

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 1917 ГОДА

В статье проанализирован процесс демократизации местного управления в провинции, показаны функции общественных организаций, выявлена степень их участия в организации властных структур.

Ключевые слова: революция, демократия, комиссары, комитеты, думы, земства, съезды, Учредительное собрание.

Деятельность различного рода общественных организаций в провинции позволяет выявить механизм развития революционного процесса 1917 года в России. Революция, перемещаясь из центра на места, выявила большую инициативу различных общественных объединений при формировании новой власти. Своеобразие экономических, социальных, культурно-национальных отношений в каждом регионе России определило особенности тактики общественных сил. В революционных событиях на местах приняли участие как уже сложившиеся общественно-политические структуры, так и возникшие после февраля 1917 года. К первым относились политические партии и союзы, органы самоуправления, корпоративные, профессиональные организации; ко вторым – советы, комитеты, новые партии и объединения.

Функции различных общественных организаций в провинции менялись в зависимости от характера революционного процесса. В 1917 году условно можно выделить три периода в их деятельности: 1) с марта по апрель – самоорганизация общества; 2) с мая по сентябрь – нарастание общенационального кризиса; 3) с октября по декабрь – противостояние либеральных и радикальных сил.

В первые дни Февральской революции Временный комитет Государственной Думы, определяя направленность своих действий, поставил задачу объединения легальной при старом режиме оппозиции во властные органы на местах. В губернских центрах, получив известие о победе революции, инициативу по созданию новой власти проявили, прежде всего, городские общественные управления. Для обсуждения событий городские управы собирали совещания гласных, где оглашалась телеграмма о «взятии государственного и общественного порядка в руки Временного комитета Государственной Думы» за подписью ее председателя М.В. Родзянко. Здесь же избирались Временные общественные комитеты для выработки экстренных мер по поддержанию порядка и спокойствия. Предполагалось, что эти комитеты будут пополняться представителями различных общественных организаций. В идеале же взаимоотношения с государственной властью должны были отражать об-

* © Кабытова Н.Н., 2009

Кабытова Надежда Николаевна (history@ssu.samara.ru), кафедра российской истории Самарского государственного университета, 443011, Россия, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

щность конечных целей и задач, единство принципов построения и функционирования. При этом базироваться новая организация общества в условиях революции могла, лишь опираясь на волю народных масс, их инициативу и поддержку.

Временные комитеты в губернских центрах формировались по инициативе местных общественных объединений, в то время как центр стремился отстранить их от создания новой администрации. Таким образом закладывалась основа будущих коллизий между властью и обществом на микроуровне, что было опасно в условиях социальной нестабильности. Множественные микроконфликты в период поиска оптимальных путей общественного развития разрастаются в макропроцессы, порождая хаос.

Любая революция есть процесс правотворчества лидеров социальных слоев и групп, в ней участвующих. Новые общественно-политические организации, возникшие в провинции в ходе демократических преобразований после Февраля 1917 г., отражали революционную эйфорию всех, кто хотел перемен. В ходе организации новой власти на местах общественные комитеты взяли на себя функцию координации действий органов самоуправления, политических партий, союзов и объединений по изменению политического строя. Создание таких комитетов было обусловлено отсутствием в губерниях до революции представительных органов государственной власти.

Образованные на местах общественные комитеты стремились побыстрее конституироваться. Временное правительство главными проводниками своей власти считало губернских и уездных комиссаров, а исполнительным комитетам отводило роль связующего звена между властью и обществом. Лавируя между стремлением к устройству твердой и ответственной власти в регионах страны и необходимостью учитывать общественное мнение, Временное правительство вынуждено было смириться с существованием комитетов. В ответ на многочисленные запросы с мест Министерство внутренних дел определило возможные источники их финансирования: «Средства Государственного казначейства могут отпускаться по сметам губернских и уездных управлений для содержания лишь тех органов или отделов исполнительных комитетов общественных организаций, которые по поручению Временного правительства или его представителей комиссаров выполняют функции органов правительственной власти на местах»¹. Таким путем правительство попыталось контролировать процесс создания аппарата местной администрации.

Общественные исполнительные комитеты видели свое назначение в структуре новой власти иначе. Они стремились взять на себя всю организацию местных правительственных учреждений и осуществлять последующее руководство ими. Свои функции и задачи общественные комитеты в каждой губернии определяли самостоятельно². Рассматривая процесс конституирования общественных комитетов на местах, необходимо подчеркнуть самостоятельность и независимость этого процесса от центрального руководства. Временное правительство не захотело, чтобы его структуры в провинции делились властью с общественными организациями. Тем самым оно упустило возможность управлять через комитеты всеми общественными организациями, в том числе советами, делегировавшими в них своих представителей. Ограничивая возможности комитетов, Временное правительство по-

теряло контроль за процессом развития революции на местах, не смогло их использовать для консолидации всех демократических сил. Пренебрежение общественным мнением с самого начала формирования власти в провинции лишило Временное правительство возможности социальной поддержки не на словах, а на деле. Общественные комитеты могли бы на первых порах выполнить эту задачу.

Формы общественно-политических объединений в сельской местности отличались от аналогичных в городе. Это были различные крестьянские комитеты (исполнительные, земельные, продовольственные), кооперативы, земские службы, организации «Крестьянского союза», «Союза земельных собственников» и даже церковные приходы³. В 1917 г. община проявила себя как самовозрождающаяся структура, выдвинув новые организационные формы в лице крестьянских комитетов для решения актуальных общественных задач.

Стремление крестьян выйти со своими проблемами за пределы территориального образования вызвало к жизни такие специфические формы объединения, как крестьянские съезды. Различные местные съезды, сословно-корпоративные или профессиональные по составу, еще до революции практиковавшиеся как форма общественно-политического объединения, получили широкое распространение в русской революции 1917 г. В революции проявилось новое качество крестьянских общественных объединений: постановка и решение вопросов политической организации общества в масштабах всей страны. Сельские сходы и волостные собрания, губернские и уездные крестьянские съезды активно обсуждали вопросы об отношении к Временному правительству, формах государственной власти и собственности, войне и мире. Они не ограничивались выражением своего мнения по названным вопросам, а принимали решения принципиального характера, предусматривавшие практические действия по реализации сложившихся в крестьянской среде политических идеалов⁴. Разумеется, общественно-политическая активность крестьянства была направлена на достижение векового стремления к «земле и воле».

Выработку правил и инструкций по организации власти на местах считали своей задачей все новые организации. Для этого созывались специальные съезды как общественных комитетов, так и комиссаров Временного правительства. По инициативе и под руководством преимущественно эсеров и различных земских, кооперативных и других организаций, где они служили, собирались также крестьянские съезды, явившиеся своеобразной формой организации всего крестьянства. На них обязательно разрабатывались нормы крестьянского представительства в структурах местной власти и самоуправления⁵. Необходимо отметить, прежде всего, самостоятельность и инициативность массовых объединений крестьянства в постановке и решении актуальных вопросов революционного времени. Первые крестьянские съезды, проходившие в марте 1917 г., высказали поддержку Временному правительству; в апреле доверие ему перестало быть всеобщим, а в мае осуществлялось постольку, поскольку в него вошли министры-социалисты. Признавая Временное правительство, в вопросах местного управления крестьянские съезды расходились с ним при определении полномочий органов власти и самоуправления. Крестьянские съезды выступили в качестве организаторов советов

крестьянских депутатов, которые стали фактическими руководителями волостных и сельских исполнительных комитетов.

Центр общественного представительства при переходе революции на места в городах переместился в общественные исполнительные комитеты. Думам не удалось демократизировать свой состав за счет представительства от порожденных ими же комитетов, так как последние считали себя более высокой инстанцией. Тогда городские самоуправления обратили свои взоры к советам. Под давлением обстоятельств и по мере организации советов сначала в губернских, а затем в уездных городах думы выделили для них квоты⁶.

Демократизация земских учреждений в первые месяцы революции существенно отличалась от аналогичного процесса в отношении городского самоуправления. Среди обязательств Временного правительства, провозглашенных декларацией от 3 марта 1917 г., было проведение всеобщих выборов в органы местного самоуправления на демократических началах⁷. Однако до выборов новых органов самоуправления Временное правительство предпочло опереться на земства при формировании местных органов власти. Это обстоятельство не способствовало действенной демократизации губернских и уездных земских собраний. Назначение председателей губернских и уездных земских управ комиссарами Временного правительства на местах создавало иллюзию соответствия структуры и состава земств задачам демократических преобразований. Между тем носителями земской оппозиции в большинстве случаев были служащие, а не гласные земств. Председатели земских управ и вовсе рассматривались местной общественностью как адепты старого режима⁸. Новые общественные организации постепенно вытесняли с арены политической борьбы земские учреждения.

Либеральное Временное правительство управляло государством в условиях нараставших народных волнений, что приводило к частым политическим кризисам. Попытки реализации идеальной модели гражданского общества в революционной России 1917 г., предпринимавшиеся правительством, не получили достаточной поддержки в провинции. Органы местной администрации и самоуправления, на которые были возложены все организационные мероприятия по проведению демократических выборов, вошли в противоречие с бесчисленным множеством общественных комитетов и советов, выступивших на политической сцене после Февраля 1917 г. Обычная предвыборная борьба политических партий и общественных объединений, развернувшаяся на местах летом 1917 г., меньше влияла на разрешение социальных конфликтов, чем положение дел в советах и комитетах. В революционном процессе на местах обычные элементы строительства демократического государства были гораздо менее важны, чем правотворчество масс, влиявших, прежде всего, на сущность преобразований. В столице и российских регионах политическая дифференциация общества проявлялась по-разному, но в любом случае это приводило к отчуждению народа от новой власти и дальнейшим поискам идеальной модели их взаимоотношений. В условиях продолжающейся революции это способствовало утверждению за органами социального контроля властных функций.

Политическая деятельность общественных объединений наглядно проявилась в муниципальной избирательной кампании, развернувшейся в городах

летом 1917 года. Вопросы государственного строительства продолжали оставаться дискуссионными в общественной жизни. В связи с этим любые мероприятия власти по реорганизации самоуправления активизировали действия всех местных общественных организаций. Впервые в истории России выборы в городские думы осуществлялись на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Они имели не только формальное, но и сущностное значение: внедрялась новая избирательная система, отрабатывались способы, методы и принципы ее организации, что позволяло подготовить общество к выборам Учредительного собрания. Одновременно муниципальная избирательная кампания давала возможность всем общественным организациям, союзам и партиям обнародовать свои программы, разработать формы агитационно-пропагандистской деятельности среди населения, составить блоки в дальнейшей политической борьбе.

Во всех крупных городах Поволжья на выборах были представлены еврейские и мусульманские политические партии и объединения. Они имели своих избирателей и пропорционально числу поданных голосов получали по несколько мест в думах. Во всех губернских городах было представлено по 2–3 списка еврейских организаций, что распыхало их электорат и не все они получали достаточно голосов для представительства в думах⁹. Однако в списках всех крупных политических партий евреи составили до 1/4 кандидатов. Члены мусульманских организаций были представлены на выборах во всех губернских городах Поволжья, за исключением Саратова, и были избраны в думы пропорционально поданным голосам¹⁰.

Рассматривая основные направления агитационно-пропагандистской и организационной работы партий и общественных организаций, органов власти и самоуправления по подготовке к выборам Учредительного собрания, нужно отметить, что все они стремились привлечь на свою сторону крестьянство. Крестьянские съезды явились своеобразным катализатором общественного мнения о назначении Учредительного собрания. Они продолжили с большей или меньшей степенью радикализма попытки создания правил и инструкций по разрешению земельного вопроса до Учредительного собрания. Эсеры, руководившие всеми крестьянскими организациями, использовали съезды для поддержки своих партийных списков кандидатов в Учредительное собрание¹¹. Крестьяне, выступавшие против аграрной политики Временного правительства и его местной администрации, поддержали эсеров на выборах в Учредительное собрание прежде всего из-за одобрения их списков крестьянскими съездами.

Эсеры провели большую организационную работу по выявлению крестьянских наказов Учредительному собранию, распространяя через земельные комитеты различные анкеты и вопросники о желательном разрешении аграрного вопроса. Крестьяне, предпочитавшие архаичные формы сословного представительства и вынужденно втянутые в новую партийно-пропорциональную избирательную систему на основе «четырёххвостки», выбрали более знакомую им партию. Характерно, что не только крестьяне-общинники, но и мелкие собственники поддерживали уравнилельный «черный передел» и, следовательно, также голосовали за эсеров на выборах в Учредительное собрание.

В целом, несмотря на все законодательные инициативы Временного правительства, механизм взаимоотношений между властью и обществом не складывался. Политические партии и общественные объединения, боровшиеся за власть в беспартийной по преимуществу стране, были не способны аккумулировать интересы различных социальных групп, находившихся в состоянии антагонизма. Больше или меньшее влияние на власть и самоуправление им удавалось оказывать лишь в губернских городах. В ходе муниципальной кампании в уездных городах регистрировались общественные группы беспартийных граждан, списки которых получали достаточное для влияния количество голосов на выборах в думы. При выборах волостных земств избирательные списки формировались преимущественно от сельских обществ.

Предпочтение большей частью населения норм общинного права создавало предпосылки для изменения форм регулирования общественных отношений. Советы для рабочих, солдат и даже крестьян оказались предпочтительнее по двум причинам: во-первых, они создавались на основе социального представительства ранее угнетенных классов, во-вторых, формально не несли ответственности за обострившийся кризис власти. Необходимо заметить, что и результаты выборов Учредительного собрания отражали скорее социальные ожидания большей части избирателей, чем действительную расстановку политических сил. Социалисты-революционеры, одержавшие уверенную победу на выборах, потеряли доверие масс, как только захватившие власть большевики заявили об удовлетворении их радикальных требований, не дожидаясь Учредительного собрания.

В течение января—марта 1918 года в провинции завершился процесс слияния советов в губернских и уездных центрах, шло интенсивное образование волостных и сельских советов. Первоначально большинство советов, взяв власть, пытались использовать органы местного самоуправления, лишь ограничивая их деятельность «ведением хозяйственной части» под своим контролем. При этом они постоянно подчеркивали, что «политическим строем ведают советы»¹². После объединения губернских советов рабочих и солдатских депутатов с крестьянскими не только в центре, но и на местах усиливается тенденция к ликвидации дум и земств как чуждых новой власти общедемократических структур. Все общественные организации, поддерживающие их, постепенно прекратили свое существование. По инициативе местных советов и съездов принимались решения о соединении функций администрации и самоуправления в единой структуре советской власти.

Сложнее в сельской местности происходило преобразование земельных комитетов, которые должны были стать структурными отделами местных советов. Земельные комитеты в отличие от советов были общесословными учреждениями и не могли быть включены в систему власти диктатуры пролетариата. Против «разрушения земельных комитетов» решительно выступил ЦК ПСР, усмотревший в наступлении на низовые крестьянские комитеты ущемление организационных и идейных принципов народничества. Все аграрные проекты социалистов-революционеров от создания партии по 1917 год включительно предусматривали социализацию земли через специальные органы крестьянского самоуправления¹³.

После разгона Учредительного собрания умеренные социалисты уже не имели рычагов влияния на ход событий не только в центре, но и в провинции. Левые эсеры из конъюнктурных соображений поддержали большевиков и по вопросу о реорганизации земельных комитетов. Крестьянские съезды повсеместно поддержали унифицированную систему советской власти без каких-либо местных особенностей. Из национальных общественно-политических сил в советское строительство были допущены лишь лево-радикальные социалисты¹⁴. Многообразие демократических общественно-политических структур, функционировавших при Временном правительстве, с установлением советской власти в сельской местности было ликвидировано.

Позиции большинства низовых советов, комитетов, съездов были выражены в заявлениях о том, что Учредительное собрание должно утвердить советскую власть и все ее декреты. Его разгон большевиками на местах был встречен равнодушно, так как насущные социальные задачи, выдвинутые в революции, советская власть провозгласила раньше. Многочисленные либеральные общественные организации были полностью дискредитированы.

Примечания

¹ Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 1791. Оп. 1. Д. 676. Л. 1.

² Государственный архив Самарской области (ГАСамО). Ф. 813. Оп. 1. Д. 13. Л. 15–19; Государственный архив Саратовской области (ГАСО). Ф. 5. Оп. 1. Д. 3870. Л. 4–5; Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф. 206. Оп. 1. Д. 2. Л. 15–18; Государственный архив Ульяновской области (ГАУО). Ф. 677. Оп. 2. Д. 12. Л. 11–12; Национальный архив Республики Татарстан (НА РТ). Ф. 1246. Оп. 1. Д. 34. Л. 7–10.

³ Кабытова, Н.Н. Власть и общество российской провинции в революции 1917 года. Самара, 2002. С. 65.

⁴ ГАСамО. 823. Оп.1. Д. 15. Л.66–68; ГАУО. Ф. 46. Оп.2. Д. 886. Л. 10–12; НА РТ. Ф. 983. Оп. 1. Д. 16. Л. 3–5.

⁵ Постановления первого съезда крестьянских делегатов Самарского уезда Самарской губернии. Самара, 1917. С. 5; Крестьянский съезд Симбирской губернии 20–21 марта 1917 г. Симбирск, 1917. С. 28; Хроника революционных событий в Саратовском Поволжье. Саратов, 1968. С. 34; Известия рабочих, крестьянских и военных депутатов. Пенза, 1917. 6 мая; Социалист-революционер. Казань, 1917. 15 июня; Протоколы II Самарского губернского крестьянского съезда с 20 мая по 6 июня 1917 г.; Протоколы общегубернского всесословного съезда с 28 мая по 6 июня 1917 г. Самара, 1917. С. 8.

⁶ ГАСамО. Ф. 153. Оп. 41. Д. 26. Л.1.; ГАСО. Ф. 3. Оп. 1. Д.4721. Л. 30-32; ГАПО. Ф. 109. Оп. 1. Д. 125. Л. 99; ГАУО. Ф. 137. Оп. 36, Д. 169. Л. 32; НАРТ. Ф. 98. Оп. 7. Д. 1478. Л. 44.

⁷ ГА РФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 138. Л. 2.

⁸ ГАСамО. Ф. 820. Оп. 1. Д.5. Л. 112.

⁹ Там же. Ф. 153. Оп. 41. Д. 26. Л.73; ГАСО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 4719. Л. 14; ГАПО. Ф. 109. Оп. 1. Д. 1255. Л. 184; ГАУО. Ф. 137. Оп. 36. Д. 157. Л. 16; НА РТ. Ф. 1246. Оп. 1. Д. 35. Л. 297.

¹⁰ ГАСамО. Ф. 153. Оп. 41. Д. 2. Л. 27; ГАПО. Ф. 109. Оп. 1. Д. 1255. Л. 231; ГАУО. Ф. 137. Оп. 36. Д. 157, Л. 3; НА РТ. Ф. 1246. Оп. 1. Д. 35. Л. 319.

¹¹ ГАУО. Ф. 947. Оп. 1. Д. 91. Л. 4; Народная газета. Пенза, 1917. 8 августа; Протоколы III Самарского губернского крестьянского съезда. Самара, 1917. С. 25; Известия Казанского губернского Совета крестьянских депутатов. 1917. 23 июля; Хроника революционных событий в Саратовском Поволжье в 1917-1918 гг. С. 118.

¹² ГАПО. Ф. 206. Оп. 1. Д. 13. Л. 25.

¹³ ГА РФ. Ф. 1235. Оп.2. Д. 15. Л. 8.

¹⁴ ГАПО. Ф. 309. Оп. 1. Д. 1. Л. 133; ГАУО. Ф. Р-200. Оп. 2. Д. 1. Л.5; НА РТ. Ф. 2648. Оп. 2. Д. 17. Л. 3; СОГАСПИ. Ф.3500. Оп. 1. Д. 207. Л. 72 об; Хроника революционных событий в Саратовском Поволжье. С. 207–208.

*N.N. Kabytova**

DEMOCRATIZATION OF LOCAL MANAGEMENT IN THE RUSSIAN REVOLUTION OF 1917

In the article the process of democratization of local management in a province is analysed, functions of public organisations are shown, degree of their participation in the organisation of power structures is revealed.

Key words: revolution, democracy, commissaries, committees, thoughts, zemstvos, congresses, Constituent assembly.

* *Kabytova Nadezhda Nikolaevna* (history@ssu.samara.ru), the Dept. of Russian History, Samara State University, Samara, 443011, Russia.