, без привлечения народной инициативы невозможно ускорить поступательное развитие сибирских городов.

В условиях начавшейся войны возросла общественная активность интеллигенции и представителей делового мира. Городские думы в условиях войны были вынуждены привлекать к муниципальной работе разные общественные организации. Участие широких слоев населения в городском самоуправлении было возможно лишь в условиях децентрализации государственного управления. Но, с другой стороны, сложность возникших проблем, таких как борьба с дороговизной жизни, помощь беженцам, выделение дополнительных материально-технических средств на нужды фронта потребовала скоординировать работу сибирских городских дум, объединив их в Союзы городов.

Правительство выделяло в распоряжение Союзов городов крупные денежные средства, что укрепляло финансовое положение новых организаций. Вместе с тем правительство, не доверяя полностью либералам, стремилось ограничить деятельность новых организаций рамками помощи больным и раненым, распределением их по создаваемым госпиталям, сбором средств для этой цели, формированием санитарных поездов. Деятельность Союзов была ограничена и территориально: она не должны была распространяться во фронтовой полосе.

Усилия органов самоуправления на новом для них поприще оценивались ими самими как успешные. Выражалось мнение о том, что общероссийская организация земств и городов сохранится и по завершении войны, занимаясь призрением пострадавших от войны и «устройством культурной жизни городов»[6].

Поэтому большинство новых направлений деятельности городских самоуправлений, вызванных военным временем, проходило в соответствии с решениями Всероссийского союза городов (СОГОР), который был создан в августе 1914 г. для содейст-

[6] *Букалова С.В.* Указ. соч. С. 240.

вия правительству в решении проблем помощи фронту[7]. Система подразделений городского самоуправления по выполнению задач военного времени была сформирована на базе имевшихся распорядительных и исполнительных органов. Городские самоуправления опирались также на сеть низовых органов – городские попечительства, созданные на общественных началах.

На рубеже 1914–1915 гг. на местах происходит формирование структур Союза городов. Городские и областные комитеты Союза городов возникли в Омске, Красноярске, Иркутске, Чите и других сибирских городах[8]. Так, например, в середине ноября 1914 г. в Омске находился депутат IV Государственной думы от Тобольской губернии В.И. Дзюбинский как уполномоченный Всероссийского союза городов. В результате разъяснительной деятельности В.И. Дзюбинского о задачах «Союза» Омск пополнил список городов, вступивших в эту всероссийскую общественную организацию[9]. В Томске 12 сентября 1914 г. на частном совещании и 16 сентября на заседании городской думы было принято решение о присоединении к СОГОРу и создании местного комитета[10]. В ноябре 1914 г. представитель Всероссийского союза городов, бывший городской голова Енисейска, кадет С.В. Востротин, посетил Енисейскую губернию для организации связи с сибирскими отделами[11]. В декабре Барнаульская городская дума приняла решение создать местный комитет Всероссийского союза городов[12]. Примкнул к СОГОРу и Новониколаевск, выделивший 1 тыс. руб. взноса из средств городской думы и заявивший о своем вступлении в Союз[13]. В Восточной Сибири первым был образован Красноярский отдел Всероссийского союза городов в

---

[7] *Сидоров А.Л.* Экономическое положение России в годы первой мировой войны. М., 1973. С. 201.

[8] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 1. С. 7–12; Там же. № 4–5. С. 5–9.

[9] *Толочко А.П., Буктугутова Р.С.* Общественное движение в Степном крае в 1895 – марте 1917 гг.: Хроника, материалы, документы. Омск, 2004. С. 110.

[10] ГАТО. Ф. 3. Оп. 19. Д. 1699. Л. 4, 6.

[11] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 197.

[12] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 16. Л. 161об.

[13] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 1–2. С. 19.

начале 1915 г., состоящий, по мнению охранного отделения, «сплошь из левых кадетов с эсдековской окраской»[14]. К 1 января 1915 г. в СОГОР вступили и внесли свои взносы 163 города России, в том числе 15 городов из Сибири[15].

В ходе решения первоочередных вопросов общественные силы Сибири особое внимание уделяли взаимодействию в рамках деятельности съездов городов. В частности, 1 апреля 1915 г. в Омске в помещении городской думы состоялся I съезд городов Западной Сибири, в повестке которого стояли вопросы, связанные с организацией помощи больным и раненым воинам, размещением военнопленных и выработкой врачебно-санитарных мероприятий. Но в кулуарах рассматривались проблемы введения земства, реформы городского самоуправления, ограничения административной опеки. В итоге делегаты согласились добиваться положительного решения этих вопросов при более благоприятных условиях.

Еще после I съезда СОГОРа, который проходил в сентябре 1914 г., омский городской голова В.А. Морозов через печать обратился к городской сибирской буржуазии. Он писал, что СОГОР предполагает создание особых областных организаций, обслуживающих определенные окраины, подчеркивал важность создания такой организации для Сибири и предлагал городским головам «всех сибирских городов, как крупных, так и мелких, … спешно снестись по телеграфу друг с другом, чтобы образовать общесибирскую организацию и немедленно приступить к решению ее задач»[16].

Поэтому для объединения местных комитетов был создан Комитет западносибирской областной организации Всероссий-

---

[14] *Макарчук С.В.* Съезд представителей городов Восточной Сибири 15–19 апреля 1916 г.: влияние социалистических партий // Актуальные вопросы истории Сибири. Пятые научные чтения памяти профессора А.П. Бородавкина: сб. науч. тр. / под ред. В.А. Скубневского, Ю.М. Гончарова. Барнаул, 2005. С. 64. URL: http://new.hist.asu.ru/biblio/borod5/got/28.html (дата доступа 19.02.2007 г.).

[15] *Думова Н.Г.* Кадетская партия в период первой мировой войны и Февральской революции. М., 1988. С. 35; Рабочий класс Сибири в дооктябрьский период. Новосибирск, 1981. С. 380.

[16] Цит. по: *Мосина И.Г.* Формирование буржуазии… С. 131.

ского союза городов во главе с омским кадетом В.А. Жардецким[17]. Задачи областного комитета сводились к объединению местных комитетов Союза городов, к помощи местным комитетам в их деятельности, сбору сведений, ознакомлению местных организаций Союза с наиболее насущными потребностями в работе Союза и формами их удовлетворения[18].

В ряде мест конкуренцию либералам в создании отделов СОГОРа оказали социалисты, занимавшие оборонческие позиции. Так, например, инициаторами создания отдела Всероссийского союза городов в Иркутске стали эсеры. На прошедшем вскоре организационном собрании председателем Иркутского отдела СОГОРа был избран эсер П.И. Федоров[19]. Один из активных деятелей Союза городов член бюро Иркутского отделения социал-демократ И.И. Серебренников в начале 1915 г. отстаивал идею об организации сибирского Союза городов, главной задачей которого он считал расширение сферы компетенции сибирских муниципалитетов[20].

Весной 1915 г. Иркутская городская дума совместно с городским комитетом Союза городов создала организационное бюро по проведению I съезда городов Восточной Сибири и Дальнего Востока[21]. Иркутской городской думой и местной администрацией было решено провести съезд не позднее первой половины сентября 1915 г.[22] В итоге он был проведен лишь 15–19 апреля 1916 г. На съезде присутствовали делегаты 13 городов: Иркутска, Читы, Енисейска, Нерчинска, Канска, Балаганска, Ачинска, Хабаровска, Николаевска-на-Амуре и др.[23] Активное участие в работе съезда принимали общественные организации.

---

[17] *Толочко А.П., Буктугутова Р.С.* Указ. соч. С. 111.

[18] Вестник Омского городского общественного управления. 1915. № 8. С. 77.

[19] *Макарчук С.В.* Съезд представителей городов Восточной Сибири… С. 64.

[20] *Замощин П.Н.* Восточно-сибирский союз городов // Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 4–5. С. 5–9.

[21] *Николаев В.И.* Съезд представителей городов Сибири // Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 3. С. 3–4.

[22] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 12. С. 33.

[23] I Областной съезд городов Восточной Сибири (15–19 апреля 1916 г.) в Иркутске // Известия Всероссийского союза городов. 1916. № 33. С. 182.

Основными направлениями деятельности съезда стали борьба с дороговизной, финансы городов, здравоохранение, помощь раненым солдатам и офицерам и беженцам. Съезд поставил перед городами первоочередную задачу – добиться улучшения финансового положения местных муниципалитетов, потребовал освободить городские думы от расходов общегосударственного значения: содержания полиции, воинской, квартирной повинности и т. п. Более всего съезд был заинтересован в демократизации избирательной системы на уровне муниципальных выборов и отмены административного вмешательства[24].

В одной из своих резолюций съезд признал, что «Всероссийский союз городов, возникший в условиях военного времени.., является общественно необходимой организацией и в условиях наиболее планомерного и лучшего удовлетворения местных городских дум, улучшение городских финансов и пр.»[25]. В резолюции о «Помощи беженцам» съезд признал, что «союзы должны объединиться, не исключая неземские губернии, местные национальные организации и другие рабочие организации»[26]. Значительная часть сибирских самоуправлений поддержала одну из резолюций, в которой сообщалось, что «…русский народ исполнен решимости довести войну до конечной победы»[27]. С одной стороны, органы городского самоуправления в Сибири были, как видно из сказанного выше, за продолжение Первой мировой войны, почему царское правительство и не препятствовало самоорганизации сибирских городов. С другой – «городская демократия» оказалась в очень сложном положении, так как население Российской империи всё больше и больше стало понимать бессмысленность войны.

На I съезде городов Восточной Сибири также были образованы Восточносибирская и Дальневосточная организации городов. Центром первой областной организации был избран Ир-

[24] *Тресвятский Л.А.* Общественность и местное самоуправление в Восточной Сибири в начале XX века. Томск, 2010. С. 80.

[25] I Областной съезд городов Восточной Сибири… С. 186.

[26] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 14. С. 12.

[27] Там же.

кутск. Восточносибирская областная организация союза городов поставила перед собой главную задачу – объединить работу комитетов городов Иркутской, Енисейской губерний, Забайкальской и Якутской областей[28].

Восточносибирский областной комитет городов начал активно работать с мая 1916 г. Председателем комитета был избран Л.А. Белоголовый. Комитет поставил перед собой две цели: помогать тылу для достижения победы в войне и «разрешение вопросов общегосударственного строительства, поскольку повседневная деятельность городских управлений и общественных организаций принимает на себя часть функций правительственной власти внутри страны»[29].

Следует отметить, что, согласно агентурным сведениям, полученным после съезда, «среди иркутских социалистов-революционеров никакой партийной работы нет и они лишь жалуются, что социал-демократы захватили в свои руки местный отдел Союза городов, находившийся первоначально в руках социалистов-революционеров»[30]. Таким образом, социал-демократы стремились укрепить свое влияние в СОГОРе, пытаясь соперничать в нем с представителями либералов.

15 июня 1915 г. собрался съезд городов Енисейской губернии. Его программа была более обширной и включала не только экономические, но и социальные, и политические вопросы. Помимо стандартного вопроса о введении земства, обсуждаемого и на общем и всех секционных заседаниях, участники съезда обсудили программу деятельности местных комитетов СОГОРа. Съезд рекомендовал местным комитетам, помимо помощи больным и раненым, заняться трудоустройством возвращавшихся с фронта солдат и беженцев. Для этой цели было предложено создать бюро и биржи труда. Социал-демократы вошли в комиссию по оказанию помощи больным и раненым воинам при городском отделе СОГОРа. Относительно же бюро по оказанию помощи бе-

[28] *Тресвятский Л.А.* Общественность и местное самоуправление в Восточной Сибири… С. 79.

[29] Там же. С. 81.

[30] *Макарчук С.В.* Съезд представителей городов Восточной Сибири… С. 65–66.

женцам в отчете Енисейского губернского жандармского управления записано: «Среди секций названного бюро обращено внимание (социалистами. – *О.Ч.*) на школьную, по устройству детей беженцев, учителей и учительниц без занятий. В эту секцию записались почти все видные социал-демократы и некоторые из с(оциалистов)-р(еволюционеров)»[31]. Одним из вопросов съезда стал вопрос о дороговизне жизни и борьбе с нею[32]. На съезде выяснилось, что в Красноярске, Ачинске, Енисейске и Минусинске деятельность комитетов развивается достаточно интенсивно, а Канский городской голова Леонов заявил, что как такового комитета Союза городов не существует[33].

Позднее других районов Сибири оформляются отделения СОГОРа в крупных городах Забайкалья. В Верхнеудинске и Чите во Всероссийский союз городов входили социал-демократы. На I съезде городов Восточной Сибири в Иркутске представитель Верхнеудинского отделения социал-демократ Пятидесятников был избран в президиум съезда. Читу на съезде представляли 4 социал-демократа – Завадский, Дубов, Афанасьев и Ваксберг (и это несмотря на то, что в Чите комитет Союза городов был открыт только в июле 1916 г.[34] – *О.Ч.*). Ваксберг, кстати, был избран в сформированный съездом областной комитет Восточно-Сибирской организации СОГОРа[35].

13 июля 1915 г. в здании Иркутской городской думы состоялось совещание местного комитета Всероссийского союза городов совместно с владельцами местных заводов и механических мастерских. Гласный думы И.П. Михайловский ознакомил собравшихся с основными задачами комитета[36]. В сентябре–октябре 1915 г. деятельность сибирских комитетов Союза городов значительно расширилась. В связи с мобилизацией внутренних сил

---

[31] Цит. по: *Макарчук С.В.* Съезд представителей городов Восточной Сибири… С. 64.

[32] *Мосина И.Г.* Формирование буржуазии… С. 142.

[33] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 1–2. С. 20; Там же. № 6. С. 55.

[34] Иркутская жизнь. 1916. 19 июля.

[35] ГАИО. Ф. 600. Оп. 1. Д. 884. Л. 63–64.

[36] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 15. С. 43.

страны для нужд фронта стали создаваться при комитетах Союза городов особые комиссии. В частности, Красноярский комитет Союза городов образовал бюро труда, в функции которого входил контроль спроса и предложения рабочей силы, а также позволил себе во второй половине 1915 г. обсуждать проблему продолжительности рабочего дня в условиях войны. Часть членов комиссии предложила ввести 8-часовой рабочий день[37]. Следует признать, что разговоры о 8-часовом рабочем дне можно было вести бесконечно. Ни одно правительство не пошло бы на сокращение рабочего дня в условиях войны. В то же время это свидетельствовало о том, что время от времени гласные городских дум, понимая необходимость упрочить свое влияние на массы, пыталась выдвинуть такие требования, которые могли поддержать даже рабочие.

С самого начала своей деятельности сибирские комитеты Союза городов были призваны смягчить нарастание социального напряжения, вызванного началом войны. В связи с этим основным вопросом комитетов в 1915 г. стала помощь беженцам, раненым солдатам и др. Так, например, Иркутский комитет Всероссийского союза городов на заседании 4 февраля 1915 г. постановил открыть питательный пункт-приют для проезжающих через Иркутск воинов на 30 мест, который стал действовать с 15 февраля[38]. Довольствие раненых и больных воинов состояло из чая, обеда и ужина, «…причем порций установлено не было, могли есть «досыта»»[39]. Солдаты, нуждавшиеся в медицинском обслуживании, посещали амбулаторию Мариинской общины сестер милосердия. Всего с 15 февраля 1915 г. по 1 июня 1916 г. через приют прошло около 2000 воинов и было израсходовано более 40 тыс. руб.[40]

В январе 1917 г. Иркутский областной комитет Союза городов принял решение открыть питательные пункты для больных и раненых воинов в Енисейской губернии, прежде всего в Красноярске, Ачинске и Канске, выделяя на это 150 руб. единовременно и по 100 руб. ежемесячно[41].

---

[37] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 15. С. 43, 46–47.

[38] Там же. № 7-9. С. 74.

[39] Там же. С. 76.

[40] *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 223.

[41] Енисейский край. 1917. 10 янв.

Для оказания помощи раненым и больным воинам при железнодорожных станциях образовывались особые приюты. Центральный комитет служащих Омской железной дороги по оказанию помощи раненым и больным воинам принял решение открыть питательные пункты в Челябинске, Кургане, Петропавловске, Омске, Татарске, Каинске, Новониколаевске, Тайге, Боготоле, Нижнеудинске и ст. Иланской[42], в которых раненые и больные воины снабжались бельем и одеждой и доставлялись к месту жительства. По тюменскому участку Омской железной дороги приюты были открыты на станциях Камышлов, Тюмень, Вагай, Ишим и др., всего в 12 местах. Все расходы по содержанию пунктов несли местные линейные комитеты по оказанию помощи воинам, а комитет служащих отпускал им небольшие денежные пособия в размере до 2000 руб. в месяц и необходимый запас белья и одежды по мере надобности[43]. Общее число прошедших через питательные пункты с 1 января по 1 июля 1915 г. составляло 48 560 раненых и больных воинов[44]. 8 июля 1916 г. состоялось первое организационное собрание членов читинского СОГОРа, которым руководил читинский городской голова Н.И. Савич. Он высоко оценил роль Союза городов в помощи армии и стране в условиях военного времени. Н.И. Савич выразил надежду, что Читинский комитет Союза городов «окажется на высоте своего положения и принесет пользу»[45].

Однако со второй половины 1915 г. из-за инфляции и роста цен авансы, выдаваемые местным комитетам центральными органами Союзов, стремительно обесценивались. Они поступали с опозданием и не покрывали большую часть расходов местных комитетов. В связи с этим городские управы были вынуждены финансировать местные организации СОГОРа[46].

---

[42] Иркутская жизнь. 1914. 9 дек.

[43] Краткий отчет по организации дела помощи возвращающимся из действующей армии раненым и больным воинам. (С 1 января по 1 июля 1915 г.). Омск, 1915. С. 1.

[44] Там же. С. 2, 3.

[45] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1916. № 24. С. 79.

[46] *Баженова К.Е.* Деятельность организаций Всероссийского земского союза и Всероссийского союза городов на Среднем Урале в годы Первой мировой

В осуществлении ряда направлений деятельности органы городского самоуправления выступили в качестве равноправного партнера Российского общества Красного Креста. Рассматривая Первую мировую войну как ускоритель перемен в общегосударственном устройстве, руководство городской власти стремилось воспользоваться военным временем для расширения сферы своей деятельности, надеясь, что ей удастся закрепить и развить это достижение в послевоенный период.

По инициативе сибирских депутатов IV Государственной думы и руководителей «Общества изучения Сибири» было решено одновременно с присоединением сибирских городов к СОГОРу создать самостоятельное «Сибирское общество подачи помощи больным и раненым воинам и пострадавшим от войны» (Сибиртет). 28 сентября 1914 г. на квартире С.В. Востротина в Красноярске состоялось организационное собрание Сибиртета и был рассмотрен устав, в котором подчеркивалось, что общество действует только в период войны. Также был избран комитет общества, который принял решение установить контакты с сибирской общественностью. В частности, В.И. Дзюбинский посетил города Западной Сибири – Петропавловск, Омск, Ишим, Курган, Ялуторовск, Тюмень. Его задачей была организация отделов СОГОРа на местах и пропаганда идеи организации Сибиртета среди местных либералов. С той же целью Е.Л. Зубашев объездил в ноябре 1914 г. Томскую губернию. В Восточной Сибири побывал С.В. Востротин. На заседании 14 ноября 1914 г. В Красноярской городской думе Востротин подчеркнул важность установления «тесной связи всей Сибири с центром, необходимость привлечь к работам общественные силы сибирских городов»[47].

В результате в большинстве городов Сибири в годы Первой мировой войны, помимо комитетов Союза городов, начали действовать отделения Сибиртета, общества Красного Креста, церковно-приходские попечительства и др., которые существовали исключительно на благотворительные средства. Отделения Сибиртета были созданы в Барнауле, Боготоле, Мариинске, Ишиме,

войны (1914 – февраль 1917 г.): автореф. дис. … канд. ист. наук. Екатеринбург, 2010. С. 15.

[47] ГАКК. Ф. 595. Оп. 35. Д. 1347. Л. 3.

Кургане, Новониколаевске, Омске, Тайге, Томске, Ялуторовске, Красноярске, Иркутске и др.[48]

Либералы пытались с помощью отделов Сибиртета мобилизовать общественные силы. При этом комитеты этих отделов возглавлялись и состояли из лидеров местной оппозиции. Это видели и отмечали местные жандармские чиновники. Например, жандармы Красноярска, анализируя выборы в местный комитет Сибиртета, отмечали, что «…большая часть членов комитета красноярского отдела Сибирского общества помощи раненым принадлежит к кадетам и революционным партиям и нет никакого сомнения, что деятельность их благотворительная будет служить лишь ширмой для партийной работы»[49].

Приметой оживления общественной активности в России летом 1915 г. стало открытие по всей стране военно-промышленных комитетов (ВПК), которые появились как общественные организации для содействия правительству в мобилизации промышленности для работы на оборону. Согласно «Положению о военно-промышленных комитетах», они являлись общественными организациями, не преследующими коммерческих целей, но имеющими право открывать собственные промышленные заведения для выполнения военных заказов[50]. Уже на I съезде ВПК в июле 1915 г. участники съезда откровенно заявили, что задача ВПК заключается в концентрации в руках буржуазии управления экономикой страны. Буржуазия с удовлетворением приняла предложение о создании новой представительно-экономической организации. Сибирская буржуазия вслед за буржуазией центра страны оценила создание ВПК и очень быстро сформулировала основные задачи новой организации. «В Сибири военно-промышленные комитеты должны… исследовать и наладить местное производство, использовать военное положение и возможность не быть зависимым от российского капитала и так мобилизовать местную промышленность… чтобы последняя сумела укрепиться и завоевать себе право на жизнь»[51].

---

[48] История общественного самоуправления в Сибири… С. 281.

[49] ГАКК. Ф. 827. Оп. 1. Д. 1884. Л. 9.

[50] *Шишкина С.Ю.* Тобольская губерния в годы Первой мировой войны (1914 – февраль 1917 гг.): дис. … канд. ист. наук. Тюмень, 1999. С. 69.

[51] Цит. по: *Мосина И.Г.* Формирование буржуазии… С. 146.

Как правило, главную организующую роль в их создании играли местные биржевые комитеты и городские думы, а также крупные промышленники, такие как А.Г. Беседин, Н.Е. Жернаков, И.К. Пименов и Н.А. Туркин в Новониколаевске, А.Р. Михайловский в Барнауле, Н.Д. Буяновский в Омске, А.Т. Первухин в Кургане, В.И. Колокольников в Тюмени[52].

Надежды использовать ВПК для расширения промышленных предприятий и создания новых, стремление к получению военных заказов и соответствующих прибылей привело к тому, что ВПК стали создаваться даже там, где совсем не было промышленных предприятий. В июне 1915 г. городской староста Колывани доносил в III отдел Томского городского управления: «…в Колывани заводов и фабрик или менее значительных промышленных заведений, могущих быть использованными для нужд государственной обороны, нет». А в октябре тот же староста докладывал, что 29 сентября в Колывани создан местный ВПК. В подобной же обстановке были созданы комитеты в Кяхте, Мариинске и других небольших городах[53]. К 1916 г. в России действовало 220 комитетов, в том числе 34 в Сибири (из них 6 областных), но фактически действовало 22[54]. 10 военно-промышленных комитетов Западной Сибири объединились в составе Омского областного ВПК, который возглавил гласный Омской городской думы Н.Д. Буяновский. Примечательно, что руководство Барнаульского ВПК 17 августа 1915 г. приняло решение присоединиться к Омскому областному ВПК. В качестве одной из важнейших причин этого отмечалось то, что «омская организация относится сочувственно к общественным организациям, а в г. Омске существует областной комитет Союза городов Западной Сибири»[55]. Кроме Барнаульского в состав Омского областного ВПК вошел Новониколаевский комитет, а в июне 1916 г. – Бийский[56].

---

[52] Городское дело. 1915. № 5. С. 268; *Шишкина С.Ю.* Указ. соч. С. 146.

[53] ГАТО. Ф. 3. Оп. 23. Д. 230. Л. 7, 10.

[54] *Еремин И.А.* Томская губерния как тыловой район России… С. 63; История общественного самоуправления в Сибири… С. 282.

[55] Жизнь Алтая. 1915. 19 авг.

[56] *Еремин И.А.* Томская губерния как тыловой район России… С. 68; *Мосина И.Г.* Формирование буржуазии… С. 149.

В Восточной Сибири, еще более отдаленной от центра, со слабо развитой обрабатывающей промышленностью, можно было ожидать очень незначительное размещение военных заказов. Поэтому военно-промышленные комитеты Восточной Сибири мыслились местными предпринимателями и либералами прежде всего как представительные организации. Иркутская буржуазия первая подняла вопрос о необходимости использования ВПК для развития промышленности в Сибири. В Красноярске кадеты пытались превратить ВПК в орган, решавший не только экономические, но и политические задачи.

В свою очередь, буржуазия стремилась привлечь в ВПК представителей рабочего класса. В частности, на I съезде ВПК в Петрограде (25–27 июля 1915 г.) Н.Д. Буяновский отмечал: «Дело мобилизации промышленности требует непременного активного участия рабочих. Это даст нам возможность легче и плодотворнее развивать свою деятельность»[57]. Чтобы ускорить создание рабочих групп при ВПК, буржуазия пыталась использовать влияние на демократические слои населения ту часть социал-демократов и эсеров, которые занимали оборонческие позиции. Но в процессе образования рабочих групп при ВПК развернулась острая идейная борьба, и поэтому рабочие группы были созданы лишь в Бийске, Новониколаевске, Омске и Томске[58].

В результате ухудшения условий жизни широких слоев населения, нарастанием кризисных явлений в экономике и поражений русской армии на фронте деятельность органов городского самоуправления со второй половины 1915 г. начинает приобретать оппозиционный характер. В это же время и в общественной жизни проявляются первые признаки расхождения правительственных и общественных приоритетов. Поэтому представители левого фланга либеральных сил становятся своеобразным рупором буржуазии Сибири, выступая с требованием реформ. Решительность и настойчивость по выдвижению этих требований во

[57] Цит. по: Очерки истории города Омска. Т. 1. Дореволюционный Омск. С. 266.

[58] *Бочанова Г.А.* Новониколаевский военно-промышленный комитет: создание и деятельность // Местное самоуправление в истории Сибири XIX–XX вв. Новосибирск, 2004. С. 151; *Дмитриенко Н.М.* Сибирский город Томск… С. 67.

многом определялись конъюнктурой момента: накалом или ослаблением натиска революционных сил в стране.

С постепенным нарастанием оппозиционности в либеральной среде в ряды СОГОРа и ВПК проникают идеи «Прогрессивного блока». Ряд местных отделов Всероссийского союза городов становятся центрами либеральной оппозиции правительству, в силу чего, например, красноярские жандармы отмечали, что в них благотворительная деятельность служит лишь ширмой для партийной работы[59]. В конце 1915 г. под влиянием поражения на фронтах, роста кризисных явлений в экономике критика правительства перестала быть чем-то экстраординарным. Она продолжала нарастать, несмотря на запрет обсуждения в периодической печати вопросов о досрочном созыве законодательных учреждений и возможности образования правительства доверия[60]. В августе 1915 г. некоторые городские самоуправления Тобольской губернии присоединились к резолюции Московского городского общественного самоуправления, в которой шла речь о неуклонной вере в русскую армию и готовности напрячь все силы для создания условий, обеспечивающих победу: «…Все силы страны, все слои населения должны объединиться в общей напряженной работе, в общем стремлении одолеть врага, забыв всё, что не ведет к победе»[61]. Резолюция завершалась словами, что стоящая перед страной задача требует создания правительства, сильного доверием общества и единодушного, во главе которого должно стоять лицо, которому верит страна[62].

В августе 1915 г. тюменский либерал П. Рогозинский писал в газете «Ермак»: «…Необходимы единение и доверие. И не только правительство должно верить народу, но и народ должен верить правительству, точнее говоря, правительство должно состоять из лиц, облеченных доверием народа»[63]. Гласные городских дум не обладали правом вмешиваться в дела общегосударственного значения. Но ухудшение общеполитической ситуации

[59] История общественного самоуправления в Сибири… С. 111.
[60] *Шишкина С.Ю.* Указ. соч. С. 146.
[61] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 245. Д. 167. Л. 4об.
[62] Там же. Л. 5.
[63] Цит. по: *Шишкина С.Ю.* Указ. соч. С. 147.

в стране к 1916 г. привело к тому, что представители городских самоуправлений стали часто собираться на частных совещаниях, а также проявлять свою активную политическую позицию.

Тема необходимости соглашения общества и власти нашла свое отражение и в требовании реформ местного управления. Если правительство в годы войны, как и прежде, наиболее приемлемым для Сибири считало централизованное управление, то местная либеральная общественность начинает активно высказываться за перемены. В сентябре 1915 г. сибирская общественность была взбудоражена резолюцией Московской городской думы от 18 августа, которая требовала от правительства предпринять самые решительные шаги в сторону проведения реформы городского самоуправления в России.

Следует отметить, что вплоть до февраля 1917 г. представители городских дум Сибири стремились эволюционным, а не революционным путем реформировать местное самоуправление. Это подтверждает политическая резолюция съезда представителей городов, который проходил еще 7–9 сентября 1915 г. о том, что «старые порядки» на пути конечной победы в войне становятся «роковым препятствием»[64]. Таким образом, со второй половины 1915 г. СОГОР не только стал заниматься вопросами технической помощи фронту, но и пытался решить общеполитические вопросы России, и поэтому уже осенью 1915 г. Союз городов поставил перед властью вопрос о проведении общей реформы управления в стране.

13 февраля 1916 г. Новониколаевская городская дума, отправляя на имя председателя Государственной думы телеграмму, по случаю возобновления ее деятельности, выразила удовлетворение в связи с намеченными по инициативе Государственной думы мероприятиями по реформе местного самоуправления и введению в Сибири земства[65]. В апреле 1916 г. редакция «Известий Курганского общественного управления» указывала, что «вопросы городского хозяйства и управления получают громадное значение и объективно, сами по себе, и субъективно, в смысле вни-

[64] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 15. С. 13.

[65] Новосибирск. 100 лет. События. Люди. С. 100.

мания к ним со стороны населения»[66]. В конце 1916 г. Тюменская городская дума заявила: «Лозунг "Всё для войны, а потом внутреннее устройство страны", принятый Государственной думой – лозунг неправильный, нужны внутренние реформы»[67]. Однако если либерально-настроенные деятели городского самоуправления не оставляли попыток найти возможности для достижения соглашения с царскими властями, то для большей части населения к 1917 г. стал характерен взгляд на правительство как на противоположный, противоборствующий лагерь. Истоки этого были не только в тяжести войны, но и в неспособности царизма признать свою несостоятельность и пойти хотя бы на некоторую демократизацию существовавшего в России политического строя. Этим самодержавие лишило себя поддержки и доверия широких слоев населения.

Следует отметить, что некоторые городские самоуправления Восточной Сибири открыто требовали образовать правительство народного доверия. Например, 10 августа 1915 г. гласные Минусинского самоуправления приняли резолюцию явно радикального характера, из которой следовало, что необходимо «…тесное единение всех общественных сил, которое возможно только при коренном изменении общего направления внутренней политики и создания правительства, пользующегося доверием нации…»[68]. Красноярская городская дума предложила другим думам Восточной Сибири отправить в Москву телеграммы в поддержку действий Московской городской думы.

Осенью 1916 г. IV Государственная дума должна была по плану рассмотреть законопроект о реформе местного самоуправления. Именно с этого времени сибирская общественность стала решительно выступать за осуществление своих политических требований. Поэтому момент давления на центральную власть был выбран удачно, властные структуры на местах не препятствовали свободному обсуждению проектов нового Городового положения.

---

[66] Известия Курганского городского общественного управления. 1916. № 1–2. С. 9.

[67] Сибирская торговая газета. 1916. 10 дек.

[68] Вестник Красноярского городского общественного управления. 1915. № 15. С. 24.

Если в начале 1916 г. от Государственной думы ждали постоянной работы в целях «организации всех общественных сил», то к концу года такая неопределенность задач, стоявших перед Думой, не устраивала. Как указывает исследователь Д.М. Зольников, в 1916 г. требования «обновления» строя, создания «министерства доверия», более широкого участия буржуазии в политической власти громче зазвучали и в Государственной думе, и в либеральной прессе, и в представительных организациях буржуазии[69]. На заседании городской думы Омска 15 ноября 1916 г. в ходе обсуждения общеполитической ситуации в России было решено передать по телеграфной связи председателю IV Государственной думы следующее постановление: «В текущие решительные дни для Отечества Омская городская дума заявляет, что Государственная дума вполне верно выразила народную тревогу. На пути к победе над врагом, как определенно выяснили народные представители, стоит забывшая благо государства, исполнена злейших для народа ошибок деятельность безответственных советчиков, источника государственного беспорядка, разрушитель успеха армии. К устранению этого препятствия должны быть направлены все помыслы и усилия народа для создания власти сильной, честной и в составе своем определяемой указаниями народного представительства, т.е. ответственного министерства»[70].

В январе 1916 г. в Тюменской городской думе во время выборов новой продовольственной комиссии из уст гласных прозвучала критика правительства. В декабре 1916 г. гласные Тюменской городской думы, обсуждая доклад гласного Антонова о продовольственном вопросе, выразили недовольство безответственностью правительства и заявили о необходимости реформ, опоры власти на широкие слои общества, ликвидации влияния «темных сил». Гласные констатировали потерю правительством доверия населения и постановили уведомить о своей резолюции представителей Государственной думы[71]. 29 декабря 1916 г. они единогласно приняли резолюцию по поводу несостоявшегося в

[69] *Зольников Д.М.* Рабочие Сибири в годы первой мировой войны и февральской революции. Новосибирск, 1982. С. 50.

[70] ГИАОО. Ф. 270. Оп. 1. Д. 618. Л. 7–9.

[71] Сибирская торговая газета. 1916. 10 дек.

Москве 5-го съезда Всероссийского союза городов, запрещенного правительственной властью, и согласились с тем, что «в создавшемся критическом положении отечества, чинимые препятствия общественным организациям в их работе, направленной к обеспечению армии и тыла предметами первой необходимости и средствами обороны, внушают страшную тревогу за судьбы Родины и несомненно служат на руку врагам, как внешним, так и внутренним», а потому городская дума «...горячо присоединяется к протесту Союза городов против всякого противодействия исполнению общественными организациями патриотического долга и не могла не выразить мысль, что только широко и свободно организованные силы народа могут вывести страну из тех бедствий, в которые она ввергнута»[72].

В конце 1916 – начале 1917 гг. в результате усиления активной роли органов городского самоуправления в общественной жизни жандармские управления часто отмечали, что среди членов городских дум, городских управ «настроение… продолжает быть оппозиционным против администрации» и проникнуто требованием реформ для Сибири[73]. Министр внутренних дел Протопопов в январе 1917 г. направил губернаторам письмо, в котором открыто заявлял, что «общество поддалось тревожным настроениям, которые …проникли на места и отразились в постановлениях некоторых земских и городских собраний сессии 1915 года, которые заняли уже оппозиционное положение по отношению к правительству». «Продолжающееся уклонение органов местного самоуправления в область политической мысли грозит обратиться в явление постоянное. Поэтому настаиваю на принятии местными представителями власти решительных мер к пресечению попыток органов местного самоуправления вступать в политическую борьбу с правительством»[74].

Однако на повседневной деятельности органов городского самоуправления в Сибири, в том числе касавшейся вопросов исключительной важности, никак не отражалась та политическая борьба, которую либеральная буржуазия вела через центральные

[72] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1393. Л. 390.
[73] ГИАОО. Ф. 270. Оп. 1. Д. 88. Л. 10.
[74] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 176. Л. 2–4.

органы Всероссийского союза земств и городов, различные съезды и совещания промышленников. Дело в том, что бытовые трудности находились в центре внимания обывателей, в первую очередь городского населения. Они оттеснили на второй план интерес к ходу боевых действий. Жандармские управления констатировали, что недостаток самых необходимых продуктов и товаров, постоянный рост цен на предметы первой необходимости и жилье, продажа таксированного товара, отсутствующего на рынке, по произвольным ценам и другие бытовые неурядицы в заметной степени отражались на охлаждении порыва общественной помощи государству[75]. Крушение надежд на быстрое окончание войны и превращение ее в затяжную создали в России новую ситуацию, при которой на первый план вышли социально-экономические проблемы.

Являясь ядром общественных интересов, тема дефицита и дороговизны в суждениях провинциальных жителей связывалась с деятельностью правительственной власти, губернской администрации, органов городского самоуправления, приобретая, таким образом, политический характер. Но, в свою очередь, население мирилось с повседневными проявлениями экономического кризиса, порожденного войной, как с одним из обстоятельств, сопутствующих военному времени. Дороговизна и недостаток продуктов питания и товаров повседневного спроса воспринимались терпеливо, но не без раздражения, так как деятельность общественных управлений по борьбе с кризисом потребительского рынка население воспринимало крайне скептически. В связи с этим проявлялось недовольство к представителям городского самоуправления в Сибири.

Городские власти, предпринимавшие те или иные практические шаги для организации функционирования потребительского рынка, признанием и популярностью среди масс не пользовались. Напротив, их винили в бездеятельности, возлагая на городское самоуправление солидную долю ответственности за хаос в хозяйственной жизни. Эта тенденция подкреплялась традиционно взыскательным подходом к оценке работы городских дум.

[75] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 246. Д. 167. Ч. 54. Л. 6.

В середине 1916 г. наметилось стремление органов городского самоуправления к координации мер по преодолению роста цен. В мае 1916 г. в Томскую продовольственную комиссию обратились члены подобной комиссии в Мариинске. Они писали, что, находясь в законодательно ограниченном круге полномочий, органы городского самоуправления почти бессильны достигнуть «...какого-либо результата в смысле удешевления и достаточного подвоза продуктов хотя бы только первой необходимости»[76]. Поэтому члены Мариинской продовольственной комиссии предлагали созвать в Томске участников продовольственных комиссий всех городов губернии для объединения их «в деле борьбы с дороговизной». Мерами такой борьбы мариинцы полагали запрещение вывоза продовольствия из губернии, нормирование торговли продовольствием.

Более или менее широко план борьбы с дороговизной был намечен Новониколаевским городским общественным управлением. В частности, в докладе городской думы «По вопросу о принятии мер против растущей дороговизны» одним из основных мероприятий должно было стать установление общественного контроля над производством и распределением предметов первой необходимости с правом принудительного повышения производительности тех предприятий, которые способны вырабатывать большее количество продукта, а также с правом реквизиции в необходимых случаях как самих предприятий, так и вырабатываемых ими продуктов. Кроме того, предполагалось возбудить ходатайство об издании на время войны закона об ограничении прибыли торговых и промышленных предприятий. По мнению Новониколаевской городской думы, осуществление указанных мер должно было быть поручено городскому и земскому самоуправлению при широком участии всего населения в лице кооперативных, профсоюзных и других общественных организаций на местах. Эти предложения были поддержаны, в частности, Тюменской городской думой[77]. Но предложениям Новониколаевского

[76] Известия Томского городского общественного управления. 1916. № 4. С. 81–82.

[77] Деятельность местных организаций // Известия Всероссийского союза городов. 1915. № 19. С. 196–197; ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1277. Л. 401.

самоуправления об ограничении прибыли предпринимателей и установлении общественного контроля не суждено было осуществиться.

Красноярская городская управа видела основные причины дороговизны продуктов, прежде всего, в расстройстве железнодорожного транспорта, усиленных закупках продуктов для армии, росте налогообложения, спекуляции, а местами в полном отсутствии рабочих рук в связи с призывом в войска запасных нижних чинов и ратников ополчения[78]. Отчасти на рост дороговизны жизни сказалось также и запрещение продажи спиртных напитков, что способствовало увеличению сбережений населения, а это, в свою очередь, вызвало увеличение спроса на предметы первой необходимости. К причинам чисто местного характера следует отнести также спекуляцию торговцев. Вскоре после объявления войны на некоторые товары были значительно повышены цены, хотя торговцы имели запасы, заготовленные ими ранее по низким ценам. Многие торговцы задерживали продажу на рынке таких основных товаров, как мука или сахар в свободном количестве, ожидая повышения таксы на них.

Гласные Нижнеудинской городской управы отмечали, что в период мобилизации с прибытием в город призываемых запасных и ратников ополчения цены на предметы довольствия были увеличены торговцами произвольно, со спекулятивной целью. Впоследствии на повышение цен стали влиять расстройство транспорта, прибытие в город раненых и больных воинов, военнопленных и беженцев[79]. На эти причины обращали внимание гласные Верхнеудинской и Ачинской городских управ. Неурожай 1915 г. в Западной Сибири и в сельскохозяйственных районах Иркутской губернии также негативно сказался на борьбе с дороговизной жизни.

Запрещение вывоза и установление произвольной таксировки цен на предметы потребления привело к исчезновению товаров с рынка, а иногда и к полному товарному голоду. При отсутствии гибкости в действиях административных властей и городских самоуправлений таксировка цен не смогла следовать в тесном соответствии с рыночными ценами. В результате города, за-

[78] *Ширяев Ф.Г.* Итоги одной анкеты… С. 14.
[79] Там же.

фиксировавшие таксами цены, ниже действительно существовавших на рынке, оказались на грани полного товарного голода. К сожалению, несмотря почти на повсеместное отрицательное отношение городов к таксировке, последняя по-прежнему играла определенную роль в деле смягчения продовольственного кризиса. Но, тем не менее, ощущалась необходимость иных мер по борьбе с дороговизной жизни. В связи с этим летом 1916 г. Иркутский комитет ВСГ предпринял меры по созданию продовольственных комитетов в Иркутске, Бодайбо, Олекминске с целью ликвидировать недостаток в продовольствии на пути следования мобилизованного населения Якутии.

Иркутские городские власти смотрели на проблему дороговизны товаров шире и видели основные ее признаки не только в приостановке нормального товарного движения и недостатке рабочих рук, но и в сокращении кредита и денежного обращения, сокращении производства, несогласованности действий отдельных учреждений, которые не способствовали нормализации торговой жизни края, в неподготовленности и неорганизованности общественных управлений и в паллиативном характере предпринимаемых ими мероприятий для урегулирования хозяйственной жизни. В связи с этим в Петрограде была создана специальная междуведомственная центральная организация – Главный продовольственный комитет, который занимался вопросами продовольственного дела в Империи[80].

В свою очередь, ряд сибирских городских дум в качестве препятствия в решении продовольственного вопроса видели цензовый состав дум. Многие гласные, обремененные личными делами, часто пропускали заседания, в связи с чем не всегда набирался кворум, требуемый по закону. Каинская городская управа отмечала, что «при расширении, при привлечении в число избирателей лиц, платящих квартирный оклад, борьба с дороговизной жизни была бы продуктивна»[81]. Красноярская городская управа также отмечала, что «Успешная борьба с дороговизной жизни прежде и главнее всего тормозится ныне действующим Городовым положением. Благодаря цензовому составу городской думы,

[80] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 5926. Л. 303.
[81] *Ширяев Ф.Г.* Итоги одной анкеты… С. 25.

при главенстве в последних торгово-промышленного класса, интересы потребителей не могли быть защищены с желательной и необходимой полнотой. С другой стороны, стеснительные усилия проведения в жизнь уже принятых городской думой мероприятий (административная опека, длительная процедура проведения необходимых займов, перегруженность городских бюджетов обязательными расходами и многое другое) не позволяли придать делу борьбы с дороговизной необходимой быстроты и гибкости»[82]. Эту мысль поддерживали Иркутская, Акшинская, Киренская и Баргузинская городские думы.

В условиях стремительного роста цен на продовольствие и другие товары повседневного спроса всё большее число сторонников находила потребительская кооперация. Так, в 1914 г. начали действовать потребительские кооперативы в Кургане, тюменское потребительское общество «Пчела», в Тобольске – «Самосознание», в Чите открылось потребительное общество «Эконом». В Томской губернии, по состоянию на конец 1914 г., функционировало более 200 потребительских обществ, объединявших около 10 тыс. человек, а годовой оборот их в совокупности превышал 2 млн руб.[83] В 1915–1916 гг. активно развивалось кооперативное движение в Барнауле, Нарыме, Красноярске, Канске, Минусинске, Иркутске, Чите и др. городах Сибири[84]. По сведениям старшего специалиста по сельскому хозяйству и кооперации А.Р. Шнейдера, на 1 января 1915 г. в Енисейской губернии насчитывалось 248 кооперативных организаций, в том числе кредит-

[82] *Ширяев Ф.Г.* Итоги одной анкеты… С. 25.

[83] Омский вестник. 1915. 25 янв.

[84] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 18. Л. 106; Там же. Д. 19. Л. 97; *Запорожченко Г.М.* Численность и периодизация развития дореволюционной городской и рабочей кооперации Сибири (конец XIX – начало XX вв.) // Вопросы краеведения Новосибирска и Новосибирской области: сборник научных трудов, посвященный 60-летию Новосибирской области. Новосибирск, 1997. С. 74; *Она же.* Основные черты развития городской и рабочей потребительской кооперации Сибири в начале XX в. // Сибирское общество в контексте модернизации. XVIII–XX вв.: сборник материалов конференции Новосибирск, 2003. URL: http://hum.sbras.ru/kapital/project/modern/026.html (дата доступа 19.02.2007 г.); *Она же.* Городская и рабочая потребительская кооперация Сибири 1864–1917 гг. Новосибирск, 2004; *Романов Н.С.* Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. С. 216.

ных товариществ – 109, потребительских обществ – 50, сельскохозяйственных обществ – 27, маслодельных артелей – 47 и т. д.[85]

Постоянно подчеркивая свое бескорыстие в деле снабжения населения в годы войны, кооперативы надеялись на помощь городских структур в удовлетворении ходатайств о денежных ссудах, льготных условиях аренды помещений для торговли, предоставлении нарядов на выгоны для доставки продовольственных товаров вне очереди, на то, что город использует для продажи и заготовки продуктов не частных торговцев, а уже налаженный аппарат потребительных обществ. Из Нарыма писали, что «кооперативу приходится не столько приспосабливать свою внутреннюю организацию к новым запросам потребителей, сколько вмешиваться в хозяйственную жизнь города вообще»[86].

Вмешательство кооперативов в годы войны в хозяйственную жизнь городов стало новым моментом в их деятельности. Это выражалось, в частности, в составлении кооперативами планов совместных действий городских властей и обществ потребления в общей продовольственной кампании. Так, в марте 1916 г. в тобольском кооперативе «Самосознание» особая продовольственная комиссия по постановлению общего собрания разработала два плана продовольственной кампании для жителей города. Малый план был рассчитан только на членов потребительного общества, большой план – на 1/10 часть жителей города с небольшой надбавкой товаров. Были высчитаны количество необходимых продуктов на три месяца и необходимые затраты, определенные для большого плана в 60 тыс. руб., для малого – 30 тыс. руб.[87]

Подробная записка с изложением этих планов была заслушана на заседании Тобольской городской думы в июне 1916 г. «К сожалению, наша дума, – писала газета, – отнеслась не только формально, но даже враждебно к предложениям кооператива. Вопрос о предоставлении ссуды в 25 тыс. руб. для облегчения операций по продаже только членам общества не был даже обсужден, т.к. по мнению гласных не было гарантии возврата денег».

[85] Народная газета. 1915. 25 апр.; Сибирская жизнь. 1915. 24 апр.

[86] Голос Сибири. 1916. 11 сент.

[87] *Запорожченко Г.М.* Городская и рабочая потребительская кооперация Сибири... С. 152.

Лишь в октябре 1916 г. городские власти пошли на сотрудничество с потребителями, постановив торговать заготовленными городом продуктами – мукой, солью, сахаром – при посредстве «Самосознания», которое до этих пор в своей лавке отпускало товар только своим членам[88].

Потребительное общество рабочих «Труд» на станции Тайга Томской железной дороги также подало на рассмотрение городской думы план снабжения продуктами всего населения города. В плане предлагалось обществу потребителей взять на себя все затраты по закупке продуктов, не удерживая с города никаких процентов, размер наценки вырабатывать совместно с думой, всех служащих при снабжении населения оплачивать кооперативом. Однако городская дума предложение потребительного общества не приняла[89].

Необходимо отметить, что в других местах стремление к сотрудничеству исходило с обеих сторон – властей и кооперативов. «Общество потребителей должно в настоящий тяжелый момент прийти на помощь органам правительственной власти и городского самоуправления», – писали руководители Томского общества «Деятель»[90]. Таким образом, и кооператоры и власти представляли себе меры по борьбе с дороговизной примерно одинаково.

На съезде городских голов Енисейской губернии в 1915 г. было решено в числе других мер по борьбе с дороговизной привлечь членов потребительных обществ в порайонные комитеты наряду с членами городских самоуправлений, закупать товары совместно с кооперативами, оказывать содействие кооперативам вместо того, чтобы открывать городские лавки, открывать кооперативам кредиты в банках, выдавать ссуды, предоставлять торговые и складские помещения на льготных условиях, содействовать учреждению новых потребительных обществ[91].

Однако в действительности между властями и кооперативами отношения складывались очень противоречиво. По мере уси-

---

[88] *Запорожченко Г.М.* Городская и рабочая потребительская кооперация Сибири... С. 152.

[89] Сибирская жизнь. 1916. 3 дек.

[90] *Запорожченко Г.М.* Городская и рабочая потребительская кооперация Сибири… С. 153.

[91] Там же. С. 154.

ления хозяйственного и политического кризиса в стране, связанного с войной, самодеятельность населения вызывала всё меньше энтузиазма у представителей власти. Организуя население на борьбу за выживание в сложных условиях дороговизны и бестоварья, кооперативы выступали в глазах органов власти возмутителями спокойствия. Кооперативы стали инициаторами многочисленных собраний горожан по обсуждению вопроса о снабжении населения продовольствием, ходатайства о которых возбуждались перед городской администрацией.

Созданные в 1915–1916 гг. городскими самоуправлениями комиссии по борьбе с дороговизной, на деле не выполняли возложенные на них обязанности. Так, из Красноярска в 1916 г. писали: «Городская лавка торгует по рыночным ценам. Продовольственная комиссия закупки ведет поздно, дорого, спустя рукава, часть денег идет на другие нужды. Имущие слои города голода не чувствуют, заседая в городской думе»[92]. Так же работало городское самоуправление в Тайге. Газета «Голос Сибири» писала: «Городское управление оказалось бессильно организовать самоснабжение население сахаром и прибегло к услугам торговцев. Так же плохо с мясом, мукой, хлебом. Остается одна надежда – на местный кооператив»[93]. Из Читы сообщали, что «продовольственная комиссия не способна вести борьбу с надвигающимся голодом»[94]. И только благодаря деятельности кооперативов «…продовольственный кризис ощущается не столь остро. Городская управа (читинская. – *О.Ч.*) остается молчаливым свидетелем растущей разрухи на товарном рынке и предоставляет обывателю самому выкарабкиваться из ямы, в которую его толкают»[95]. Таким образом, из-за неспособности наладить снабжение населения продуктами первой необходимости по фиксированным ценам продовольственные комиссии городских дум теряли всякий авторитет в глазах населения.

Одним из острых вопросов в отношениях между властями и кооперативами в годы войны был вопрос о финансовой под-

[92] Цит. по: *Запорожченко Г.М.* Городская и рабочая потребительская кооперация Сибири… С. 154.

[93] Голос Сибири. 1916. 6 сент.

[94] Там же. 27 окт.

[95] Голос Сибири. 1916. 27 окт.

держке кооперативов со стороны городских органов власти, которые в силу своих финансовых возможностей старались укрепить последние их финансированием в деле закупок товаров. По мере развития хозяйственного кризиса проблема оборотных средств для обществ вставала всё острее. В условиях отсутствия товаров и непрерывного роста цен необходимо было заготавливать продукты сразу большими партиями. В Мариинске борьбу с дороговизной осуществляли разные кооперативы, которые являлись «регуляторами цен на рынке», но в должной мере они не могли обслуживать население, так как не хватало финансовых средств[96]. Поэтому городская дума постановила выдать торгово-промышленному товариществу кооперативов ссуду в размере 25 тыс. руб. Барнаульская дума решила выделить потребительскому обществу «Сотрудник» 10 тыс. руб. на 5 лет. Бийская городская дума предоставила потребительскому обществу «Общая польза» ссуду в 5000 руб.[97] В Иркутске городская дума приняла решение выдать обществу «Труженик» беспроцентную ссуду в размере 5 тыс. руб. на продовольственные операции[98].

Более удачно решался вопрос о финансировании кооперативов в Ачинске и Омске. Из Ачинска в конце 1915 г. писали: «Наше городское управление… ассигновало местному обществу потребителей пять тысяч рублей в беспроцентную ссуду и уступило бесплатно помещение под торговлю на базаре»[99]. На заседании 25 августа 1915 г. Омской продовольственной комиссией было разрешено ежедневно отпускать городскому потребительному обществу сахар и другие товары для продажи с оплатой в рассрочку. В мае 1916 г. было удовлетворено очередное ходатайство перед городской думой о ссуде[100].

Однако не всегда кооперативы встречали поддержку со стороны городских властей. В частности, Курганская городская дума не удовлетворила ходатайство правления местного общества по-

[96] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 7–9. С. 21.

[97] *Николаев В.* Указ. соч. С. 125.

[98] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 1–2. С. 47.

[99] Сибирская жизнь. 1915. 6 дек.; Сибирская мысль. 1916. 2 июня.

[100] ГИАОО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 32. Л. 5.

требителей о предоставлении ему ссуды в размере 50 тыс. руб.[101] Красноярская городская дума на чрезвычайном заседании 26 августа 1916 г. высказалась против финансовой поддержки общества потребителей «Самодеятельность» и вместо этого ассигновала в распоряжение продовольственной комиссии 100 тыс. руб. на устройство собственных складов муки, сахара, соли и других необходимых продуктов[102]. В Новониколаевске общество «Экономия» несколько раз ходатайствовала о беспроцентной ссуде перед городским самоуправлением в течение 1916 г. Лишь в начале 1917 г. вопрос был рассмотрен на заседании думы. Гласные заявили, что «у города свободных средств нет, потому он беспроцентную ссуду дать не может, т.к. сам платит проценты за каждый рубль»[103]. В Енисейске бездействие городских властей проявлялось не только в отсутствии программы в решении продовольственного кризиса, но и в том, что ходатайство кооператива о ссуде из правительственной субсидии не было рассмотрено гласными думы[104].

Прибайкальское товарищество кооперативов и Верхнеудинское общество потребителей «Экономия», чтобы положить предел росту цен на предметы первой необходимости, предложили городскому общественному управлению свои услуги для сбыта продуктов под контролем города по «нормальным» ценам из лавок общества при условии, что город выдаст обществу ссуду в размере от 2 до 10 тыс. руб. Верхнеудинская городская дума нашла это предложение кооперативов «вполне приемлемым», но из-за отсутствия средств «не могущим быть осуществленным»[105]. Однако в целом доминировала линия на установление тесного взаимодействия между органами городского самоуправления и кооперативами, а случаи, имевшие место в Омске, Кургане и Красноярске, были скорее исключением из правил.

Таким образом, кооперация в годы войны играла роль своеобразного буфера, которая выступала в роли регулятора экономи-

[101] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1390. Л. 212.
[102] *Ширяев Ф.Г.* Итоги одной анкеты… С. 16.
[103] ГАНО. Ф. Д-97. Оп. 1. Д. 221. Л. 41.
[104] Сибирская жизнь. 1917. 9 янв.
[105] Иркутская жизнь. 1914. 3 нояб.

ческих отношений, прежде всего, налаживала разрушенные экономические связи, организуя сбыт и закупку определенных товаров. Помимо этого, кооперация способствовала защите малообеспеченных городских слоев населения, которые не могли самостоятельно противостоять растущей дороговизне жизни.

Однако, несмотря на все принятые меры, направленные на улучшение продовольственного положения городского населения, к концу 1916 г. ситуация с продовольствием постепенно ухудшалась. В результате стали проявляться процессы, вызывавшие у населения всё большее недовольство и тревогу. На рынке изо дня в день усиливалась спекуляция. Реальные доходы рабочих снижались[106]. На этой почве с 1915 г. в России отмечался рост стихийного недовольства малоимущего городского населения, прежде всего женщин-солдаток, а с весны 1916 г. в Сибири широкий размах приобрели продовольственные «беспорядки», которые выражались в погромах магазинов и сопровождались столкновениями с полицией и войсками. «Голодные бунты» приняли острый характер в Тюмени, Барнауле, Бийске, Красноярске, Боготоле, Иркутске и других городах[107].

Барнаульский исправник отмечал: «Нарождается новый вид междоусобного недовольства неимущих по отношению к имущим»[108]. Томский губернатор 26 мая 1916 г. сообщал в Департамент полиции, что «почти повсеместно в губернии… замечалось среди населения недовольство и даже враждебное отношение к лицам торгующего класса на почве постепенно усиливающегося повышения цен на предметы потребления…»[109].

---

[106] См.: *Самосудов В.М.* Революционное движение в Западной Сибири (1907–1917 гг.). Омск, 1970; *Зольников Д.М.* Общее и особенное в положении рабочих Сибири накануне и в годы первой мировой войны // Рабочие в эпоху капитализма: Сравнительный анализ. Материалы к научной сессии по истории рабочего класса. Ростов-на-Дону, 1972. С. 144–156; *Свешников Н.А.* К изучению бюджета рабочих Сибири (1900–1917 гг.) // История СССР. 1978. № 2. С. 160–169; *Скубневский В.А.* Заработная плата рабочих обрабатывающей промышленности Сибири в период империализма // Рабочий класс центра страны и Сибири (конец XIX – начало XX в.). Новосибирск, 1981. С. 140–147.

[107] *Мухин А.А.* Рабочие Сибири в эпоху капитализма (1861–1917 гг.). М., 1972. С. 314.

[108] Очерки истории Алтайского края. Барнаул, 1987. С. 89.

[109] ГАТО. Ф. 3. Оп. 3. Д. 6928. Л. 80–81.

В Красноярске, где, по признанию енисейского губернатора Я.Г. Гололобова, «мясоторговцы всё время повышали цены на мясо», 7 мая 1916 г. вспыхнул так называемый «бабий бунт» – женщины, главным образом солдатки, начали погром мясных лавок. Непосредственным толчком к этому послужил инцидент в лавке некоей Фрейды Синец, которая в этот день стала продавать мясо по вновь повышенной цене, и притом плохого качества[110]. Эти события были интерпретированы как «еврейские погромы». Городская дума на экстренном заседании 7 мая констатировала, что «еврейские торговцы своими действиями не вызывают такого к ним отношения»[111].

Впоследствии начальник Енисейского губернского жандармского управления в телеграмме на имя директора Департамента полиции 11 мая 1916 г. сообщал: «Сегодня получено предупреждение, угрожающее вооруженным выступлением рабочих железнодорожных мастерских»[112]. 21 мая Иркутский генерал-губернатор сообщал в МВД о «напряженном настроении» в Иркутске и окрестных селах[113], а уже 22 мая начальник Иркутского жандармского управления телеграфировал в Департамент полиции: «Все возмущены дороговизной, все обвиняют правительство в бездействии, а купцов в чрезмерной наживе»[114]. В ноябре 1916 г. произошли волнения в Канске «вследствие выдачи урезанного пайка»[115].

Оценивая политическую обстановку и настроение масс в Тюмени и ее уезде, начальник Тобольского губернского жандармского управления в октябре 1916 г. сообщал: «Настроение жителей Тюменского уезда крайне тревожное и напряженное, могущее выйти в открытое недовольство, главным образом, благодаря расстройству тыла, вследствие непомерной и ничем неоправданной дороговизны предметов продовольствия и вообще вследствие необузданных аппетитов мародеров и спекулянтов... Необходима

[110] РГИА. Ф. 102. ДП-4. Оп. 108. 1916. Д. 20. Ч. 3. Л. 1.
[111] Иркутская жизнь. 1916. 16 мая.
[112] Там же.
[113] РГИА. Ф. 102. ДП-4. Оп. 108. 1916. Д. 23. Ч. 3. Л. 43.
[114] Там же. Л. 1.
[115] Там же. ДП-2. Оп. 108. 1916. Д. 20. Ч. 3. Л. 276.

решительная борьба за устранение мародерства как единственной и главной причины недовольства народа»[116].

Следует отметить, что еще в 1915 г. Иркутское губернское жандармское управление отмечало, что городские жители, на которых в очень сильной степени сказывалась дороговизна всех продуктов, топлива и материалов, ожидали от правительства решительных шагов именно против алчности купцов и предпринимателей. Поэтому общее мнение сводилось к необходимости принятия со стороны правительства самых строгих «репрессивных» мер по отношению к дельцам[117]. Население настойчиво надеялось на то, что действенные меры со стороны правительства урегулируют экономическую жизнь страны и обеспечат всеми жизненно необходимыми продуктами с правильным их распределением среди жителей[118].

В годы Первой мировой войны, в связи с ухудшением социально-экономического положения населения, органы городского самоуправления совместно с общественностью, по мере своих возможностей, предпринимали ряд мер для обеспечения досуга взрослого населения и детей. Прежде всего обращалось внимание на организацию различных просветительных мероприятий, устройство Народных домов, разного рода курсов и др. Однако расходы на такие нужды были небольшими по сравнению с выделяемыми из городских бюджетов суммами на народное образование. Как отмечалось на одном из заседаний Курганской городской думы, закрытие пивных и казенных винных лавок благотворно отразилось на сельском и городском населении, так как «...у бедных доселе рабочих... появились сбережения»[119]. Поэтому перед городским самоуправлением встал вопрос о том, чем заполнить досуг народных масс. Наиболее рациональное разрешение этого вопроса, как указывали гласные, «...проявилось бы в строительстве Народного дома с читальней, концертным и гим-

---

[116] *Рощевский П.И.* Октябрь в Зауралье. Октябрьская социалистическая революция и борьба за установление советской власти на территории Зауралья. Тюмень, 1959. С. 19.

[117] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 246. Д. 167. Ч. 54. Л. 10, 14.

[118] Там же. Л. 314.

[119] ГАКО. Ф. 267. Оп. 1. Д. 19. Л. 17.

настическим залами», но из-за финансовых затруднений для города это было совершенно невыполнимо. В свою очередь, Курганская городская управа, «...признавая вопрос о народном развлечении – вопросом серьезным, в виде полумеры предлагает открыть городской кинематограф, использовав для него существующее здание цирка»[120].

В Тюмени до марта 1915 г. вообще не было принято никаких постановлений городской думы о мерах поддержания среди населения «трезвого настроения» и предоставления ему разумных развлечений[121]. В Тобольске построенное городом в целях предоставления обывателям развлечений, здание народной аудитории было передано вместе с городской библиотекой попечительству о народной трезвости[122].

В Омске еще до начала войны на заседании городской управы было решено выделить средства на постройку Народного дома. Но так как этот проект в годы войны не был реализован, то пустую нишу заполнило общество трезвости, именуемое «Утоли моя печали», которое было учреждено в ознаменование 300-летнего юбилея царствования Дома Романовых, состоявшее при Омском епархиальном братстве. Деятельность общества трезвости в 1915 г. выражалась в постоянной «...проповеди трезвенных идей на обычных братских ежевоскресных беседах и чтениях, в сближении между собой трезвенников для более верной и успешной борьбы с пьянством, в раздаче трезвенной листковой литературы, в привлечении народа к общенародному церковному пению и разумному проведению им воскресных досугов на братских беседах и чтениях». Число членов общества достигало 500 человек[123].

29 марта 1915 г. на собрании уполномоченных г. Березова был поставлен вопрос об открытии в городе Народного дома как «культурно-просветительного центра, чтобы могли получить разумные развлечения от своего угнетенного состояния как индивиды, так и вся масса», стоимость которого была определена в 12 тыс. руб. (7 тыс. руб. были предоставлены Тобольским губернским по-

[120] ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 35. Д. 1166. Л. 331.
[121] Там же. Д. 1258. Л. 8.
[122] Там же. Л. 17.
[123] Обзор Акмолинской области за 1915 год. С. 74.

печительством о народной трезвости и 5 тыс. руб. от частных пожертвований)[124].

В начале 1915 г. в Красноярске состоялось открытие первого в Восточной Сибири «Дома просвещения» который был сооружен Обществом попечения о начальном образовании. Денежные средства на строительство поступили от предпринимателей золотопромышленников и городского самоуправления. Строительство здания обошлось в 65 тыс. руб.[125] Также Совет Общества попечения о начальном образовании предоставил в городскую управу доклад о необходимости устройства в Красноярске кинематографа для демонстрации картин общеобразовательного характера, библиотек-читален, лекций, спектаклей и проч.[126] Городская училищная комиссия поддержала Совет и предложила в новой школе для этих целей оборудовать зал [127].

Но не во всех городах Народные дома открывались за счет городских средств. Так, например, в Бийске Народный дом был построен на средства купца П.А. Копылова летом 1916 г., который стал центром общественной, культурной и просветительской жизни города. Здесь постоянно проходили концерты, театральные представления, устраивались общественные чтения и лекции[128]. В Чите правление Общества Народного дома, не имея собственного помещения, 7 июня 1915 г. приняло решение об открытии библиотеки-читальни, а также рассмотрело вопрос об учреждении систематических научных курсов, устройстве лекций, чтений, муниципальных, драматических и др. кружков[129]. В Бодайбо открытие Народного дома состоялось 31 января 1916 г., при котором впоследствии были открыты читальня, библиотека и кинематограф[130]. В Нижнеудинске вопрос о Народном доме был

[124] ГУТО ГА. Ф. И-193. Оп. 1. Д. 12. Л. 2а, 9.

[125] Русское слово. 1915. 31 янв.

[126] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1914. № 9–10. С. 44.

[127] Там же. С. 44; Сибирская жизнь. 1916. 9 нояб.

[128] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 23.

[129] Вестник Иркутского городского общественного управления. 1915. № 7–9. С. 25; Сибирская жизнь. 1916. 18 сент.

[130] Сибирская жизнь. 1916. 18 сент.

поставлен еще в середине августа 1916 г., было решено принимать пожертвования в его пользу, которое было открыто в ноябре 1916 г.[131]

Широкое распространение в некоторых сибирских городах получили «народные чтения», воскресные школы, различные курсы для взрослых. Большую роль в их организации играли многочисленные общества: общество попечения о народном образовании, различные благотворительные общества, общества просвещения и др. В частности, в 1914 г. Иркутское общество по устройству народных чтений организовало бесплатные общедоступные чтения и лекции, постановки спектаклей, вечеров и концертов, которые посетили 21,5 тыс. человек[132]. Не остались в стороне от этого дела и «отцы города». Так, в сентябре 1915 г. Иркутской городской думой было выделено 4 тыс. руб. на устройство чтений, выставок, спектаклей, народных гуляний и т. п.[133] Омской городской исполнительной училищной комиссией в 1914 г. был разработан долгосрочный план развития в городе внешкольного образования, одобренный городской думой (в 1915 г. на реализацию этого плана было выделено из городской казны 3000 руб.)[134]. При училищной комиссии образовалось особое совещание по вопросам внешкольного образования, главной задачей которого являлась организация народных чтений, небольших районных народных библиотек и книжной торговли[135].

В целях содействия культурному развитию городского населения по инициативе Нижнеудинского городского головы Я.Н. Ходукина было образовано общество «Культура», которое намеревалось открыть постоянные и временные курсы, библиотеки, читальни, музеи, клубы и т. д., устраивать различные собрания, спектакли, концерты, издавать и распространять периодические издания[136].

---

[131] Сибирская жизнь. 1916. 28 авг.; Там же. 20 нояб.

[132] *Киржниц А.Д.* Внешкольное образование в Иркутске и задачи городского самоуправления // Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 1–2. С. 12.

[133] ГАИО. Ф. 70. Оп. 3. Д. 6222. Л. 56.

[134] *Миненко Н.А., Федоров С.В.* Омск в панораме веков. Омск, 1999. С. 270.

[135] Там же. С. 271.

[136] Иркутская жизнь. 1916. 4 марта.

Несмотря на все старания местной власти в деле укрепления трезвости среди населения, центральные органы власти в этом также играли не последнюю роль. В частности, Министерство финансов в конце 1915 г. отпустило в распоряжение управляющего акцизными сборами Никольского 30 тыс. руб., которые предполагалось распределить между различными культурно-просветительными организациями Иркутской губернии и Якутской области[137]. Поэтому возросший интерес к вопросам внешкольного образования объяснялся необходимостью организовать в военный период досуг взрослого населения и детей. Но попытка совершить прорыв в деле расширения культурно-просветительных учреждений не удалась в силу целого ряда обстоятельств, и прежде всего финансовых.

Патриотический порыв общества в первые месяцы войны оказал серьезную моральную поддержку в деле мобилизации государством всех общественных сил страны. Либералы и социалисты, стоявшие на оборонческих позициях, стремились к сотрудничеству с властью и оказанию ей помощи посредством деятельности общественных организаций, таких как, например, Всероссийский союз городов, военно-промышленные комитеты, Сибиртет и др. И несмотря на все те сложности, которые принесло военное время, органы городского самоуправления, в меру своих финансовых возможностей, стремились оказывать фронту и тылу различную помощь.

Ближе ко второй половине 1915 г. начинает проявляться оппозиционность со стороны сибирской общественности. Государственная власть на местах в лице губернской администрации пыталась взять под контроль деятельность общественных организаций, но в результате падения авторитета власти в глазах населения это приводило к противостоянию, которое к 1916 г. проявилось уже достаточно отчетливо, и Февральская революция 1917 г. стала лишним тому подтверждением.

[137] Сибирская мысль. 1916. 18 июня.

4.2. Городская власть и общественные силы региона в период демократического этапа революционных событий (март–октябрь 1917 г.)

Общегосударственный кризис, вызванный затяжной войны, продовольственной разрухой и революционными событиями в Петрограде в феврале 1917 г., который не смогло предотвратить царское правительство, привел к тому, что Государственная дума в лице Временного комитета взяла в свои руки управление страной с целью создания власти, пользующейся доверием страны. Революционная обстановка коренным образом повлияла на изменение системы городского самоуправления Сибири. В крупных сибирских городах думы становятся центром политических и демократических сил, желающих сохранения в городах спокойствия. Именно в зданиях городских управ и на заседаниях городских дум собирались представители общественно-политических организаций, где решались вопросы о власти, о назначении высших военных чиновников гарнизонов, о продовольствии в городах. Как отмечают исследователи, «на местах, городах и селах новой власти не было и единственными органами, могущими взять государственное управление на местах, могли быть только органы городского самоуправления, которым уже ранее в связи с войной пришлось взять на себя огромное количество разных новых заданий»[138]. Когда государственная власть перешла в ведение Временного комитета Государственной думы, именно городские общественные управления первыми приветствовали его, обещав «все силы долга, совести и разумения отдать делу устранения светлого будущего»[139].

В первых числах марта городские думы совместно с общественными организациями провели экстренные заседания, на которых рассматривали вопрос о формировании демократических органов самоуправления на местах, выразившихся в форме Комитетов общественной безопасности (КОБ), Комитетов общественных организаций (КООрг), Комитетов общественного порядка (КОП) и др., ставшие первым опытом подлинной демократии

[138] *Петров М.И.* Городское самоуправление в России. С. 69; *Зигангирова Г.Р.* Система органов местного самоуправления Казанской губернии…С. 161.

[139] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 138. Л. 14.

на региональном уровне. Созданные на волне революционного подъема, несмотря на разнообразие их названий, КОБы представляли собой многопартийную демократическую коалицию, пытавшуюся реализовать идею классового мира. Как правило, в местном КОБе были представлены городская дума или ее цензовая общественность, учреждения земского или городского союза, кооперативы, рабочие (непосредственно или через Совет рабочих депутатов), политические партии, ВПК, биржевые комитеты и Советы съездов промышленников (в Тобольске, Тюмени, Омске, Новониколаевске, Бийске, Минусинске, Красноярске, Иркутске и Чите). В Омский комитет, например, вошли представители краевых и областных ВПК и биржевых комитетов; в Иркутский КООрг направили своих представителей ВПК, биржевой комитет, Советы съездов пароходовладельцев, золото- и углепромышленников, фабрикантов и заводчиков[140]. Конкретное сочетание политических сил зависело от особенностей обстановки в каждом городе. Иногда преобладала буржуазная общественность, иногда более сильными оказывались рабочие организации. Содержанием их деятельности стал поиск компромисса между различными социальными группами, направленный на реализацию гражданских прав и свобод, а в итоге создание правового государства и гражданского общества. КОБы, ставшие стихийным воплощением идеи «народовластия», выдвинулись в центр борьбы за местную власть.

Эти Комитеты действовали согласно положениям, утверждаемым губернским или областным комиссарами, выполняли функции общегосударственного и местного значения и должны были просуществовать до выборов в городские думы по новому избирательному закону[141]. Поэтому Временное правительство из всего множества стихийно возникших органов управления и самоуправления официально поддерживало только Комитеты общественной безопасности и вынужденно считалось с деятельностью Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Комитеты общественной безопасности, как органы местного самоуправления в Сибири, нуждались в поддержке населения, особенно в условиях нестабильности, когда Комитеты делали

[140] *Бабикова Е.Н.* Двоевластие в Сибири. С. 98.
[141] ГАИО. Ф. 741. Оп. 1. Д. 41. Л. 1.

много ошибок. К тому же структуры регионального и местного самоуправления не были четко оформлены, и исполнение одинаковых функций сосредоточивалось в руках нескольких общественно-политических организаций.

Февральская революция создала благоприятные условия для роста творческой активности масс в государственном строительстве. В ходе революции на демократических позициях оказались большинство созданных КОБов и органов городского самоуправления. Представители либеральной буржуазной демократии пытались удержать демократическое движение в спокойном русле, предотвратить радикализацию общества. Поэтому либеральная часть общественности, как правило, поддерживала такие формы самоуправления, как Комитеты общественной безопасности. Но КОБы по своему составу не были чисто буржуазными организациями. В них входили меньшевики и эсеры, а в отдельных состояли большевики, как, например, в Чите, Верхнеудинске, Иркутске, Якутске и Томске; в КОБы также входили представители Советов и профсоюзов[142].

Даже самый большевизированный Красноярский Совет рабочих и солдатских депутатов сразу же попытался установить прочные связи с местным КОБом. Предполагалось наладить прочное сотрудничество и с этой целью в состав Комитета делегировать троих членов исполкома Совета. В Иркутске Совет рабочих и солдатских депутатов возник по инициативе местного Комитета общественных организаций, а в Омске исполком Совета рабочих депутатов сразу же после своего формирования «в полном составе перешел в помещение городской управы, где и заседал совместно с коалиционным комитетом»[143].

Но, несмотря на первые шаги КОБов и Советов, в дальнейшем наметилась тенденция на противостояние между ними, но до осени возникавшие конфликты быстро разрешались, в связи с тем, что во многих Советах преобладали эсеры и меньшевики, которые считали Февральскую революцию буржуазной и, соответ-

[142] *Зольников Д.М.* Рабочее движение в Сибири в 1917 г. Новосибирск, 1969. С. 184.

[143] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири…С. 38.

ственно, буржуазию – руководителем этой революции[144]. Либеральная общественность Сибири видела в новых органах самоуправления институт, который должен был действовать в интересах всего населения, но к сентябрю 1917 г. Советы и КОБы фактически стали раскалывать общество.

Следует отметить, что органы городского самоуправления в течение 1917 г. теряли авторитет в глазах масс, так как не стремились стать реальной властью и конкурировать с революционными структурами. Несмотря на то, что в первые месяцы после революции городские думы пережили процесс демократизации и в их состав вошли представители городских нецензовых слоев, ранее не имевших право участвовать в городском самоуправлении, их функции постепенно перетекали к местным Советам, продовольственным комитетам и другим общественным организациям, активно вмешивавшихся не только в политическую, но и в городскую хозяйственную и социальную сферы. Хронический финансовый дефицит в городских бюджетах, разбалансированность налоговой системы, неэффективность городского хозяйства, отсутствие реальных прав и полномочий даже в решении социально-значимых вопросов привели городское самоуправление в состояние острого кризиса к осени 1917 г. и к потере ими авторитета у основных социальных слоев городского населения.

Но это было связано не только с отсутствием финансовых средств для решения наиболее актуальных проблем. Дело в том, что в межреволюционный период не было четкого разделения полномочий между различными общественными организациями. В докладе отдела сношений с провинциями при Временном комитете Государственной думы отмечалось: «Постоянно наблюдалось и наблюдается до сих пор стеснение одними органами других, конкуренция власти, непомерное расширение функций, вмешательство одних в круг деятельности других. Часто городской комитет заседает рядом с думой и не признаёт ее. Она выносит свои решения, он – свои, Совет солдатских и рабочих депутатов – свои. Несколько учреждений выполняют одни и те же функции как некоторые стороны жизни вовсе никем не обслуживаются или

[144] *Сагалаков Э.А.* Социально-политическое развитие Южной Сибири... С. 21.

обслуживаются крайне недостаточно»[145]. Таким образом, сложившаяся на местах система административных учреждений отличалась пестротой и сложностью, «конкуренцией власти», а это в свою очередь вело к общему ослаблению государственного аппарата Временного правительства.

Городские думы продолжали играть определенную роль в защите интересов цензовой общественности. Но после состоявшихся выборов в городские думы в июне–августе 1917 г. прямое представительство буржуазии в них ослабло в связи с усилением позиций меньшевиков и эсеров, а в некоторых думах – большевиков. В этих условиях буржуазия могла использовать городские думы в своих интересах только путем коалиции с эсерами и меньшевиками, да и то не везде. Такая возможность, например, для нее исчезла в Красноярске, где большевики в думе завоевали решающие позиции.

Представители политических партий в городских думах образовывали фракции, которые достаточно активно принимали декларации с изложением основных направлений работы в думе. По мнению фракции эсеров Иркутской городской думы, самоуправление должно было поглотить и обобществить в возможных для него пределах вопросы домовладения и промышленной жизни города. Таким образом, город, превращенный в своеобразный кооператив, «…явился бы одной из составных частей грядущей системы обобществленного труда в национальном, государственном и мировом масштабе»[146].

Барнаульская городская дума на своем очередном собрании 4 сентября 1917 г. приняла декларативное заявление фракции эсеров, согласно которой перед городским самоуправлением России остро стоят вопросы муниципального управления и хозяйства, которые «неразрывно связаны с разрешением в общегосударственном масштабе основных вопросов российской действительности», так как городские самоуправления в ходе революционных событий стали «…местными органами государственной власти, действующими в полном контакте с государственными учреждениями и органами революционной демократии»[147].

---

[145] Цит. по: *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири…С. 44.
[146] Сибирь. 1917. 24 авг.
[147] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 1об., 2.

Альтернативой Временному правительству и его местным органам выступали Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые на протяжении второй половины 1917 г. существенно упрочили свои позиции благодаря усилению влияния в них большевиков. Советы основной акцент делали прежде всего на общественной деятельности и во многом способствовали активизации политической жизни населения. Наиболее ярко об этом свидетельствует позиция Советов и представителей левых политических сил, вошедших в состав обновленных городских дум, по вопросу о введении 8-часового рабочего дня. Заняв позицию по отстаиванию интересов населения, они через органы городского самоуправления пытались содействовать принятию непопулярных среди цензовой общественности решений. Например, Красноярский Совет рабочих и солдатских депутатов явочным порядком 22 марта 1917 г. принял решение о введении 8-часового рабочего дня. Остальные Советы, подобно Омскому, «признавали ныне же необходимым введение 8-часового рабочего дня»[148] и апеллировали к тем же временным комитетам в решении данного вопроса, как, впрочем, и других. Так, 7 апреля исполком Читинского Совета рабочих и солдатских депутатов предложил Забайкальскому КОБу дать предпринимателям указание о том, что «профсоюзы являются законными представителями интересов труда и в случае конфликтов с рабочими необходимо прибегать к их посредничеству». По распоряжению упомянутого комитета в области официально вводится 8-часовой рабочий день[149].

Советы, в которых преобладало большевистское влияние, с самого начала революции боролись за коренную перестройку органов местного самоуправления на подлинно демократических началах. Так, например, исполком Красноярского Совета рабочих и солдатских депутатов отклонил предложение думы о включении в ее состав 22 членов Совета и единогласно принял 16 марта 1917 г. резолюцию: «Ввиду того, что старая цензовая дума по своему составу совершенно не отвечает требованиям демократичности городского самоуправления, никакие частичные пополнения ее состава не в состоянии устранить этого ее коренного по-

[148] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 38.
[149] Рабочий класс Сибири в дооктябрьский период. Новосибирск, 1982. С. 369.

рока; основное требование народа в области городского самоуправления есть подготовка и немедленное проведение выборов в новую думу»[150].

«Полевению» Советов во многом способствовали и политические события, произошедшие в стране летом 1917 г. В частности, корниловский мятеж, последствия которого Сибирь в целом пережила спокойно, ярко продемонстрировал позицию различных общественно-политических сил к контрреволюционным выступлениям. Различные коалиционные собрания «демократических» парий, совместно с органами городской власти, поддержавшая их интеллигенция осудили корниловщину, но заявили о доверии Временному правительству.

В докладе военного комиссара Временного правительства при Иркутском военном округе В. Пирогова о своей деятельности отмечалось, что «мятеж, поднятый генералом Корниловым, вызвал в Красноярске и повсюду немалое смятение в демократических организациях и дал Красноярскому и Черемховскому Советам солдатских и рабочих депутатов повод объявить о формальном переходе власти в их руки. Приказы по Красноярскому гарнизону подписываются, помимо начальника гарнизона Ауэ, еще и представителем Красноярского Совета, без подписи которой документы никакой силы не имеют»[151].

Ответной реакцией на корниловский мятеж стало возникновение в некоторых сибирских городах различных комитетов охраны. В частности, в ряде мест Томской губернии (Новониколаевске, Томске, Кузнецке, промышленных центрах Кузбасса) возникли в поддержку Временному правительству Комитеты охраны революции (или Комитеты спасения революции) с участием всех общественных и политических организаций. Так, например, 28 августа по инициативе эсеров и меньшевиков в Новониколаевске был создан Комитет спасения революции, к которому перешла вся полнота власти в городе и уезде[152]. Комитет как ор-

[150] Цит. по: *Андреев А.М.* Местные Советы и органы буржуазной власти… С. 81.

[151] РГВИА. Ф. 1466. Оп. 1. Д. 10. Л. 5.

[152] Новониколаевский уезд в составе Томской губернии был образован в июле 1917 г. В него вошли волости, расположенные на территории нынешних

ган Временного правительства был создан по соглашению Совета рабочих и солдатских депутатов, Совета крестьянских депутатов, городского и уездного народного собрания, гарнизонного комитета, Совета профессиональных союзов, объединенной организации РСДРП и партии эсеров[153].

В Томске Комитет охраны революции был учрежден из представителей Совета солдатских депутатов, гарнизонного Совета и Совета офицерских депутатов, губернского Исполнительного комитета и губернского комиссара Временного правительства[154]. Нижнеудинская городская управа, осудив мятеж генерала Корнилова, высказалась за власть «революционного» Временного правительства, опирающегося на революционную демократию в лице Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов[155]. 30 августа 1917 г. в Красноярске местная власть приняла решение создать из представителей революционных демократических организаций особый объединенный комитет для охраны революционных завоеваний и «борьбы против всяких контрреволюционных попыток и выступлений»[156]. 5 сентября 1917 г. Красноярская городская дума приняла резолюцию, в которой потребовала от Временного правительства отказаться от политики соглашений с буржуазией и передать всю полноту власти Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов[157].

Барнаульская городская дума, рассматривая на заседании 11 сентября 1917 г. вопрос о корниловском выступлении, приняла резолюцию, выработанную фракциями эсеров и меньшевиков: «Временное правительство, благодаря своему коалиционному со-

---

Новосибирского сельского, Тогучинского, значительной части Болотнинского и Чулымского районов Новосибирской области.

[153] *Шорников М.М.* Большевики Новониколаевска в период подготовки и проведения Октябрьской революции (март 1917 – февраль 1918 гг.). Новосибирск, 1963. С. 46.

[154] *Соловьева В.А.* Революционизирование трудящихся масс Томской губернии в дни корниловского мятежа в стране и после его разгрома (август–октябрь 1917 г.) // Проблемы истории Октябрьской революции и гражданской войны в СССР. Томск, 1975. С. 106.

[155] Октябрь в Сибири. Хроника событий... С. 144.

[156] Известия Енисейской губернии. 1917. 1 сент.

[157] Октябрь в Сибири. Хроника событий... С. 148.

ставу, оказалось неспособным предупредить военный заговор и провести ряд решительных мероприятий в финансовой, экономической и внешней политике». Поэтому «единственным выходом городская дума видит в создании власти, опирающейся на революционно-демократические классы и их органы в лице Всероссийского съезда Советов»[158]. Таким образом, в зависимости от политической расстановки сил в органах городского самоуправления резолюции городских дум поддерживали либо позицию Временного правительства, либо Советов.

В Омске эсеры совместно с меньшевиками 12 сентября 1917 г. созвали объединенное совещание Исполнительного комитета Западно-Сибирского и Омского Советов рабочих и солдатских депутатов, Западно-Сибирского Совета крестьянских депутатов и гласных городской думы, на котором было вынесено решение о роспуске Омского Коалиционного комитета и создании так называемого «Западно-Сибирского комитета революционной демократии». В его состав были включены представители Исполнительного комитета Омского и Западно-Сибирского Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, представители меньшевиков и эсеров, а также гласные городской думы. Этот новый комитет объявил себя местным органом власти Временного правительства и выдвинул лозунг «Вся власть Учредительному собранию»[159].

При этом еще 30 июня 1917 г. на общем собрании Омского Совета рабочих и солдатских депутатов по докладу меньшевика-оборонца Гладышева о реорганизованном Коалиционном комитете было принято постановление: «Подтвердить, что Коалиционный комитет не есть исполнительная власть в области, а лишь орган, контролирующий действия комиссаров Временного правительства и содействующий им в проведении в жизнь мероприятий, исходящих от Временного правительства или выдвигаемых местными условиями»[160].

В июле–августе 1917 г. происходит заметный сдвиг политических настроений рабочих влево, особенно в Омске, Иркутске,

[158] ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 7. Л. 9об.
[159] *Клеткин Е.Д.* Борьба за установление Советской власти в Омске… С. 19.
[160] ГИАОО. Ф. 19. Оп. 1. Д. 24. Л. 28–29; Там же. Ф. 661. Оп. 1. Д. 2. Л. 42.

Кузбассе, Чите, Красноярске и некоторых других городах Сибири[161]. Высшей точкой рабочего и революционного движения в период двоевластия стали июльские демонстрации рабочих и солдат в Красноярске, Томске, рабочих и служащих в Новониколаевске, митинги и собрания рабочих в Омске, Иркутске, Енисейске и др. Все они были откликами на июльские события в Петрограде, когда рабочие вышли на улицы города с лозунгами «Долой войну!», «Долой Временное правительство!», «Вся власть Советам!», и одновременно продолжением классовой борьбы рабочих с предпринимателями и местными силами контрреволюции. Так, в Новониколаевске 9 июля демонстрация 15-ти тысяч рабочих и служащих возникла на основе борьбы с саботажем предпринимателей. В Красноярске эсеры и меньшевики выступили против организации антиправительственной демонстрации. Но несмотря на это, 10 июля 1917 г. 10 тыс. рабочих и солдат Красноярска выступили с лозунгами «Рабочий контроль над производством и распределением!» и «Вся власть Советам!» Митинги рабочих железнодорожных мастерских Омска, Боготола, Ачинска, Канска, Тайги, Минусинска, Енисейска прошли под лозунгами «Долой войну», «Долой Временное правительство»[162].

Перемены в государственном и правовом устройстве России, провозглашение демократических свобод вызвали небывалый общественный подъем. В Сибири, как и в Европейской части России, выходили из подполья или создавались вновь политические партии, профессиональные союзы, культурно-просветительные общества. Новой формой объединения становятся съезды, конференции и совещания различных политических и общественных организаций, участники которых ставили и активно обсуждали вопросы государственного управления и самоуправления, экономического и хозяйственного развития, профессиональной жизни различных групп населения, в их ряду – вопросы образования и культурного строительства. Чаще других к ним обращались делегаты и участники профессиональных съездов и конференций.

[161] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 27.

[162] Там же. Ч. 1. С. 195.

Среди общего оживления общественной жизни Томска в 1917 г. прослеживается создание различных медицинских союзов, в которых врачи высказывали свою точку зрения на происходившие события. Это было новое веяние времени, которого до революции не было. Врачи как социальная страта стали более политизированными, они стремились принимать участие в политической жизни. Это выражалось в проведении митингов, обсуждении на них политических вопросов, формировании собственной позиции и отношения к новой власти. Например, врачи Томской губернской больницы выразили свое отношение к февральским событиям, приветствуя «весну русской свободы» и высказываясь в поддержку Комитета общественного порядка и безопасности[163]. Организованное в начале марта 1917 г. общество врачей Томска также поддержало Временное правительство.

Демократизация политической жизни привела к сплочению медиков в решении насущных проблем здравоохранения. Об этом свидетельствует проведение в сентябре 1917 г. I съезда врачей Томской губернии, на котором присутствовали представители всех медицинских организаций Томска и губернии[164]. Однако принимаемые съездами и конференциями резолюции не являлись обязательными к исполнению органами городской власти, но последние, тем не менее, старались прислушиваться к их решениям.

Оценивая вклад общественных и политических организаций в культурное строительство в 1917–1918 гг., можно согласиться с мнением сибирского исследователя Е.Н. Косых о том, что вопросы культуры и образования на съездах и конференциях в Томске, как и всей Сибири, оказались подчиненными задачам политической и экономической борьбы[165]. И лишь с установлением в Сибири власти Колчака съезды и конференции стали настолько редким явлением, что говорить о их роли в культурной политике не приходится.

---

[163] Сибирская жизнь. 1917. 14 марта.

[164] Там же. 29 сент.

[165] *Косых Е.Н.* Вопросы образования и культуры на съездах, конференциях и совещаниях социально-классовых, политических, религиозных, национальных организаций, состоявшихся в Сибири в марте 1917 – мае 1918 гг. // Проблемы истории и исторического познания. Томск, 2001. С. 175.

Попытка по объединению местных органов самоуправления состоялась на I Восточносибирском краевом съезде общественных организаций (25–26 июля 1917 г.), в работе которого приняли участие представители разных общественно-политических организаций, а также представители городских дум. От Иркутской губернии на съезде присутствовало 28 человек, от Забайкальской области – 29, от Якутской области – 3 и Енисейской губернии – 1[166].

На съезде были рассмотрены вопросы, связанные с определением форм административной организации власти и самоуправления, введением земства, решением национальных вопросов и будущем положении Сибири в составе России. Голосование по данному вопросу показало, что за автономию высказались 42 человека, против – 11, воздержалось – 7[167]. В связи с этим делегаты съезда рассматривали свой съезд как шаг на пути развития местного управления и самоуправления Сибири в качестве одного из равноправных субъектов в составе России.

О повышении политической активности населения в 1917 г. свидетельствуют многочисленные резолюции митингов и собраний, проходивших на предприятиях и в городах Сибири. Обострение политической борьбы во многом объясняется и предвыборной агитацией политических партий в связи с надвигавшимися выборами в Учредительное собрание. В то же время политизация населения была связана и с углублением социально-экономического кризиса в стране. Всё это вело к усилению влияния Советов, за установление власти которых вместе с большевиками боролись и другие леворадикальные партии[168]. В связи с этим в Сибири, как и в стране в целом, стали проявляться анархо-бунтарские настроения, грозившие разрушить социально-экономические инфраструктуры, которые выразились в продовольственных и «спиртовых» беспорядках, прокатившихся по Сибири от Омска до Иркутска в сентябре–ноябре 1917 г. Яркой иллюстрацией этих настроений масс стал «иркутский солдатский бунт» 20–21 сентября, возникший вследствие тяжелого материального

[166] ГАИО. Ф. 756. Оп. 1. Д. 57. Л. 157.
[167] Там же.
[168] *Сагалаков Э.А.* Социально-политическое развитие Южной Сибири… С. 33.

положения военнослужащих гарнизона и радикализации их поведения[169].

В городах Томской губернии на почве недостатка хлеба назревали серьезные «беспорядки». По губернии прокатилась волна экономических забастовок. Бастовали служащие отделений и магазинов компании «Зингер» в Томске, Мариинске, Тайге, Кузнецке, Каинске, Новониколаевске и других городах губернии, рабочие и служащие электрической станции, прачечных, бань и других предприятий[170].

Осенью 1917 г. в стране обостряется экономическая обстановка. В этой ситуации Советы пытаются более активно вмешиваться в городские дела. В конце сентября 1917 г. томский губернский комиссар Временного правительства Б.М. Ган в конце сентября 1917 г., согласно предписанию МВД, потребовал от всех уездных комиссаров «проявлять наибольшую энергию и настойчивость в деле сохранения законного порядка», не допускать со стороны Советов рабочих и солдатских депутатов и других революционных организаций действий, «нарушающих законы», «противодействовать решительными мерами захватам власти, откуда бы они не исходили и кем бы они не совершались»[171].

В этой ситуации в пользу большевиков и их союзников – левых эсеров изменяется соотношение сил в Советах рабочих и солдатских депутатов, при сохранении преобладания эсеров в Советах крестьянских депутатов. Наглядно данный процесс иллюстрирует постановления региональных (Западно-Сибирских и Восточно-Сибирских) и общесибирских съездов Советов. На II Западно-Сибирском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов в Омске 11–20 августа, на котором присутствовали делегаты от Акмолинской и Семипалатинской областей, Алтайской, Томской и Тобольской губерний, при обсуждении текущего момента съезд раскололся и в итоге была принята резолюция, предложен-

[169] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 95.

[170] *Соловьева В.А.* Революционизирование трудящихся масс Томской губернии в дни корниловского мятежа в стране и после его разгрома (август–октябрь 1917 г.) // Проблемы истории Октябрьской революции и гражданской войны в СССР. Томск, 1975. С. 100–121.

[171] ГАТО. Ф. Р-166. Оп. 1. Д. 11. Л. 229.

ная большевиками, меньшевиками и эсерами-интернационалистами, с требованием «перехода всей власти в руки большинства демократии, организованной в Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»[172].

Заседавший 6–10 сентября в Красноярске I съезд Советов Средней Сибири принял резолюцию «О необходимости передачи всей государственной власти Советам и заключении мира». В отличие от него, II съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Восточной Сибири в Иркутске (11–15 октября) проект о текущем моменте, предложенный большевиками, отклонил и высказался за организацию выборов в Учредительное собрание и «давление на правительство со стороны организованной вокруг Советов демократии», но против передачи им власти, поскольку в сложившейся ситуации этого можно достичь «лишь посредством гражданской войны»[173].

На следующий день после закрытия регионального съезда Советов Восточной Сибири в Иркутске начал работу I Общесибирский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, который принял резолюцию большевиков, требовавшую от II Всероссийского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «немедленно взять власть в свои руки, в том числе и для созыва Учредительного собрания в назначенный срок»[174].

В связи с этим Советы в Сибири резко активизировали свою деятельность. Например, в Енисейской губернии Советы, возглавляемые большевиками, всё чаще стали прибегать к конфискации товаров у спекулянтов и распродаже их населению по ценам, установленным комиссиями Советов[175]. В докладной записке Главного управления по делам милиции так отмечалось о действиях Красноярского Совета: «Местный Совет рабочих и солдатских депутатов издает свои обязательные постановления, производит аресты им обыски, реквизирует товары и устанавливает на фабриках и заводах свои произвольные цены, причем предприятия, не соглашающиеся на условия Совета, подвергаются реквизи-

[172] Большевики Западной Сибири… С. 141.
[173] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 96.
[174] Там же.
[175] ГАКК. Ф. 258. Оп. 1. Д. 3. Л. 411.

ции. Пока реквизированы лесопильные заводы «Абакана» и Лукина, медный рудник «Юлия», золотой рудник «Андреевского» и др., угрожает реквизицией бань, а также капиталов и имущества Красноярского мещанского общества. Все распоряжения губернского комиссара игнорируются»[176].

После объединения Томский Совет рабочих и солдатских депутатов не допускал закрытия предприятий, добился обеспечения беднейшего населения города топливом, вел борьбу со спекуляцией, в частности, был организован учет товаров в городе[177]. В сентябре 1917 г. при Барнаульском Совете рабочих и солдатских депутатов был создан экономический комитет, который активно вмешивался в вопросы производства и распределения, боролся против спекуляции, устанавливал цены на продукты и промышленные товары, осуществлял конфискацию товаров у спекулянтов и контролировал их продажу по твердым ценам беднейшему населению[178].

После Февральской революции 1917 г. ВПК, теряя прежние позиции в регулировании экономической жизни регионов, все больше в своей деятельности стали склоняться к решению политических вопросов, начинается активный процесс политизации ВПК. Несмотря на набиравший силу политический и экономический хаос в стране, ВПК в Сибири старались сохранить набранный ранее темп работы по оказанию помощи фронту. 3 марта 1917 г. ЦВПК выпустил воззвание, в котором призывал к объединению всех сил страны для помощи армии[179]. Красноярский Областной ВПК также призывал местное население нести «…свой посильный труд на благо отечества, без тревоги за насущный кусок хлеба»[180].

Однако сложность внутриполитической обстановки этого времени побуждала буржуазные общественные организации и экономические союзы к выдвижению и чисто политических требований. Они стремились совершенствовать свою деятельность,

[176] ГАРФ. Ф. 406. Оп. 6. Д. 343. Л. 24.

[177] Цит. по: Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 34.

[178] Борьба за власть Советов на Алтае... С. 80–81, 98.

[179] Енисейский край. 1917. 5 марта.

[180] Там же.

учитывая новые демократические тенденции в общественной жизни. Например, руководство Барнаульского ВПК подчеркивало в июле 1917 г., что исходит из решений III Всероссийского съезда представителей военно-промышленных комитетов о широкой демократизации и «дополнении к основной работе на оборону функций и полномочий общественных организаций публично-правового характера». В связи с этим комитет просил избранную по новым демократическим правилам городскую думу делегировать в свой состав 4 представителей[181]. Та же ситуация наблюдалась практически и в других сибирских городах.

К осени 1917 г. ВПК вступили в завершающую фазу своей деятельности. В этот период началась подготовка к демобилизации промышленности и на места из центра рассылались предписания об использовании освобождающегося от выполнения военных заказов оборудования; комитетам предлагалось принять участие в работе утилизации фронтового имущества армии, в том числе обмундирования[182].

Захват большевиками власти и подписание Брестского мира подвели черту под деятельностью ВПК России. Отношение ВПК к событиям октября 1917 г. в Петрограде было резко отрицательное. С февраля 1918 г. начала работать ликвидационная комиссия. В целях реорганизации ВПК был разработан проект положения по объединению Всероссийского союза городов и Земского союза в общую организацию с учреждением Объединенного комитета[183]. Но, несмотря на это, ВПК еще продолжали доделывать «припоздавшие» заказы, рассматривались финансовые претензии и подправлялись отчеты. 31 марта 1918 г. ВПК были переименованы в народно-промышленные комитеты, а 27 июля 1918 г. Совет народных комиссаров принял решение об их упразднении[184]. В ча-

[181] *Еремин И.А.* Деятельность Барнаульского военно-промышленного комитета в годы Первой мировой войны // Актуальные вопросы истории Сибири. Третьи научные чтения памяти профессора А.П. Бородавкина: материалы Всероссийской конференции. Барнаул, 2002. С. 247.

[182] *Салова С.В.* Буржуазия России в годы Первой мировой войны 1914–1917 гг.: историко-региональный аспект – Самарская, Симбирская, Саратовская губернии. Самара, 2005. С. 158.

[183] Там же. С. 159.

[184] *Еремин И.А.* Томская губерния как тыловой район России… С. 80.

стности, Омский Совнархоз, в ведении которого находился ВПК, в январе 1918 г. распорядился оставить на службе старых служащих (15 человек) и произвел добор новых. Вся его деятельность была направлена на изготовление товаров народного хозяйства (сельскохозяйственных машин, в частности), часть отделов были упразднены, а сам ВПК был переименован в промышленную секцию при СНХ[185]. В Томске, наоборот, на общем пленарном заседании в начале марта 1918 г. Областного ВПК по требованию Томского Совета рабочих и солдатских депутатов ВПК вынужден был сложить с себя все полномочия, ввиду отсутствия с его стороны всякой деятельности[186].

Таким образом, в межреволюционный период (март–октябрь 1917 г.) в Сибири создавалась система органов государственного управления, активное влияние на которую наложили специфика региона (отсутствие земства) и вовлеченность различных политических сил в решение насущных проблем государственного и местного характера.

Органы городского самоуправления в межреволюционный период значительно обновились, и состоявшиеся выборы в городские думы летом–осенью 1917 г. изменили состав гласных, прежде всего за счет левых политических сил. В то же время революционные события внесли коррективы в процесс постановки вопросов на повестку дня думами, когда наряду с законодательной инициативой со стороны гласных, местное население получило возможность достаточно активно влиять на ход происходящих событий и проявлять свою гражданскую позицию через разного рода общественные организации и влиять на постановку и принятие тех или иных решений на городском уровне. К тому же подавляющее большинство возникших с марта 1917 г. формирований в течение всего рассматриваемого периода поддерживало Временное правительство и его политику.

[185] Революционная мысль. 1918. 24 янв.
[186] Знамя революции. 1918. 6 марта.

4.3. Городское самоуправление и общественно-политические процессы в период ликвидации демократических органов власти и становления власти Советов

25 октября 1917 г. в Петрограде II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов заявил о смещении Временного правительства и переходе власти в руки Советов. После этих событий начинается новый этап во взаимодействии городского самоуправления и общественности. Образовавшийся на I Общесибирском съезде Советов Исполнительный комитет Советов Сибири (Центросибирь) 25 октября принял резолюцию о немедленном переходе власти этому органу. В результате во многих сибирских городах состоялись собрания рабочих по вопросу о передаче власти Советам. Например, на первом собрании рабочих в здании Управления Омской железной дороги была принята резолюция: «Немедленно передать всю власть в руки Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов: немедленно же вооружить всех рабочих г. Омска, дабы по требованию Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов немедленно они могли выйти на улицу с оружием в руках на защиту интересов революции»[187]. В то же время Тобольский губернский комиссар Временного правительства В.Н. Пигнатти разослал уездным комиссарам телеграмму, в которой предложил немедленно «…организоваться для поддержки Временного правительства и поддерживать нормальный ход жизни»[188]. Поэтому уже 28 октября состоялось совещание «революционных» организаций Кургана, на котором присутствовали представители Совета рабочих и солдатских депутатов, Совета крестьянских депутатов, городской думы, гарнизонного комитета, уездного крестьянского союза, организаций эсеров и меньшевиков и был заявлен протест против установления советской власти в Петрограде с призывом к населению сплотиться вокруг «революционных» организаций[189].

Партийный состав городских дум во многом определил их отношение к петроградским событиям октября 1917 г. В частно-

[187] *Клеткин Е.Д.* Борьба за установление Советской власти в Омске. С. 22.
[188] Цит. по: *Глебов С.С.* Победа Советской власти в Южном Зауралье. С. 89.
[189] Там же. С. 90.

сти, Барнаульская дума осудила «узурпацию власти» большевиками путем вооруженного насилия и заявила, что «безумная попытка петроградских большевиков угрожает гибелью свобод и революции». Она потребовала создания однородного демократического министерства и созыва Учредительного собрания[190].

На объединенном заседании гласных Томской городской думы и представителей Совета рабочих, военных и крестьянских депутатов, Земгора, земства и социалистических партий разгорелась острая дискуссия по вопросу об оценке октябрьских событий. Городской голова А.С. Флоринский и член управы М.Ф. Кузнецов высказались за однородную социалистическую власть, за скорейший созыв Учредительного собрания, которое только и может разрешить аграрный вопрос. Представитель Союза городов В.И. Колокольников доказывал необходимость поддержки Временного правительства. Член военного отдела Тюменского Совета большевик Г.П. Пермяков всю вину за сложившуюся ситуацию возложил на политику Временного правительства. Представитель меньшевиков Г.С. Малкин оценил выступление большевиков как «вредное и ошибочное». Совещание создало комитет для выработки резолюции об оценке текущего момента[191].

27 октября 1917 г. на заседании Омской городской думы гласные приняли резолюцию, в которой также осудили революционное выступление петроградского пролетариата и гарнизона, называя его «анархическим» и «безумным бунтом против Временного правительства». 28 октября состоялось общее собрание Омского Совета для обсуждения вопроса о своем отношении к вооруженному восстанию. Меньшевики и эсеры выступили против взятия власти Советом в свои руки и требовали ждать созыва Учредительного собрания. Тем не менее, самим Советом была принята резолюция, предложенная большевиками: «Омский Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов приветствует выступление петроградского пролетариата и революционного гарнизона, направленное к свержению политического ига буржуазии и передаче всей власти в руки Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и вместе с тем призывает… быть готовыми

[190] Барнаульская городская дума… С. 213–214.
[191] Организация самоуправления в Тобольской губернии… С. 294–300.

встать на активную поддержку восстания рабочих и солдат, на активную защиту революции и расширения ее завоеваний»[192].

Ответной реакцией на октябрьские события стали локаут предпринимателей и саботаж служащих. В частности, 31 октября 1917 г. городской голова Минусинска, председатель городской думы, председатель уездной земской управы и уездный комиссар Временного правительства призывали всех служащих не выходить на работу и протестовать против перехода власти в руки Советов[193]. В Кургане в ноябре владельцы крупных предприятий объявили локаут[194]. 8 декабря в Барнауле состоялась однодневная политического забастовка. На службу не явились служащие тех учреждений, куда были направлены советские комиссары, – городского самоуправления, банков, почт, телеграфа, а также учителя[195]. Такая же ситуация наблюдалась и в других городах Сибири: в конце октября–ноябре бастовали чиновники Красноярска, в декабре 1917 г. – январе 1918 г. – в Омске, Тюмени, Томске, Иркутске, Верхнеудинске и т. д.

Чиновничий саботаж вел к дезорганизации работы учреждений, разрушал делопроизводство, нес многие дополнительные трудности. На заседании Красноярского Совета 8 ноября отмечалось, что «все чиновники, в руках которых находится громадный аппарат по различным отраслям хозяйственной и политической жизни, забастовали, и в этом громадная опасность»[196]. 5 ноября 1917 г. городской голова Красноярска Я.Ф. Дубровинский обратился к служащим почты, телеграфа, банка с разъяснением смысла Октябрьского вооруженного восстания и призывом не бросать работу, так как саботаж направлен против интересов городского населения, в большинстве своем ставшего на сторону советской власти[197]. 31 декабря 1917 г. в Омске на очередном заседании Со-

---

[192] Цит. по: *Клеткин Е.Д.* Борьба за установление Советской власти в Омске... С. 23.

[193] *Сагалаков Э.А.* Социально-политическое развитие Южной Сибири… С. 35.

[194] Установление Советской власти на территории Курганской области. С. 83–84.

[195] Жизнь Алтая. 1917. 10 дек.

[196] Красноярский Совет (протоколы и постановления). С. 254.

[197] Октябрь в Сибири. Хроника событий… С. 191.

вет представителей Союза служащих городского общественного самоуправления принял резолюцию, в которой осуждал руководителей забастовки служащих канцелярии городского управления, «…парализовавших самовольно этот орган и признает всякий отказ от работ в настоящее время нецелесообразным»[198].

Первым крупным региональным форумом, состоявшимся после революции, стал III Западно-Сибирский областной съезд Советов рабочих и солдатских депутатов в Омске (2–10 декабря 1917 г.). 4 декабря съезд провозгласил установление советской власти в Западной Сибири и выразил поддержку Совету народных комиссаров. Признавалось необходимым созвать в ближайшее время Учредительное собрание[199].

В ходе установления власти Советов в сибирских городах параллельно продолжали существовать и действовать органы городского самоуправления – городские думы и управы, осуществлявшие хозяйственно-распорядительные функции в масштабах города. Политическое влияние в стране этих органов заметно падало, однако накопленный опыт в управлении хозяйством делал неизбежным их функционирование даже в первые месяцы после перехода власти в руки большевистского правительства.

Взаимоотношения этих структур строились на базе признания Советами за думами прав юридических лиц. После того как 15 декабря 1917 г. было принято решение о слиянии Совета рабочих и солдатских депутатов и Совета крестьянских депутатов в Новониколаевске, объединенный Исполнительный комитет, обсудив вопрос об отношении к городской думе, постановил предоставить органам городского и земского самоуправления самостоятельность в решении хозяйственных вопросов до того времени, пока их действия не будут противоречить интересам демократии и советской власти[200].

В свою очередь, в резолюции городской думы об установлении советской власти в Новониколаевске подчеркивалось: «Городская дума и уездное земство остаются самостоятельными в своих хозяйственных делах, но подконтрольными Советам рабо-

[198] Революционная мысль. 1918. 4 янв.
[199] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 97.
[200] Советы Томской губернии… С. 90–92.

чих, солдатских и крестьянских депутатов»[201]. Более того, когда в городской думе возник конфликт по поводу определения приоритетных направлений ее деятельности, то большевистская фракция отказалась от участия в деятельности городской управы «впредь до признания городской думой советской власти. Вместе с тем фракция заявила, что она будет принимать самое деятельное участие в работах думских комиссий»[202].

В ответ на установление советской власти в Барнауле городская дума 7 декабря приняла специальную резолюцию о том, что она «как орган самоуправления, избранный населением на основах демократического избирательного права, не признает власти Военно-революционного комитета; но ввиду спокойствия и безопасности города и сохранения в нем, по возможности, нормальной жизни будет продолжать свою работу до тех пор, пока это будет возможно, к чему призывает все учреждения и служащих города»[203]. Бийская и Тюменская городские думы приняли решение не подчиняться новой власти[204]. Таким образом, в процессе установления советской власти в Сибири – с ноября 1917 г. по март–апрель 1918 г. – в реальности имело место многовластие, когда якобы взявшие эту власть Советы сосуществовали с городскими думами.

Со второй половины ноября 1917 г., в период укрепления советской власти в Сибири, активизируются антибольшевистские силы. Оплотом контрреволюционных сил в Омске стал «Союз спасения отечества, свободы и порядка», созданный кадетами, которые призывали «принять принудительные меры к ликвидации революционных организаций в Омске, в том числе и Совета». 1 ноября 1917 г. под руководством кадетов и эсеров они захватили помещения военно-окружного и гарнизонного комитетов, штаб Западно-Сибирского округа и военный склад боеприпасов. Но мятеж был быстро подавлен при помощи революционных солдат и казачьей части Омского гарнизона, и 30 ноября на

[201] Сибирская жизнь. 1917. 4 авг.

[202] Большевики Западной Сибири… С. 211.

[203] Барнаульская городская дума… С. 215.

[204] Борьба трудящихся за установление Советской власти на Алтае… С. 109–110; Октябрь в Сибири. Хроника событий… С. 219.

общем собрании Омского Совета по предложению З.И. Лобкова был дан наказ установить Советскую власть в Омске[205]. Барнаульский Совет рабочих и солдатских депутатов распустил Комитет спасения революции и 3 декабря 1917 г. принял решение о взятии власти в городе[206].

В Томске под руководством эсеров исполнительный комитет Временного сибирского областного совета принял решение «ввиду исключительных обстоятельств момента» 6 декабря созвать «Чрезвычайный сибирский съезд»[207]. На последнем заседании 15 декабря Чрезвычайный областной съезд принял решение создать «во имя спасения Сибири общесибирскую социалистическую, от народных социалистов до большевиков включительно, с представительством национальностей, власть в лице Сибирской областной думы и Областного совета, ответственного перед Областной думой»[208]. В связи с этим на 8 января 1918 г. было назначено открытие первой сессии Сибирской областной думы в Томске.

Антибольшевистская направленность съезда, несмотря на социалистическую принадлежность его участников, отчетливо проявилась в принятых на нем «Положениях о временных органах управления Сибири». Согласно ст. 5 документа, эти органы должны были осуществлять свою деятельность на «узаконениях Российской Республики, изданных до 24 октября 1917 г. включительно, а также на узаконениях и распоряжениях Всероссийского Учредительного Собрания»[209]. Таким образом, областной съезд категорически отказался признавать советскую власть и декреты II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов.

В обращении «К народам Сибири» Временный сибирский областной совет призвал всё население встать на защиту сибирской «социалистической» власти, обещая ему «осуществить переход земель в общенародное достояние без выкупа, организа-

---

[205] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 150.

[206] Там же. С. 155.

[207] *Шиловский М.В.* Декабрьский (1917 г.) чрезвычайный областной съезд // Сибирская заимка. URL: http://www.zaimka.ru/power/shilovski4.shtml (Дата обращения: 20.04.2009 г.)

[208] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 119.

[209] Знамя революции. 1918. 28 янв.

цию народного хозяйства в интересах трудящихся» и, в согласии со Всероссийским Учредительным собранием, заключить «всеобщий демократический мир»[210].

В Иркутске, после того как 19 ноября 1917 г. местный Совет взял власть в свои руки и образовал Военно-революционный комитет, городская дума опубликовала 23 ноября воззвание, в котором призывала население города выступить против советской власти. 8 декабря в городе началось офицерско-юнкерское восстание, которое длилось более одной недели. 17 декабря между ВРК и Комитетом защиты революции был заключен компромиссный договор, по которому власть в Иркутске передавалась губернскому Совету, состоящему из представителей Советов, городской думы, земства и профсоюзов[211].

Первоначально органы городского самоуправления продолжали действовать, занимаясь оперативно-хозяйственной деятельностью, расширив их полномочия в сфере городского хозяйства и обслуживания населения. Советская власть стремилась использовать городские думы с их аппаратом в интересах революции. При этом Советам приходилось считаться с известным, хотя и временным, доверием части трудящихся к старому самоуправлению. Поэтому, стремясь установить контроль над городскими думами, советская власть, прежде всего, проводила перевыборы гласных для устранения реакционных элементов, как это было, например, в Красноярске и Томске[212].

На состоявшемся III съезде Советов Восточной Сибири (29 января – 3 февраля 1918 г.) был подтвержден тезис о необходимости сохранения городского самоуправления только как подсобных (технических) хозяйственных организаций[213]. После Октябрьской революции Советы, где это было возможно, совместно с органами городского самоуправления пытались проводить мероприятия, связанные с решением продовольственного вопроса. В начале декабря 1917 г. в Омске состоялся III Западно-Сибирский съезд Советов, основное внимание которого было обращено на

[210] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 119.
[211] История земли Иркутской. С. 200.
[212] *Агалаков В.Т.* Советы Сибири (1917–1918 гг.). С. 218.
[213] Борьба за власть Советов в Иркутской губернии. С. 200.

решение этого вопроса. Серьезное положение с продовольствием усугублялось тем, что многие продовольственные органы, руководимые эсерами, фактически свернули свою работу. Для разработки мер по улучшению постановки продовольственного дела еще в начале работы съезда была создана продовольственно-экономическая секция под руководством большевика П.И. Воеводина[214].

Городские самоуправления в рамках решения продовольственного вопроса стремились объединить свои усилия. Так, например, Красноярская городская управа в начале января 1918 г. обратилась к Томской городской управе с воззванием, в котором констатировала развал городского хозяйства вследствие войны, финансовый кризис, наличие безработицы и др. В связи с этим на 21 января было назначено совещание представителей городов, на которое уже согласились отправить своих представителей Иркутск, Нижнеудинск, Канск, Енисейск, Минусинск, Ачинск, Боготол, Мариинск, Барнаул, Бийск и др.[215]

Роспуск Учредительного собрания окончательно исчерпал возможность мирного разрешения вопроса о власти путем создания коалиции социалистов, в том числе и на региональном уровне. Так, Временный сибирский областной совет 7 января 1918 г. направил телеграмму в адрес Совнаркома, заявив, что «узурпация власти Учредительного собрания народными комиссарами приведет к крайнему обострению отношений между Сибирью и Петроградом. Власти узурпаторов Сибирь не признаёт»[216].

Последовавшие события наиболее ярко отражают позицию большевиков по отношению к старой власти. Первые пять месяцев 1918 г. в Сибири характеризовались развитием двух процессов. С одной стороны, наблюдается советизация региона, сопровождающаяся установлением прочного контроля большевиков за Советами и ликвидацией их конкурентов в лице городских дум и земств. С другой – происходит консолидация антисоветских сил и создание вооруженного подполья. Это было связано с тем, что в первой половине 1918 г. продолжалось оформление левоэсеров-

[214] Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 2. Социалистическая революция и установление Советской власти. С. 199.

[215] Революционная мысль. 1918. 4 янв.

[216] Сибирская жизнь. 1918. 14 янв.

ских организаций, например, в Новониколаевске, Томске, Омске и других городах, ускорившееся после разгона Учредительного собрания. Ликвидация органов городского самоуправления, в которых эсеры преобладали, лишала их возможности влиять на ситуацию в городах[217].

Упразднение органов «буржуазного строя» осуществлялось путем их роспуска решениями Советов с передачей всех функций Советам городского хозяйства или путем слияния этих органов с Советами на правах хозяйственных организаций последних. На практике преобладал первый вариант. 6 февраля 1918 г. ликвидируется городское самоуправление в Новониколаевске, 22 февраля – городская дума в Барнауле, 27 марта распускается Томская городская дума, 5 апреля – городская дума в Чите и т. д. Кампания проводилась иногда с использованием насилия. В Омске перед разгоном городской думы представители советской милиции изъяли ключи от кассы, в Тюмени В.М. Кармашеву местный Совет выдал специальный мандат «на право занятия помещения городской думы Тюмени вооруженными силами, ее роспуска и принятия от городской управы всех дел городского хозяйства и денежных сумм»[218].

Процесс ликвидации старых органов власти сопровождался пассивным сопротивлением выборных представителей и функционеров муниципальных органов, а также организаций политических партий, представленных в них, – прежде всего эсеров и меньшевиков. Самоуправление рассматривалось ими как противовес большевизированным Советам. Барнаульская городская дума 17 февраля 1918 г. специальной резолюцией выразила протест по поводу своего насильственного разгона и постановила «не слагая полномочий, снять с себя всякую ответственность за дальнейшее ведение городского хозяйства. Вместе с тем, принимая во внимание недопустимость перерыва в деятельности муниципаль-

[217] *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 146.

[218] Организация самоуправления в Тобольской губернии… С. 300; *Шиловский М.В.* Политические процессы в Сибири… С. 169; *Даценко А.Г.* Городское самоуправление в Новониколаевске между февралем и октябрем 1917 года // Проблемы истории местного управления Сибири XVI–XX вв. Новосибирск, 1996. С. 47.

ного аппарата, городская дума признаёт необходимым, подчиняясь физическому насилию, захваченную кассу и делопроизводству сдать Совету солдатских и рабочих депутатов»[219]. 18 января 1918 г. Омская городская дума на своем последнем заседании после продолжительных прений приняла резолюцию, в которой гласные высказали протест «против постановления Советов, узурпировавшего права городского самоуправления, но подчиняясь насилию, приостанавливает временно свою деятельность»[220]. Тем не менее, все эти протесты не могли остановить процесс «слома» старой государственной машины, хотя самоуправление к ней не относилось.

Характеризуя общественно-политическую направленность городского самоуправления в Сибири, необходимо отметить два основных фактора, влияющих на них. Внешний, – когда на составы дум объективно влияли события общегосударственного масштаба, и внутренний, – связанный с социально-политической структурой городского самоуправления, которое во многом было определено цензовым характером Городового положения 1892 г.

Под влиянием общественно-политических процессов, городское самоуправление все чаще выходило за рамки чисто хозяйственных функций, стремясь к реализации общественно-политических интересов тех слоев городского общества, которых оно представляло. В революционных событиях городские думы, как орган самоуправления, с одной стороны, а с другой – административной власти, оказывались в центре событий и встали на позиции либерального реформизма.

Городские думы, которые были всенародно избранными, не признавали легитимности завоевания власти большевиками и протестовали против государственного переворота, не признавая декретов Советской власти и требуя созыва Всероссийского Учредительного собрания, который они рассматривали единственно правомочным решать дальнейшую судьбу России и форму государственного устройства и управления. Поэтому политический курс большинства демократизированных дум концентрировались

[219] Барнаульская городская дума… С. 216–217.
[220] Революционная мысль. 1918. 23 янв.

вокруг требований, направленных против «узурпации власти большевиков», за созыв Учредительного собрания, а с января 1918 г. – против разгона его большевиками.

Но, несмотря на все усилия органов городского самоуправления, им не удалось удержать власть в своих руках и они вынуждены были передать ее, добровольно или с сопротивлением, советской власти, органы которой взяли на себя всю ответственность за проводимую политику на местах. В свою очередь, большевики, взяв власть в свои руки и объявив Советы единственными органами народовластия, не желали делить ее ни с какими другими, в том числе демократическими органами (городскими думами), тем более, что в них входили чуждые им по духу и политическим взглядам буржуазные и мелкобуржуазные элементы. Поэтому городские думы были отнесены правящей партией к организациям контрреволюционным, использовать которые возможно было лишь в переходный период и до тех пор, пока не утвердятся во власти большевистские Советы, создав соответствующий аппарат управления местным хозяйством.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Городское самоуправление в дореволюционной России являлось одним из наиболее своеобразных институтов существовавшей тогда политической системы. Составляя часть государственного аппарата, оно, по Городовому положению 1892 г., входило в местное звено управления, и эффективность практической работы городских дум и управ определялась конкретными действиями гласных, избранных на основе высокого имущественного ценза на четыре года, отстранив тем самым от участия в управлении городом широкие демократические слои населения. Выполняя функции представительных организаций, городские думы стремились к реализации социально-экономических интересов тех слоев населения, которые они представляли. Так как в большинстве сибирских городов лидирующие позиции в органах городского самоуправления удерживали мещане и купцы, то такой социальный состав этих органов приводил к двойственной ситуации: с одной стороны, купцы и мещане с неохотой отвлекались от своих дел для участия в выборах, с другой – они были заинтересованы в развитии города, о чем свидетельствует их активность в ходе избирательных компаний.

Первая мировая война явилась особым периодом в истории городского самоуправления в Сибири. Его развитие на этом этапе отличалось известной противоречивостью. С одной стороны, в обстановке нарастания кризиса всей государственной машины самодержавия городское самоуправление, будучи ее частью, также переживало серьезные трудности. В условиях консервативного законодательства и паралича государственного аппарата органам городского самоуправления не удалось в значительной степени выполнить целый ряд стоящих перед ними задач. С другой стороны, в условиях кризиса правительственного аппарата

в деятельности органов городского самоуправления, несмотря на административное давление, начали проявляться новые черты: стремление к совершенствованию внутренней структуры и расширению компетенции, к более активному участию в общественно-политической жизни. В свою очередь, самодержавная власть рассматривала городские органы власти как составную часть органов местного государственного управления, особенностью которых являлось проявление общественной инициативы и самофинансирование.

Возможности городских общественных управлений во многом определялись теми финансовыми ресурсами, которые находились в их руках. Роспись доходов и расходов городской казны составлялась ежегодно и утверждалась городскими думами. Городовое положение 1892 г. предопределило узость финансовой базы местных самоуправлений, предельность обложения, что не давало возможности к установлению новых налогов или сборов, помимо тех, которые уже имелись, а все источники существующих налогов использовались в полной мере и в плане их увеличения вряд ли представлялось возможным сделать что-либо больше. Переобременение городских бюджетов «обязательными» расходами и невозможность расширить рамки Городового положения 1892 г. в направлении усиления финансовой мощи городов уже давно сковывали городское самоуправление в вопросах улучшения городского хозяйства, но сократить расходы на его управление в годы Первой мировой войны без явного расстройства этого дела являлось недопустимым. Отсутствие свободных денежных средств замедляло сооружение муниципальных предприятий, которые могли бы дать солидные суммы доходов. Устройство электрической сети, водопроводов, канализации, трамвая, – всё это тормозилось финансовой неуравновешенностью и слабостью бюджетов городских самоуправлений Сибири. В то же время значительные финансовые средства городских бюджетов шли на покрытие общеадминистративных расходов. В результате этого самостоятельность городских бюджетов была весьма относительной, так как финансовых средств не хватало и в доходной части всегда присутствовали пособия Министерства финансов.

Городское самоуправление в Сибири сумело в определенной степени смягчить для городского населения последствия войны. В меру своих возможностей оно приступило к практической реализации многочисленных задач, вызванных обстоятельствами военного времени, внося существенный вклад в организацию работы тыла. В частности, органы городского самоуправления, в целом, успешно справились с организацией приема огромного количества беженцев, а также военнопленных, раненых и больных воинов, включились в борьбу с эпидемиями, пытались предотвратить остановку городских предприятий и перебои с поставками продовольствия и товаров вследствие нарушения хозяйственных связей между регионами и др.

С началом войны и расстройством торгово-промышленной деятельности органы городского самоуправления в Сибири были вынуждены взять на себя ряд функций по организации снабжения населения предметами первой необходимости и вести борьбу с повсеместным ростом цен. Но в обстановке развала экономической жизни страны деятельность местных самоуправлений представляла собой ряд разрозненных, стихийных мероприятий, по объективным причинам не приносивших существенных результатов.

Продовольственный кризис стал фактором социальной и экономической дезинтеграции общества. Причинами этого положения стали разрушение рыночных связей в результате войны и неэффективная, плохо продуманная, слабо учитывающая региональные особенности, политика центра. Это отчетливо понимали представители органов городского самоуправления, которые на протяжении всего рассматриваемого периода не раз высказывали недовольство действиями центральной власти. Попытки усиления государственного вмешательства в рыночные механизмы привели к тому, что свободный рынок принял искаженные формы, возможность преодоления которых виделась, с одной стороны, в дальнейшем усилении роли государства, а с другой – в развитии кооперации. Возникнув как элементы рыночного хозяйства, кооперация в годы войны играла роль своеобразного связующего звена между мелкими производителями и населением.

Кооперация налаживала разрушенные связи, организуя сбыт и закупку определенных товаров. Она способствовала защите тех слоев населения, которые не могли самостоятельно выстоять перед лицом растущей дороговизны жизни и прогрессирующего развала экономики.

В итоге всё многообразие местной жизни можно было теперь рассматривать только через призму войны. Поэтому те вопросы, которые всегда являлись повседневными задачами обычной, мирной жизни и, по существу, нисколько не были связаны с войной, даже они приобрели совершенно особый военный колорит и особую, подчас чрезвычайную остроту. В результате одним из наиболее важных последствий Первой мировой войны следует признать повышение роли городского самоуправления в жизни сибирских городов. Царское правительство, всегда относившееся с недоверием к любым органам общественного самоуправления, было, тем не менее, вынуждено разрешить организацию региональных Союзов городов.

Таким образом, функции органов городского самоуправления в годы Первой мировой войны неуклонно расширялись, но нормативное обоснование этого процесса отсутствовало. Указанное противоречие порождало значительные дискуссии и споры. Однако в годы войны расширялись не только задачи городских самоуправлений, их влияние на формирование общественного мнения, претерпели изменения также и методы их работы, организационная сторона дела, которые выразились прежде всего в приближении обывателя к участию в городских делах.

Вплоть до конца 1916 г. почти все мероприятия органов городского самоуправления в Сибири не вызывали недовольства среди населения. Тем не менее неудачи на войне, продовольственные трудности, а также рост инфляции постепенно сказались на настроении жителей сибирских городов, но это недовольство не приобрело здесь характер массовых антиправительственных движений.

Революционный процесс 1917–1918 гг. положил начало новому этапу организации власти на местах и оказал огромное влияние на существование и функционирование системы город-

ского самоуправления в России, ознаменовавшись активными поисками оптимальной жизнеспособной модели управления городами.

В февральско-мартовские дни органы городского самоуправления стали центром сплочения общественных сил, но не смогли закрепить за собой ведущую роль как новых органов власти на местах. Контроль над ситуацией в регионах оказался в руках сформированных на более широкой основе Комитетов общественной безопасности. Поэтому впоследствии во многих городах Сибири революция поставила под вопрос само существование органов городского самоуправления в прежнем виде.

Задачу трансформации городского самоуправления взяло на себя Временное правительство, которому, с одной стороны, в целом удалось на время обуздать «самостоятельное революционное творчество масс» в этой сфере и сохранить преемственность демократизированных муниципальных органов с дореволюционными. Но, с другой стороны, новая власть при проведении преобразований пошла на компромисс с теми политическими силами левого направления, за которыми шли «массы».

Основным направлением революционных преобразований с целью изменения подходов к управлению городами стала их демократизация: радикальное расширение полномочий и финансовых возможностей самоуправлений, самостоятельность и более активное участие в политической жизни страны как общественной опоры новой власти.

Политизация самоуправлений, наметившаяся еще до революции, в 1917 г. достигла своего пика, что было обусловлено расширением полномочий, выборами гласных по партийным спискам, повышением значимости самоуправлений для центральной власти в революционных условиях.

Рост бюджетных расходов загонял самоуправления в долговую яму. Обещания, щедро раздававшиеся накануне выборов и породившие повышенные ожидания горожан, новые гласные не смогли быстро выполнить. Усилилось противоречие между идеей о том, что демократическое местное самоуправление должно прекратить разъединенность между обществом и властью

и реалиями, когда связи и взаимодействие между центром и местами резко ослабли, а в городах произошла поляризация общества.

Объективные обстоятельства войны и революции усилили хозяйственные проблемы, стоявшие перед городами, и ослабили силы муниципалитетов. В 1917 г. по мере своих возможностей органы городского самоуправления поддерживали те достижения в городском хозяйстве, которые уже имелись, однако серьезных улучшений добиться не удалось. На первый план выходили задачи обеспечения текущего ремонта, содержания и обслуживания уже имевшегося муниципального имущества.

Ключевым вопросом в деле развития городского хозяйства был вопрос о финансах. К началу 1917 г. муниципальная финансовая система нуждалась в коренном реформировании, однако предпринятые Временным правительством меры не соответствовали масштабам возникших проблем. Доходы городов не успевали за бурно возраставшими расходами; задержки с расчетами; недоимки, ведение продовольственной и топливной операций вели к острой нехватке текущих средств. Дефицит удавалось частично покрыть преимущественно за счет займов, загонявших города в долговую кабалу, и повышения косвенных налогов, что являлось непопулярной мерой среди горожан.

Кроме хозяйственного, органы городского самоуправления имели большое общественно-политическое значение. В результате существования и деятельности органов местного самоуправления в Сибири создается определенный потенциал думских деятелей, стремившихся выявлять актуальные проблемы в развитии края и по мере возможности решать данные проблемы.

Большевики, взяв власть в октябре 1917 г. в свои руки и объявив Советы единственными органами народовластия, не желали делить ее ни с какими другими, в том числе городскими думами, тем более, что в них входили чуждые им по духу и политическим взглядам буржуазные и мелкобуржуазные элементы. Поэтому городские думы были отнесены правящей партией к организациям контрреволюционным, использовать которые возможно было лишь в переходный период и до тех пор, пока не утвердятся во власти

большевистские Советы, создав соответствующий аппарат управления местным хозяйством.

Со своей стороны, всенародно избранные городские думы, не признав легитимности завоевания власти большевиками и протестуя против государственного переворота, заняли в структуре управления место активной легальной оппозиции, не признавая декретов советской власти и требуя созыва Всероссийского Учредительного собрания, который они признавали единственно правомочным решать дальнейшую судьбу России и форму государственного устройства и управления. Поэтому политический курс большинства демократизированных дум концентрировался вокруг требований, направленных против «узурпации власти большевиками», за созыв Учредительного собрания, а с января 1918 г. против разгона его большевиками.

После роспуска Учредительного собрания начался поиск путей радикальной трансформации городского самоуправления. Новыми органами самоуправления в городах должны были стать городские Советы, которые являлись одновременно и органами административной власти, а аппарат органов городского самоуправления в думской форме должен был быть встроен в советский.

Городские органы местного самоуправления были ликвидированы по политическим соображениям как враждебные либо поставлены под контроль местных Советов, продолжая работать некоторое время. Но уже к первой половине 1918 г. почти все органы городского самоуправления были заменены советским самоуправлением.

Несмотря на организационную трансформацию системы городского самоуправления, ее важнейшие задачи оставались теми же – обеспечить достойные условия проживания горожан, прежде всего трудящихся масс. В связи с этим капиталистические принципы управления городами на основе денежных отношений и использования коммерческой инициативы должны были быть заменены коммунальными принципами распределения, равенства всех, отказа от частной собственности.

Города сталкивались с теми же проблемами, как и в прошлые годы, но в более обостренном виде. Новые руководители го-

родским хозяйством имели гораздо меньше ресурсов и опыта для преодоления проблем, приходилось продвигаться к намеченным целям методом проб и ошибок. На первый план выходила не творческая деятельность, а умение наиболее рационально распределить имевшиеся ограниченные ресурсы с максимальной выгодой для городов, их жителей и представителей новых властей. С помощью чрезвычайных мер городским советам удалось сохранить основные хозяйственные достижения прошлых лет и ослабить остроту некоторых проблем, стоящих перед городами: продовольственного, жилищного вопросов, материального неравенства. Но в 1918 г. Советы, руководимые большевиками, взяли курс на отказ от неоправдавшей себя в военных и революционных условиях рыночной системы хозяйствования и организацию безденежного распределения на основе классового принципа.

Научное издание

Чудаков Олег Валерьевич

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИБИРИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ И ПЕРИОД СОЦИАЛЬНЫХ КАТАКЛИЗМОВ (ИЮЛЬ 1914 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1918 гг.)

Монография

Редактор *Л.М. Кицина*
Технический редактор *Н.В. Москвичёва*
Дизайн обложки *З.Н. Образова*

Подписано в печать 10.04.2013. Формат бумаги 60х84 1/16.
Печ. л. 26,38. Усл. печ. л. 24,53. Уч.-изд. л. 26,6.
Тираж 500 экз. (I завод – 100 экз.). Заказ 92.

Издательство Омского государственного университета
644077, Омск-77, пр. Мира, 55а
Отпечатано на полиграфической базе ОмГУ
644077, Омск-77, пр. Мира, 55а