

УДК. 940.3

О.В. Чудаков

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ В ПЕРИОД СОЦИАЛЬНЫХ КАТАКЛИЗМОВ (МАРТ–АПРЕЛЬ 1917 г.)

В ходе Февральской революции 1917 г. произошло свержение самодержавия и установление власти Временного правительства. Изменение государственного устройства способствовало трансформации органов городского самоуправления, которые весной 1917 г. подверглись процессу демократизации путем пополнения своего состава новыми представителями общественности и политических сил.

Ключевые слова: органы городского самоуправления, социальные катаклизмы, Первая мировая война, Временное правительство.

Февральская революция 1917 г. стала этапом качественного изменения во взаимоотношениях власти и самоуправления. Общегосударственный кризис привел к тому, что новая власть в лице Временного правительства взяла в свои руки управление страной, с целью создания власти, пользующейся доверием страны. Она видела свою опору в демократизированной системе общественного самоуправления, а органы самоуправления, в свою очередь, ожидали от новой власти расширения своей правовой базы.

Существование цензовых дум в условиях демократизировавшейся России долгое время оставалось под вопросом, и революционные массы требовали их немедленного роспуска и проведения новых выборов на демократических началах. Временное правительство, сознавая, что ликвидация многих консервативно настроенных городских дум или отстранение их от решения муниципальных вопросов могут быть проведены путем прямого революционного действия, в конце марта 1917 г. выпустило специальный циркуляр о демократизации городских дум, направленный губернским комиссарам, в котором признавало «непригодность устарелых форм самоуправления» и официально соглашалось на демократизацию путем пополнения их составов «нецензовым элементом» с правом решающего голоса [1].

Однако Временное правительство и Министерство внутренних дел запаздывали за стремительно развивавшимися революционными событиями в провинции, а многие постановления правительственных органов поступали на места с большим опозданием, поэтому для наведения порядка в этом вопросе потребовалось вмешательство министра-председателя Временного правительства кн. Г.Е. Львова, который в циркулярном письме дал разъяснение о демократизации городских дум губернским комиссарам: «Впредь до

проведения на местах выборов в городские думы на единственных началах, установленных Временным правительством, допустимо в порядке временной меры пополнение городской думы, управы представителями демократических слоев населения, причем думы должны быть пополнены в числе равном числу гласных думы, управы – соответственно действующей надобности» [2. С. 43]. Тем временем органы городского самоуправления в Сибири продолжали заниматься текущими вопросами местного хозяйства, и известия о событиях в столице гласные думы восприняли как сигнал к усилению своего влияния в обществе. Следует заметить, что с самого начала Временное правительство заявило о всемерной поддержке существующего местного самоуправления, вплоть до проведения реформ, так как во внимание принималась та огромная работа как в сфере местных нужд, так и по организации тыла, которая все еще лежала на плечах городских дум. Поэтому демократизация городского самоуправления была процессом объективным, продиктованным самой жизнью.

Процесс демократизации шел в основном двумя путями: пополнением состава существующих городских дум или же их переизбранием. Но не всегда принимаемые решения о демократизации реализовывались на практике. Консервативным силам удавалось блокировать принятые решения и, таким образом, срывать их выполнение. Так, например, в г. Ишиме Тобольской губернии 17 марта 1917 г. по предложению городского головы было принято постановление о том, чтобы увеличить число гласных думы за счет представителей различных групп населения на 15 человек. Однако консервативная часть городской думы, воспользовавшись телеграммой губернского комиссара о предстоящем опубликовании указа Временного правительства о реформе городского самоуправ-

ления, добилась того, что выборы были приостановлены и затянулись надолго. 20 июня уездный комиссар сообщал в МВД, что «в настоящее время, ввиду затянувшихся выборов в новый состав гласных, дополнительные выборы возобновлены» [3. Л. 483].

25 марта тобольский губернский комиссар Временного правительства В.Н. Пигнатти направил городским думах циркуляр о необходимости пополнения их состава представителями местных демократических организаций, но телеграммой от 3 апреля отменил это решение в связи с подготовкой Временным правительством закона о выборах в городское самоуправление. Учитывая это указание, Тюменская городская дума решила 12 апреля отложить решение вопроса до публикации закона. В новом законе выборы назначались на конец июня, поэтому 12 мая городская дума постановила в дополнение к 30 гласным ввести в свой состав еще 30 человек из городского продовольственного комитета, избранного на основе всеобщего голосования [4. Л. 120, 121]. 30 марта 1917 г. на очередном заседании Курганской городской думы был поставлен вопрос о ее демократизации. В ходе дискуссии выявилось три основные точки зрения: 1) пополнить думу представителями от исполнительного комитета; 2) пополнить думу десятью представителями от исполнительного комитета и восемью – от Совета рабочих депутатов; 3) избрать от населения города путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. В результате гласные высказались в поддержку третьей точки зрения [5. Л. 65об.].

На заседании Иркутской городской думы 23 марта 1917 г. гласными было принято решение пополнить состав думы 38 «демократическими элементами»: от Комитета общественных организаций – 5 чел., от Совета рабочих депутатов – 5, от Союза профессиональных рабочих союзов – 5, от Совета военных депутатов – 2, от санитарных попечительств – 6, от продовольственных попечительств – 5, от кооперативов – 3, от общества врачей – 1 и др. [5. Л. 168об.]. В свою очередь, гласный Н.П. Максимов предложил, вследствие наступивших «великих событий», сложить свои полномочия и дать возможность произвести выборы при участии всех слоев населения» [6. Л. 170]. Стоит заметить, что только в Омске городская дума была пополнена исключительно представителями Совета рабочих и солдатских депутатов. Красноярский Совет отказался направить в думу своих представителей и потребовал от комитета порядка проведения выборов в новую думу. В остальных же сибирских городах пополнение дум

шло за счет представителей военно-промышленного комитета и биржевых комитетов, союзов городов, союзов чиновников правительственных учреждений, мещанских, еврейских, мусульманских и других обществ [7. Ч. 1. С. 231–232].

Оправившиеся от февральско-мартовских потрясений 1917 г., многие городские управы также осознавали необходимость демократического преобразования органов городского самоуправления. Буржуазные общественные комитеты, Советы и другие революционные организации предлагали пойти на временный компромисс и до официального объявления о начале их перевыборов пополнить состав дум представителями от нецензового населения и городских демократических организаций. Так, например, в г. Ялуторовске Тобольской губернии вопрос об организации новой местной власти был поставлен на повестку дня городских уполномоченных только 10 апреля 1917 г. Итоговое решение сводилось к пополнению состава городского самоуправления, до осуществления реформы местного самоуправления Временным правительством, представителями местных организованных демократических сил [8. Л. 13].

Стремясь держать процесс демократизации городского самоуправления под контролем, быть в курсе происходящего в переходное время, МВД провело опрос городов и к концу июня 1917 г. сделало предварительную сводку состояния городов после революции. К началу июля были получены сведения по 26 губерниям, 214 уездам и 414 городам. Их анализ показал, что новые городские думы были избраны в 5 городах, пополнены в 287 городах. В 122 городах думы действовали в прежнем составе. В 228 – городские управы остались без изменений, в 124 городах управы были изменены частично и в 55 городских управах появился новый состав [9. С. 183]. Неэффективность обновления городских дум, как отмечали многие общественные деятели, в том числе и кадеты, заключалась в объективных причинах. «Старый строй оставил им (городским деятелям) плохое наследство – в виде устарелого законодательства, отсутствия людей, отсутствия навыков к управлению, отсутствия финансовых средств, отсутствия общественных привычек...» [2. С. 81]. Но, думается, дело не только в этом: налицо были и прямой саботаж старых гласных или их полная растерянность, неспособность работы в новых условиях, консерватизм их политических взглядов и т.д., что приводило к срыву заседаний городских дум из-за абсентеизма гласных, недостатка кворума, из-за нежелания сотрудничать с демократическими орга-

низациями на местах, что приводило к постоянной конфронтации с ними и, в связи с этим, недовольству муниципальными органами со стороны городского населения.

Но, с другой стороны, демократические элементы, доизбранные в городские думы от «нецензового» населения, не внесли свежую струю в повседневную работу муниципальных учреждений. Являвшиеся в большинстве своем представителями политических партий и общественных течений новые гласные не вникали в городские хозяйственные дела, а после первого организационного заседания демократизированных городских дум демонстративно не являлись на дальнейшие заседания или проявляли повышенную активность и инициативу, когда в городских думах ставились политические вопросы. Политиканство брало верх в деятельности новых гласных.

Демократизация городского самоуправления внесла в их работу очень важный элемент. В городских думах стали создаваться фракции по партийной и профессиональной принадлежности, которые оказывали существенное влияние на их работу и принятие решений, часто приводящих к острым дискуссиям. Поэтому в этот период в стране наблюдалась острая борьба между партиями, общественными организациями за вхождение их представителей в органы местного самоуправления, чтобы через них иметь возможность реально влиять на обстановку в губернии, городе, уезде.

Таким образом, в работу городского самоуправления был внесен принцип состязательности, при котором фракции были выразителями идей своих партий, различных слоев населения. Это имело две стороны. Положительным было то, что вопросы могли тщательно обсуждаться с учетом нужд и чаяний различных социальных групп, что было очень важно. С другой стороны, здесь было немало и отрицательного, когда обсуждение переходило в плоскость выяснения отношений между партиями и вопрос, ради которого собирались, нередко отходил на второй план. В таких случаях из-за низкого уровня политической культуры страдало, прежде всего, дело. На практике свои программные требования партии и общественные организации, как правило, не реализовывали [10. С. 79].

Реформы в области государственного строительства в условиях Февральской революции были направлены на демократизацию местных органов управления. Основными предпосылками процесса демократизации были: 1) развал хозяйственной жизни, инфляция, продовольственные трудности, нарушение традиционных межрегиональных эко-

номических связей и усиление партикуляризма в хозяйственной жизни; 2) острое недовольство трудящихся масс войной и хозяйственными трудностями, способствовавшее обострению классовой борьбы; 3) усиление среди пролетарского слоя горожан влияния левых партий; 4) усиление роли местных политических групп, мелкой буржуазии, которая до революции была отстранена от участия в местном управлении [11. Т. 1. С. 302].

Февральская революция 1917 г. активизировала процессы демократизации, становления новых общественно-политических объединений и переустройства действовавших на местах органов самоуправления. Временное правительство в совместно подготовленной с Петроградским Советом декларации от 3 марта 1917 г. изложило программу демократических преобразований в России, в том числе «Выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого и тайного голосования» [12. С. 419–420]. Наиболее характерной чертой развития системы местного самоуправления в это время было усиление их роли.

Правотворческая деятельность Временного правительства в области организации местной власти развивалась, преимущественно, по трем направлениям: 1) ликвидация наиболее одиозных реакционных элементов старого государственного аппарата с сохранением учреждений, которые не противоречили целям новой власти и показали свою жизнеспособность; 2) формирование новых управленческих структур (института комиссаров, продовольственных, земельных комитетов); 3) регулирование взаимоотношений между центральными, местными органами государственной власти и разнообразными общественными организациями [13. Л. 35]. В итоге, правовое обеспечение процессов демократизации было наиболее полным по первым двум направлениям. Однако разработчики реформы местной власти не предусмотрели никакой четкой схемы исполнения решений Временного правительства, не говоря уже о конкретных принципах и способах контроля за исполнением этих решений.

Система местных органов самоуправления, как она сложилась во время Февральской революции, оказалась довольно «пестрой». Замыслы Временного правительства сводились к тому, чтобы заменить появившиеся после февральских событий комитеты общественных организаций, а также губернские, уездные и волостные исполнительные комитеты думами и земствами, вновь избранными на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. В правительственных кругах и среди правоведов шли дискуссии «о принципах местного само-

управления». В многочисленных комиссиях МВД разрабатывались всевозможные проекты «демократизации городского и земского самоуправления», дабы приспособить старый государственный аппарат к буржуазному строю [10. С. 92].

Таким образом, Февральская революция 1917 г. активизировала процессы демократизации, становления новых общественно-политических объединений и переустройства действовавших на местах органов самоуправления, которые использовали политические силы в борьбе за расширение своей социальной базы. В процессе демократизации органов городского самоуправления на место старым гласным-цензовикам пришли представители так называемого третьего элемента из числа служащих, творческой интеллигенции и рабочие и солдаты. На политической арене их интересы выражали партии меньшевиков и эсеров. Их видение места и роли городских самоуправлений в системе властных органов не слишком отличалось от взглядов кадетов, ибо и те, и другие предлагали модель государства, традиционно называемого буржуазно-демократическим. Однако, несмотря на свой относительный «демократизм», эсеры и меньшевики не поняли необходимости в условиях общенационального кризиса изменить политику «государственной целесообразности» на политику «популизма» и уступили лидерство левым радикалам.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Вестник* Временного правительства. 1917. 29 июня.
2. Румянцев Д.Е. Демократизация органов городского самоуправления в Поволжье в 1917 году: историко-политический анализ: дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2006.
3. Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 1788. Оп. 2. Д. 64.
4. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 1208. Оп. 1. Д. 1.
5. Государственное учреждение Тюменской области государственный архив (ГУТО ГА). Ф. И-152. Оп. 50. Д. 22.
6. Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. 70. Оп. 3. Д. 5106.
7. *Победа Великого Октября* в Сибири: в 2 ч. Ч. 1: Февральская революция и двоевластие / Под ред. И.М. Разгона. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1987.
8. ГУТО ГА. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 6.
9. Судацов Н.Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. М.; Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. 719 с.
10. Коваленко Н.А. Центральная власть и аппарат управления в России: механизм формирования и функционирования (февраль–октябрь 1917 г.). М.: Университетский гуманитарный лицей, 2000. 348 с.
11. Кабытова Н.Н. Демократизация органов городского самоуправления в 1917 году: проекты Временного правительства и местные инициативы // *Россия в XX веке. Реформы и революции*: в 2 т. М.: Наука, 2002. Т. 1. 380 с.
12. *Революционное движение* в России после свержения самодержавия: Документы и материалы. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1957. 857 с.
13. ГА РФ. Ф. 1800. Оп. 1. Д. 6.