

## РАЙОННЫЕ ДУМЫ 1917 ГОДА: К ВОПРОСУ О ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

П. Е. Соборнов

*Нижегородская академия МВД России*

Поступила в редакцию 11 марта 2024 г.

**Аннотация:** анализируются причины и условия процесса формирования и функционирования районных органов городского самоуправления – районных дум. Определяются результаты процесса функционирования районных дум и вопросы острой политической борьбы вокруг их формирования на этапе российских революций 1917 г. Дается оценка последствий функционирования районных дум в виде распада всей системы городского самоуправления и полной потери контроля над всей системой городского самоуправления со стороны МВД Временного правительства.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, мелкие городские единицы, районные думы, децентрализация, реформы.

**Abstract:** the reasons and conditions of the process of formation and functioning of district bodies of urban self-government – district dumas are analyzed. The results of the process of functioning of district dumas and issues of acute political struggle around their formation at the stage of the Russian revolutions of 1917 are determined. An assessment is given of the consequences of the functioning of district dumas in the form of the collapse of the entire city self-government system and the complete loss of control over the entire city self-government system by the Ministry of Internal Affairs of the Provisional Government.

**Key words:** local government, small city units, district councils, decentralization, reforms.

В процессе развития отечественных форм управления и самоуправления период, последовавший за Февральской революцией 1917 г., открывал перспективы воплощения разнообразных моделей государственного и политического устройства. Они характеризовались невиданной децентрализацией власти, связанной с передачей Всероссийским Временным правительством управленческих полномочий земским управам, председатели которых становились губернскими комиссарами правительства. При этом земские управы и городские думы подверглись в этот период невиданной демократизации, выразившейся в отмене имущественного ценза на выборах и организации выборов в органы местного самоуправления на основе всеобщего, равного и тайного голосования.

Сам процесс децентрализации системы управления в дооктябрьский период в отечественной исторической науке был поставлен сорок лет назад – в начале 1980-х гг. В своих научных статьях доцент Кубанского государственного университета А. А. Сенцов пытался вскрыть предпосылки децентрализации, связанные с процессом становления российской буржуазии в начале XX в. и процессом достижения задач капиталистического развития. Под *децентрализацией* понималась передача функций государственного управления местному аппарату и органам местного самоуправления. Ученый пришел к выводу,

что «практика государственного строительства в России отличалась от буржуазных моделей Англии, Франции, Италии и некоторых других стран чрезмерной децентрализацией, нарушением организационного единства высших и местных органов власти» [1, с. 122]. Вместе с тем, формы и проявления этой децентрализации в виде районных дум в российских городах не получили своего изучения в отечественной исторической науке. Происходило это по той причине в советский период времени, что социальный состав таких низовых органов местного самоуправления, за исключением столичного Петрограда, был неоднородным, а значит, не понятным было место многих органов городского самоуправления в концепции «двоевластия», утвердившейся в отечественной историографии на рубеже 1920–1930-х гг. В то же время по этой причине развитие низовых органов городского самоуправления не могло отразить процесс перерастания буржуазной революции в социалистическую. Да и во многих городах России в 1917 г. создание низовых органов самоуправления, в силу ограниченного количества жителей, не допускающее создания городских дум, ограничилось часто проектами организации и выборами. Между тем опыт формирования низовых органов городского общественного управления предоктябрьской России позволяет разобраться в специфике решения местных проблем города; отразить малоизученные аспекты отношений в сфере местного самоуправления; разо-

браться в особенностях реакции представителей городского населения на невиданные процессы демократизации и децентрализации системы управления после Февральской революции 1917 г.

Отсюда, *целью статьи является изучение организации и функционирования районных органов городского самоуправления – районных дум в период марта–октября 1917 г.* Постановка проблем становления низовых органов городского самоуправления – районных дум и управ началась уже в 20-х гг. XX в. На страницах ведущего исторического журнала «Пролетарская революция» начали публиковать свои воспоминания большевики – гласные районных управ Москвы и Петрограда 1917 г. Борис Волин, Михаил Владимирский об организации и деятельности этого низового звена городского самоуправления дооктябрьской России. Такое внимание к проблемам городского самоуправления 1917 г. в исторической научной публицистике двадцатых годов было связано со стремлением на примерах отразить борьбу большевиков за революцию «Районные думы города Москвы сыграли громадную историческую роль в Октябрьскую революцию. В руках большевиков еще в августе 1917 г. оказался некоторый аппарат власти, который мы использовали для закрепления завоеванных позиций» [2, с. 104]. Ценность этих воспоминаний заключается в стремлении мемуариста раскрыть взаимоотношения районных дум города с городской думой города Москвы, взаимоотношения партийных фракций районных дум, проведение выборов в районные думы города. Правда, большая часть содержания воспоминаний посвящена событиям, произошедшим после Октябрьской революции 1917 г. Основной же акцент авторы этих воспоминаний делают на описании взаимоотношений большевиков с эсерами и меньшевиками в период уже существования районных органов самоуправления в городах. Эта традиция изучения органов городского самоуправления была продолжена позднее и была обусловлена необходимостью обоснования причин Октябрьской революции 1917 г., ростом влияния большевиков среди представителей населения городов. Тезисы о росте влияния партии большевиков на муниципальном уровне обосновывались фактами роста количества голосовавших за большевиков. Публикация этих воспоминаний позволила в 1960–1980-х гг. поставить в исторической науке проблему создания муниципальной программы партии большевиков в 1917 г., но выводы о росте влияния партии большевиков среди представителей городского населения оставались прежними. Нет анализа процессов формирования низовых звеньев самоуправления в российских городах периода 1917 г. и в научных работах современного этапа.

Начало масштабным изменениям, связанным с организацией мелких городских единиц, было по-

ложено организацией совещания по реформе местного самоуправления и управления при МВД Временного правительства. Оно начало свою работу 26 марта 1917 г. с целью организации «новых правовых форм местной жизни, передавая большинство задач государственных по управлению на местах органам местного самоуправления, оставляя за государством лишь надзор за законностью действий самоуправляющихся учреждений» [3, с. 4].

Одним из первых результатов работы этого совещания стало появление 15 апреля 1917 г. Постановления Временного правительства «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях». В соответствии с этим правовым актом в населенных пунктах, где проживало не менее 150 тысяч человек, подразумевалось создание районных дум в городах. Они назывались часто городскими мелкими единицами, или участковыми городскими управлениями. Эти органы, по мысли законодателя, должны были «содействовать городскому управлению в выполнении задач городского хозяйства и управления». Структура районных дум должна быть аналогичной с Городской думой, при этом последняя должна была определять общее количество гласных районных дум, допускать этих гласных на заседание Городской думы только с правом совещательного голоса, отпускать деньги на выполнение задач органами районного городского общественного управления. На городскую же думу возлагалась задача «признания постановления Участковой думы не согласным с действующим законодательством, или противоречащим городским интересам» [4, с. 17]. Таким образом, *Временное правительство выступало за внедрение элементов жесткой централизации* в деятельность районных органов местного самоуправления в городах. Это было обусловлено тем, что уже в марте 1917 г. МВД Временного правительства столкнулось с небывалыми процессами организации на местах общественных комитетов общественных организаций, претендовавших на власть. Поэтому, если на городском уровне Временное правительство стремилось опереться на городские думы, которым нужно передать функции государственного управления, то на уровне районных дум и управ Временное правительство выступало за ограничение их полномочий. В формировании этих ограничений в деятельности органов самоуправления в городах правительству необходимо было спешить, так как именно на собраниях трудовых коллективов, стихийно организованных на территории городских окраин, начались попытки обсуждения *форм рабочего самоуправления*. Как отмечал автор «Хроник городской жизни» А. И. Коновалов в журнале «Городское дело»: «Жизнь опередила даже быстрый законодательный бег нашего правительства» [5, с. 283].

В большинстве городов перед городскими думами возникла задача выработки нормативных актов, регулирующих компетенцию районных дум и управ. В Москве было принято Положение «О районных думах», в соответствии с которым все функции низовых городских единиц могли осуществляться при посредничестве Московской городской думы. Бывший председатель Басманной районной думы города Москвы А. Шлихтер признавался в том, что «на шею районных управ висел тяжелый туго затянутый хомут эсеро-кадетской центральной Московской городской думы и управы. Буржуазное Положение «о районных думах» отводило им весьма ограниченные права самостоятельности. Одного – нельзя, другое – требует предварительной разработки вопроса в комиссии, для третьего – нужно предварительно получить согласие Временного правительства» [6, с. 181]. В *Петрограде уже 28 марта 1917 г. возникло Положение «О районных думах», подразумевавшее расширенные полномочия этих мелких городских единиц*. Авторы обзора «Организация местного самоуправления», опубликованного в ведомственном журнале «Городское дело» в марте 1917 г. констатировали: «Чего только нет, в качестве компетенции районных дум города Петрограда! Канализация, освещение, пути сообщения столицы, а ведь совершенно упускается факт того, что существо мелкой городской единицы в наиболее целесообразном исполнении городских заданий» [5, с. 284]. Районные думы столицы даже предъявили претензии на управление промышленными предприятиями.

В большинстве же провинциальных городов уже в марте 1917 г. на собраниях рабочих коллективов начали обсуждаться проекты формирования районных органов самоуправления – мелких городских единиц. Например, в Нижнем Новгороде «на промышленных предприятиях началось движение за создание органов местного, рабочего самоуправления», которое в условиях ликвидации полиции должно было взять на себя реализацию функций обеспечения безопасности. Кроме того, возникали задачи «ликвидации недостатков в продовольствии и топливе и других предметах первой необходимости. Рабочие кварталы города, находящиеся на окраинах, дворы и дома находились в запущенном антисанитарном состоянии, транспорт, бани, уличное освещение, водоснабжение и благоустройство находились в упадочном состоянии» [7, л. 1].

Огромную роль в формировании таких низовых органов городского самоуправления начинают играть представители легализованных политических партий, агитирующих за демократизацию городского самоуправления и проводящих агитацию за созыв Учредительного собрания. Временное правительство, безусловно, отклоняло любые предложения о финан-

сировании из казны такой партийной агитации, но запретить деятельность политических партий, стремящихся использовать *создаваемые районные думы и управы, в качестве трибуны своего влияния среди рабочих городских заводов и фабрик* не могло. Ведь такой запрет противоречил бы демократизации как основной политической ценности Февральской революции. Например, в городе Нижнем Новгороде первой возникла Канавинская районная дума. Один из членов милицейской комиссии Канавинской районной думы Е. Г. Решин вспоминал: «Районная дума должна была состоять из гласных, выборных представителей от рабочих заводов и фабрик, революционных партий, профсоюзов и национальных меньшинств, а собрания проходили в “Царском павильоне” и в железнодорожном училище» [там же, л. 2]. Местом сосредоточения районной думы и управы становились здания бывших полицейских (теперь – милицеских частей) городов.

Таким образом, с самого начала своего существования районные думы становилась ареной острой политической борьбы между представителями разнообразных политических партий, количество которых резко увеличилось после Февральской революции 1917 г. Перед представителями различных политических партий возникала задача развертывания пропагандистских мероприятий, которые должны были способствовать становлению представлений о необходимости создания этих мелких городских единиц – районных дум и управ. Достаточно большими тиражами были опубликованы работы Евгения Алексеевича Звягинцева (1869–1945 гг.) «Как нужно преобразовать наши городские думы и управы», имевшего большой опыт работы в системе образовательных учреждений земских управ, Михаила Даринского «О городском самоуправлении» и приват-доцента Московского университета Виктора Владиславовича Погосского «Местное самоуправление на демократических началах». Эти работы внесли большой вклад в популяризацию низовых органов городского самоуправления в российском обществе. В обоснование необходимости создания районных дум и управ приводились следующие аргументы: 1) местные нужды являются простейшими и «удовлетворение их не представляет большого труда и большей сложности»; 2) местное население в границах дореволюционных городских полицейских участков лучше информировано о местных проблемах района в границах старого полицейского участка города; 3) после ликвидации полиции и ликвидации полицейских участков на районные думы и управы должны быть возложены их полномочия [8, с. 18]; 4) городские думы не в состоянии отвечать за все проблемы местного самоуправления; 5) представители районных дум не должны тратить время на

сношения с центральными органами самоуправления, а быстро разрешить все местные нужды [9, с. 27].

Организация районных дум и управ в городах была связана с организацией и проведением выборов. Причем подготовка этих выборов начиналась в соответствии с нормативным документам, которые были не согласованы с центральными городскими думами губернских городов. Огромную роль в разработке нормативных документов, регламентирующих проведение таких несогласованных выборов в районные думы городов, играли местные комитеты общественных организаций. Выборы в районные думы прошли в апреле 1917 г. на основе всеобщего, равного и тайного избирательного права. Во многих городах к выборам было допущено свыше 65 % городского населения, но при этом выборы в ряде городов России признаны «самочинными», так как проводились они не по нормативным документам Временного правительства и положениям центральных городских дум, а по самостоятельно созданным положениям. «Самочинными» были названы выборы во Пскове, Томске и Барнауле. В результате проведенных выборов ведущими политическими партиями в районных думах становились партия эсеров и РСДРП. Только в одном Петрограде на апрельских выборах конституционные демократы не смогли сформировать уверенного большинства ни в одной районной думе. И. В. Сталин, участвующий от большевиков в проведении муниципальных выборов, писал: «Кадеты оказались разбиты на голову, они не получили в распоряжение ни одной районной думы, в то время как еще не так давно Петроград считался «вотчиной» кадетов» [10, с. 27].

Представители партии социалистов-революционеров и социал-демократов (меньшевиков и большевиков) сформировали большинство во многих районных думах. Представители этих политических партий «вступили в трения с центральной городской думой вследствие того, что вмешательство районных дум грозит нарушению рациональной работы городских предприятий». Один из депутатов IV Государственной думы от Конституционно-демократической партии Дмитрий Дмитриевич Протопопов в своей статье «К реформе местного самоуправления» констатировал: «Возникло течение в пользу немедленных выборов в районные думы и придания последним широких и разнообразных функций. В Петрограде дошли до неразумной мысли представить участковым управлениям пути сообщения, освещение, технический и строительный надзор, жилищный надзор и другие дела, могущие поручаться лишь центральным городским управлениям» [11, с. 261]. Члены районных управ по причине низкого уровня квалификации и образования пытались быстро разрешить местные проблемы, связанные с содержанием канализационных труб. Например, сотрудники одной из районных

управ Петрограда «на каком-то участке не придумали ничего лучшего, как прочищать керамические канализационные трубы путем проламывания в них отверстий» [там же].

На выборах в районные думы провинциальных городов уже в мае 1917 г. начали побеждать представители партии большевиков. Члены районных дум начали брать на себя задачи улучшения продовольственного снабжения населения, упорядочения торговли в общественных местах – «Канавинская районная дума была избрана населением района еще до издания Временных правил от 15 апреля 1917 г. и наметила широкую программу работ, направленных на удовлетворение нужд и потребностей демократического населения Канавина. Были предприняты меры по урегулированию торговли на базаре, борьбе с повышением цен на продукты первой необходимости» [12, с. 26]. Все эти меры районной думы порождали жалобы в Нижегородскую городскую думу на Канавинскую районную думу города. Одна из жалоб поступила 7 сентября 1917 г. от домовладельцев и торговцев, «стремящихся доказать ненужность существования Канавинской районной думы». Последние ссылались на факт того, что само создание районной думы было незаконным. Ведь в соответствии с Постановлением Временного правительства «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» от 15 апреля 1917 г. для организации районных дум требовалось наличие не менее чем 150-тысячного населения. По той причине, что в Нижнем Новгороде проживало 144 тысячи человек, авторы жалобы требовали распустить Канавинскую районную думу и признать выборы в нее незаконными. На заседании центральной Нижегородской городской думы, которое состоялось 9 сентября 1917 г., в удовлетворении жалобы на действия Канавинской районной думы было отказано. Было признано важным сохранить Канавинскую районную думу «в интересах населения заречной части Нижнего Новгорода по причине удаленности заречной части от города и отсутствия ранней весной и поздней осенью переправы по реке Оке, когда мост разведен» [там же]. При отсутствии районной думы, как посчитали депутаты городской думы, огромный Канавинский район с населением в 23 400 человек мог остаться без всякого управления в условиях ликвидации Канавинской полиции города еще в марте 1917 г. Более того, один из руководителей фракции конституционных демократов в центральной Нижегородской городской думе, издатель газеты «Нижегородский листок» Евсей Маркович Ещин (1865–1936) предложил признать опыт Канавинской районной думы по разрешению проблем населения в качестве положительного и требующего распространения на все части (районы) Нижнего Новгорода. Он предло-



жил «рекомендовать городской управе подробно разработать вопрос об учреждении в Нижнем Новгороде районных дум и представить доклад об этом на заседание городской думы» [там же].

Межпартийные разногласия сохранялись и осенью–зимой 1917 г. в районных органах местного самоуправления. Районные думы в городах (Петрограде и Москве) начинали предъявлять претензии на управление предприятиями, находящимися в районах города, – «требовательность низших городских служащих безмерно возрастает на столько, что они быстро разваливают городское хозяйство одним превращением городских предприятий в независимые от единой городской кассы учреждений». Большинство большевиков – гласных районных дум и управ на заседаниях пытались выступать с речами об «углублении революции», в то время как разрешение проблем городского хозяйства в условиях острых межпартийных разногласий переставало быть предметом деятельности большинства гласных – большевиков.

В результате можно прийти к следующим выводам:

– невиданный в отечественной истории процесс децентрализации органов местного самоуправления, выраженный в районных думах и управах, обернулся обострением межпартийных конфликтов в период, предшествующий Октябрьской революции 1917 г.;

– процесс большевизации органов местного самоуправления, в отличие от процесса большевизации советов, начался уже во время первой избирательной кампании апреля–мая 1917 г. К причине достаточно ранних процессов большевизации низовых органов местного самоуправления относилось стремление большевистских фракций перейти к разрешению острейших продовольственных и санитарных проблем, а также проблем благоустройства;

– большевистские фракции в районных думах многих городов в своем развитии на первом этапе (марта–октября 1917 г.) стремились распространить сферу деятельности нижних мелких городских единиц на многие сферы жизни, даже ценой нарушения законодательных актов Временного правительства. После Октябрьской революции 1917 г. районные думы и управы, руководимые большевистскими фракциями, в условиях повсеместной организации советов на городах уже не представляли для большевиков ценности. В этом можно увидеть тенденцию в

развитии взглядов на низовые органы городского самоуправления;

– обострение межпартийных конфликтов внутри органов местного самоуправления оказало воздействие на тот факт, что низовые органы местного самоуправления – районные думы и районные управы – не смогли стать альтернативой власти Советов рабочих депутатов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Сенцов А. А. Децентрализация управления в России накануне Октябрьской революции / А. А. Сенцов // Советское государство и право. – 1981. – № 7. – С. 117–123.
2. Волин Б. Вокруг Московской думы / Б. Волин // Пролетарская революция : исторический журнал Истпарта. – 1922. – № 6. – С. 98–106.
3. Тоцкий Н. М. Реформа городского самоуправления / Н. М. Троцкий. – Петроград : Акционерное общество «Муравей», 1917. – 31 с.
4. Постановление Временного правительства «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» от 15 апреля 1917 года. – Петроград : Типография МВД, 1917. – 45 с.
5. Организация городского самоуправления // Городское дело. – 1917. – № 7 (апрель). – С. 282–286.
6. Шлихтер А. Памятные дни в Москве / А. Шлихтер // Пролетарская революция : исторический журнал Истпарта. – 1922. – № 10. – С. 172–213.
7. Государственный общественно-политический архив Нижегородской области. – Ф. 244. – Оп. 2. – Д. 907. Решин Е. Г. Воспоминания о работе Канавинской районной думы 1917 года. – 11 л.
8. Звягинцев Е. А. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы / Е. А. Звягинцев. – М. : За друга, 1917. – 40 с.
9. Даринский М. О городском самоуправлении / М. Даринский. – М. : Московское издательство, 1917. – 24 с.
10. Сталин И. В. К муниципальной программе / И. В. Сталин // Сочинения : в 18 т. Т. 3. Март–октябрь 1917. – М. : ОГИЗ, 1946. – С. 66–95.
11. Протопопов Д. Д. К реформе местного управления / Д. Д. Протопопов // Городское дело. – 1917. – № 7 (апрель). – С. 258–264.
12. Центральный архив Нижегородской области. – Ф. 27. – Оп. 1. – Д. 3. Протоколы заседаний Нижегородской городской думы и материалы к ним за сентябрь 1917 года. – 128 л.

Нижегородская академия МВД России

Соборнов П. Е., кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права

E-mail: sobornovpavel@inbox.ru

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Sobornov P. E., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law

E-mail: sobornovpavel@inbox.ru