

А. В. Мамаев
Киров

Городские самоуправления России к началу 1917 года и их место в революционном процессе

Местное самоуправление представляет собой наиболее близкий к населению уровень власти. Потенциально оно может способствовать развитию политической культуры и правосознания людей, их включению в деятельность по управлению обществом. Как считал, например, В. В. Леонтович в отношении земского самоуправления, «...вся вообще работа земства и само его существование должны рассматриваться как преддверие конституционного строя»¹. По оценке историка-правоведа В. В. Куликова, не сверху, а именно снизу, в рамках местного самоуправления происходит формирование истинной элиты нации². «Местное самоуправление является необходимой предпосылкой и условием развития народного представительства, ибо оно, образно говоря, играет для установления демократии ту же роль, что начальная школа для науки», — полагает учёный-юрист В. И. Фадеев³.

Принципиальными являются отличия местного самоуправления от государственного управления на местах. В юридической науке выделяется ряд его признаков: как отмечал ещё в 1928 г. Л. Велихов, в противовес государственной власти самоуправление — власть подзаконная, т. е. действует в пределах и на основании государственных законов, в рамках закреплённых государством предметов ведения. Местное самоуправление имеет собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности. Также в качестве важного признака стоит отметить выборность органов самоуправления местным населением⁴.

В центре нашего внимания находится тот исторический момент в истории городских самоуправлений, когда произошло падение монархии, традиционного политического режима, в рамках которого самоуправление в думском варианте просуществовало более 100 лет. В результате Февральской революции 1917 г., которую многие с нетерпением ждали, Россия оказалась «самой свободной из всех европейских стран». Политическая, экономическая, социальная ситуация в России в революционную эпоху в определённой степени стала показателем того, насколько успешно население страны усвоило уроки этой «начальной школы» демократии, свидетельством уровня сформированности «истинной» элиты нации. В деятельности муниципалитетов в период русской революции 1917 г. своеобразно соединились ставшая традиционной практика решения самоуправленческими различными повседневными хозяйственными проблемами и попытки адекватно ответить на вызванные революционными событиями экстраординарные вопросы. Возникает необходимость тщательно рассмотреть то исходное состояние, с которого начался процесс трансформации городских самоуправлений в ходе революции 1917 г.

В истории России зарождение местного самоуправления в его европейском варианте относится к эпохе Екатерины II. В 1870 г. было принято Городовое положение, которое, по оценке некоторых современных правоведов, создало «...такую продуманную и эффективную систему самоуправления, которую по тем временам не знала и Европа...»⁵. По городовому положению 1892 г.,

действовавшему накануне революции 1917 г. и представлявшему собой урезанный вариант прежнего закона, усиливалась зависимость муниципалитетов от государства. Процедура проведения выборов контролировалась местной администрацией, список избранных населением гласных должен был утверждаться губернатором или министром внутренних дел. Члены городских управ считались государственными служащими, а многие думские решения нуждались в утверждении со стороны правительственной власти.

Оценки реформы 1892 г. и её практической реализации высказывались самые разные. Дореволюционный исследователь Г. И. Шрейдер отмечал, что «... городское общественное управление в решительную для режима минуту оказалось его твёрдым оплотом, верным и послушным орудием в руках бюрократии»⁶. В советское время доминировали резко критические оценки дореволюционных городских дум в соответствии с суждениями В. И. Ленина, который, отрицая значимость самоуправлений в условиях монархии, заявлял, что правительство допускает существование местных самоуправлений только пока они занимаются безвредным «лужением умывальников». Например, по характеристике историка В. В. Демидова, «...органы городского самоуправления являлись не органами народного управления на местах, а классовыми организациями буржуазии, действовавшими под надзором правительственной администрации»⁷.

Современный историк В. А. Нардова пришла к выводу о том, что «...к институту городского общественного самоуправления в том виде, в каком он функционировал после 1892 г., лишь условно применим термин “самоуправление” в его классическом понимании». Но, вместе с тем, она отмечает, что «...самоуправление, даже и такое усечённое, как в царской России, способствовало проявлению общественной инициативы в решении не только хозяйственных, но и социально-культурных проблем...»⁸. Как считает В. В. Ефимова, изучающая самоуправление Петрозаводска, «именно в период действия Городового Положения 1892 г. происходят положительные сдвиги в деятельности петрозаводского городского самоуправления. Оно начинает использовать новые способы и методы в управлении городской собственностью. Несмотря на всепронизывающую опеку губернаторов, среди петрозаводских голов находятся инициативные и самостоятельные личности»⁹. Ту же мысль, сравнивая различные периоды в истории самоуправления Москвы, высказывает Л. Ф. Писарькова: «...наиболее результативными для городского хозяйства были последние 25 лет существования Московской думы, когда действовало Городовое положение 1892 г. Именно в эти годы состав московских гласных отличался особенно высокой степенью профессионализма, а городское хозяйство развивалось небывалыми для предыдущего периода темпами»¹⁰.

В соответствии с Городовым положением 1892 г. система городского самоуправления формально была всеобщей, в качестве определяющего критерия был выдвинут имущественный ценз, который резко ограничивал количество избирателей. Участвовать в выборах могли физические и юридические лица либо имевшие в пределах города крупные торгово-промышленные предприятия, либо платившие ежегодно городской оценочный сбор за имущество, стоящее не менее 3 000 руб. в Москве и Петербурге, не менее 1 500 руб. в губернских городах с числом населения более 100 тыс. чел., не менее 1 000 руб. в остальных губернских и значительных уездных городах, не менее 300 руб. в прочих городских поселениях¹¹.

В Москве число потенциальных избирателей составляло в начале XX в. от 0,54 % (в 1916 г.) до 0,8 % (в 1904 г.) от общего числа жителей. Абсентеизм проявлялся весьма заметно: своим избирательным правом пользовалось от 20,8 % потенциальных избирателей в 1904 г., 33,8 % в 1912 г. до 40 % в 1908 г. Как отмечает Л. Ф. Писарькова, «...число москвичей, участвовавших в городских выборах, было во все годы очень незначительным, и введение Положения 1892 г. фактически не изменило сложившегося соотношения...»¹². Из 146 московских гласных, избранных в 1912 г., 38 чел. (26 %) принадлежали к числу дворян и чиновников, 96 (65,8 %) — являлись почётными гражданами и купцами и лишь 12 (8,2 %) — мещанами, цеховыми или крестьянами. Причём 56,2 % гласных были заняты в торгово-промышленной сфере, остальные относили себя к чиновникам или представителям интеллигенции (профессора, учителя, художники, врачи, инженеры и т. п.)¹³.

После поражения в русско-японской войне и революции 1905–1907 гг. возрастает политизация в столичных обществах и думах. Всё большее значение начинает играть партийная принадлежность гласных. В Московской городской думе происходит разделение на «умеренную» (близкую к октябристам) и «прогрессивную» (кадетскую) группировки. Показателем растущей политизации и роста либеральной оппозиционности среди думских избирателей стало быстрое укрепление в Московской городской думе позиций кадетов в ущерб «умеренным». Если в 1908 г. «умеренные» численно преобладали, составляя примерно 52 % думцев, то в 1912 г. укрепилась «прогрессивная» группа — 52,7 % гласных, а после выборов 1916 г., не утверждённых администрацией, кадеты стали полностью доминировать — 93 % от общего количества избранных в гласные¹⁴.

В Петербурге в начале XX в. крайне малое число лиц, соответствовавших избирательному цензу, а также низкие показатели явки на муниципальные выборы привели к пересмотру Городового положения 1892 г. и приспособлению его к петербургским условиям. Было создано 2 разряда избирателей: в 1-й разряд включали наиболее богатых (2–3 % от общего числа избирателей), которые все вместе уплачивали третью часть налогов и получали треть мест в городской думе, во 2-й разряд — всех остальных, причём право голосовать предоставлялось и квартиронанимателям, уплачивавшим государственный квартирный налог определённого размера. Предоставление права голоса части квартиронанимателей, по мнению А. С. Сухоруковой, позволило включиться в деятельность думы многим высокообразованным и общественно-активным людям. В результате реформы число избирателей было увеличено, но при этом закреплялось преобладание «ничтожной горстки состоятельнейших горожан»¹⁵. Срок полномочий гласных составил 6 лет с ротацией половины их состава каждые 3 года. На выборах 1912 г. численность избирателей составила 18675 чел. (примерно 0,9 % от населения города), из них менее 30 % приняли участие в голосовании¹⁶. Купцы и почётные граждане составили 30 %, дворяне и чиновники преобладали — более 48 % гласных, остальные члены городской думы являлись представителями интеллигенции: врачи, инженеры, агрономы, профессора, присяжные поверенные и т. п.¹⁷

Постепенно нарастала политизация Петербургской городской думы: после 1905 г. появляются 2 группировки — выступающая за преобразование всей муниципальной деятельности, использование новых методов ведения городского хозяйства, оппозиционно настроенная группа гласных-«обновленцев», значи-

тельная часть которых входила в партию кадетов, и гласные-«стародумцы», в которых, как указывает А. С. Сухорукова, «правительство видело прежде всего лояльных по отношению к существующему режиму общественных деятелей», а полиция, по данным докладной записки марта 1916 г., «группу людей, стремившихся устроить свои дела за счёт города». На выборах 1912 г. впервые победили обновленцы, получившие 71 % мест в городской думе. Однако затем последовали неудачи в хозяйственной сфере, раскол, усилилась критика. По определению «стародумцев», «обновленцы» были «большими говорунами» и «неопытными управителями». На выборах 15 февраля 1916 г. победили «стародумцы», получив 92 места — почти 57 % состава городской думы¹⁸.

В Петрозаводске при общей численности населения в 18460 человек в 1913 г. избирательными правами в городскую думу обладали лишь 178 из них — 1 % от общего числа горожан, причём реализовали его лишь 50 избирателей (28 % от их общего числа). Как установила В. В. Ефимова, в среднем с 1893 г. лишь 1,1 % населения могли выбирать в самоуправления, а показатель явки составлял примерно 26–28 %. Из 23 гласных, избранных в 1913 г., 11 чел. были дворянами или чиновниками (47,8 % от общего числа гласных), 2 — купцами или почётными гражданами (8,7 %), 10 гласных происходили из числа крестьян, мещан или нижних чинов (43,5 %)¹⁹. В. В. Ефимова считает, что в начале XX в. Петрозаводская дума стала выходить за пределы предписанной ей Городовым Положением 1892 г. «хозяйственной» деятельности и участвовать в политической. На заседании 25 января 1906 г. петрозаводские гласные принимают решение о своем единоголосном присоединении к «Союзу 17 октября»²⁰. Тем не менее, в 1910 г. губернатор Олонецкой губернии по отношению к Петрозаводску и ряду других городов губернии указал, что выборы прошли «без всякой видимой партийной борьбы, на хозяйственно-бытовой почве... ..не было никакой агитации со стороны какого-либо политического органа и не преследовалось политических целей»²¹.

Состав Вятской городской думы, избранный в 1913 г. и встретивший Февральскую революцию 1917 г., из общего числа гласных в 56 чел., включал 9 купцов и их детей, 4 потомственных и 4 личных почётных гражданина (30 % от общего числа гласных), 14 чиновников (25 %), к числу крестьян, мещан, цеховых относился 21 гласный (38 %), по отношению к 4-м гласным указана не сословная, а профессиональная принадлежность: это 2 инженера-технолога, 1 провизор, 1 присяжный поверенный (7 %)²². В списки избирателей на выборах 1913 г. было внесено 721 лицо (1,4 % от общей численности жителей города), из них проголосовало 244, следовательно, явка избирателей на выборы составляла примерно 34 %²³. По мнению Т. В. Кожевниковой, после Первой русской революции деятельность Вятской городской думы «приняла более политизированный характер». Как она указывает, «...в связи с принадлежностью основной массы избирателей к имущим классам основную политическую силу в городе представляли монархисты и либералы. Причём монархисты вели предвыборную кампанию куда активнее своих соперников, имели хорошую организацию, тем не менее, больше голосов обычно набирали люди либеральных взглядов»²⁴.

В уездных городах Вятской губернии избирательными правами мог пользоваться немного больший процент населения: если в городах с числом населения более 10 тыс. чел. избирательные права принадлежали в среднем 1,9 % городского населения: в Сарапуле (28502 чел.) на последних накануне революции выбо-

рах в списки было внесено примерно 0,9 % горожан (ценз составлял 1 000 руб., как в губернских городах²⁵, в выборах участвовало 52,5 % имеющего такое право населения), в Елабуге (16 882 чел.) — 1,7 % (участвовало 44 %), в Слободском (10 691 чел.) — 3,6 % (участвовал 31 %), в Глазове (10 268 чел.) — 1,4 % (участвовал 41 %), то в менее населённых «малых» городах и «городах-сёлах» — в среднем 3,5 %: Уржуме (7 437 чел.) — 2,4 % (из них голосовало 54,8 %), в Котельниче (6 223 чел.) — 2,8 % (в выборах принимали участие 48,6 % горожан), в Яранске (5 795 чел.) — 3,6 % (47 %), в Орлове (5 315 чел.) — 2,7 % (47,6 %), в Нолинске (5 203 чел.) — 3,8 % (37,5 %), в Малмыже (3 899 чел.) — 3,6 % (53,4 %), в Царёвосанчурске (1 845 чел.) — 5,5 % (33,7 %) ²⁶. В небольших городах политической борьбы в думах практически не велось, возможно в силу того, что местное население не имело чётких политических взглядов и пассивно относилось к общественной деятельности не только до революции, но и после февраля 1917 г. Так, в газете «Малмыжская жизнь» весной 1917 г. отмечалось, что население города до сих пор «не проснулось» и не участвует в политической жизни, а «Крестьянская газета Вятского губернского земства» писала, что в Царевосанчурске в городских выборах 1917 г. приняло участие лишь около 30 % населения. «А надо сказать, что остальные-то 70 % и есть коренное население города» ²⁷.

На основе рассмотренных примеров можно говорить о том, что к началу 1917 г. городские самоуправления формировались крайне небольшой, наиболее зажиточной частью населения: в столицах — менее 1 %, в губернских городах процент был чуть больше 1 %, о чём говорят данные по Вятке, Петрозаводску, в уездных городах (на примере Вятской губернии) участвовать могли до 2–3 % населения, что можно объяснить более патриархальным характером городов, меньшим количеством пришлого населения, большим числом домовладельцев-хозяев и более низким избирательным цензом.

Среди избранных гласных преобладали дворяне (6,2 % городского населения согласно переписи 1897 г.), чиновники (вместе с воинскими чинами составляли 9,1 % населения городов), купцы (1,3 % от общего числа горожан) и почётные граждане (1,1 %) ²⁸, т. е. в составе органов общественного управления не было адекватного представительства всех горожан. Абсолютное большинство рабочих, проживавших в городе крестьян, а также «средних городских слоёв»: ремесленников, кустарей, мелких торговцев, предпринимателей, приказчиков, инженеров, учителей, художников, артистов, чиновников и служащих, музыкантов, студентов, врачей и т. п. были лишены возможности выбирать представителей в органы самоуправления.

К началу 1917 г. крайне высоким был уровень абсентеизма потенциальных участников избирательного процесса, что свидетельствует о низком авторитете самоуправлений, о том, что они не имели возможности влиять на решение насущных проблем социально-экономической жизни городов. Негативную роль играли традиционно характерное для обывателей равнодушие к политике и выборам, неверие в возможность своим голосом что-либо изменить. По мнению известного вятского кадета В. И. Лобовикова, высказанному в 1917 г., «исконный обыватель города всегда боялся высказывать свои мнения, справедливо опасаясь возмездия... начальства во всех видах...» ²⁹.

В губернских, а особенно в столичных городах постепенно набирал силу процесс политизации городских дум, причём разделение между гласными в своей

основе шло по вопросу о поддержке существовавшей власти, т. н. «старых порядков» в хозяйственном и политическом аспектах. Возможность эффективной хозяйственной деятельности связывалась «прогрессивными» гласными с изменениями в политическом строе.

Ущербоность и ограниченность самоуправления вызывали недовольство со стороны тех, кто не был сторонником самодержавной власти. В конце XIX – начале XX вв. появляются научные и публицистические работы либерально настроенных юристов, историков-правоведов, политических деятелей, в которых рассматривались недостатки существующей системы самоуправления и предлагались пути совершенствования полномочий, организации и деятельности муниципальных органов, различные варианты их развития.

В статье социал-демократа Л. Д. Троцкого 1906 г. «Какая городская дума нужна Петербургу» содержится острая критика деятельности Петербургской городской думы с социалистических позиций. Л. Д. Троцкий обвинял думу в том, что она защищает интересы только зажиточных слоёв населения, которые и участвуют в избрании депутатов: «В Петербурге миллион 250 тысяч душ населения, а избирательным правом в городскую думу пользуются только 7 тысяч человек»; относительно сущности дореволюционных городских дум Л. Д. Троцкий сделал пессимистический вывод: «Нынешние думы несут городам разорение и гибель: городское хозяйство — собственность кучки хищников; рабочие массы в полном забвении; в политической борьбе народа думы не участвуют, а нередко открыто, против воли всего населения становятся на сторону правительственного насилия».

Что же предлагал Троцкий? Он требовал создания демократических городских самоуправлений: «Нужна дума, свободно избранная всем взрослым населением без исключения... Голосование должно быть прямое и закрытое». А добиваться этого он считал необходимым путём упорной борьбы широких слоёв населения, в первую очередь рабочих, «со всей решительностью и энергией» против старой городской думы³⁰.

Почти те же недостатки в городском самоуправлении, указанные Л. Д. Троцким, фиксировал либерально настроенный правовед Г. И. Шрейдер. По его мнению, в силу малочисленности избирателей и гласных, думы отличались низкой работоспособностью, некомпетентностью. Это вело к отказу муниципалитетов от «хозяйственного» способа управления муниципальной собственностью и удовлетворения городских нужд и предпочтению менее выгодных, но более лёгких для дум и управ способов — откупного и концессионного.

«...Наряду с канцелярщиной и формализмом, — отмечал Г. И. Шрейдер, — возродилась блаженной памяти муниципальная волокита... в силу той же старой причины — отсутствия у городского управления права сделать шаг без надлежащего соизволения, разрешения, утверждения...».

Г. И. Шрейдер указывал на «...крайнюю осторожность и изумительную щепетильность, которые проявлялись городским управлением каждый раз, когда городское обложение могло бы серьёзно затронуть интересы правящего класса...», на стремление дум к возможно большему перемещению тяжести городского бюджета на плечи мелкого плательщика, на тяжёлое материальное положение городских рабочих и служащих. По оценке Г. И. Шрейдера, многие городские самоуправления практически не вели борьбу с фальсификацией и дороговизной продуктов, не решали квартирный вопрос, не открывали новых школ, больниц,

боролись под разными предлогами с мелкими торговцами, отдавая себе в убыток предпочтение крупному капиталу³¹.

В провинциальной печати накануне революции 1917 г. местные ценовые муниципалитеты также выступали предметами критики. Так, например, в одной из заметок либерально настроенной газеты «Вятская речь» утверждалось, что городская дума г. Вятки зачастую принимает важные решения медленно: после долгого рассмотрения в комиссиях думы, либо, наоборот, без достаточной обдуманности, просто так, «с кондачка». Отмечалось, что граждане «не имеют никаких со своей стороны прав — побуждать думу думать более успешно, чем она думает теперь»³².

Со страниц прогрессивной газеты «Кама» критиковались отдельные гласные Сарапульской городской думы, намеревавшиеся, правда безуспешно, отказать женской гимназии в выдаче очередного, компенсирующего затраты этого учебного заведения пособия. Финансовую помощь со стороны самоуправления предлагалось заменить повышением для учениц платы за обучение³³. Протест выражался и против повышения думой г. Сарапула для покрытия дефицита бюджета платы за воду. По словам анонимного «Плательщика», написавшего письмо в газету «Прикамская жизнь», «...Если Дума согласится с этим, то подтвердится истина, что наша городская Дума — есть “Дума цензовиков”, а не общественных польз и нужд...»³⁴.

Большое внимание муниципальному вопросу уделяли политические партии, легально действовавшие после 1905 г. В программных документах социалистических партий: энесов, РСДРП, эсеров содержалось требование демократизации, повсеместного введения организованного на широких демократических началах городского общественного управления и расширения полномочий органов самоуправления. Например, в программе Трудовой (народно-социалистической) партии указывалось на намерение добиваться «повсеместного введения организованного на широких демократических началах земского, городского и сельского самоуправления с передачей в его ведение всех местных дел (в т. ч. и полиции)»³⁵.

Партии либерального толка также заявляли, что необходимо «преобразование местного... самоуправления, с расширением его прав и круга деятельности, с приданием ему должной самостоятельности и упразднением административной опеки..., с привлечением к участию в самоуправлении возможно широкого круга лиц». Октябристы считали, что самоуправления могут стать «школой политической свободы для народа», а Партия демократических реформ даже выступила с идеей создания двухпалатного народного представительства, в котором одна из палат состояла бы из представителей органов местного самоуправления³⁶.

В какой-то степени даже монархисты поддержали требование большей свободы на местах. Так, в своей программе Русская Монархическая Партия выступила за «...свободное, децентрализованное, плодотворное развитие местной хозяйственной и общественной жизни, не стеснённой ни правительственным, ни земским бюрократизмом, но и не вторгающейся в область государственной политики»³⁷.

Можно говорить о том, что накануне 1917 г. ведущие политические силы страны либерального и социалистического направлений выдвинули идею трансформации самоуправлений в сторону демократизации и большей самостоятельности, причём возможность преобразования муниципалитетов связывалась с по-

литическими изменениями в обществе, в системе центральной государственной власти. В условиях начавшейся революции 1917 г. закономерным стало то, что роль старых цензовых самоуправлений резко снизилась и различные политические силы попытались реализовать свои муниципальные взгляды на практике, обеспечив глубокую трансформацию местного самоуправления первоначально в либеральном направлении.

К марту 1917 г. городские самоуправления оказались в противоречивой ситуации. С одной стороны, можно отметить их недемократический состав, наличие у гласных и тех, кто за них голосовал, значительных имуществ, чинов, связей, возможностей. Это заставляло лояльно относиться к существующему строю, в рамках которого они получили это привилегированное положение, и который охранял их имущество и привилегии. Только сильная авторитетная власть могла защитить их от «бессмысленного и беспощадного» русского бунта и создать условия для дальнейшего развития и процветания.

С другой стороны, абсолютная монархическая власть полностью дискредитировавшего себя к началу 1917 г. императора также не устраивала многих гласных самоуправлений. Режим резко ограничивал самостоятельность городских дум, ревниво охранял свою монополию на власть, стремился сдерживать порывы буржуа, завладевших экономическими высотами и желавших усилить своё влияние в органах государственной власти. Во всём обществе осознавалась необходимость резких и решительных перемен, но самодержавная власть не проявляла гибкости, готовности идти на компромисс, способности мышления «на перспективу», всё новые и новые её действия убеждали, что она может подавлять, но не управлять. Накануне революции, как отмечает В. П. Булдаков, либералы заявляли: «...Соединиться с настоящей властью — это значит соединиться с мертвецом», «власть безответственна и ведёт Россию в пропасть»³⁸. На первой странице первого вышедшего после свержения монархии номера «Русских ведомостей» политика самодержавия была названа «диктатурой безумия», поставившей своей целью «не спасение страны, а сохранение губящего Россию порядка безответственного управления...»³⁹. Перспектива прихода к власти в результате революции сильного либерально-буржуазного правительства вполне устроила многих. Именно этим можно объяснить поведение городских дум в условиях начавшейся революции.

Петроградская городская дума оказалась в эпицентре революционного взрыва, но ведущую роль в столице играли стихийные силы и претенденты на овладение центральной властью. Думы остальных городов России, оставшиеся в результате революции единственными легитимными, действующими органами управления на местах, получив с опозданием известия о событиях в столице, фактически должны были оперативно решить, признавать им или нет ту революционную власть, которая победила в Петрограде. От этого решения зависело направление всех дальнейших действий.

В Петрограде господствовавшие в самоуправлении «стародумцы», опасаясь народного движения, 13 февраля 1917 г. выпустили резолюцию, в которой говорилось, что всякое уличное выступление в сложившихся условиях совершенно недопустимо. Тем не менее, 24 февраля полиции и казакам пришлось разгонять толпу демонстрантов у здания городской думы. Представители самоуправления участвовали в подготовке подавления революционных выступлений. 25 февра-

ля прошло очередное заседание думы, которое, по донесению охранного отделения, «приняло совершенно революционный характер» и закончилось принятием резолюций с требованием демократических свобод⁴⁰. 28 февраля, в разгар революции, в столице на думское собрание из многочисленной стародумской партии явилось лишь несколько человек, а городской голова П. И. Лелянов объявил себя больным. Тем не менее, оставшееся меньшинство гласных (явилось 40 гласных и 7 членов управы) объявило заседание правомочным. Как сообщают «Русские ведомости», «Дума единогласно постановила работать совместно с новым правительством и просит у него указаний для очередной текущей работы». Вместо П. И. Лелянова временно городской головой тут же на собрании был выбран Ю. Н. Глебов. Также был поднят вопрос об отчислении из состава управы В. Г. Конькова и А. Н. Шрейбера как назначенных министром внутренних дел. «Пусть уходят вместе с той старой властью, которая их назначила. Таков общий голос городской Думы», — отмечали «Русские ведомости»⁴¹. 3 марта председатель Думы кадет Л. А. Базунов произнёс речь, закончив её словами: «Да здравствует новая свободная Россия!». По решению гласных были посланы приветственные телеграммы Г. Е. Львову, А. И. Гучкову и А. И. Шингарёву.

Как считает В. М. Кручковская, в дни революции петроградские гласные были охвачены смятением и стремлением по возможности успеть за событиями⁴². Цензовый состав думы и её предыдущая деятельность не соответствовали лозунгам и духу народного движения с его стремлением к свободе и демократии. В ходе начавшейся революции городская дума Петрограда не смогла занять активную позицию и тем самым укрепить своё положение ещё и потому, что в её составе преобладали консервативные «стародумские» деятели. Их отсутствие в разгар революции, с одной стороны, развязывало руки «обновленцам», с другой — лишало оставшийся думский состав легитимности в принимаемых решениях. Без всяких правовых оснований, опираясь лишь на принцип «революционной законности», от участия в думской деятельности были устранены некоторые её члены. Оставшееся меньшинство гласных под влиянием извне, а также преследуя интересы определённых политических партий, от имени всей думы приняло ряд политических воззваний и решений. В марте 1917 г. дума пыталась активно участвовать в проведении всех экономических и общественно-политических мероприятий в столице. В начале апреля её состав был увеличен вдвое путём включения представителей районных дум Петрограда, однако, радикальное обновление думы оставалось неотложной задачей.

В Московском городском общественном управлении в феврале 1917 г. сложилось кризисное положение из-за того, что правительство в конце 1916 г., придравшись к процедурным нарушениям, отменило выборы, на которых сокрушительную победу одержали кадеты. Чтобы не допустить их усиления в городской думе, МВД объявило, что утверждённая им же инструкция о порядке проведения выборов нарушает закон, а поэтому выборы должны быть признаны подлежащими отмене. Старый, также преимущественно кадетский состав, не желая открыто конфликтовать с МВД, был, как отмечал А. Я. Грунт, явно деморализован двусмысленностью своего положения. Революция оказалась весьма кстати.

О событиях в Петрограде московским общественным деятелям стало известно уже днём 27 февраля из сообщения П. П. Рябушинского. Вечером 27 февраля состоялось чрезвычайное заседание городской думы. На нём присутствовали

гласные старого и нового составов, представители земского и городского союзов, организаций промышленников, кооперативов, рабочих больничных касс и т. д. Для того, чтобы поставить под контроль революционные выступления, «направлять движение в известное русло, не давая возможности развитию анархии, паники и всевозможных эксцессов», совещание избрало организационное бюро, которому было поручено определить состав учредительного заседания Комитета общественных организаций. И Комитет, и организованный в то же время Совет рабочих депутатов поместились в здании городской думы. 1 марта на сторону Комитета перешли войска Московского гарнизона, тогда же московский городской голова кадет М. В. Челноков получил телеграфное сообщение от М. В. Родзянко с указанием подчиниться Временному комитету Государственной думы, образованному в столице. После этого городской голова посетил командующего Московским военным округом генерала И. И. Мрозовского и уговорил его отказать от сопротивления силам революции.

Итак, после получения известий о событиях в Петрограде, при бездействии старой власти, образованному при Московской городской думе Комитету удалось поставить под контроль, возглавить революционное движение. Когда ситуация с центральной властью прояснилась, дума поддержала новое буржуазное правительство.

В образованном при активном участии самоуправления и ещё 22 организаций Комитете представители ценовых организаций насчитывали лишь чуть более 20 % от общего числа членов, преобладали сторонники более левых течений. Городской голова М. В. Челноков не вошёл даже в Исполком Комитета, а когда в ночь на 2 марта он был назначен комиссаром города Москвы, то на него началось такое сильное давление, что уже 6 марта М. В. Челноков сложил с себя полномочия комиссара. 7 марта был приведен к присяге состав думы, избранный в декабре 1916 г. В конце марта новым городским головой стал кадет Н. И. Астров. Только 7 марта, намного позднее провинциальных дум, Московское самоуправление приветствовало «наступление свободы и нового порядка», выразив уверенность, что Временное правительство «вместе с народом приложит все силы и разумение к обеспечению победы и скорейшему созыву Учредительного собрания»⁴³.

Серьёзным препятствием, помешавшим более деятельному участию московского самоуправления в революционных событиях, стала неопределённость статуса гласных из-за отмены выборов 1916 г. Также, по мнению Л. Ф. Писарьковой, «хорошо усвоенная роль оппозиции правительству в новых условиях мешала им... использовать полученную власть... В условиях быстро менявшейся ситуации в стране Московская дума не руководила обществом, а <...> лишь отражала его настроения...»⁴⁴.

В провинцию сведения о состоявшейся революции достигали с опозданием. К тому же телеграммы из центра, пока исход восстания не определился, задерживались местными властями, стремившимися не допустить распространения революции. С получением известий из столицы, народ, нуждающийся в руководстве, как отмечает Г. А. Герасименко, «потянулся к тем учреждениям, которые были в наличии, существовали на деле и хоть в какой-то степени зарекомендовали себя в политической жизни»⁴⁵. Как правило, это были именно городские думы, тем более что и председатель Государственной думы М. В. Родзянко, и

премьер-министр Г. Е. Львов свои телеграммы в провинцию адресовали в первое время городским головам, что на местах рассматривалось как свидетельство их поддержки.

Как правило, вначале весть о революции обсуждалась в узком кругу руководства губернии в присутствии городского головы и председателя земской управы. После обнародования телеграмм из столицы созывались расширенные заседания городских дум с участием общественности, на которых принимались решения о разоружении полиции, отстранении наиболее одиозных фигур в губернском руководстве, создании общественных комитетов. Фактически эти комитеты, где представители цензовых дум оказывались в меньшинстве, при всеобщей поддержке получали власть в свои руки. После этого центр общественной жизни быстро перетекал в комитеты, политическая роль и значение цензовых дум резко снижалась. Конечно, на местах имели место свои особенности.

В Петрозаводске городская дума, узнав, чем закончились события в Петрограде, 4 марта опубликовала воззвание, в котором, поддерживая вновь образованное Временное правительство, просила жителей города сохранять полное спокойствие и не поддаваться никаким призывам к нарушению общественного порядка. На чрезвычайном заседании думы 4 марта был сформирован Комитет общественной безопасности, в состав которого, наряду с представителями нецензовой общественности, вошли городской голова и ещё трое гласных и которому передавалась вся власть в губернии. Следующие заседания дума зачастую проводила совместно с Комитетом⁴⁶.

В г. Вятке известия о революции были получены 1 марта, однако телеграммы были засекречены до особого совещания общественных деятелей на квартире губернатора. 3 марта на совещании у губернатора большинством против 3-х голов было признано необходимым напечатать объявления о происходящих событиях. Днём 3 марта состоялось частное совещание общественных представителей «наиболее революционного настроения и наиболее горячо откликающихся на явления общественного порядка», которые предложили городской думе провести совместное заседание, на что дума согласилась⁴⁷. Вечером это заседание состоялось. Было принято решение признать новое правительство, посланы телеграммы М. В. Родзянко, Г. Е. Львову и ряду других деятелей⁴⁸. Новую власть признал и находившийся на этом собрании полицмейстер А. В. Румянцев, поэтому дума единогласно решила не создавать новый орган по охране нового строя, а воспользоваться услугами старой царской полиции. Чтобы показать народу, что это всё же новый орган, было постановлено снабдить чинов полиции белыми повязками на рукавах. Только спустя несколько дней, под давлением общественности, полиция всё же была распущена.

По сообщению газеты «Вятская речь», дума г. Вятки на заседании 3 марта «...единогласно высказалась за признание нового правительства и выразила одушевлявшую всех гласных радость по поводу поражения старого ненавистного режима дружным ура...». Тогда же было принято решение создать Комитет общественной безопасности с функциями обеспечения города продовольствием и поддержания общественного порядка. В состав Комитета, состоявшего первоначально из 18 человек, вошли 3 представителя городской думы. После отстранения от должности царского губернатора Н. А. Руднева, ему городской думой даже была выражена благодарность за «...неизменное содействие городскому

общественному управлению и его деятельности...», высказано пожелание «...чтобы он занял и при новом правительстве достойный его пост...»⁴⁹. Как отмечалось спустя 10 лет в журнале «Спутник большевика», соглашение было найдено, «революцию решено в дальнейшем проводить семейным порядком»⁵⁰.

Особенностью установления новой власти в Вятке стало то, что активно действовать дума начала, фактически, только после согласия на это представителей царской администрации, под давлением со стороны общественности, стремясь лишь в минимальной степени изменить систему и аппарат местного управления.

В уездных городах Вятской губернии думы также поддержали переворот. В Сарапуле телеграммы не были никем задержаны и стали известны уже 1 марта. В чайной собрались представители общественности, которые, обсудив полученные сведения, начали вести переговоры с замещающим место городского головы П. Л. Смагиным с целью выработки совместной программы действий. 2 марта состоялось заседание думы с участием заместителя уездного исправника, прокурора окружного суда, представителей общественности. Как сообщает газета «Прикамская жизнь», П. Л. Смагин на чрезвычайном заседании городской думы 2 марта «...спросил: “– Выражает ли городская дума полное доверие новому правительству? Согласных — прошу встать”. Дума, как один человек, поднялась на ноги...». 3 марта было решено пополнить состав думы нецензовыми элементами, «чтобы думе было под силу провести в жизнь то, что требует данный исторической важности момент», а 5 марта был учреждён городской Комитет общественной безопасности⁵¹.

В Котельниче днём 4 марта также состоялось частное совещание гласных думы, жителей города, начальников правительственных учреждений по вопросу «о принятии мер к обеспечению спокойствия и правильного течения жизни». Поприветствовав новый строй, собрание «...выяснило, что свободных воинских чинов и городских полицейских служителей недостаточно в случае появления беспорядков, а потому собрание нашло необходимым учредить немедленно городскую милицию...». То есть полицейские рассматривались не как «последователи Протоплутовых с каиновой печатью»⁵², а как необходимая для обеспечения порядка сила. На заседании городской думы вечером 4 марта решения частного совещания были одобрены. В отличие от многих других городов на расширенном заседании думы никто не выступил с инициативой создания общественного исполнительного Комитета. Он был создан только 8 марта на частном совещании граждан с задачей «наблюдать и направлять деятельность управлений и организаций в русло, соответствующее видам и требованиям нового правительства, и укреплять новый государственный строй на началах права и справедливости», дума направила в Комитет лишь 1 представителя⁵³.

Участие дум в февральских событиях, политические речи, воззвания, дальнейшая деятельность по укреплению основ новой власти свидетельствуют, что самоуправления в те дни далеко вышли за пределы традиционных для них хозяйственных полномочий и достигли наивысшей степени политизации с момента их создания, что, конечно, отвлекало и негативно сказывалось на ведении ими городского хозяйства. Политизация неизбежно вела к межпартийной борьбе по различным вопросам, что существенно ограничивало творческую деятельность самоуправления. Политизация была опасна ещё и тем, что в случае победы сил, против которых выступали преобладавшие в думах политические течения, по-

бедители могли бы рассматривать самоуправление в первую очередь как политического врага, а уж потом как орган по управлению городом и его хозяйством, что создавало угрозу самому существованию самоуправлений.

Разрушившая строй, при котором были достигнуты серьёзные успехи и в то же время обнажились недостатки и проблемы городских самоуправлений России, революция создала предпосылки для радикальной трансформации муниципальных органов с целью ликвидации подвергшихся жёсткой критике недостатков и способствования развитию успехов. В то же время, уже в ходе революции проявились новые негативные факторы, которые в дальнейшем оказали разрушительное воздействие на функционирование местных самоуправлений: их чрезмерная политизация, акцент на глубокой демократизации, которая шла зачастую в ущерб деятельности в сфере городского хозяйства. 1917 год стал одной из самых ярких страниц в истории городского самоуправления в думской форме, но и одной из самых последних.

Примечания

- 1 *Леонтович В. В.* История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 316–317.
- 2 *Куликов В. В.* Земское самоуправление. Киров, 1996. С. 4.
- 3 *Фадеев В. И.* Местное самоуправление и первое народное представительство в дореволюционной России // Журнал о выборах. Спецвыпуск «100-летие выборов Государственной думы: история и современность»: Материалы научно-практической конференции 3 мая 2006 г. М., 2006. С. 102
- 4 *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Ч. 2. М.; Л., 1928. С. 244.
- 5 Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995. С. 297.
- 6 *Шрейдер Г. И.* Городская контрреформа 11 июня 1892 г. // История России в XIX веке. Т. 5. СПб., 1909. С. 227.
- 7 *Демидов В. В.* Борьба московских большевиков за массы в период выборов в городскую и районные думы в 1917 г. // Труды Томского государственного университета им. В. В. Куйбышева. Сер. Историческая. Т. 121. Вып. 1. Томск, 1952. С. 6.
- 8 *Нардова В. А.* Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб., 1994. С. 156.
- 9 *Ефимова В. В.* Петрозаводское городское самоуправление (1870–1918 гг.). Петрозаводск, 2004. С. 148.
- 10 *Писарькова Л. Ф.* Московская городская дума: 1863–1917 гг. М., 1998. С. 267.
- 11 ПСЗ РИ-III. Том XII. № 8708. С. 437.
- 12 *Писарькова Л. Ф.* Указ. соч. С. 107–108.
- 13 Там же. С. 125–127.
- 14 На основе данных Л. Ф. Писарьковой. (*Писарькова Л. Ф.* Указ. соч. С. 141–142).
- 15 Петербургская городская дума. 1846–1918. СПб., 2005. С. 134, 148–149; 159.
- 16 Там же. С. 154; *Рашин А. Г.* Население России за 100 лет (1811–1913 гг.). Статистические очерки. М., 1956. С. 93.
- 17 Петербургская городская дума. 1846–1918. СПб., 2005. С. 156, 488–509.
- 18 Там же. С. 296, 299–301.
- 19 *Ефимова В. В.* Указ. соч. Приложение. Таблица 13.
- 20 Там же. С. 139.
- 21 Цит. по: Там же. С. 112.
- 22 Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на 1916 г. Вятка, 1916. С. 22–27.
- 23 Вятская мысль. 1917. 4 августа.
- 24 *Кожевникова Т. В.* Вятская городская дума между двух революций (1907–1916 гг.) // Развитие местного самоуправления в г. Кирове. Сб. статей. Киров, 2005. С. 61.
- 25 *Нардова В. А.* Указ. соч. С. 27.
- 26 Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на 1916 г. Вятка, 1916. С. 86; Вятская мысль. 1917. 4 августа.

- 27 Малмыжская жизнь. 1917. 5 мая; Крестьянская газета Вятского губернского земства. 1917. 4 августа.
- 28 *Рашин А. Г.* Указ. соч. С. 122, 322.
- 29 ГАКировО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 8. Л. 24 об.
- 30 *Троцкий Л.* Перед историческим рубежом. Политическая хроника // *Троцкий Л.* Сочинения. Т. 4. М.; Л., 1926. [Электронный ресурс]: <http://magister.msk.ru/library/trotsky/trotm019.htm>
- 31 *Шрейдер Г. И.* Указ. соч. С. 205–219.
- 32 Вятская речь. 1916. 5 ноября.
- 33 Кама. 1917. 10 января; 24 февраля.
- 34 Прикамская жизнь. 1917. 25 января.
- 35 Трудовая народно-социалистическая партия. Документы и материалы. М., 2003. С. 68.
- 36 Программные документы политических партий России дооктябрьского периода. М., 1991. С. 188; Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. Документы и материалы. 1906–1916 гг. М., 2002. С. 21.
- 37 Программные документы политических партий России дооктябрьского периода. М., 1991. С. 205–206.
- 38 *Булдаков В. П.* Красная смута: природа и последствия революционного насилия. М., 1997. С. 46–54; *Он же.* «Другая» революция: пути и возможности переосмысления Октября // Академик П. В. Волобуев. Неопубликованные работы. Воспоминания. Статьи. М., 2000. С. 242.
- 39 Русские ведомости. 1917. 2 марта.
- 40 *Кручковская В. М.* Центральная городская дума Петрограда в 1917 г. Л., 1986. С. 17–19.
- 41 Русские ведомости. 1917. 2 марта.
- 42 *Кручковская В. М.* Указ. соч. С. 21.
- 43 Русские ведомости. 1917. 8 марта.
- 44 *Грунт А. Я.* Москва. 1917-й. Революция и контрреволюция. М., 1976. С. 46, 50–51, 54–55; *Писарькова Л. Ф.* Указ. соч. С. 254–255.
- 45 *Герасименко Г. А.* Народ и власть (1917 год). М., 1995. С. 31, 34.
- 46 *Ефимова В. В.* Указ. соч. С. 188–189.
- 47 Установление и упрочение Советской власти в Вятской губернии. Сб. документов. Киров, 1957. С. 90.
- 48 ГАКировО. Ф. 628. Оп. 6. Д. 1026. Л. 49–50.
- 49 Вятская речь. 1917. 5, 7, 9 марта.
- 50 Спутник большевика (Вятка). 1927. № 2. С. 63.
- 51 Прикамская жизнь. 1917. 3, 4, 5, 7 марта; Кама. 1917. 7 марта.
- 52 Вятская речь. 1917. 24 марта.
- 53 ГАКировО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 23–30.

Ю. А. Жердева
Самара

«Рожденные» в 1917-м: Общественно-политическое движение «Лига русской культуры»

Революции всегда сопровождаются глубоким общественным противостоянием, принимающим впоследствии форму широкомасштабного гражданского конфликта. В такое время неизбежно возникает потребность в формировании идейного фундамента для восстановления единства общества. Как правило, это формирование происходит в формах идейных, путем выражения партийной, национальной или правовой идеи единения, либо репрессивных, через навязывание какой-либо новой формы государственного устройства активными методами. Вряд ли стоит придавать возникающим в эти периоды национально-политическим проектам