

М.Н. МАТВЕЕВ

Самарская государственная областная академия (Наяновой)

**ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОЦЕССА РЕОРГАНИЗАЦИИ И
ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ В ПЕРИОД
ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА (ВЕСНА-ЛЕТО 1917 г.)
В СРЕДНЕМ ПОВОЛЖЬЕ**

В статье рассматривается процесс обновления и демократизации составов земских органов в Среднем Поволжье после Февральской революции 1917 г. в России. Автор анализирует документы Временного Правительства об организации власти на местах, а также архивные источники о проведении выборов в органы земского самоуправления, показывая отставание правовой базы центральной власти от проходящих перемен в регионах.

Ключевые слова: земство, местное самоуправление, Временное Правительство, демократизация, 1917, Россия.

M.N. MATVEEV

**THE LEGAL BASIS FOR THE PROCESS OF REORGANIZATION
AND DEMOCRATIZATION OF LOCAL AUTHORITIES IN THE
PERIOD OF THE PROVISIONAL GOVERNMENT
(SPRING-SUMMER 1917) IN THE MIDDLE VOLGA REGION**

The article discusses the process of renewal and democratization of local authority bodies in the Middle Volga region after the February Revolution of 1917 in Russia. The author analyses the documents of the Provisional Government on the organization of local authorities and analyses the archival sources on the topic of elections to local self-government authorities, showing the way the legal basis for central government lags behind the changes taking place in the region.

Keywords: zemstvo, local government, the Provisional Government, democratization, 1917, Russia.

Накануне Февраля земство переживало кризис. На его положении удручающим образом сказывалось засилье помещиков, развал хозяйства, обусловленный нестабильностью внутренней жизни страны и условиями военного времени, отсут-

ствие достаточного количества опытных кадров. Стремление царизма сохранить любой ценой в земствах господствующее влияние цензовых элементов все больше заводило местное самоуправление в тупик.

Как известно, «Положение о гу-

бернских и уездных учреждениях»¹ определило назначение земств лишь как вспомогательных учреждений «для заведования делами, относящимся к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда». Им запрещалось выходить из круга указанных им дел и вмешиваться в дела, принадлежащие к сфере действий правительственных, сословных и общественных властей и учреждений.

Ситуация изменилась в ходе Февральской революции. 5 марта 1917 г. Князь Львов санкционировал переход власти на местах в руки председателей земских управ². К моменту принятия Временным Правительством первых постановлений об организации власти на местах, во многих губерниях и уездах уже были созданы временные органы местной власти - комитеты общественной власти, общественной безопасности и другие аналогичные организации, куда входили и представители земств³. Исследователи отмечают тот факт, что в коалиционности общественных органов власти на местах, созданных в первые дни Февральской революции, проявилось «временное совпадение классовых интересов большинства народа»⁴.

Отношения между назначенными Временным правительством комиссарами и стихийно возникшими общественными комитетами на первом этапе революции складывались сравнительно мирно. Общим стержнем было отношение к старой власти. Со-

временники отмечали, что «история не знала более быстрой и бескровной революции. Это обстоятельство доказывает, какой непопулярностью пользовалось в стране старое правительство и насколько назрел общественный переворот»⁵.

Первоначально реорганизация власти на местах, осуществляемая Временным Правительством основывалась на необходимости сохранения приоритета центральной власти с желательным наличием местной популярности назначаемых лиц. Простое устранение губернаторов могло бы создать на местах вакуум представителей центральной власти⁶.

Первоначально губернские комиссары Временного Правительства назначались по принципу сохранения должностей соответствующих земских председателей. Земства были призваны сохранить в порядке местное хозяйство, направив свою деятельность в унисон с требованиями Февральской революции.

Реорганизация власти на местах подразумевала не только передачу власти в руки председателей земских управ, но и подготовку населения к выборам в органы местного самоуправления. Однако, уже на первом этапе правительство оказалось не готово к принятию требований народных масс. Назначаемые формально губернские и уездные комиссары очень быстро приходили в противоречие с руководителями общественных комитетов, принимались населением не сочувственно, особенно если имели монархическое прошлое.

Так, в ряде уездов Симбирской

¹ Полное Собрание Законов Российской империи. СПб., 1867. Т.39. Отд.1. Ст.40457. – С. 2, 3.

² Государственный архив Самарской области (ГАСО). Ф.5. Оп.9. Д.1129. – Л.104.

³ Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л., 1980. – С. 198.

⁴ Там же. С.196.

⁵ Государственный Архив Ульяновской области (ГАУО). Ф.46. Оп.2. Д.889. Л.3.

⁶ Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л., 1980. – С. 202.

губернии комиссары Временного Правительства не были приняты населением, считающим некоторых из них «реакционерами и врагами нового порядка»⁷. Нелюбовь населения к земским начальникам перекладывалась и на губернских комиссаров, зачастую воспринимаемых как «чиновников прежнего правительства»⁸. Отчаявшись в наведении порядка, некоторые председатели земских управ призывали правительство «предоставить самому населению через комитеты всю государственную работу»⁹, сводя свою деятельность к воззваниям. В Пензенской губернии председатели земских управ, назначенные в качестве комиссаров Временного Правительства, были в основной своей массе постепенно устранены населением¹⁰.

Основным стремлением населения в вопросах реорганизации власти на местах было требование выборности губернских и уездных комиссаров. В конце концов к апрелю 1917 года вошел в силу процесс замены бывших председателей уездных и губернских управ на новых, имевших доверие населения.

Так, к середине апреля 1917 года из восьми уездов Симбирской губернии лишь в двух (Сызранском и Сенгилеевском) остались бывшие председатели уездных земских управ. В остальных были избраны новые лица. Основным мотивом переизбрания стало отсутствие доверия населения, либо отказ самого кандидата. В

некоторых случаях бывшие председатели земских управ были арестованы, а иногда и избиты народом¹¹.

Уже к маю 1917 года, по сведениям МВД, из 55 председателей губернских земских управ, ставших комиссарами Временного Правительства, эту должность сохранили лишь 23 человека, а из 439 уездных – 177¹².

Следует отметить, что процесс установления власти на местах не всегда шел гладко, зачастую сопровождаясь убийствами чиновников старого порядка, повешенных толпой на телеграфных столбах¹³, беспорядками, разгромами винных складов и погромами¹⁴.

В ряде губерний, номинально управляемых комиссарами Временного Правительства, реальная власть была в руках все тех же общественных комитетов, построенных по принципу коалиционных правительств, где Губернский комиссар играл лишь председательскую роль. Так, в Симбирской губернии в исполнительный комитет вошли представители земских и городских самоуправлений, представители крестьянского съезда губернии, рабочих, служащих, военных, духовенства – всего 53 члена. Любопытно, что из 53 членов исполкома 32 места принадлежало крестьянам¹⁵. При этом, большинство исполкомов по закону должны были сложить свои полномочия в пользу земств после проведения в последних демократических перевыборов¹⁶.

⁷ Государственный Архив Ульяновской области (ГАУО). Ф.46. Оп.2. Д..25. Л17.

⁸ Там же. Д.25. Л.8

⁹ Там же.

¹⁰ Земское дело. Двухнедельный журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. Петроград, 1917. N 9-10. – С. 385.

¹¹ Государственный Архив Ульяновской области (ГАУО). Ф.46. Оп.2. Д.27. Л.1-2.

¹² Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф.1788. Оп.1. Д.131. Л.2.

¹³ Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф.206. Оп.1. Д.4. Л.157.

¹⁴ Государственный Архив Ульяновской области (ГАУО). Ф.46. Оп.2. Д..27. Л.3.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же. Л.9

Вопрос о демократизации земств, как гарантии демократии в области государственных учреждений, сразу после падения монархии стал первоочередным. Здесь уместно вспомнить слова известного историка земства Б.Б. Веселовского (ставшего, кстати, главным Советником Временного Правительства по вопросам административного устройства): «Единственной гарантией того, что интересы различных классов и групп населения будут соблюдены, могло быть лишь обеспечение представительства этих классов и групп в местном самоуправлении на началах равномерности»¹⁷. Эйфория первых месяцев революции с трудом сдерживалась Временным Правительством, не желавшим легитимизировать соответствующими правовыми актами радикальное обновление состава земских гласных, которое, между тем, объективно и повсеместно уже становилось реальностью, несмотря на циркуляры МВД. На этой почве между Временным Правительством и местным самоуправлением происходили многочисленные конфликты.

Правительство в своих начинаниях придерживалось принципа, что «нужна разумная постепенность в основных преобразованиях и, кроме того, необходим известный, строго обдуманый план этих преобразований»¹⁸. В контексте этого Министерство Внутренних Дел часто отказывало земским самоуправлениям в несанкционированных переменах в составе управ, призывая «воздержаться от выборов впредь до опубликования Положения о выборах в

земские учреждения»¹⁹. Все это, безусловно, не увеличивало популярности центральной власти в глазах населения, воспринимаясь ее критиками как умышленная контрреволюция и сдерживание народной инициативы.

К лету 1917 г. подавляющее большинство земств было переизбрано лишь частично²⁰. Демократические элементы пополняли прежний состав, но не заменяли его вовсе. Под реформой местных самоуправлений следует понимать не только их демократизацию и как одно из ее следствий - демократическое обновление состава Управ и Собраний. Не менее важным правовым и структурным аспектом реформы становилась ликвидация разобщенности различных уровней системы местного самоуправления, дополнение ее необходимыми звеньями, распространение земских учреждений на всю страну, введение всеобщего, прямого тайного и равного избирательного права, предоставление земским и городским самоуправлениям достаточных материальных средств, реформа финансов, коммунальных кредитов и т.д.²¹. При этом искусственное разделение административных и хозяйственных функций, разделение задач государственного управления и «местных польз и нужд» должно отойти в прошлое²², а органам самоуправления должна быть «предоставлена вся полнота государственной власти на местах»²³.

¹⁹ Там же. Д.7. Л.94.

²⁰ Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990. – С. 102.

²¹ Земское дело. Двухнедельный журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. Петроград, 1917. N 5-6. – С. 204.

²² Там же. С.203.

²³ Там же. С.349.

¹⁷ Веселовский Б. История земства за 40 лет. Спб., 1909. Т.1. – С. 12.

¹⁸ Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф.206. Оп.1 Д.4. Л.157.

С марта 1917 г. Временное Правительство начало разрабатывать правовую базу реорганизации и реформы земства, о чем и были поставлены в известность губернские земства. Однако долгая разработка проекта не устраивала губернские земства, а тем более уездные земства, где обновление состава гласных уже фактически произошло.

На земские собрания ложилась задача передать все земское дело в руки тех демократических земств, которые будут избраны на основе всеобщего прямого и тайного голосования²⁴. «Избранные на местах признали необходимым обновить весь прежний состав земского собрания и управы как составленные из лиц, не являющихся истинными представителями народа»²⁵. На примере Николаевского уездного собрания Самарской губернии это выглядело так: в новый состав вошли 64 представителя от волостей, 5 – от местных Советов Рабочих депутатов, 5 – от военных организаций, 5 – от исполкома народной власти, 5 – от союза женщин, 4 – от земских служащих. Этот состав был избран 16 марта, и 17 марта управа уже вступила в исполнение своих обязанностей. Подобные изменения состава земских собраний и управ коснулись к тому времени, как свидетельствуют документы, по крайней мере, половины уездных земств губернии²⁶.

Начавшаяся со смещения не пользующихся доверием населения комиссаров Временного Правительства – председателей земских управ, де-

мократизация очень скоро коснулась всего состава управ. Так, с апреля 1917 г. Пензенскую губернскую управу возглавил учитель М.Д. Болдов, пришедший на смену старого председателя – князя Л.Н. Кугушева²⁷, а вскоре и весь состав земской управы был полностью заменен новыми людьми²⁸.

Был заменен и бывший председатель Симбирской губернской земской управы Н.Ф. Беляков²⁹. Земские собрания, проходившие в Среднем Поволжье весной – летом 1917 г. почти полностью изменили социальный состав как самих гласных, так и членов управ. Ардатовское уездное земское собрание Симбирской губернии, прошедшее 24 марта 1917 г., почти полностью состояло из крестьян с достаточно существенным представительством делегатов от Совета солдатских и рабочих депутатов. Уездным комиссаром Временного Правительства в Ардатове был Д.Н. Богородицкий, бывший преподаватель мужской гимназии, а его заместителем – В.Я. Семенов, бывший волостной писарь³⁰.

На практике правовая основа реорганизации власти на местах Временным Правительством не успевала за ее стихийной демократизацией. В условиях нарождающегося двоевластия инициативу Временного Правительства перехватывали Советы, которые свое нормотворчество рассматривали как естественное право, данное им революцией. Тесная связь обновляемых земских собраний и

²⁴ Государственный архив Самарской области (ГАСО). Ф.5. Оп.9. Д.908. Л.1.

²⁵ Волжское слово. Самара, 1917. 21 марта (3 апреля). – С. 2.

²⁶ Государственный архив Самарской области (ГАСО). Ф.5. Оп.9. Д.908. Л.64.

²⁷ Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф.206. Оп.1. Д.4. Л.109.

²⁸ Чернозем. 1917. 31 октября. – С. 3.

²⁹ Государственный Архив Ульяновской области (ГАУО). Ф.46. Оп.2. Д.871. Л.2.

³⁰ Там же. Д1. Л.2.

Советов на этапе весны - лета 1917 г. определялась не только общей социальной и партийной основой, но и единством целей на существующем этапе революции. И те, и другие признавали главенство Учредительного собрания, относительно лояльно относились поначалу к Временному Правительству и не входили пока в большие конфликты в разрешении спорных вопросов власти на местах. По мере «углубления революции» претензии Советов на власть и неприятие земств становились прямо пропорциональны степени их большевизации. Весной же и летом 1917 года и в земствах, и в Советах Средней Волги преобладающее влияние имели эсеры.

На состоявшемся 6 мая 1917 г. съезде уездных комиссаров и председателей земских управ Симбирской губернии было подтверждено, что «единственной государственной властью является Временное Правительство, как состоящее из членов Совета рабочих и солдатских депутатов, так и из лиц, пользующихся доверием более умеренных слоев населения»³¹.

Весной 1917 г. двоевластия на местах, в сущности, не было: различные властные, общественные, политические структуры пытались взаимодействовать для достижения демократических преобразований. Земствам вменялась «тесная связь с Советами рабочих и солдатских депутатов, чтобы постановления имели поддержку»³². Съезд комиссаров и председателей земских управ Симбирской губернии констатировал, что «высшим губернским органом власти является общее губернское земское

собрание. Высшим губернским исполнительным органом - Губернский исполком во главе с комиссаром, избранным губернским земским собранием»³³. Подобная система осуществлялась также на уездном и волостном уровнях. Таким образом, реорганизацию власти на местах Временное правительство увязывало с земской структурой, пронизывающей все звенья местной жизни и обновленной в итоге демократических выборов, проходивших параллельно.

«Земство», будучи понятием очень емким, в значительной степени отражало в 1917 году ту включенность различных слоев населения, партий, общественных движений в общее дело самоуправления и организации жизни на новых началах, к которой подвигла их Февральская революция. Этим отчасти объясняется и неизменное представительство различных организаций и групп в земских собраниях, которое имело место в 1917 году. Земства не были некой назначенной со стороны структурой управления, поэтому принцип самоуправляемости земств и общественной инициативы, исходящей от других органов, находили в них точку соприкосновения, повышая авторитет земств в народе и привлекая новые силы к работе. Вполне вероятно, что значение земств, сильно возросшее в первые месяцы революции, объективно зависело и от общей децентрализации самого государственного аппарата в это время. Исследователи отмечают тот факт, что власть комиссаров Временного правительства долгое время была чисто номи-

³¹ Там же. Д.31. Л.10.

³² Там же.

³³ Там же. Л.10-11.

нальной³⁴.

Пока земства на местах претерпевали большие изменения, и реорганизация их уже в полный рост шла естественным путем снизу, центральная власть в лице Главного Комитета Всероссийского Земского Союза только приступала к разработке избирательного закона и Положения о мелкой (волостной) земской единице, собирая мнение губернских и уездных земств по этому вопросу. Так, 20 марта 1917 г. Комитет обратился к земствам с циркуляром за № 121, в котором просил высказаться по основным вопросам, касающимся предстоящей реформы³⁵.

Характерной для земств Среднего Поволжья была организация Особых совещаний по реорганизации земств, открывшихся вскоре после обращения Временного Правительства. В Самаре Особое совещание по реорганизации губернского земства открылось уже 8 апреля 1917 года³⁶. По протоколу собрания легко проследить актуальность задач, уровень политической активности, расстановку сил внутри Совещания. Одним из первоочередных вопросов стал вопрос «нужно ли проводить реформу земства сейчас, не дожидаясь, когда будет опубликован декрет Правительства». Мнение большинства делегатов выразил представитель служащих Самарского уездного земства М.И. Лунин. Он предложил, не дожидаясь реформы сверху («сверху мы никогда не получим хорошей реформы»), теперь же обновить старый состав новым демократическим,

«который несомненно будет работоспособней и лучше поймет задачи момента»³⁷. Вопрос о необходимости начала выработки земской реформы на новых демократических началах, которая должна временно действовать до нового закона, был поставлен на баллотировку и принят большинством против 6 человек (в заседании участвовало 27).

Выборы в гласные земских собраний в основном завершились к концу мая 1917 года. Некоторая задержка с перевыборами в земские самоуправления была связана с призывом МВД воздержаться от них до опубликования Положения о выборах в земские учреждения. Эта ситуация была характерна и для Симбирского и для Пензенского земств³⁸.

Сроки созыва Самарского Чрезвычайного Губернского Земского собрания дважды переносились и окончательно были назначены на 6 июня 1917 года, о чем было сообщено телеграммой в уездные управы³⁹. В Симбирске Чрезвычайный Губернский Земский съезд открылся 25 мая 1917 года, продолжая свои работы более месяца⁴⁰. Новый состав Пензенской губернской земской управы был избран только 15 мая 1917 года на губернском учредительном съезде⁴¹.

Выборы на местах проходили, игнорируя циркуляр Временного Правительства. В телеграммах Министра Внутренних Дел Леонтьева, присланных в губернские земства в конце

³⁴ Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л., 1980. – С. 203.

³⁵ Государственный архив Самарской области (ГАСО). Ф.5. Оп.9. Д.908. – Л.3.

³⁶ Волжское слово. Самара, 1917. 11 апреля.

³⁷ Там же.

³⁸ Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф.206. Оп.1. Д.7. Л.94.

³⁹ Государственный архив Самарской области (ГАСО). Ф.5. Оп.9. Д.98. Л.16-18, 24.

⁴⁰ Государственный Архив Ульяновской области (ГАУО). Ф.46. Оп.2. Д.949. Л.1.

⁴¹ Минц И.И. История Великого Октября. М., 1978. Т.2. – С. 128.

апреля, предписывалось под угрозой закрытия кредитов воздержаться от выборов до опубликования закона, допуская “пополнение гласных представителями демократических слоев населения лишь в виде временной меры”. Мера этого пополнения должна была определяться специальным соглашением с МВД и, в любом случае, “обеспечивая самоуправлению доверие широких кругов”, сохранять “преемственность работы земских управ...”⁴².

Несмотря на такую реакцию Временного правительства на происходящие на местах перемены, стихийная демократизация состава земских органов проходила еще до ее официального разрешения. Из всего состава Самарской губернской управы в итоге первых перевыборов сохранили свои полномочия лишь три члена⁴³. На местах циркуляр Временного Правительства об отсрочке перевыборов не исполнялся. Существенно расширился и изменился состав самих гласных. Так, по Положению 1890 года Самарское Губернское Земское Собрание состояло всего лишь из 64 членов, в том числе гласных - всего 44, 8 - предводителей дворянства, 7 - председателей управ и 3 представителя ведомств. Из 135 гласных, избранных в 1917 году преобладали крестьяне, «среди которых интеллигенция и небольшая группа рабочих»⁴⁴.

Анализ социального положения новых губернских гласных позволяет судить о значительном присутствии в списках гласных так называемого «третьего элемента» – учителей,

агрономов, врачей, юристов, земских служащих, а также крестьян и о росте активности представителей этих слоев и классов, поднятых волной Февральской революции. Демократизация вытеснила из активной земской жизни консервативное правое крыло (дворянство, крупные земельные собственники, духовенство).

По партийному составу большинство среди новых гласных принадлежало эсерам, значительно меньше было кадетов. О какой-либо конкуренции со стороны других партий говорить не приходится. Следует отметить также активность различных общественных и политических организаций - Союза земских служащих, Советов рабочих, военных, крестьянских депутатов, имевших свое представительство в собраниях и комиссиях земств всех уровней.

Бурный всплеск демократизации старых самоуправлений относится в основном к марту – маю 1917 года, когда в большинстве земств России произошла полная или частичная замена старого состава⁴⁵. По данным МВД, к июлю 1917 года из 170 уездов России в 16 уездах (9,4%) земские собрания были обновлены полностью, в 115 (67,6%) - частично, и в 39 (22,9%) остались без изменения. Из земских управ 32,3% были обновлены полностью, 46% – частично и 21,6% остались в прежнем составе⁴⁶.

Все это говорит о том, что, вопреки, процесс демократизации земств проходил достаточно глубоко, затрагивая все без исключения уровни

⁴² Государственный архив Самарской области (ГАСО). Ф.5. Оп.9. Д.908. Л.6,10,25.

⁴³ Там же. Л.58.

⁴⁴ Волжское слово. Самара, 1917. 6 июня.

⁴⁵ Сенцов А.А. Борьба народных масс за демократизацию местного самоуправления в России накануне Октября // Советское государство и право. М., 1984. № 6. – С. 110.

⁴⁶ Аграрная революция: Сборник документов. М., 1927. Т.2. – С. 72// Цит. по: Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – С. 102.

земских структур. Во-вторых, нельзя не отметить тот факт, что значительное число старых гласных и членов управ (около 1/4 состава) сохранили свои места. Последнее обстоятельство следует рассматривать, на наш взгляд, не как признак неполноценности демократизации земств и якобы их приверженности к старой власти, а как признание заслуг прежнего земства и конкретных его представителей. Таким образом, кроме всего прочего, сохранялась преемственность земского опыта и кадров.

В процессе реорганизации средневожских земств отражалась общая картина обновления земств России. Шел процесс демократизации земств, обновление состава гласных, изменение структуры местного самоуправления. Постановления Временного Правительства (Указ от 29 мая (11 июня) о дальнейшей демократизации земств, “о производстве выборов”) зачастую лишь узаконивали формально реальное положение дел на местах, которое уже установилось фактически.

Обновление состава гласных земских собраний и управ шло параллельно с существенным расширением компетенции самих земских учреждений, которым по Положению от 24 мая 1917 г. было предоставлено право самообложения, выпуска с

разрешения Министерства финансов облигаций, займов, образования союзов, юридической помощи населению, принятия мер к общественной безопасности и порядку и т. д.⁴⁷.

Все эти процессы отражали общую тенденцию к демократизации местного самоуправления, связанную с включением в активную политическую жизнь страны широкого потока демократических сил, поднявшихся на волне революции. В этих условиях роль земского самоуправления как института непосредственной демократии в период от весны к лету 1917 года возрастала.

Произошедшие весной 1917 года выборы в губернские и уездные земские собрания, демократическое обновление состава управ, включение в самоуправление широких народных масс – все это способствовало укреплению авторитета земств как органов местной власти, играющих заметную роль в преобразовании страны на новых началах. Реальное же значение проведенных преобразований все больше зависело от того, по какому пути пойдет русская революция – постепенного конституирования достигнутых завоеваний и расцвета представительной демократии, либо – партийной конфронтации и власти классовых органов.

⁴⁷ Волжский день. Самара, 1917. 30 мая.