

УДК 94 (470)

Н.Н. Кабытова

Структуры местной власти в период русской революции 1917 года

В ходе Великой русской революции институты государственной власти постоянно трансформировались. В провинции этот дискретный процесс зависел от соотношения общественно-политических сил на местах. По инициативе городских дум с целью «единения всех революционных сил» стали создаваться общественные исполнительные комитеты, которые пополнились представителями от советов рабочих, солдатских, а затем и крестьянских депутатов. Общественные комитеты не были конституированы как представительные органы власти, но они претендовали на осуществление контроля за процессом выдвижения и утверждения губернских и уездных комиссаров Временного правительства, оценивали качество их управленческих решений. Сотрудничество местной власти и общественных исполнительных комитетов в начале революции свидетельствует об отсутствии в провинции своеобразного двоевластия, характерного для Петрограда.

Ключевые слова: Временное правительство; общественные исполнительные комитеты; губернские и уездные комиссары; советы; думы; земства.

Великая русская революция отличается многогранностью знаковых событий и многочисленными особенностями синергетического процесса. Революция, перемещаясь из центра в провинцию, вызвала не только социальную, но и территориальную дезинтеграцию. Революционеры-февралисты в связи с этим вынуждены были корректировать свои первоначальные планы. Законотворчество Временного правительства, базировавшееся на западных парламентских идеях, осуществлялось путем директив из центра. На местах образовались инициативные общественные объединения, выдвинувшие «самочинные» формы организации власти. В связи с этим необходимо выявить способы и методы взаимодействия или взаимовлияния между центром и провинцией, между отдельными социальными стратами

и политическими силами. Рассмотрение институциональных коллизий в центре и на местах, методы их преодоления в 1917 году приблизят нас к пониманию главного вопроса революции: как и почему большевикам удалось не только захватить, но и удержать власть.

Многовариативность российского революционного процесса выдвигает перед исследователями новые задачи. В частности, институциональные аспекты, характеризующие политическую культуру революционной эпохи, изучены недостаточно. Б.И. Колоницкий аргументированно доказывает, что «изучение политических культур и субкультур необычайно важно для историков революций» [5: с. 8]. Вопросы организации, функционирования местных органов власти и самоуправления в 1917 году рассматривались исследователями в той степени, в какой они определяли направления социальной инверсии [3; 7; 11]. Способы конституирования властных структур Временного правительства, влияние на этот процесс общественных организаций представлены как единый вектор развития революции [1; 3; 5; 6]. Однако организация демократических институтов государственного управления выявила существенные разногласия между центром и провинцией. Это не только изменило первоначальный сценарий организации власти, но и способствовало радикализации революционных сил [2; 4; 12]. Специфика государственного строительства на местах стала изучаться сравнительно недавно [4; 8–10]. Своеобразие «текущего момента» в провинции проявилось на всех этапах развития революции. На основе документов, отложившихся в фондах губернских комиссаров Временного правительства (Государственный архив Пензенской области (ГАПО), Государственный архив Саратовской области (ГАСО), Государственный архив Ульяновской области (ГАУО), Центральный государственный архив Самарской области (ЦГАСО), Национальный архив Республики Татарстан (НАРТ)), рассмотрены взаимоотношения властных структур и общественных сил, причины их конфронтации, способствовавшие радикализации требований революционных потоков. Сведения о строительстве властных структур в провинции имеются также в фонде ВЦИК Совета рабочих и солдатских депутатов I созыва Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ).

В поволжских губерниях строительство новой власти происходило с разной степенью инициативы и оперативности. Здесь были свои лидеры и аутсайдеры. Общественные силы либерального направления были более активны в крупных торгово-экономических центрах региона. Анализ процесса ликвидации административных структур царского режима в губернских городах Поволжья позволяет выявить его особенности. Они проявились на двух уровнях: 1) при сравнении революционных событий Февраля 1917 года в центре и в провинции; 2) между отдельными губерниями. Конкретные события демократических преобразований первых дней революции в Поволжье исключают наличие своеобразного двоевластия, характерного для Петрограда. Единовластие в губернских центрах достигалось по-разному, что объяснялось различной расстановкой социально-политических сил в каждом конкретном городе.

Становление администрации происходило в условиях, когда все политические силы, поднятые на гребень революционной волны, стремились упрочить и расширить свои позиции. Временный комитет Государственной думы (ВКГД) в судорожных попытках наспех сформировать Временное правительство в центре надеялся, что в провинции молча проглотят все, что испекут для них столичные политики. Прежде чем центральное руководство «добралось» до системы местной власти, во многих губернских и некоторых уездных городах были созданы общественно-политические комитеты, претендующие на организацию и поддержание порядка. К 5 марта 1917 года, когда Временное правительство приняло первое постановление по местному управлению, общественные комитеты кое-где даже успели назначить своих комиссаров (ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 1. Д. 676. Л. 3). Назначение уездных комиссаров губернские комиссары старались произвести в точном соответствии с указаниями Временного правительства. Однако им пришлось считаться с местными условиями. Конечно, в уездных городах не было такой конкуренции общественных сил, как в губернских. Земства здесь были более представительной, реструктурированной на всей территории уезда организацией, нежели городские думы. В то же время председатели уездных земских управ зачастую не устраивали местную либеральную общественность, так как олицетворяли собой старый строй, от которого все спешили избавиться (ЦГАСО. Ф. 813. Оп. 1. Д. 21. Л. 4).

Губернские комиссары, следуя указаниям из центра, назначали председателей, иногда заместителей либо членов уездных земских управ уездными комиссарами Временного правительства. С конкретными инструкциями о реорганизации уездной администрации Временное правительство запаздывало. Назначенные по аналогии с губернскими уездные комиссары не имели в своем распоряжении никакого аппарата, а он был нужен для принятия мер в случае общественных беспорядков, возникавших то тут, то там при смене власти (НАРТ. Ф. 1246. Оп. 1. Д. 34. Л. 4).

Земские управы, городские головы в телеграммах, адресованных в Петроград в первой половине марта 1917 года, не только приветствовали Временное правительство и сообщали о создании общественных комитетов, но и просили «срочно командировать войска для поддержания порядка» в той или иной местности. В ответ на это Министерство внутренних дел предлагало им «войти в общее соглашение с командующими войсками либо местной военной властью» (ГАУО. Ф. 677. Оп. 1. Д. 23. Л. 30).

Подбирая кадры на должности уездных комиссаров для представления их на утверждение в правительство, губернские комиссары были поставлены в сложное положение. Они ощущали на себе давление общественных комитетов, сами прошли через их утверждение или одобрение. В то же время правительственные инструкции недвусмысленно указывали на председателей уездных земских управ в качестве уездных комиссаров. На этой почве возникали конфликты, образующие быстро расширяющиеся трещины между местной

администрацией Временного правительства и общественными организациями. Не случайно, спустя два-три месяца после назначения, большинство комиссаров Временного правительства было смещено со своих постов и заменено более «демократическими» представителями.

Современные исследователи, обращаясь к проблеме формирования власти в России после Февральского переворота, по-прежнему упрекают Временное правительство в отрыве от народа и выдвинутых им к жизни общественно-политических структур [1; 3]. Институт губернских и уездных комиссаров, введенный временно для исполнения административных функций власти на местах, был раскритикован и современниками, и позднейшими исследователями потому, что он не в состоянии был противостоять революционному бунту в провинции. Но это проблема не формы, а содержания власти. Сама по себе необходимость организационно-управленческих структур на местах возникла непосредственно в ходе демократических преобразований. С этой функцией государственного и муниципального управления не могли справиться ни советы, ни общественные комитеты, созданные в ходе революции. Они были представительными органами и могли выражать общественное мнение, но не осуществлять управление. Главная ошибка Временного правительства заключалась не в том, что для организации власти на местах был введен институт губернских и уездных комиссаров, а в том, что оно указало не на тех лиц, коим надлежало олицетворять новый строй. Земские служащие, заслужившие почет и уважение своим трудом «на общие пользы и нужды», отнюдь не ассоциировались в народном сознании с фигурами председателей губернских и уездных земских управ, назначенных комиссарами Временного правительства на местах. В связи с этим с самого начала революции возникли коллизии между центром и провинцией.

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 года, 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 в первые дни революции, 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» (ЦГАСО. Ф. 813. Оп. 1. Д. 21. Л. 19). Таким путем правительство попыталось контролировать процесс создания аппарата местной администрации.

Общественные исполнительные комитеты стремились взять на себя всю организацию местных правительственных учреждений и осуществлять последующее руководство ими. Свои функции и задачи в каждой губернии они определяли самостоятельно. Так, Самарский губернский Комитет народной власти объявил, что он является организатором всех местных правительственных учреждений. Для этого он «стремится к скорейшему установлению связи местных правительственных учреждений с центром, принимает на себя руководство жизнью губернии во всех отраслях, изъятых из ведения правительственных аппаратов... берет на себя распределение продовольствия, урегулирование торговли, действуя в контакте с другими правительственными и общественными учреждениями. Для выполнения этих задач Комитет народной власти организуется на началах всеобщего, прямого, равного и тайного голосования» (ЦГАСО. Ф. 813. Оп. 1. Д. 21. Л. 8). Сравнивая определенные Временным правительством весьма расплывчато полномочия губернских комиссаров и самопровозглашенные прерогативы Самарского губернского Комитета народной власти, мы отчетливо видим, что последний претендовал на приоритет в организации власти в губернии.

Еще более оригинальная ситуация сложилась в Саратовской губернии. Здесь общественный городской исполнительный комитет в течение месяца с небольшим осуществлял всю полноту власти. Поскольку губернский комиссар являлся выдвиженцем ОГИК и только благодаря его настойчивости был утвержден в должности Временным правительством, он не мог противодействовать самостоятельности и инициативе уездных общественных комитетов. Утвердив свое лидерство в городе, Саратовский ОГИК приступил к выработке системы соподчинения власти в губернии. 26–29 марта 1917 года состоялся съезд представителей уездных и городских исполнительных комитетов Саратовской губернии. Обсуждая задачи и функции комитетов, съезд выступил в качестве законотворческого органа, утвердив прерогативы местной власти на переходный период. В его резолюциях детально разработана система власти, соподчиненность всех ее структур на уровне губернии, указаны направления демократизации органов самоуправления, определен порядок выборов в общественные комитеты (ГАСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 3870. Л. 4).

Правительство в течение нескольких месяцев определяло принципы деятельности комиссаров телеграммами. В начале мая отделом по делам местных

самоуправлений был разослан на места очередной циркуляр. В нем подтверждалось, что основной обязанностью комиссара является «надзор за деятельностью правительственных учреждений и за законностью действий органов местного самоуправления». Местным властям указывалось, что так как комиссар представляет правительство, он назначается им по соглашению с комитетами общественных организаций и в своей деятельности опирается на их поддержку. Однако наиболее инициативные общественные комитеты разработали собственные инструкции по конституированию демократической власти на местах и начали действовать в соответствии с ними.

27 мая 1917 года открылся I Поволжский областной съезд исполнительных комитетов. На нем была принята резолюция «О комиссарах», где считалось необходимым «в целях усиления на местах начала твердой власти и укрепления авторитета Временного правительства создание такого положения, чтобы комиссарами правительства утверждались исключительно лишь избираемые исполнительными комитетами их председатели» (ЦГАСО. Ф. 813. Оп. 1. Д. 21. Л. 6). Другое постановление съезда определяло юридический статус исполнительных комитетов: «всемерное укрепление начал государственности, установление и осуществление твердой власти на местах, проведение в жизнь указаний и распоряжений Временного правительства, контроль за деятельностью местных самоуправлений, правительственных учреждений и должностных лиц, подготовка к выборам в Учредительное собрание, организация юридической помощи населению, культурно-просветительская деятельность» (ЦГАСО. Ф. 813. Оп. 1. Д. 21. Л. 8). Такие решения съезда создавали правовую базу для замены не только уездных, но и губернских комиссаров Временного правительства более демократическими элементами.

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 потеряло контроль за процессом развития революции на местах, не смогло их использовать для консолидации всех демократических сил.

Процесс формирования власти в сельской местности после Февраля 1917 года был сложным и противоречивым. Формы общественно-политических объединений в деревне отличались от аналогичных в городе. Это были различные крестьянские комитеты (исполнительные, земельные, продовольственные), кооперативы, земские службы, организации «Крестьянского союза» и «Союза земельных собственников», церковные приходы и сельские общины. В ходе революции возродилась община как мирская организация крестьянства. При этом она трансформировалась для выполнения функций организации

общественно-политической жизни деревни. Стремление крестьян выйти со своими проблемами за пределы своего территориального образования вызвало к жизни такие специфические формы объединения, как крестьянские съезды. На них избирали советы крестьянских депутатов, которые в соответствии с пропорциональным представительством имели самое большое число мест в губернских общественных комитетах. Губернские исполнительные комитеты в свою очередь использовали крестьянские съезды для укрепления собственных позиций в борьбе за власть.

Единообразия в образовании и деятельности исполнительных комитетов не было, хотя Временное правительство, вынужденное мириться с их существованием, попыталось включить их в систему управления на местах. Однако интересы крестьян изначально не совпадали с политикой власти по аграрному вопросу. Поэтому инициативу по созданию дополнительных органов сельского самоуправления крестьянские сходы проявили сразу после падения самодержавия. На низовые крестьянские организации пытались оказать влияние различные политические силы и организации, действовавшие в 1917 году. 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 самоуправления (ЦГАСО. Ф. 813. Оп. 1. Д. 21. Л. 48).

В марте 1917 года по инициативе крестьян в Поволжье повсеместно были созданы волостные и сельские исполнительные комитеты. Временное правительство, решившее включить волостные комитеты в систему местного управления, обязывало губернских комиссаров организовать контроль со стороны уездных комиссаров за их деятельностью. Министерство внутренних дел разослало на места инструкции о необходимости согласования действий волостных комитетов с распоряжениями губернских комиссаров Временного правительства и постановлениями губернских и уездных исполнительных комитетов (НАРТ. Ф. 1246. Оп. 1. Д. 34. Л. 185).

Для выполнения даже самых общих обязательств по организации управления в сельской местности необходимо было решить вопрос финансирования волостных комитетов. Временное правительство неоднократно дебатировало этот вопрос. Желая теснее привязать эти, часто самостоятельные, крестьянские организации к административным структурам Временного правительства на местах, часть чиновников настаивала на их государственном содержании. Однако средств Казначейства не хватало даже на финансовую поддержку губернских комитетов, которые вместе с уездными в большинстве сохранили

статус общественных организаций. Поэтому содержание не только сельских, но и волостных комитетов осуществлялось за счет системы самообложения (ГАПО. Ф. 206. Оп. 1. Д. 4. Л. 11). Такая система содержания выводила органы сельского самоуправления из системы местной администрации центральной исполнительной власти. С самого образования сельские и волостные комитеты в условиях финансовой независимости от власти могли претендовать на свободу действий. Они выбирали среди множества общественно-политических структур те, которые заявляли о поддержке крестьянских требований в революции.

Деятельность Временного правительства по созданию системы местного управления после Февраля 1917 года представляла собой дискретный процесс, который развивался и изменялся независимо от его законотворческой работы. Сформировать четкую систему соподчинения органов местной власти в стране ему не удалось. Фактически низовые комитеты проводили не правительственную, а крестьянскую политику. Крестьянские съезды 1917 года в Поволжье сыграли исключительно важную роль в регулировании взаимоотношений местной администрации Временного правительства с органами самоуправления и другими общественными организациями. Постановления губернских и уездных съездов оказывали непосредственное влияние на местную власть. Являясь наиболее представительными массовыми общественными объединениями, крестьянские съезды выступали инициаторами изменения партийно-социального состава губернской и уездной администрации Временного правительства. Они разрабатывали правила организации власти, самоуправления, аграрных отношений. На крестьянских съездах разгорались острейшие дискуссии по всем политическим вопросам, в ходе которых делегаты от крестьянских обществ противостояли организаторам от политических партий.

Анализ взаимоотношений власти и общества на местах в 1917 году подтверждает системный характер общенационального кризиса. Власть, сформированная после Февраля 1917 года, не отвечала архаичным потребностям большинства социума, она лишь стимулировала мощную инверсионную волну, которая привела страну к национальной катастрофе. Все попытки внедрить западные общедемократические принципы регулирования социальных отношений оказались неэффективными прежде всего в провинции, так как традиционные устои здесь были крепче. Советы, еще в меньшей степени способные осуществлять функции действенной государственной власти, были приспособлены большевиками для выхода из революционного кризиса.

Анализ взаимоотношений власти и общественных сил между центром и провинцией в 1917 году доказывает многовариантность революционного процесса в России. Временные исполнительные комитеты, образованные по инициативе общественных объединений, фактически являлись представительными структурами власти на местах. Временное правительство стремилось отстранить их от создания новой администрации. Это приводило

к конфликтам между центром и провинцией, усугубляло социальную нестабильность. Таким образом, множественные конфликты в период поиска оптимальных путей общественного развития порождали всеобщий хаос, перерастая в общенациональный кризис. Общедемократические принципы регулирования социальных отношений в провинции оказались неэффективными. Советы были более привлекательны для революционных потоков, так как они формировались на основе непосредственного представительства от рабочих, солдат и крестьян. Это создавало иллюзию истинно народной власти.

Литература

1. Анатомия революции. 1917 год в России: массы, партии, власть. СПб.: Глаголь, 1994. 445 с.
2. *Бэдкок Сэра*. Переписывая историю российской революции // Отечественная история. 2007. № 4. С. 103–112.
3. *Герасименко Г.А.* Народ и власть (1917 год). М.: Воскресенье, 1995. 288 с.
4. *Кабытова Н.Н.* Власть и общество российской провинции в революции 1917 года. Самара: Самарский университет, 2002. 324 с.
5. *Колоницкий Б.И.* Символы власти и борьба за власть: К изучению политической культуры Российской революции 1917 года. СПб.: Дмитрий Буланин, 2001. 350 с.
6. *Липатова Н.В.* Власть в печатном эквиваленте: образ советского лидера на страницах прессы. Ульяновск: УлГУ, 2014. 232 с.
7. Революция 1917–1918 гг. в российской провинции: сборник научных статей / отв. ред. Л.Г. Протасов. Тамбов: Изд-во ТГУ, 2008. 107 с.
8. *Рейли Д.Дж.* Политические судьбы российской губернии: 1917 год в Саратове. Саратов: Слово, 1995. 405 с.
9. *Тропов И.А.* Революция и провинция: Местная власть в России (февраль – октябрь 1917 г.). СПб.: Европейский Дом, 2011. 250 с.
10. *Щелков А.Б.* Власть в Самарской губернии в 1917 году. Самара: ПГСГА, 2014. 184 с.
11. *Юрьев А.И.* Органы власти Временного правительства и Советы рабочих и солдатских депутатов после Февральской революции 1917 года // Вестник Московского городского педагогического университета. 2014. № 3. С. 35–40.
12. *Fitzpatrick Sheila.* The Cultural front: power and culture in revolutionary Russia. New York: Cornell University, 1992. 264 p.

Literatura

1. Anatomija revoljucii. 1917 god v Rossii: massy', partii, vlast'. SPb.: Glagol', 1994. 445 s.
2. *Be'dkok Se'ra.* Perepisy'vaya istoriyu rossijskoj revoljucii // Otechestvennaya istoriya. 2007. № 4. S. 103–112.
3. *Gerasimenko G.A.* Narod i vlast' (1917 god). M.: Voskresen'e, 1995. 288 s.
4. *Kaby'tova N.N.* Vlast' i obshhestvo rossijskoj provincii v revoljucii 1917 goda. Samara: Samarskij universitet, 2002. 324 s.
5. *Koloniczkiy B.I.* Simvoly' vlasti i bor'ba za vlast': K izucheniyu politicheskoy kul'tury' Rossijskoj revoljucii 1917 goda. SPb.: Dmitrij Bulanin, 2001. 350 s.

6. *Lipatova N.V.* Vlast' v pechatnom e'kvivalente: obraz sovetskogo lidera na stranicax pressy'. Ul'yanovsk: UIGU, 2014. 232 s.
7. Revolyuciya 1917–1918 gg. v rossijskoj provincii: sbornik nauchny'x statej / otv. red. L.G. Protasov. Tambov: Izd-vo TGU, 2008. 107 s.
8. *Rejli D.Dzh.* Politicheskie sud'by' rossijskoj gubernii: 1917 god v Saratove. Saratov: Slovo, 1995. 405 s.
9. *Tropov I.A.* Revolyuciya i provinciya: Mestnaya vlast' v Rossii (fevral' – oktyabr' 1917 g.). SPb.: Evropejskij Dom, 2011. 250 s.
10. *Shhelkov A.B.* Vlast' v Samarskoj gubernii v 1917 godu. Samara: PGSGA, 2014. 184 s.
11. *Yur'ev A.I.* Organy' vlasti Vremennogo pravitel'stva i Sovety' rabochix i soldatskix deputatov posle Fevral'skoj revolyucii 1917 goda // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. 2014. № 3. S. 35–40.
12. *Fitzpatrick Sheila.* The Cultural front: power and culture in revolutionary Russia. New York: Cornell University, 1992. 264 p.

N.N. Kabytova

Structures of Local Government in the Russian Revolution of 1917

During the Great Russian revolution institutes of the government were constantly transformed. In the province this discrete process depended on a ratio of social and political forces on places. At the initiative of City Councils for the purpose of “a unification of all revolutionary forces” public executive committees which were replenished with representatives from councils of working, soldier's, and then and country deputies began to be created. Public committees not I was are constituted as representative bodies of the power, but they applied for control of process of promotion and the statement of provincial and district commissioners of Provisional government, estimated quality of their administrative decisions. Cooperation of local government and public executive committees at the beginning of the revolution demonstrates absence in the province of the peculiar “diarchy” characteristic of Petrograd.

Keywords: Provisional government; public executive committees; provincial and district commissioners; councils; thoughts; zemstvos.