УДК 94(470.51-25)''19'':352(045)

*С.Л. Бехтерев, Л.Н. Бехтерева***МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕТРОСПЕКТИВЕ ИМПЕРСКОГО И РАННЕСОВЕТСКОГО ПЕРИОДА (НА МАТЕРИАЛАХ ИЖЕВСКА)**

В статье на основе критического анализа немногочисленных работ и документальных источников рассмотрена эволюция системы местного самоуправления в ретроспективе имперского и раннесоветского периода на примере Ижевска, долгое время имевшего статус сельского поселения и признанного верховной властью городом только в период Гражданской войны в России. Академическая и практическая значимость исследования локального аспекта процесса муниципализации актуализируется неоднозначностью мирового и отечественного опыта государственного строительства, неопределенностью статуса местного самоуправления в Российской Федерации. Анализ исторического материала позволяет говорить о 6 моделях местного самоуправления, известных в Ижевске. Четыре из них приходится на досоветский период. В их основе лежало взаимодействие органов государственной власти (императорской администрации, а с 1917 г. – Временного правительства, позднее – Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания и Съезда Советов) и органов местного самоуправления (заводского, волостного (общинного и земского) и городского). После окончания Гражданской войны на многие десятилетия в Ижевске, как и во всей стране, вся полнота власти принадлежала Советам, составлявшим политическую основу социалистического государства.

Ключевые слова: Россия, Ижевск, имперский период, раннесоветский период, местное самоуправление, волостное земство, городская дума.

Неоднозначность мирового и отечественного опыта государственного строительства, неопределённость статуса местного самоуправления в Российской Федерации актуализируют академическую и практическую значимость исследования локального аспекта процесса муниципализации в ретроспективе имперской эпохи и первых лет советской истории. Об этом свидетельствует и дискуссия, организованная под эгидой РАН в 2009 г., которая стала международной площадкой для обсуждения вопросов модернизации и динамики эффективности пореформенной российской государственности, специфики управления различными регионами [10].

В настоящей статье на основе критического анализа немногочисленных работ [6; 8; 10; 12; 13; 15] и документальных источников предпринята попытка научно осмыслить эволюцию системы местного самоуправления в означенный период на примере Ижевска, долгое время имевшего статус сельского поселения и признанного верховной властью городом только в период Гражданской войны.

В литературе, посвящённой историко-правовым исследованиям отечественного местного самоуправления, существуют две противоположные точки зрения. Согласно первой, у России не было сколько-нибудь серьёзного опыта местного самоуправления. Вторая – состоит в том, что российский вариант эволюции местного самоуправления, при всех своих особенностях, не выходит (за исключением советского этапа) за рамки общеисторического процесса [7. С. 273]. Исследование, проведённое на примере Ижевска, позволяет принять вторую из этих позиций.

Отечественный опыт муниципального развития действительно самобытен. Насколько Россия была «негородской» цивилизацией, свидетельствует тот факт, что в 1892 г. совокупный бюджет всех городов империи был в два раза меньше, чем таковой в Париже [11. С. 145; 14. С. 66]. По Первой всеобщей переписи населения Российской империи 1897 г. в 4 уездных городах Вятской губернии (Сарапул, Глазов, Малмыж, Елабуга), как основы будущей государственности Удмуртии, проживало 37836 жителей, или 2,8 % населения. В то же время доля городского населения Российской империи составляла 12,9 %, свидетельствуя о значительном замедлении процесса урбанизации в крае [9. С. 332–333]. Это и другие обстоятельства порождали коллизии между земскими и городскими органами самоуправления и коронной администрацией.

Советская же государственность долгое время не знала принципа разделения властей. Поэтому и местные Советы являлись продолжением государственного управления, а не самоуправления, то есть функционировали на основах демократического централизма.

Что же такое местное самоуправление и какова его роль в жизни муниципального сообщества? Сколько лет насчитывает история местного самоуправления в Ижевске: неполных 100 или более 150?

Можно ли нынешнюю городскую думу рассматривать как преемника Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов или это волостные и городские земские органы?

Ответить на эти и другие вопросы позволяет экскурс в этимологию термина «муниципальный». Слово это, зачастую понимаемое как «местный», латинского происхождения. В Римской империи слово *municipium* первоначально означало статус города, имевшего привилегию самоуправления (жители сами избирали должностных лиц), а не управлявшегося императорскими чиновниками. В свою очередь это слово происходит от *munis* (ноша, бремя) и *capio, capere* (принимаю на себя, беру). Образно говоря, жители добровольно брали на себя некоторую «ношу» управления собственными делами [14. С. 11-12]. Позднее термин был распространён и на сельские общины, но в любом случае это признак прежде всего городской культуры. Исходя из данных посылов, для возникновения и развития муниципального самоуправления нужны, по крайней мере, четыре главных условия: определение его территориальных границ; избираемость должностных лиц жителями данной территории; их независимость от государственной власти в решении местных вопросов; строгая дифференциация функций самоуправления, исходя из возможностей общин (экономических, демографических и др.). При отсутствии хотя бы одного из условий местное самоуправление либо превращается в фикцию, либо становится продолжением государственного управления на местах (т. е. местным управлением).

Анализ исторического материала позволяет говорить по крайней мере о шести моделях местного самоуправления, известных в Ижевске. Четыре из них приходятся на досоветский период.

Первая система сочетала в себе коронные (государственные) и местные органы (с 10 апреля 1760 г., даты основания Ижевска, и до 28 мая 1867 г., времени отмены крепостного права в Ижевском заводе). В первые годы население Ижевска управлялось администрацией его первых владельцев: фаворита российской императрицы Елизаветы Петровны графа Петра Ивановича Шувалова и его сына Андрея Петровича Шувалова. В этот период в связи с волнениями приписанных к заводу крестьян на основании Указа императрицы Екатерины II князь Александр Алексеевич Вяземский разработал для Камских (Ижевского и Воткинского) заводов «Учреждение», определившее внутривозовские порядки. Документ, датированный 9 апреля 1763 г., можно считать своеобразным первым уставом города. Крестьяне приписанных к заводу селений делились на сотни во главе с избиравшимися ежегодно «с общего согласия» сотниками. В больших сотнях выбиралось по три старосты и писчика (писаря), а в малых — соответственно по два. Представители выборной администрации могли быть переизбраны на новый срок. Сведения о выборах подавались в заводскую контору к 1 января каждого года. В её обязанности входило составление списков крестьян, привод их на работу, подача сведений о выработанных нормах каждого из них. Существовал институт круговой поруки. Если отдельные крестьяне не справлялись с заданием, то их работу выполняла вся сотня. Выборные люди наделялись административной властью, являлись первой судебной для крестьян. Если же решения не достигали цели, то спор разрешался сходом. Когда и на сходе не добивались примирения, то вопрос передавали управителю завода, который решал его совместно с двумя выборными людьми или сотниками из других селений. В свою очередь, и работные люди могли от схода (мира) послать выборных челобитчиков в соответствующую судебную инстанцию с жалобами на неправомерные действия управителя завода, в случае если от него «непристойное мучение или же удержание в заработной плате происходить будет» [2. С. 28-32]. Это были зачатки местного самоуправления. Уже с момента возникновения поселения пытались создать более или менее гармоничные отношения между государством и муниципальным сообществом.

С 15 ноября 1763 г. с переходом Ижевского завода в казну и, в особенности, с основанием оружейного производства, 10 июня 1807 г. организация управления селением была поставлена под личный контроль императора. Так, 19 декабря 1829 г. Николай I утвердил «Положение для Ижевского оружейного завода» наряду с Сестрорецким заводом [1. С. 904-941]. Согласно документу, полным хозяином завода «по всем его частям» провозглашался командир завода, находившегося в ведомстве Артиллерийского департамента. Особо подчеркивалось, что никакая гражданская власть или отдельное лицо не могли входить в местные дела без особого на то повеления высшего начальства. Население, проживавшее на Нагорной и Заречной сторонах, разделялось на три основные категории. Оружейники и мастеровые непосредственно занимались промышленным производством и проживали в заводе, из которого могли быть удалены только через суд по представлению командира. Непременные работники из крестьян округа выполняли подсобные работы. Все дела, связанные с их жизнедеятельностью, относились ко второму отделению заводского правления, состоявшего из председателя (командира завода), двух членов (помощника и советника) и секретаря.

В соответствии с параграфом 159 «Положения...» мастера, оружейники и ученики распределялись по цехам и артелям: ствольному, замочному, белого оружия, приборному, ложевому, инструментальному и железоделательному. В каждом из них ежегодно избирались «лучшего мастерства и поведения» старосты и старшины, утверждавшиеся командиром завода. Весь выборный срок старосты были на полном обеспечении своего цеха.

Функционировали и коллегиальные органы. Предусматривалось «для совещания в общественных делах и учинения приговоров» избирать из оружейных мастеров «достойных доверия лучших людей» в количестве не более 60 для порядка и пользы казённой и общественной. Дату и место для проведения сходов «оружейного общества» определял командир завода. Принятые приговоры подлежали обязательному утверждению заводским правлением. Формировавшийся «оружейничий общественный капитал» мог быть потрачен в основном на благоустроительные нужды: починку домов, мостов, улиц, содержание дорог и т. п. Так, в соответствии с приговором ижевцев от 23 сентября 1863 г. правление оружейного завода разрешило укрепить густонаселенный правый берег р. Иж за счёт «экономической оружейничей суммы» [2. С. 180-181]. Значительный интерес вызывают также отчёты доверенных лиц от общества о благоустройстве селения, регулярно посылавшиеся в соответствующее отделение заводского правления. Так, в 1864 г. на подобные работы по Нагорной и Заречной сторонам было израсходовано 2580 руб. 82 коп. Жители ремонтировали мосты и дороги, фонарное освещение Александровского проспекта, укладывали новые тротуары, очищали канавы, убирали навозные и прочие нечистотные кучи. В том же году оборудовали 5 купален на заводском пруду, а также места захоронения павшего скота [2. С. 182-186].

Коронные власти приучали ижевцев к занятию судебскими делами. Так, 3 января 1846 г. на сходе 30 представителей поселян во главе с Семёном Булатовым избрали словесными судьями при заводской полиции Григория Гребенщикова, Ермила Шихова от Нагорной части и Семёна Накарякова, Льва Прохорова от Зареки [2. С. 139-140]. Через месяц, 3 марта, словесные судьи были приведены к присяге.

Через органы самоуправления ижевцы могли выражать своё отношение к политическим событиям, происходившим в империи. Показателен приговор местного общества от 17 августа 1863 г. в связи с антиправительственными выступлениями в Царстве Польском. Оружейники и мастера, выражая полную поддержку действиям царской администрации, «единодушно положили: в пособие государству на военные действия пожертвовать от общества оружейников 1200 руб. серебром... из общественной экономической оружейничей суммы» [2. С. 179-180]. В связи с польскими событиями выборные ижевцы 30 ноября 1863 г. обратились с письмом к императору Александру II: «Ваше Императорское Величество, Всемилостивейший Государь! Много прочувствовано нами с тех пор, когда крамольные поляки, подстрекаемые завистливыми врагами нашего Отечества, подняли знамя бунта, и ослеплённые злобой посягают оторвать от России наше древнее достояние, в том числе и нашу святыню – Киев.

Мы постигаем, Государь, всю скорбь души Твоей, когда, готовя полякам счастливую будущность, Ты встретил со стороны их не благодарность, а измену и клятвопреступление. Успокойся, Отец наш! Верные сыны Твои и общей матери нашей России окружают Тебя несокрушимой стеною и грудью своею отстают целостность и неразделённость нашего Отечества...

Если мы, верные Тебе, великий Государь, оружейники Ижевского завода по условию занятий наших лишены возможности принести на алтарь Отечества жизнь и кровь свою, то утешаемся тем, что и на нашу долю достаётся не менее святая обязанность... это труд, неустанный, до изнеможения сил, труд, который положим мы на приготовление оружия...» [2. С. 180].

Вторая модель местного самоуправления в Ижевске – это волостная (от слова «волость» как территориальной единицы общинного управления). Она существовала с 28 мая 1867 г. до 20 августа 1917 г. (даты проведения выборов гласных (депутатов) волостного земства). С отменой императором Александром II крепостного права в России появились два вида местного самоуправления: земское и городское. 22 ноября 1866 г. было утверждено и 1 марта 1867 г. вступило в силу «Положение о перечислении в гражданское ведомство людей, приписанных к Ижевскому оружейному заводу», согласно которому освобождавшиеся от крепостной зависимости оружейники, мастера и непременные работники перечислялись из военного ведомства в гражданское с правами «сельских обывателей» (крестьян) и получали общинное самоуправление. Освобождению подлежали 4125 мастеровых и оружейников и 1276 непременных работников.

Из увольнявшихся «заводских людей» образовывались отдельные сельские общества, разделившиеся на волости. «Общественное управление» (местное самоуправление) в них организовывалось в точном соответствии с утверждённым 19 февраля 1861 г. «Общим положением о крестьянах» и дополнительных к нему постановлений [2. С. 193-196].

Решалась и проблема бюджета поселения. «Положением...» оговаривалось, что «общественное имущество оружейников и мастеровых, заключающееся в денежных капиталах (экономическая общественная сумма, капиталы продовольственный и взаимного страхования домов), в заведениях (салотопенный завод, кирпичный завод, питейные дома) и другого рода строениях, равно богадельня и школа, предоставляются в общественную собственность уволенных оружейников и мастеровых».

Отмена крепостного права в Ижевском заводе началась 15 января 1867 г. А 28 мая того же года мировой посредник Сарапульского отдела 2-го участка надворный советник Василий Яковлевич Чайковский и полицмейстер Ижевского завода Николай Антонович Крыловский с выборными 26 мая волостными лицами по распоряжению Вятского губернского по крестьянским делам присутствия открыли в Ижевске Нагорное и Заречное волостные правления [2. С. 198-199].

Тогда и появились первые, можно сказать, районы. Каждая из волостей делилась на сельские общества во главе со старостами, избиравшимися на сходах. В Нагорную волость входили 7 обществ: Береговое, Базарное, Церковное, Троицкое, Михайловское, Госпитальное и Трактовое; в Заречную – четыре: Старковское, Казанское, Александровское и Андреевское. Каждое из них делилось на кварталы во главе с квартальными. Для обществ заводское начальство составило уставные грамоты.

Согласно законодательству общества уволенных оружейников, мастеровых и непреходящих работников подчинялись ведомству общих губернских и уездных, а также по крестьянским делам учреждений на одинаковых с прочими сельскими обывателями основаниях.

Каждое сельское общество имело сельский сход, выбиравший должностных лиц: старосту, сборщика податей, сотских и десятских. Волость представляла сословную единицу, охватывающую несколько обществ. В состав волостного схода входили сельские и волостные лица во главе со старшиной, а также «десятидворники» – выборные от каждых 10 дворов. Волостной сход выбирал должностных лиц, разрешал хозяйственные нужды, утверждал приговоры сельских сходов и т. п. Волостной старшина избирался сходом сроком на 3 года и следил за «сохранением общественного порядка, спокойствия и благочиния в волости». Ему подчинялись старосты и другие должностные лица волости, а также волостное правление, состоявшее из старшины, всех старост, сборщиков податей, одного-двух заседателей и писаря. Волостной сход избирал также суд из 4–12 судей. Правления отвечали за исполнение населением повинностей, своевременную уплату земских сборов. Они же санкционировали выдачу паспортов, ведали благоустройством и другими местными делами. История сохранила имена первых выборных лиц, представлявших местное самоуправление Ижевского завода. Управление Нагорной волостью было возложено на старшину Матвея Евстафьевича Демидова, его помощника Ипполита Дмитриевича Куларгеева, судей: Евдокима Архиповича Демина, Владимира Семеновича Иванова – и кандидата к ним Якова Ивановича Власова. Заречную волость представляли старшина Василий Федорович Двоглазов, его помощник Василь Дмитриев, судьи – Матвей Нестерович Созыкин, Максим Григорьевич Козьмин, Михаил Цибин и кандидат к ним Дмитрий Владимиров.

Заводское начальство, не вмешиваясь во внутренние дела обществ, сохраняло за собой право надзора за охранением порядка и безопасности в заводе, то есть полицейскую власть.

Поначалу освобождение вызвало среди населения настоящую панику. Видимо, многолетняя опека создала класс исполнительных рабочих, но таких, которые не привыкли думать о себе сами. Поэтому, исправляя ошибки своего отца, император Александр III Законом от 12 июля 1889 г. ввёл на местах должность земского начальника, имевшего определённые полномочия утверждать решения крестьянских учреждений, назначать и смещать в них должностных лиц.

Такая система местного самоуправления сохранялась до 1917 г., когда Ижевск оставался самым крупным селом в мире с населением до 150 тыс. чел. С административной точки зрения он по-прежнему состоял из Ижевско-Нагорной и Ижевско-Заречной волостей и входил в 5-й стан Сарапульского уезда Вятской губернии.

Третья модель местного самоуправления в Ижевске – это волостная земская система, просуществовавшая с 20 августа 1917 г. по 9 сентября 1918 г. – дата введения в Ижевске городского самоуправления. Данная модель реализовывалась в межреволюционный период новым общенациональным верховным органом государственной власти России – Временным правительством. В первые месяцы в заводе продолжала действовать прежняя волостная общинная система как сословная кре-

стьянская организация. Однако сразу же она вступила в конкуренцию с другими, стихийно создававшимися учреждениями. Так, в начале 1917 г. закончилось формирование представительного органа рабочих — Ижевского Совета, включившего 10 марта депутатов от крестьян и солдат местного гарнизона. 12 марта того же года состоялось первое собрание Комитета общественной безопасности Ижевского завода. В селении также продолжали функционировать органы заводской администрации и другие учреждения. Каждое из них пыталось найти своё место в условиях складывавшегося в стране «двоевластия», а порой и «многовластия».

Органы волостного общинного самоуправления в Ижевске продолжали действовать в рамках имперского законодательства. По вертикали они переподчинялись Сарапульскому уездному и Вятскому губернскому комиссарам Временного правительства взамен сложивших свои полномочия губернатора и уездного исправника. Так, последний Вятский губернатор Николай Андреевич Руднев после получения циркулярной телеграммы от 6 марта 1917 г. об отстранении губернаторов и назначении комиссаров Временного правительства передал полномочия по управлению губернией Павлу Ивановичу Панькову как председателю губернской земской управы. Вскоре его сменил член продовольственного комитета и участник Вятского губернского земского собрания эсер Пётр Тимофеевич Саламатов, а затем, в декабре 1917 г., Василий Алексеевич Трейтер. Сарапульский уезд возглавил комиссар К. Н. Иванов.

Кроме представительства интересов трудовых слоёв, Ижевский Совет взял на себя функции по информационной политике, начав выпускать газету «Известия Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Ижевского завода»; по организации следствия по делу о Сарапульском земском начальнике Мантурове; решению рабочего вопроса, налаживанию продовольственного дела; созданию милиции для охраны общественного порядка ввиду сложения полицией Ижевского завода своих полномочий. Кроме того, члены Ижевского Совета, наряду с Сарапульским и Воткинским, участвовали в уездном земском собрании июньской экстренной сессии 1917 г. [13. С. 100-101].

Комитет общественной безопасности (КОБ), рождённый Февральской революцией как всеобщий орган, в Ижевске, как и в других местностях Российской империи, фактически стал выполнять роль органа местного самоуправления. Его задачами определялись:

«1. Охрана нового строя и проведение в жизнь распоряжений и законов нового правительства, разрешение вопросов, касающихся общественной безопасности и охраны нового строя, правительством не регулированных.

2. Продовольственное дело.

3. Санитарное дело.

4. Благоустройство Ижевска.

5. Всевозможные просветительные цели, как-то: издание газеты, устройство лекций, устройство библиотек и читален, устройство народного дома, наблюдение за кинематографами, борьба с пьянством, хулиганами и прочее.

6. Противопожарные меры.

7. Квартирный вопрос» [2. С. 332].

Ижевский КОБ подчинялся аналогичному Сарапульскому уездному комитету. Анализируя данный перечень полномочий, можно заключить, что функции самоуправления постепенно стали переходить от сословных крестьянских волостных учреждений к всеобщему КОБ. Особо подчеркивалось, что в его состав «входят представители от всевозможных организаций Ижевска» и 6 чел. — от исполкома Совета.

Стремясь внести упорядоченность в разногласия на местах, Временное правительство разработало основные положения земской реформы, которые затрагивали и селение Ижевского завода. В частности, 21 мая вышли законы «О производстве выборов уездных и губернских земских гласных» и «О волостном земском управлении». Новая система включала три уровня учреждений: волостной, уездный и губернский. Уездные гласные избирались путём прямого голосования населения. Сословный принцип заменялся территориальным [13. С. 102-103].

Временное правительство и земская общественность России возлагали на реформу местного самоуправления большие надежды, особенно в отношении волостного земства. С его организацией, по мнению либералов, повсеместно должна была установиться твердая власть, основанная на принципах законности и самостоятельности населения. Важность скорейшего введения низовой земской единицы заключалась ещё и в том, что на неё ложился основной объём работы по организации выборов в Учредительное собрание, назначенных на 17 сентября 1917 г. [13. С. 105].

Прежние органы волостного общинного управления упразднились. Волостное земское собрание Ижевского завода стало формироваться прямым голосованием жителей. Право на участие в выборах предоставлялось всему населению волости, а не только крестьянам. Число гласных для Ижевского волостного собрания определяло Сарапульское уездное земство. Избирательным правом обладали российские граждане, достигшие 20-летнего возраста без различия пола, национальности и вероисповедания. Право на участие в выборах получили и военнослужащие. Имущественный ценз отменялся. Голосование на выборах предусматривалось по мажоритарной системе. Избиратели вписывали в бланки фамилии кандидатов в количестве, не превышавшем необходимое от данного округа число гласных. Избранными считались получившие более половины голосов [13. С. 104].

В ходе подготовки к выборам в Ижевском заводе произошло важное событие: Нагорная и Заречная части были объединены в одну волость, где 5 августа состоялось предвыборное собрание. Не обошлось без эксцессов. Как отмечалось в «Ведомости о происшествиях, бывших в Вятской губернии за август месяц 1917 года», направленной Вятским губернским комиссаром в Главное управление по делам милиции, «около 8 часов вечера 5 августа в общественном саду против Александроневского собора в Ижевском заводе Сарапульского уезда происходил селенный сход по особым объявлениям, по которым на сход приглашались лица, достигшие 20-летнего возраста, для обсуждения следующих вопросов: 1) о введении хлебной монополии и 2) о волостном земстве... Начало схода происходило в порядке, а затем один солдат стал резко высказываться против действий Временного правительства, призывал народ к свержению правительства, от которого исходят распоряжения, противные желанию народа.

Не соглашаясь с доводами оратора, собрание потребовало прекращения речи его, вследствие чего чины милиции, подойдя к солдату, потребовали прекращения речи и тотчас же побежали в толпу. В этот момент Еронтьева [начальник милиции 2 части. – С. Б., Л. Б.] обступили несколько человек, потребовали объяснения по этому поводу, и кто-то нанёс ему удар... Еронтьев... отправлен в больницу. Несмотря на всё это, были кем-то задержаны двое из нападавших с палкою и арестованы: они оказались сельскими обывателями Нагорной волости – Иван Васильев Мерзляков и Константин Иванов Обухов. Милиционеры Ожигов, Толмачев и Морозов также оказались избитыми» [3. С. 114-115].

Выборы в Ижевское земство, как и в других волостях Сарапульского уезда, прошли 20 августа 1917 г. Одним из его гласных стал эстонец, член большевистской организации Марк Иванович Рейтав. Интересно отметить, что в соседнем Воткинском заводском округе, как исключение, выборы проводились по пропорциональной системе. Здесь было предъявлено к голосованию три списка кандидатов: от эсеров и меньшевиков с участием беспартийных, Союза домовладельцев и Галевской группы крестьян. В целом, в выборах волостных земских гласных приняло участие в Сарапульском уезде 28 % избирателей [13. С. 107-108].

Выборы же уездных гласных в волостях Сарапульского уезда 3 сентября 1917 г., продемонстрировали ещё больший абсентеизм. Как отмечалось в корреспонденции в газете «Кама» от 26 сентября 1917 г., «выборы... от Ижевской волости, выделенной в самостоятельный округ, прошли далеко не блестяще. Этот грандиозный округ по своему количеству избирателей, достигшему 41991 человек, явил прямо-таки тяжёлый исторический пример равнодушия к столь важной гражданской самодеятельности. Невзирая на усиленную агитацию и пропаганду идей ценности демократического земства... граждане Ижевска отнеслись ко всем этим горячим призывам с поразительной холодностью и непростительным безразличием...

...по Ижевску в выборах приняло участие... лишь 17,4 %, и особенно резко выделились по своему равнодушию к выборам граждане, ...живущие в районе церковного [ул. Церковная, ныне – ул. В. Сивкова. – С. Б., Л. Б.] общества: ...13,8 %» [3. С. 134].

В отличие от рядовых ижевских избирателей большую активность на выборах в Сарапульское земство проявили местный Совет и организация большевиков. Одним из уездных гласных стал их партийный лидер Иван Дмитриевич Пастухов.

Исполнительными органами, как и прежде, являлись земские управы, избиравшиеся собраниями из числа гласных или посторонних лиц.

С началом деятельности низовой земской единицы упразднились волостные сходы, правления, исполкомы, комитеты общественной безопасности и др. Функции волостных земств были аналогичны тем, которые выполнялись волостными правлениями.

После окончания избирательной кампании началось обустройство Ижевского земского хозяйства. Сарапульская управа 6 сентября 1917 г. приняла решение об учреждении в Ижевске поселкового управления. Вскоре, 4 октября по данному поводу под председательством эсера-максималиста Михаила Фёдоровича Шитова состоялось совместное пленарное заседание исполкома Ижевского Совета и местной волостной земской управы. Были заслушаны текст отношения Сарапульской земской управы, приговоры граждан о преобразовании Ижевска в город. Принимались во внимание неудовлетворённость духовно-просветительных запросов растущего населения из-за невозможности собрать налоги с торговых, промышленных предприятий, необходимость улучшения санитарно-гигиенического состояния завода. Заседание высказалось «за немедленное ходатайство перед Временным правительством о преобразовании Ижевского завода в безуездный город, с полным городским самоуправлением и с выделением Ижевска в самостоятельную земскую единицу по примеру других крупных центров» [2. С. 340].

Победа леворадикальных партий в ходе октябрьского вооружённого восстания в Петрограде создала своеобразную политическую ситуацию на местах. В Ижевском заводе, например, 27 октября 1917 г. была принята резолюция о переходе власти в руки местного Совета депутатов. По данному поводу 30 октября Сарапульский уездный комиссар К. Н. Иванов подал соответствующую телеграмму губернскому комиссару: «В Ижевске, по слухам, власть захвачена Советом рабочих и солдатских депутатов» [2. С. 341].

Через месяц, 30 ноября последовало очередное решение Ижевского Совета о преобразовании завода в город Ижевск явочным порядком с 1 января 1918 г. с выделением его в самостоятельную земскую единицу, независимую от Сарапульского уездного земства. Подобное решение 31 января было принято 3-й экстренной сессией Ижевского волостного земского собрания под председательством руководителя волостной управы Н. Морозова.

Взаимодействие советских и земских учреждений регулировалось, в частности, Инструкцией Народного комиссариата внутренних дел от 24 декабря 1917 г. «О правах и обязанностях Советов». Во-первых, «возникшие во время переворота» (Октябрьской революции. – С. Б., Л. Б.) как боевые органы упразднили военно-революционные комитеты. Во-вторых, органами власти провозглашались Советы рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов. На них правительством возлагались задачи «управления и обслуживания всех сторон местной жизни, административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительной». Они обязывались проводить в жизнь декреты центральной власти, принимать меры к самому широкому оповещению о них населения, издавать постановления, производить реквизиции и конфискации, налагать штрафы, закрывать контрреволюционные органы печати, производить аресты и распускать общественные организации, призывающие к активному противодействию или свержению Советской власти. Вся текущая работа по управлению осуществлялась избиравшимися советскими исполнительными комитетами (президиумами). Немаловажным в укреплении новой политической системы являлось то обстоятельство, что местным советам отпускались государственные кредиты на три месяца, правда, по представлению подробных смет. Кроме того, они обязывались действовать в соответствии с декретами и постановлениями центральной Советской власти, уездных, губернских и областных Советов, посылать в центр отчёты о своей деятельности. Вместе с тем в вопросах местного характера им предоставлялась известная свобода [5].

Эта инструкция сыграла важнейшую роль в разграничении функций Ижевского волостного земства и местного Совета. В связи с преобразованием Ижевского завода в город, местный Совет поручал своему исполкому и волостной земской управе организовать городское самоуправление «на широких демократических началах». Одна треть городских гласных избиралась по квоте, установленной Советом. Будущему городскому самоуправлению вменялись первоочередные обязанности: «принять неотложные меры к удовлетворению культурно-просветительных запросов местного населения путём рациональной постановки школьного и дошкольного образования; озаботиться правильной организацией медицинской помощи населению и принять соответствующие меры к созданию санитарно-гигиенических условий существования в Ижевске элементарных удобств путём замощения улиц, устройства тротуаров, проведения электрического освещения и устройства водопровода и, вообще, принятием всех должных мер, клонящихся к оздоровлению и благоустройству будущего города» [2. С. 345-346]. Городская управа должна была заниматься и проблемами безработицы, охраны труда, обеспечения его производительности, квартирным и продовольственным вопросами.

Финансовую базу предлагалось формировать на основе принципа «справедливого обложения и не останавливаясь ни перед какими мерами, не ложащимися бременем на трудящиеся массы».

Селениям, находившимся в пределах Ижевской объединённой волости, разрешалось отделиться от завода и образовать самостоятельную волость, либо войти в состав других соседних волостей. Одновременно наблюдался территориальный рост самой Ижевской волости. Так, 16 мая 1918 г. в её состав из Завьяловской волости были переведены деревни Русский Вожой и Ягул [6. С. 118]. Обо всех административных изменениях власти Ижевска регулярно докладывали в вышестоящие инстанции: Сарапульское уездное земство, Вятский губернский исполком, отдел местного управления Комиссариата по внутренним делам.

Разгон леворадикальными партиями Учредительного собрания в январе 1918 г. имел следствием появление нескольких политических центров, претендовавших на статус верховной власти в Российской Республике. Главными из них стали Комитет членов Учредительного Собрания и Всероссийский съезд Советов. В этой ситуации деятельность органов земского и городского самоуправления была приостановлена.

Четвёртая модель местного самоуправления в Ижевске – это система городского самоуправления, осуществлявшаяся с небольшим перерывом с 9 сентября 1918 до 7–8 июня 1919 г., даты перехода власти к чрезвычайному органу 2-й Красной Армии Восточного фронта – Революционному комитету, передавшему 26 июля 1919 г. всю административно-гражданскую власть исполкому Ижевского Совета. Этот период характеризуется обострением военно-политического противоборства Учредительного Собрания как органа народовластия, а позднее администрации Верховного правителя А. В. Колчака, и Совета Народных Комиссаров РСФСР как органа «диктатуры пролетариата».

В результате повстанческого движения в Урало-Поволжье к 23 августа 1918 г. Ижевск оказался под властью Комитета Всероссийского Учредительного собрания (Самарского правительства). В Ижевске был сформирован его Прикамский комитет в составе Василия Ивановича Бузанова, Николая Ивановича Евсеева и Александра Дмитриевича Корякина. В Декларации от 30 августа Прикомуч провозгласил своими задачами «восстановление всех политических свобод, завоеванных великой Российской революцией в феврале 1917 г. и задавленных большевистскими палачами; восстановление всех демократических органов земского и городского самоуправления, избранных на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования» [4. С. 51]. В развитие этой декларации 9 сентября 1918 г. Прикомуч принял постановление, согласно которому упразднялась политическая власть Советов и исполкомов. Советы же могли существовать только как добровольные классовые организации пролетариата и трудового крестьянства. Восстанавливались во всех своих правах уездные и волостные земские и городские органы местного самоуправления, организованные на основе всеобщего, равного и тайного избирательного права. Они должны были действовать в точном соответствии с положениями Временного правительства.

Ижевский завод в связи с неоднократными требованиями его жителей признавался городом с предоставлением прав городского самоуправления. До выборов городских гласных таковыми признавались гласные Ижевского волостного земского собрания. Местная управа получала статус городской и функционировала на основе имперского Городового положения 1915 г. и распоряжения Временного правительства от 29 сентября 1917 г.

Этим же решением на городского голову возлагалась обязанность в ближайшее время организовать выборы членов территориальных комиссий по 11 участкам (бывшим сельским обществам Ижевского завода) и подготовить выборы гласных Ижевской городской думы [2. С. 354-355]. Подобные приказы «Об уничтожении всех учреждений Советской власти» и «О возобновлении деятельности городских и земских учреждений, избранных по закону Временного правительства» 19 сентября 1918 г. издал временно исполняющий обязанности окружного уполномоченного Комуча по Вятской губернии Чирков.

Однако данная модель не смогла реализоваться в связи с поражением оппонентов Советской России. В Ижевске, как и во всей стране после окончания Гражданской войны, на многие десятилетия вся полнота власти стала принадлежать Советам, составлявшим политическую основу социалистического государства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Высочайше утвержденные положения Сестрорецкому и Ижевскому оружейным заводам. Положение для Ижевского оружейного завода // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. IV. 1829. Ст. 3357.

2. Ижевск: документы и материалы, 1760–2010. Ижевск, 2010.
3. Октябрьская социалистическая революция в Удмуртии. Сб. док. и материалов (1917–1918 гг.). Ижевск, 1957.
4. Хрестоматия по истории Удмуртии. В 2 т. Т. 2. Док. и материалы. 1917–2007. Ижевск, 2007.
5. Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 24 дек.
6. *Бехтерев С. Л.* Эволюция политико-административного статуса Ижевска // Российский город в исторической ретроспективе: материалы Всерос. науч. конф., посвящ. 250-летию г. Ижевска (Ижевск, 25–26 сент. 2010 г.): сб. ст. Ижевск, 2010.
7. *Войтович В. Ю., Иванова А. А.* Местное самоуправление в Удмуртии. Ижевск, 2010.
8. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.
9. История Удмуртии: конец XV – начало XX века. Ижевск, 2004.
10. Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность. Сводные материалы заочной дискуссии. Екатеринбург; Ижевск, 2010.
11. *Нардова В. А.* Самодержавие и городские думы России в конце XIX – начале XX в. СПб., 1994.
12. *Северюков О. В.* Ижевск. Краеведческий очерк. Ижевск, 1972.
13. *Субботина А. М.* Земство Камско-Вятского региона: опыт социального сотрудничества в процессе культурной трансформации (1867–1918). Ижевск, 2017.
14. *Цейтлин Р. С.* История государственного управления и муниципального самоуправления в России. М., 2006.
15. *Шумилов Е. Ф.* Город на Иже, 1760–2000. Ижевск, 1998.

Поступила в редакцию 24.04.17

S.L. Bekhterev, L.N. Bekhtereva

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RETROSPECTIVE OF THE IMPERIAL AND EARLY SOVIET PERIOD (ON THE MATERIALS OF IZHEVSK)

On the basis of critical analysis of a few works and documentary sources, the article examines the evolution of the local self-government system in the retrospective of the imperial and early Soviet period on the example of Izhevsk, which for a long time had the status of a rural settlement and was recognized by the supreme authority as a city only during the Civil War in Russia. The academic and practical importance of investigating the local aspect of the process of municipalization is actualized by the ambiguity of the world and domestic experience of state construction, the uncertainty of the status of local self-government in the Russian Federation. Analysis of historical material allows us to talk about six models of local self-government, known in Izhevsk. Four of them fall to the pre-Soviet period. They were based on the interaction of state authorities (the imperial administration, and since 1917 – the Provisional Government, later – the Committee of the members of the All-Russia Constituent Assembly and the Congress of Soviets) and local self-government bodies (factory, volost (communal and zemsky) and urban). After the end of the Civil War, for many decades in Izhevsk, as in the whole country, all the power belonged to the Soviets, which constituted the political foundation of the socialist state.

Keywords: Russia, Izhevsk, imperial period, early Soviet period, local self-government, volost zemstvo, city council.

Бехтерев Сергей Львович,
доктор исторических наук, профессор кафедры
теории и истории государства и права
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)
E-mail: sergbehterev@yandex.ru

Bekhterev S.L.,
Doctor of History, Professor at the Department
of Theory and History of State and Law
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: sergbehterev@yandex.ru

Бехтерева Людмила Николаевна,
доктор исторических наук,
заведующая отделом исторических исследований
Удмуртский институт истории, языка и литературы
УрО РАН
426004, Россия, г. Ижевск, ул. Ломоносова, 4
E-mail: behterevaLN@yandex.ru

Bekhtereva L.N.,
Doctor of History, Head of the Department
of Historical Studies
Udmurt Institute of History, Language and Literature
of the Ural Branch of Russian Academy of Sciences
Lomonosova st., 4, Izhevsk, Russia, 426004
E-mail: behterevaLN@yandex.ru