

УДК 94

© 2013 г. В.И. Федоров

**ЗЕМСТВО В ЯКУТИИ: ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ  
В ОРГАНАХ САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**[V.I. Fedorov. Zemstvo in Yakutia: transformation processes  
of self-administration bodies]**

*It became possible to introduce zemstvo in Siberia only after the February Revolution. It caused a significant transformational changes in the bodies of self-government. Territorial self-government was carried out from the top of the Provisional Government and was a significant difference in its democratic nature. It was first introduced on the basis of the will of the voters, which ensured high legitimacy of elected land structures and their powers within the territories. Zemstvo institutions in Yakutia, trying to make as much as possible in a positive economic and cultural development of their territories, allowed to reassess the authority in matters of self-financing. Civil rebellions and revolutionary storm in Russia did not give opportunities to form zemstvo and forced to be eliminated from history, particularly in Yakutia in March 1920.*

*Key words: zemstvo, land authorities, transformation, self-administration, revolution, reform, elections, vote, regions, administration.*

Освобождение крестьян от крепостного права в соответствии с новыми реалиями требовало трансформационных изменений системы местного управления. Понимая такую общественную потребность, самодержавие проявляло в то время озабоченность о непременном сохранении на местах власти дворян-помещиков. Консервативная часть дворянства в ходе подготовки реформы местного управления требовала существенные привилегии для своего класса во вновь создаваемых земских органах, а либеральная часть, проповедующая прозападный путь развития – внесловных земских организаций. По замыслу правительства земские учреждения должны заниматься делами местного интереса и местного хозяйства. В предложенном комиссией проекте говорилось: «земские учреждения, имея характер местный и общественный, не могут входить в ряд правительственных – губернских или уездных инстанций, или иметь в своем подчинении какие-либо из правительственных мест» [1].

Земство в России не представляло стройной системы организации снизу доверху, оно было создано только на уровне губерний, уездов и волостей. Закон не предусматривал наследного звена земства, непосредственно связанного с населением. Земство не имело центрального органа управления, координирующего работу всех земств. Земские учреждения находились под контролем государственной власти. Губернатор и министр внутренних дел имели право вето в отношении решений, принятых земскими органами. Формирование последних шло по куриальному принципу, благодаря которому дворянство имело решающее влияние на деятельность земства. Создание земских органов самоуправления скорее было призвано отвлечь общественность от конституционных устремлений [2].

К 1914 году земские учреждения в качестве органов самоуправления действовали в 43 губерниях России. Они создавались, в первую очередь, в тех губерниях, где дворянство могло выступить опорой царя в земских учреждениях. Поскольку в Сибири не было помещичьего землевладения, до Февральской революции здесь не были введены земские учреждения. Формальным основанием для отказа от их введения был низкий уровень образовательного и культурного ценза ее населения.

Вопрос выравнивания правового положения Сибири в вопросах самоуправления могла в России решить только социальная революция, свергнувшая монархический режим, являвшийся тормозом на пути общественного прогресса.

Временное правительство 17 июня 1917 года приняло постановление о введении губернских, уездных и волостных земских учреждений в Сибири. Оно включало крупные трансформационные изменения. С их введением округа переименовались в уезды. Комитеты общественной безопасности упразднены. Введение земского самоуправления, в зависимости от категорий населения, имело свои особенности. В Туруханском крае и Якутской области на земли, занятые кочевыми и бродячими инородцами, земское положение не распространялось. К такой территории в Якутии относились Колымский и Верхоянский уезды. Порядок заведывания местными делами в этих землях определялся особыми правилами. Согласно этому постановлению русские поселения Колымского уезда должны были образовать одну земскую волость [3].

Положение о выборах волостных земских гласных, разработанное Временным правительством, принципиально отличалось от предыдущих. Во-первых,

впервые в истории Российской империи реализовалось право участия каждого российского гражданина в выборах состава органа местного самоуправления. В положении говорилось, что «правом участия в выборах волостных земских гласных пользуются... граждане обоего пола, всех национальностей, достигших ко времени составления избирательных списков двадцати лет... никто не может иметь на выборах более одного голоса» [4]. Во-вторых, выборы гласных в волостное земское самоуправление проводилось на основе всеобщего избирательного права и прямым тайным голосованием. Сословно-цензовый принцип голосования, применявшийся при царской власти в целях сохранения привилегированного положения дворян, был ликвидирован. В-третьих, Положение о выборах учитывало особенности населения Сибири, особенно инородцев, имеющих родоплеменной менталитет, сложившийся под влиянием общественных отношений между членами общин и семей, могущих повлиять на то или иное их решение по разным вопросам, в том числе по выборным. С учетом этого, состав волостных и сельских избирательных комиссий формировались таким образом, чтобы в нем были представлены не только местные, но и приглашенные из-за предела округа. Последние должны были составить половину состава комиссии, в числе их – председатель комиссии [5].

Министр внутренних дел князь Львов 11 июня 1917 года утвердил «Наказ о производстве выборов волостных земских гласных» [6], содержащий детальную инструкцию о проведении этой важной компании, так как подобное мероприятие осуществлялось впервые среди малограмотного и неграмотного населения Сибири, тем более, Якутского края. Число волостных земских гласных по каждой волости устанавливалось уездным земским собранием в количестве от 20 до 50 лиц, в зависимости от численности населения волости и тем же собранием распределялось между сельскими избирательными округами [7].

После выборов избранные волостные земские гласные образуют высший орган волостного земского самоуправления – волостное земское собрание. Оно сроком на один год закрытым голосованием избирает председателя собрания и его заместителя, а также секретаря собрания. Для ведения текущих дел и реализации решений волостного земского собрания избирается исполнительный орган – волостная земская управа в составе председателя и не менее двух членов, при необходимости – секретаря управы. Так формировалось волостное земское самоуправление. С его введением на инородческих террито-

риях не упразднялся институт словесной расправы по малозначительным проступкам. Для введения словесной расправы второй степени волостное земство избирало председателя и двух членов суда с двумя кандидатами к ним [8].

Положение определило основные направления деятельности учреждений [9]. Организация и реализация их являлись в то же время отражением осуществления властных полномочий внутри земских учреждений, имеющих силу в пределах территорий соответствующих земств. По содержанию работ они сильно не отличались от деятельности дофевральских земств, так как земства тогда и сейчас выполняли одну и ту же работу – местную и хозяйственную. Но теперь с усилением социальной направленности этих работ.

Крестьянство Сибири, представлявшее большинство населения ее общества встретило земство довольно настороженно, значительную его часть вполне удовлетворяло самоуправление в пределах общины. Главное, что его беспокоило – это предстоящие дополнительные расходы, связанные с содержанием аппарата земства, учреждений просвещения, здравоохранения и других социальных учреждений, предполагаемое их расширение, содержание которых, по положению о земствах, возлагалось на них.

Компанию по организации земских учреждений Временное правительство приняло под свой контроль и приравнивало ее к делам особенной государственной важности – к обороне государства; введение земства связало с выборами членов в Учредительное собрание. В связи с этим Исполнительное бюро Якутского ЯКОБа 15 августа приняло постановление, согласно которому всю переписку, касающуюся введения земства в области, исполнители должны были пометить словом «Военная» для ускорения ее доставки адресату [10; 11].

В силу разных условий и политических ситуаций в регионах Сибири, в том числе и в Якутии, формирование земских учреждений по времени шло не синхронно. Выборы волостных гласных проводились, в основном, в октябре, даже ноябре 1917 года. Несмотря на это большинство улусов с формированием волостного земства справилось своевременно и приступило к проведению организационных волостных земских собраний, от результатов работы которых население ожидало многое [12].

Формирование волостных земских учреждений во всех улусах завершилось в ноябре 1917 года. В газете «Якутское обозрение» №30 от 21 ноября было опубликовано объявление Исполнительного бюро ЯКОБа об упраздне-

нии волосных Комитетов общественной безопасности в связи с открытием волостных земств в Якутском уезде. Таким образом, форма управления и самоорганизации населения КОБы, возникшие в результате свержения режима самодержавия, выполнив свои временную миссию, сошли со сцены истории, уступив свое место земским органам самоуправления.

Если волостное земское собрание – низшее звено земского самоуправления, формировалось на основе всеобщего, прямого и тайного волеизъявления всего взрослого населения, имеющего право голосования, то гласные уездного земского собрания делегировались волостными земскими собраниями; гласные губернского земского собрания – уездными земскими собраниями. Следовательно, при формировании их терялась непосредственная связь с населением, что снижало ответственность гласных перед ним. В то время в силу ряда причин, в первую очередь, продолжающаяся мировая война, экономическая разруха, острая нехватка грамотных кадров в условиях Сибири сделали, видимо, невозможными проведение всеобщих, прямых при тайном голосовании выборов гласных всех ступеней земского самоуправления, заставляя ограничиться этим мероприятием на уровне волостных земств.

По завершении формирования волостных земских учреждений проводились земские собрания следующей ступени – уездные. 18-24 декабря 1917 года работало I-е Чрезвычайное собрание Якутского уездного земства [13]. В декабре сформировалось Олекминское уездное земство [14]. С проведением Вилюйского уездного земского собрания получилась задержка, связанная с поздним завершением формирования волостных земских учреждений в уезде, так как было получено разрешение об отсрочке его проведения, о чем сказано выше. Собрание проходило с 13 по 17 января 1918 г. [15]. Так завершилось формирование уездных земских учреждений, призванных работать непосредственно с волостными земствами в новых административно-управленческих условиях.

30 января 1918 года начало свою работу I Чрезвычайное Якутское областное земское собрание, которое являлось завершающим этапом формирования земского самоуправления снизу доверху. Оно работало продолжительное время, с 30 января по 27 марта 1918 года в течение 45 дней. Всего было рассмотрено 119 вопросов [16]. I Областное земское собрание явилось знаменательной вехой наступившей после Февральской революции демократической

жизни в области. Оно работало в условиях победившей в России Октябрьской революции, установившей жесткую власть, воплощенную в диктатуре пролетариата. Ввиду необходимости определиться по отношению к этой власти Якутское областное земское собрание резюлятивно заявило, что, «во-первых, стоя на защите прав Учредительного собрания, не признает власти Совета народных комиссаров; во-вторых, протестуя против вмешательства Петрограда в управление областью... признать необходимым срочно сконструировать коллективную власть в области...» [17], отличную от советов. Все уездные земские собрания и управы приняли антисоветские резолюции, в которых сочли «крайне нужным бороться с активными проявлениями большевизма».

I Областное собрание сформировало руководящие органы областного земства. По результатам тайного голосования председателем областного земского собрания на альтернативной основе был избран Василий Николаевич Соловьев [18], секретарями – П.Ф. Осипов и О.Л. Синявин. На должность председателя Областной земской управы (Облземуправа) была выдвинута кандидатура В.В. Никифорова, альтернативной кандидатуры не было. При закрытой баллотировке, получив 19 шаров «за» и 6 «против» он избирается председателем Областной земской управы. Членами управы были избраны 5 гласных [19].

27 марта 1918 года Областное земское собрание завершило свою работу. В этот день утвердило баланс бюджета области на 1918 год. Доходная часть его составила 2.127.136 рублей, расходная – 1.842.221 рублей 17 копеек, т.е. область к концу года должна была выйти с положительным балансом в сумме 284.914 рублей 83 коп. [20].

В нашу задачу здесь не входит рассмотрение всей работы Облземсобрания. Его главной задачей было завершение формирования земских учреждений снизу доверху. С этой задачей оно успешно справилось.

Земское самоуправление в Якутии, как и во всей Сибири, было создано спустя более полувека после того, как оно было создано в центральных губерниях Российской империи. Тем не менее, представляло собой самоуправляющееся общество, созданное в совершенно новых условиях на базе всеобщего волеизъявления его членов на волостном уровне и путем делегирования гласных на уездном и губернском уровнях. Тем самым была обеспечена высокая легитимность выборных земских структур и вытекающих отсюда их властных полномочий в рамках земских территорий. В этом заключается качественно

новое место земского самоуправления в трансформационном процессе всей системы власти и общества после Февральской революции, хотя земство не являлось новой формой самоуправления в центральной России. За него боролись многие десятилетия областники Сибири и их последователи в ее окраинах, в том числе либерально мыслящая часть национальной интеллигенции Якутской области. Место земского самоуправления в системе власти и общества, в первую очередь, отличалось формой его формирования, основанной на волеизъявлении всего взрослого населения, отвергнувшего всю сословную суть предыдущей выборной системы, которая обслуживала интересы дворян-помещиков, являвшихся оплотом царской монархии. Во-вторых, деятельность земских учреждений всех ступеней по своему характеру стала отражать интересы всего населения земской территории, особенно их социальную сферу. В-третьих, избранные органы земства – земские управы (волостные, уездные и губернские) стали подотчетными перед земскими собраниями, следовательно, перед населением, от имени которого они выступали. В-четвертых, земские учреждения, будучи в правах и обязанностях весьма автономными, свои насущные вопросы решали самостоятельно, за счет собственных материальных и финансовых ресурсов. Это, в свою очередь стимулировало мобилизацию всех членов земского сообщества на решение поставленных задач.

Значение I Чрезвычайного областного земского собрания заключается в том, что завершив формирование земских учреждений всех уровней, оно в своих решениях заложило основу для начала их работы в условиях глубочайшего кризиса во всех сферах общественно-политической жизни края, вызванного Первой мировой войной и социальными потрясениями 1917 г. В поисках путей совершенствования административно-управленческого механизма и новых форм работы вновь создаваемых органов самоуправления с социальной направленностью I областное земское собрание впервые выдвинуло и решило вопрос разделения полномочий между земствами по вертикали; передало земству право распоряжаться всеми землями, лесами, водами и недрами; поставило задачу реформирования землепользования и показало пути его решения; установило дополнительные источники доходной части бюджета, не ущемляя интересы бедной части населения и т.д.

Место земского самоуправления в Сибири и Якутии в историческом пространстве России было размещено в тяжелейшее время в ее судьбе. Это

предопределило перспективу самого земства как форму самоуправления, прекратившую свое существование в Якутии в середине 1920 года в связи с повсеместным введением революционных комитетов органами советской власти.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Исаев И.А.* История государства и права России. М., 2011.
2. Там же.
3. НА РС(Я). Ф. 35. Оп. 1. Д. 3. Л. 2
4. Там же. Ф. 24. Оп. 1. Д. 1. Л. 2.
5. Там же.
6. Вестник Временного правительства. №18. 1917, 13 июня; НА РС(Я). Ф. 24. Оп. 1. Д. 1. Л. 3-6.
7. НА РС(Я). Ф. 35. Оп. 1. Д. 3. Л. 3.
8. Там же. Л. 45.
9. История земского самоуправления в Сибири во второй половине XIX – начала XX вв. // Анкушева К.А., Бочанова Г.А., Дегальцева Е.А. и др. Новосибирск, 2006.
10. НА РС(Я). Ф. 24. Оп. 1. Д. 37. Л. 57.
11. Там же. Ф. 389. Оп. 1. Д. 20. Л. 251.
12. Якутское обозрение. 1917. 25 ноября. №32.
13. НА РС(Я). Ф. 24. Оп. 6. Д. 43. Л. 7.
14. Там же. Д. 1. Л. 1-2, 5.
15. Там же. Ф. 26. Оп. 7. Д. 21а. Л. 9, 19.
16. О работе I Чрезвычайного Якутского облземсобрания. См.: Федоров В.И. Первое Чрезвычайное Якутское областное земское собрание // Исторические исследования в РС(Я): поиски и проблемы. Якутск. 1999 – С. 121 – 142.
17. НА РС(Я). Ф. 24. Оп. 6. Д. 3. Л. 16.
18. Там же. Л. 5.
19. Там же. Л. 13.
20. Там же. Л. 153.

## REFERENCES

1. *Isaev I.A.* History of State and Law of Russia. M., 2011.
2. Ibid.
3. IN PC ( I ). F. 35. Op. 1. D. 3. 2 L.
4. Ibid. F. 24. Op. 1. D. 1. L. 2.
5. Ibid.
6. Bulletin of the Provisional Government. No 18. 1917. June 13. IN PC ( I ). F. 24. Op. 1. D. 1. L. 3-6.
7. IN PC ( I ). F. 35. Op. 1. D. 3. L. 3.
8. Ibid. L. 45.
9. History of territorial self-government in Siberia in the second half of XIX-early XX centuries // Ankusheva K.A., Bochanova G.A., Degaltseva E.A. etc. Novosibirsk, 2006.
10. IN PC ( I ). F. 24. Op. 1. D. 37. L. 57.
11. Ibid. F. 389. Op. 1. D. 20. L. 251.
12. Yakutskoe obozrenie. 1917. November 25. No 32.
13. IN PC ( I ). F. 24. Op. 6. D. 43. L. 7.
14. Ibid. D. 1. L. 1-2, 5.
15. Ibid. F. 26. Op. 7. D. 21a. L. 9, 19.
16. The work I Extraordinary oblzemsobraniya Yakutsk. Fedorov V.I. First Yakutsk special regional zemstvo assembly // Historical research in RS (I): the quest and challenges. Yakutsk. 1999.
17. IN PC ( I ). F. 24. Op. 6. D. 3 . L. 16.
18. Ibid. L. 5.
19. Ibid. L. 13.
20. Ibid. L. 153.

***Институт гуманитарных исследований и проблем  
малочисленных народов Севера СО РАН,  
г. Якутск, Россия***

***19 ноября 2013 г.***