

## ВОССТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АЛТАЙСКОЙ ГУБЕРНСКОЙ ЗЕМСКОЙ УПРАВЫ (ИЮНЬ – ИЮЛЬ 1918 г.)

Исследуется процесс восстановления работы высшего земского органа в Алтайской губернии. В основе исследования лежит анализ архивных документов о деятельности алтайского земства в указанный период. Изучается весь комплекс мер, проводившихся в губернии для восстановления разрушенной системы управления, оценивается общий уровень эффективности проводимых мероприятий, раскрывается структура аппарата Алтайской губернской земской управы, рассматривается финансовое положение, в котором оказалось алтайское земство после восстановления своей деятельности.

**Ключевые слова:** земства; местное самоуправление; Алтайская губерния; внутренняя политика; антибольшевистские правительства; Гражданская война.

Процесс изменения и трансформации органов местного самоуправления до сих пор не завершён в России. Опыт возрождения и формирования демократических органов имеется в нашей истории и, как нам кажется, его следует тщательно изучать. Исследование процессов восстановления земской деятельности на губернском уровне поможет яснее понять принципы построения губернской власти. Хронологические рамки определены нами с июня 1918 г. по июль 1918 г. Первая дата связана со свержением на территории Сибири советской власти. Вторая хронологическая граница обозначена нами в связи с выборами, прошедшими 11 июля в Алтайскую губернскую земскую управу. Вопрос о возможности существования альтернативы большевистской диктатуре является основополагающим для понимания такого сложного периода в истории, как Гражданская война в России.

Интерес исследователей к данному вопросу обозначился только в конце 1980-х гг. Одним из векторов изучения антибольшевистского лагеря стали рассмотрение и анализ деятельности органов местного самоуправления. Как отмечает В.М. Рынков, в период с 1920-х по 1980-е гг. местные органы власти рассматривались лишь с точки зрения их ликвидации и замены советами [1. С. 127]. Вышедшая в 2006 г. коллективная монография «История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX века» обозначила то направление, в котором в настоящее время изучаются земские органы местного самоуправления: в центре внимания исследователей оказались процесс формирования земств, а также их деятельность в период революции и Гражданской войны [2. С. 120]. Сибирь являлась центром борьбы за российскую государственность, в частности, В.Д. Зими́на рассматривала её как логичную эволюцию имперской государственности [3. С. 263]. Поэтому изучение огромного опыта в построении местного самоуправления вне системы советов позволит понять более точно процессы, протекавшие на данной территории во время Гражданской войны. Изучению деятельности алтайского земства в период Гражданской войны посвящены работы Я.Е. Кривоносова и Н.А. Яковлевой. Я.Е. Кривоносов описывает общие закономерности в деятельности алтайского земства. Н.А. Яковлева более подробно рассматривает работу Алтайской губернской земской управы (см. статью

«Деятельность алтайского земского самоуправления в 1917–1919 годах»). Однако, на наш взгляд, этот вопрос достоин более детального описания, например, в указанных исследованиях не освещён сам механизм восстановления деятельности земских органов власти [4, 5].

Цель нашего исследования – показать процесс восстановления деятельности Алтайской губернской земской управы. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: описать процесс преодоления организационного кризиса, финансовое положение алтайского земства. В основе исследования лежит анализ опубликованных и неопубликованных архивных документов.

Сибирское земство, не имея такой обширной истории, как земство Европейской России, смогло предложить альтернативную модель местного самоуправления. По своему социально-политическому развитию особое место в истории «белой» Сибири занимает Алтайская губерния. На момент свержения власти большевиков население губернии составляло 2,5 млн чел. [5. С. 99]. Это превышало население остальных губерний Западной Сибири, что вносило свои коррективы в построение земской модели власти в губернии: по нашему мнению, власть вынуждена была учитывать интересы больших, по сравнению с остальной Сибирью, групп населения. К тому же для обслуживания нужд такого количества населения требовалось больше денежных средств.

Центральным органом земства являлась Алтайская губернская земская управа. Она возникла на основании постановления Временного правительства от 17 июня 1917 г. «О введении земских учреждений» в июле 1917 г. Деятельность управы была прервана 23 марта 1918 г. Вся власть перешла к исполкому Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Упразднение советами земской управы привело к параличу деятельности её отделов, управление которыми было передано в созданный комитет. Однако на практике ими руководили заведующие отделами, а иногда и просто инициативные служащие, пытавшиеся уберечь остатки земства от окончательного разрушения [6. С. 487].

В ходе произошедшего в Сибири антибольшевистского переворота деятельность земств была возобновлена: 15 июня 1918 г. Барнаул был занят белогвардейцами, а уже 19 июня, после прибытия в город предсе-

дателя управы И.И. Дятлова, работа Алтайской губернской земской управы была восстановлена. Первым мероприятием восстановленного земства явилось совещание членов управы. Оно состоялось 21 июня в следующем составе: И.И. Дятлов, П.Б. Кленце, Л.Д. Гаврюшенко, Д.И. Зверев, В.А. Черневский. В ходе совещания решили немедленно созвать первое чрезвычайное Алтайское губернское земское собрание, которое состоялось 5 июля 1918 г. Одновременно губернским центром указывалось всем уездным земским управам назначить очередные уездные земские собрания сразу после окончания губернского [6. С. 483].

Земство приступало к работе в сложных экономических и политических условиях. После начала работы первого Алтайского чрезвычайного губернского собрания, которое состоялось 5 июля 1918 г. в городе Барнауле, было выяснено текущее положение вещей в губернии: организация земства была разрушена; отделы, обслуживавшие жизнь и хозяйство Алтайской губернии, были переведены в центральные губернские однородные отделы, а отдел сельского хозяйства представлял собой только секретариат с придатком к нему несформировавшегося агрономического отдела при одном инструкторе; страховой подотдел состоял при отделе сельского хозяйства автономно [7. Л. 81].

Сложность воссоздания, а фактически создания, алтайского земства заключалась в том, что параллельно продолжался начатый ещё при Временном правительстве процесс выделения Алтайской губернии из Томской. Поэтому на данном собрании ставились вопросы организационного характера и вопросы, связанные с деятельностью отделов. Принятая в ходе дискуссий резолюция собрания отражала общий демократический настрой собравшихся гласных. Например, в резолюции указывалось на то, что выборы в Сибирское Учредительное собрание должны проходить на основе «всеобщего, равного, тайного и прямого избирательного права» [8. Л. 4]. На собрании был принят текст приветственной телеграммы Временному Сибирскому правительству и главнокомандующему сибирской армией Гришину-Алмазову. Также было заявлено о недопустимости политической мести по отношению к инакомыслящим, тем самым земцы дистанцировались от военной власти [5. С. 98]. Работа по восстановлению земского управления велась по всей губернии. Следует отметить высокую активность земских деятелей в Алтайской губернии. Ярким примером может служить список гласных, присутствовавших на сессии чрезвычайного алтайского губернского земского собрания: от Барнаульского уезда было 18 гласных, от Бийского – 9, от Славгородского – 8, от Змеиногорского – 5, от города Барнаула – 5 гласных. Также присутствовали представители уездов: от Каракорума – 2, от Каменского уезда – 8; член губернской земской управы (не гласный) – 1 (П.П. Титаренко); член Каменской земской управы с правом совещательного голоса – 1 (А.А. Бернадский) [8. Л. 33].

7 июля 1918 г. собрание перешло к рассмотрению того, в каком положении находится земство в уездах. Были заслушаны доклады представителей уездных земских управ. Первым выступал А.А. Бернадский из

Каменского уезда. Проанализировав его доклад, можно понять, что на момент начала губернского собрания земское самоуправление было восстановлено, однако функции земств в некоторых местах пока выполнялись Временными исполнительными комитетами. Следующий доклад был А.А. Девизорова из Славгородского уезда. Он обрисовывал отрицательное отношение крестьян к советской власти. По его словам, уездная земская управа приступила к работе уже с 11 июня, а вслед за этим восстановились многие волостные управы. На народном собрании, где участвовало до 500 депутатов от крестьян, земскому самоуправлению было выражено полное доверие. Григорьев из Змеиногорского уезда заявил о лёгком восстановлении земства. По его словам, этому способствовало то, что фактически волостные земские управы продолжали существовать и при советской власти. Представитель Бийского уезда М. Зятьков в докладе отметил, что Бийская земская управа официально возвратилась к деятельности 20 июня, после свержения советской власти. Также в докладе упоминалось, что пять волостных управ, наиболее удаленных от центра, продолжали свою деятельность и при советской власти. Ситуацию в Барнаульском уезде охарактеризовал К.Ф. Кривчиков. Им было сообщено, что уездная управа приступила к работе 16 июня. Как представитель города Барнаула выступал П.А. Казанский. После освобождения от большевиков городская дума была собрана 16 июня вечером. Переизбрание думы намечено на 18 августа. Также был назван состав управы: 3 социал-демократа и 3 социал-революционера [8. Л. 5].

Таким образом, алтайское земство достаточно оперативно приступило к определению, в каком положении находится губерния. Для этой цели 8 июля 1918 г. были учреждены комиссии и произведена запись в них. Для комиссий был избран следующий порядок работы: 1) в комиссии должно быть не менее 5 человек; 2) в каждой комиссии должны быть избраны председатель и секретарь; 3) комиссиям должно быть представлено право кооптации сведущих лиц; 4) время занятий должно производиться с перерывами по принятому регламенту; 5) по окончании работ комиссии председатель комиссии, гласные входили с решающим голосом в другую комиссию; 6) по окончании работ комиссии председатель комиссии заявлял об этом президиуму собрания и назначал докладчика.

В итоге были оформлены следующие комиссии: финансовая (9 человек), комиссия народного образования (12 человек), страховая (6 человек), врачебно-ветеринарная и агрономическая (по 10 человек), дорожно-гонимая (9 человек), штатная (6 человек). Поскольку в комиссии по организации милиции не оказалось записавшихся, было решено, что она будет составлена из лиц тех комиссий, которые первыми закончат свою работу [Там же. Л. 7]. Можно предположить, что земцы не хотели брать на себя ответственность за такое важное дело, как организация милиции.

В ходе чрезвычайного алтайского губернского земского собрания были четко поставлены задачи перед алтайским самоуправлением. Круг обозначав-

шихся вопросов не ограничивался лишь узким ведомством созданных отделов. Первостепенной проблемой, вставшей перед земскими деятелями, прежде всего, объявлялись охрана чести, жизни и имущества населения, а также организация необходимого для выполнения поставленной задачи аппарата милиции. На данном этапе оформления российской государственности милиция в Сибири находилась в ведении земств. Однако если мы обратимся к указанному выше факту об отсутствии записавшихся в комиссию по организации милиции, то напрашивается вопрос: насколько такая постановка задачи носила декларативный характер?

Второй неотложной задачей было восстановление печатного земского органа, необходимого для широкого и быстрого осведомления населения во всем, что касается законов, порядков и устройства земской жизни. Также было объявлено о начале процесса перехода в ведение губернского земства всех существовавших учреждений по призрению сирот, воинов, инвалидов и т.п., по закону входивших в круг обязанностей земских учреждений. Данный комплекс мер постепенно приводил в соответствие реальную жизнь с законом о земстве. К переходу в управление местных органов власти готовилось и дело продовольствия, хотя оговаривалось, что скорее это задача не ближайших дней, а недалекого будущего. Земельные комитеты предполагалось также передать в ведение органов местного самоуправления [8. Л. 31].

Далее губернское собрание перешло к выборам членов и председателя Алтайской земской управы. Выборы проводились на основе Положения о земских учреждениях от 1912 г. Тем самым обосновывалась историческая преемственность власти. Согласно ст. 96, число членов управы было расширенно до шести человек, председатель не входил в это число [Там же. Л. 16]. Выборы прошли 11 июля 1918 г. Большинство голосов председателем управы был избран Меринов; членами – Доценко, Дятлов, Казанский, Фаддеев, Исаков, Ненашев [Там же. Л. 12–14].

Восстановленная структура отделов Алтайской губернской земской управы была следующей: 1) секретариат; 2) бухгалтерия; 3) финансово-окладной отдел; 4) инструкторский отдел; 5) отдел народного образования; 6) агрономический отдел; 7) страховой отдел; 8) отдел призрения; 9) врачебно-санитарный отдел; 10) ветеринарный отдел; 11) земельный отдел; 12) статистический отдел; 13) дорожно-строительный отдел; 14) библиотеки; 15) хозяйственный отдел.

Выделим наиболее значимые для нас функции отделов. 1. В обязанности финансово-окладного отдела входил учет объектов обложения в доход земства количества удобных земель и лесов крестьян, иногородцев, городов, частных лиц, составление приходно-расходной ведомости губернского земства и т.д. 2. Задачи инструкторского отдела – ознакомление населения с принципами местного самоуправления; руководящие указания по всем отраслям земской жизни; непосредственная постановка на местах единообразного делопроизводства; организация выборов как в земские волостные и уездные гласные, так и в

Учредительное собрание; подготовка земских работников для волостных земских управ и регистрация уже работающих на местах. 3. Отдел народного образования занимался организацией дошкольного, школьного, внешкольного образования. 4. Агрономический отдел был ответствен за принятие мер к улучшению сельского хозяйства. 5. Страховой отдел занимался сельским страхованием и пожарными мероприятиями по всей губернии. 6. Земельный отдел собирал необходимые для земельной реформы сведения. 7. Хозяйственный отдел руководил всей хозяйственной частью губернской земской управы [9. Л. 5].

В зависимости от обширности работ, стоящих перед отделами, находилось количество служащих. Состав служащих отделов был следующим: секретариат – 11 служащих; бухгалтерия – 8; финансово-окладной – 4; инструкторский – 6; народного образования – 5; агрономический – 20; страховой – 31; призрения – 4; врачебно-санитарный – 9; ветеринарный – 4; земельный – 6; статистический – 1; дорожный – 6; библиотека – 1; хозяйственный – 12 [8. Л. 7]. Улучшение урожайности и земское страхование являлись самыми острыми вопросами и требовали наибольшего приложения усилий, видимо, поэтому в агрономический и страховой отделы было нанято наибольшее количество людей. Однако вызывает ряд вопросов малое (всего 6) число служащих в инструкторском отделе. Исходя из обширности и важности для государства возложенных на него функций, данное количество работников в условиях краха российской государственности было, по нашему мнению, крайне мало.

Помимо организационного кризиса, после свержения советской власти земствам достался кризис финансовый. На момент роспуска советами земских учреждений всего денежных средств насчитывалось 2 782 555 руб. 53 коп. Однако к большинству средств не было прямого доступа, чтобы сразу пустить их в дело восстановления нормальной жизни. Например, долг составлял 465 426 руб. 72 коп., недоимки – 836 018 руб. 72 коп., 1 367 900 руб. находилось в процентных бумагах. Наличных денег насчитывалось 2 692 руб., нотариального капитала – 10 630 руб. 74 коп. [Там же. Л. 19]. Сильнее всего кризис проявился в уездах.

Так, в Бийском уезде при ликвидации советской власти из внесенных населением сборов на земские нужды управа получила 45 тыс. руб. Состояние финансов являлось таким, что расширение земского хозяйства было невозможно, все заботы были направлены на сохранение достигнутых результатов и окончание начатых ранее проектов. Каждая управа, чтобы обеспечить неотложные нужды, по-своему выходила из сложившейся ситуации. Например, Барнаульская уездная управа, в которой после ликвидации советской власти осталось 6 тыс. руб., обратилась к кооперативам, от которых получила заем в несколько десятков тысяч рублей. В столице губернии городе Барнауле городская казна была пуста, и земство также было настроено на взятие займа [Там же. Л. 5].

Алтайское земство после восстановления своей деятельности летом 1918 г. столкнулось с рядом проблем.

Земское управление было разрушено, казна земств пуста. Однако алтайские земцы в сжатый срок смогли определить основные направления работы по восстановлению земского хозяйства. Максимально быстро был решён организационный вопрос и практически сразу земцы перешли к решению хозяйственных задач. У власти в губернии вновь оказались представители экономически активного населения, которые хотели скорейшего налаживания мирной жизни. Около трёх недель понадобилось алтайскому земству для восста-

новления деятельности губернской управы. Таким образом, на первом этапе сибирской контрреволюции земство Алтайской губернии смогло частично восстановить разрушенную большевиками систему местного самоуправления и приступить к устройству мирной жизни. Опыт создания работоспособного управленческого аппарата губернского уровня и деятельный подход к решению насущных проблем региона в условиях тотальной нехватки денежных средств могут быть востребованы и в наши дни.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Рынков В.М. Органы местного самоуправления в антибольшевистском лагере на востоке России (середина 1918 – конец 1922 г.) // Политические системы и режимы на востоке России в период революции и Гражданской войны : сб. науч. ст. / науч. ред. В.И. Шишкин. Новосибирск : Параллель, 2012. С. 125–158.
2. История общественного самоуправления Сибири второй половины XIX – начала XX века / К.А. Анкушева, Г.А. Бочанова, Е.А. Дегальцева и др. ; отв. ред. М.В. Шиловский. Новосибирск : Сова, 2006. 352 с.
3. Зими́на В.Д. Гражданская война 1918–1922 гг. как политический конфликт в развитии российской государственности // Новый исторический вестник. 2004. № 2 (11). С. 258–279.
4. Яковлева Н.А. Деятельность алтайского земского самоуправления в 1917–1919 годах // Местное самоуправление на Алтае. 1747–1919 : сб. док. Барнаул : Управление архивного дела администрации Алтайского края, 2003. С. 434–443.
5. Кривоносов Я.Е. Земство Алтая в системе «белых» властей (1917–1919) // История «белой» Сибири : тез. науч. конф. Кемерово, 1997. С. 97–101.
6. Местное самоуправление на Алтае. 1747–1919 : сб. док. Барнаул : Управление архивного дела администрации Алтайского края, 2003. 694 с.
7. Государственный архив Алтайского края (далее – ГААК). Ф. 233. Оп. 1. Д. 1.
8. ГААК. Ф. 233. Оп. 5. Д. 29.
9. ГААК. Ф. 233. Оп. 1-в. Д. 13.

Статья представлена научной редакцией «История» 12 мая 2016 г.

## RESTORATION OF THE ALTAI PROVINCIAL ZEMSTVO COUNCIL ACTIVITIES IN JUNE–JULY 1918

*Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2016, 410, 58–62.

DOI: 10.17223/15617793/410/9

**Aleksandr G. Gordeev**, Shukshin Altai State Humanities Pedagogical University (Biysk, Russian Federation). E-mail: lex.ag@mail.ru

**Keywords:** Civil War; White Movement; anti-Bolshevik government; Zemstvo; Altai Province; internal policies.

In this article the author shows how the restoration of activities of the supreme Zemstvo body in Altai Province occurred. The study is based on the analysis of the archival documents on the activities of the Altai District Council in the period. The paper describes the whole complex of measures carried out in the province to restore the ruined system of management, evaluates the general level of their effectiveness, describes the structure of the Altai Provincial Zemstvo Council and the financial situation of the Altai District Council after the restoration of the activity. After the restoration of its activities in the summer of 1918, the Altai District Council faced a number of problems, the organization of the Zemstvo was destroyed. All departments serving the life and economy of Altai Province were transferred to central uniform provincial departments, and the Department of Agriculture was only a secretariat with an immature Agronomy Department with a single instructor as an appendix. To resolve the situation, committees were created: financial, of public education, insurance, medical-veterinary, agronomic, road and staff. The restored structure of the Provincial Council included the following departments: secretariat; accounting; financial-accountant; instructor; public education; agronomy; insurance; charity; medical care; veterinary; land; statistical; road construction; library; economic. In addition to the organizational crisis, the local government also faced the financial crisis. The Treasury was empty. There were either no funds, or access to them was difficult. However, the Altai Zemstvo was able to determine the main directions of work on the restoration of the local economy in a short time. The organizational issue was solved quickly, and almost immediately the Zemstvo moved on to solving economic problems. Representatives of the economically active population who wanted to establish a peaceful life came to power in the province again. In June–July 1918, the Altai Zemstvo members were able to recover the structure of the provincial administration in the province. Thus, in the first stage of the Siberian counter-revolution, the Altai Provincial Zemstvo was able to partially restore the system of local self-government the Bolsheviks destroyed and proceed to the arrangement of a peaceful life. The experience of creating a workable administrative unit of the provincial level and the active approach to solving the pressing problems of the region in the conditions of the total shortage of cash can be popular nowadays.

## REFERENCES

1. Ryknov, V.M. (2012) Organy mestnogo samoupravleniya v antibol'shevistskom lagere na vostoке Rossii (seredina 1918 – konets 1922 g.) [Local governments in the anti-Bolshevik camp in the east of Russia (mid-1918 – end of 1922)]. In: Shishkin, V.I. (ed.) *Politicheskie sistemy i rezhimy na vostoке Rossii v period revolyutsii i Grazhdanskoy voyny* [Political systems and regimes in eastern Russia during the Revolution and the Civil War]. Novosibirsk: Parallel'.
2. Shilovskiy, M.V. (ed.) (2006) *Istoriya obshchestvennogo samoupravleniya Sibiri vtoroy poloviny XIX – nachala XX veka* [The history of public self-government in Siberia in the second half of the 19th – early 20th centuries]. Novosibirsk: Sova.

3. Zimina, V.D. (2004) Grazhdanskaya voyna 1918–1922 gg. kak politicheskiy konflikt v razvitii rossiyskoy gosudarstvennosti [The civil war of 1918–1922. as a political conflict in the development of Russian statehood]. *Novyy istoricheskiy vestnik*. 2 (11). pp. 258–279.
4. Yakovleva, N.A. (2003) Deyatel'nost' altayskogo zemskogo samoupravleniya v 1917–1919 godakh [Activities of the Altai territorial self-government in 1917–1919]. In: Dudareva et al. *Mestnoe samoupravlenie na Altae. 1747–1919* [Local government in the Altai. 1747–1919]. Barnaul: Upravlenie arkhivnogo dela administratsii Altayskogo kraia.
5. Krivonosov, Ya.E. (1997) [Zemstvo of the Altai in the system of “White” authorities (1917–1919)]. *Istoriya “beloy” Sibiri* [The history of the “White” Siberia]. Proceedings of the conference. Kemerovo. pp. 97–101. (In Russian).
6. Dudareva et al. (2003) *Mestnoe samoupravlenie na Altae. 1747–1919* [Local government in the Altai. 1747–1919]. Barnaul: Upravlenie arkhivnogo dela administratsii Altayskogo kraia.
7. State Archive of Altai Krai (GAAK). Fund 233. List 1. File 1. (In Russian).
8. State Archive of Altai Krai (GAAK). Fund 233. List 5. File 29. (In Russian).
9. State Archive of Altai Krai (GAAK). Fund 233. List 1-v. File 13. (In Russian).

Received: 12 May 2016