

УДК 93/94

doi: 10.21685/2072-3024-2025-2-3

Задачи органов земского самоуправления (март – октябрь 1917 г.) и пути их решения

П. Е. Соборнов

Нижегородская академия Министерства внутренних дел
Российской Федерации, Нижний Новгород, Россия

sobornovpavel@inbox.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* В условиях необходимости вовлечения граждан в решение проблем местного самоуправления возникает необходимость изучения опыта разрешения задач земскими управами как органами местного самоуправления на этапе российской революции 1917 г. Дается оценка проявлений и последствий невиданной реорганизации земских управ в виде обострения межпартийных разногласий и невозможности реализации огромного количества задач, которые были возложены государством на органы земского самоуправления. Цель работы – изучение проявлений и результатов процесса реформирования земского самоуправления в революционной России. *Материалы и методы.* Реализация исследовательских задач была достигнута на основе использования статей журнала «Земское дело», который выпускался под редакцией выдающихся теоретиков и практиков местного самоуправления дореволюционной России – Бориса Борисовича Веселовского (1880–1954) и Дмитрия Дмитриевича Протопопова (1865–1934) в Санкт-Петербурге (Петрограде) в 1909–1918 гг. Методологический потенциал включает сравнительно исторический метод, применение которого позволяет сопоставить способы разрешения земскими управами различных задач. *Результаты.* Дана оценка проявлений и последствий невиданной реорганизации земских управ в виде обострения межпартийных разногласий и невозможности реализации огромного количества задач, которые были возложены государством на органы земского самоуправления на одном из переломных этапов в истории российской государственности. *Выводы.* Изучение процесса реформирования земского самоуправления в революционной России позволяет уяснить факты невозможности превращения земских управ в полноценные органы государственной власти на местах, что изначально планировалось. Автор пришел к заключению о том, что проекты самого Временного правительства по превращению земств в школы местного самоуправления в российской провинции не нашли своей реализации как по причине слабого интереса к проблемам самоуправления в российском обществе, выраженного в нараставшей апатии, так и по причине острых социально-классовых разногласий, возникавших при обсуждении любых проблем местной жизни.

Ключевые слова: местное самоуправление, земские управы, Временное правительство, децентрализация, реформы

Для цитирования: Соборнов П. Е. Задачи органов земского самоуправления (март – октябрь 1917 г.) и пути их решения // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2025. № 2. С. 33–41. doi: 10.21685/2072-3024-2025-2-3

Tasks of zemsky self-government bodies (March – October 1917) and ways to solve them

P.E. Sobornov

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Nizhny Novgorod, Russia
sobornovpavel@inbox.ru

Abstract. *Background.* In the context of the need to involve citizens in solving the problems of local self-government, there is a need to study the experience of solving problems by zemstvo councils, how local governments at the stage of the Russian revolution of 1917. An assessment is given of the manifestations and consequences of the unprecedented reorganization of zemstvo councils in the form of an exacerbation of inter-party disagreements and the impossibility of implementing a huge number of tasks that were assigned by the state to zemstvo self-government bodies. The purpose of the work is to study the manifestations and results of the process of reforming zemstvo self-government in revolutionary Russia. *Materials and methods.* The implementation of research tasks was achieved on the basis of the use of articles of the journal “Zemskoe Delo” which was published under the editorship of prominent theorists and practitioners of local self-government of pre-revolutionary Russia – Boris Borisovich Veselovsky (1880–1954) and Dmitry Dmitrievich Protopopov (1865–1934) in St. Petersburg (Petrograd) in 1909–1918. Methodological potential includes: a relatively historical method, the use of which allows you to compare the methods of resolving various tasks by zemstvo administrations. *Conclusions.* An assessment is given of the manifestations and consequences of the unprecedented reorganization of zemstvo administrations in the form of aggravation of inter-party disagreements and the impossibility of implementing a huge number of tasks that were assigned by the state to the zemstvo self-government bodies at one of the turning points in the history of Russian statehood. The study of the process of reforming zemstvo self-government in revolutionary Russia makes it possible to understand the facts of the impossibility of turning zemstvo administrations into full-fledged local government bodies, which was originally planned. The author concluded that the projects of the Provisional Government itself to turn zemstvos into schools of local self-government in the Russian province did not find their implementation, both because of the weak interest in the problems of self-government in Russian society, expressed in the growing apathy, and because of acute social class disagreements that arose when discussing any problems of local life.

Keywords: local government, zemstvo councils, Provisional government, decentralization, reforms

For citation: Sobornov P.E. Tasks of zemsky self-government bodies (March – October 1917) and ways to solve them. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Gumanitarnye nauki = University proceedings. Volga region. Humanities.* 2025;(2):33–41. (In Russ.). doi: 10.21685/2072-3024-2025-2-3

Введение

В процессе развития органов местного самоуправления – губернских и уездных земских управ, созданных в результате Земской реформы 1864 г., особое значение имеет период Великой русской революции 1917 г. Значение этого периода в истории органов местного самоуправления заключалось в беспрецедентном «переустройстве всего местного самоуправления на широких демократических началах». Под ним понималось распространение на земства всеобщего избирательного права, организация низового уровня местного самоуправления – мелкой земской единицы – волостного земства и при-

влечение Министерства внутренних дел Временного правительства к работам совещания по реформе местного самоуправления и самоуправления крупнейших ученых в сфере муниципального права, земских и общественных деятелей. Материалы этого совещания, организованного Всероссийским Временным правительством в 1917 г., подвергались изучению с позиций разоблачения антинародной политики Временного правительства, которая должна была выражаться в сохранении всего аппарата царского самодержавия, в том числе и органов местного самоуправления. «Совещание по реформе местного самоуправления МВД Временного правительства стремилось как можно меньше вносить изменения в царскую систему местных органов. А если и вносило изменения, то такие, которые имели своей целью приспособить местный аппарат в интересах буржуазного государства» [1, с. 63].

Между тем анализ исторических источников мемуарного характера по истории проведения реформ местных органов государственной власти 1917 г. показывает, что, например, в вопросе об организации милиции Временное правительство «шло на поводу у собраний комиссаров в лучшем случае, или на поводу у органов местного самоуправления и издавало совершенно автоматически в виде закона то, что ему преподносилось органами местного самоуправления» [2, с. 160]. Отсюда целью данной статьи является изучение проявлений и результатов процесса реформирования земского самоуправления в революционной России.

Необходимость изучения Земской реформы Временного правительства обусловлена потребностью разобраться в причинах и условиях и степени несостоятельности земских управ как альтернатив советской системы государственного управления на местах, утвердившейся в России в период Гражданской войны. Теоретики и практики невиданной реформы земских управ непосредственно увязывали эту реформу с перспективами «создать опору здоровым государственным элементам страны в вихре налетевшей анархической разрухи» [3, с. 1].

Материалы и методы

Важнейшими историческими источниками, позволяющими понять сущность Земской реформы Временного правительства, являются статьи ученых, государственных и общественных деятелей, опубликованные на страницах одного из ведущих журналов дореволюционной России, освещающих земские вопросы деятельность органов земского самоуправления на губернском и уездном уровне власти на историческом этапе Великой русской революции 1917 г. Этот журнал назывался «Земское дело» и выпускался под редакцией выдающихся теоретиков и практиков местного самоуправления дореволюционной России – Бориса Борисовича Веселовского (1880–1954) и Дмитрия Дмитриевича Протопопова (1865–1934) в Санкт-Петербурге (Петрограде) в 1909–1918 гг. Авторы публикаций в этом журнале в период Русской революции 1917 г. стояли на позициях Временного правительства, поэтому их аргументы, являясь частью официальных идей государства этого периода, доносят до нас смысл и значение мер, проводимых Временным правительством на уровне местного самоуправления. Таким образом, возникает возможность изучения процесса проведения реформы Временного правитель-

ства в сфере местного самоуправления, ведь журнал выходил на протяжении всего революционного периода два раза в месяц.

Результаты

Февральская революция 1917 г. в одной из передовых статей журнала была оценена в качестве, безусловно, прогрессивного явления в истории российских органов самоуправления, так как «страна вырвалась из давивших ее тисков, а преобразование местного самоуправления на широких демократических началах станет школой политического воспитания свободных российских граждан». Более того, органы земского самоуправления воспринимались теперь в качестве альтернативных органов властным структурам «старого порядка», которым в силу полувекового хозяйственного опыта должны были без административных ограничений принадлежать все функции не только местного, но и государственного самоуправления в российской провинции. В одной из передовых статей – «Самоуправление на рубеже новой жизни» – Б. Б. Веселовский писал: «Земским управам должна принадлежать вся полнота власти на местах, при этом они не должны быть только какими-то хозяйственными организациями» [4, с. 203]. По той причине, что функции земских управ должны были охватывать собой регулирование всей местной жизни, предполагалось создание министерства самоуправления, при этом предполагалось, что министр местного самоуправления должен был назначаться «из числа кандидатов, намеченных земствами и городами».

Огромное внимание уделялось восприятию именно британского опыта местного самоуправления, который подразумевал установление законов народом, «избирающим своих представителей в парламент, покоящийся на всеобщем избирательном праве и посредством полного подчинения центральной власти парламенту и полного отделения административной и судебной власти». Среди очередных задач обновленной революцией земских управ мыслились следующие: «Организация земствами и городами милиции для поддержания порядка и выполнения всех дел, которые необходимы на местах для населения, а также организация продовольственного дела и работы по устроению тыла». Достичь решения этих задач планировалось посредством расширения состава земских управ представителями широких слоев населения и волостных земских управ и районных дум в городах.

Решение всех этих задач предполагалось осуществлять в обстановке низкого уровня развития образования и просвещения российской провинции, отсюда на земские управы была возложена дополнительная задача – «ознакомить население с программой нового правительства, популярно объяснить программу нового правительства, призвать население к его поддержке, объяснить задачи Учредительного собрания и недопустимость самовольных и самоуправных выступлений, а также каких-либо насилий над лицами и имуществом» [5, с. 267]. Даже допускалось проведение лекций представителями политических партий, к которым предъявлялось требование – «спокойное изложение вопросов, отсутствие партийного задора и всемерный призыв населения к покойному отношению при разрешении наболевших вопросов» [5, с. 268]. Это означало, что к представителям политических партий предъявлялось требование воздерживаться от разжигания социально-классовой ненависти,

призывов к аграрным беспорядкам и, как видно из содержания программ, конспектов лекций, бесед, требовалось раскрывать бесправное положение русского народа при старом режиме и давать характеристику старой власти и роли Временного правительства в демократизации общественной жизни в России.

Следующей, не менее важной задачей земских управ как органов местного самоуправления было развитие школьного образования в условиях участия России в Первой мировой войне, оказавшей огромное воздействие на замедление открытия новых школ, сокращение продолжительности учебного года в связи «с возросшей ценностью детского труда ранней весной и поздней осенью в крестьянском хозяйстве, перепрофилированием школ под госпитали и лазареты для раненых и призывом опытных учителей на военную службу» [6, с. 316]. Предполагалось в новых земских школах преодолеть «существующую десятилетиями казенную регламентацию министерством народного просвещения средней школы и преодолеть бюрократические начала в земской школе». Этот процесс ведомственной регламентации средней школы выражался в разработке примерных программ и учебников по всем учебным дисциплинам в дореволюционной русской школе, которые контролировались громадным количеством инспекторов и директоров народных училищ. После же Февральской революции на земства были возложены задачи подготовки учителей и развития сети педагогических институтов, организация и проведение учительских съездов со всесторонним обсуждением проблем развития образования, увеличение продолжительности школьного курса до 4–5 лет. Среди первоочередных мер планировалось упразднить надзирающие за образованием училищные советы и институт инспекторов народных училищ.

Началом реализации этой многогранной программы демократизации различных сторон общественной жизни, начатой земскими управами в российской провинции, стала реализация Правил «О производстве выборов губернских и уездных земских гласных», утвержденных Временным правительством 21 мая 1917 г., в части, касающейся проведения выборов с отменой имущественного ценза и допуска к голосованию всех взрослых граждан новой, «обновленной России». Во многих населенных местах страны население не воспринимало необходимость собственной самоорганизации в земские единицы: «Далеко не везде обошлось без трений, не всюду новый состав земских управ оказался удачным, в некоторых местах резко проявилась нетерпимость и понимание земских дел, как дел сословных – крестьянских». В провинции случались факты полного игнорирования местного самоуправления, апатии населения и его незаинтересованности в создании обновленных органов местного самоуправления. Как писал один из выдающихся земских публицистов Борис Борисович Веселовский в статье «Накануне обновления земства», «местами, к сожалению, имели место факты непонимания населением земских идей, земского дела и факты отрицательного огульного отношения к третьему элементу земства» [7, с. 363]. Важную роль в развитии таких настроений играла просветительская деятельность разнообразных партийных активистов, пользующихся отменой цензурных ограничений для пропаганды своих взглядов. Среди мер по преодолению таких настроений называлась организация лекций земских управ по деревням на современные

политические темы, в частности по вопросам самоуправления, экономии и бережливости, развития земского движения и форм самоорганизации граждан. Как показывает анализ публикаций журнала, губернские и уездные земские управы, подвергнувшиеся невиданной реорганизации за 50 лет своего существования, столкнулись с рядом серьезных противоречий уже к концу лета 1917 г.:

– в результате демократизации составов управ были избраны на основе множества демагогических приемов «неопытные лица, призванные вести дела земств»;

– широкая разъяснительная работа в российской провинции, проектируемой земскими управами, сводилась к политической активности активистов политических партий, не ставящих перед собой широких задач просвещения;

– нарастал «обывательский индифферентизм и невежество», что нашло свое отражение в нарастании недоверия представителей крестьянства к представителям земской интеллигенции. «Интеллигенция заподозрена ныне широкими массами, как прежде она находилась под подозрением со стороны цензовой части общества и правительства». Речь идет о нарастании противоречий крестьянства и представителей земской интеллигенции, выразившихся в потере интереса крестьян к деятельности земских управ, занимающихся «политикой», а не содействием решению острейших крестьянских вопросов.

Дальнейший процесс децентрализации земского самоуправления был связан с выделением из состава земских управ 43 крупнейших по количеству жителей губернских городов в губернские земские единицы и уездных городов с населением от 50 тыс. жителей в самостоятельные уездные земские единицы. В системе административного деления России, в соответствии с Постановлением Временного правительства от 21 мая 1917 г. «О производстве выборов губернских и земских гласных», появилось 36 губернских и 14 уездных городов. Губернские и уездные земские управы были лишены доходов. «Земства вынуждены будут сократить значительную часть своих расходов в ущерб планомерному развитию своего хозяйства, либо изыскать новые источники доходов путем повышения обложения недвижимых имуществ» [8, с. 407]. Учитывая тот факт, что ранее губерния присваивала себе доходы города, располагающегося на территории губернии, в новых условиях произошло увеличение налогов, вызванное потерей доходов с городской недвижимости. Все попытки органов местного самоуправления создавать комиссии из представителей земских управ и городских дум для разрешения финансовых конфликтов не приводили к планомерному выделению городов, и «порядок прекращения взаимоотношений земств и городов устанавливался министром внутренних дел по соглашению с министром финансов».

Заключение

Не оправдались надежды и на организацию охраны общественной безопасности и порядка. Ведь губернские и уездные земские управы не смогли справиться с совершенно новой задачей организации милиции по следующим причинам:

– после обновления земских управ посредством введения всеобщего избирательного права в их составе оказались представители крестьянского

населения. Крестьяне на заседаниях земских управ разного уровня часто стремились решить «земельный вопрос захватным путем, в атмосфере безграничного “правотворчества снизу”». Крестьяне никак не были заинтересованы «в твердом направлении делу упрочения административной власти земства»;

– уровень грамотности крестьянства оставался крайне низким, что нашло свое отражение в том факте, что «земская милиция представляла собой самую серьезную угрозу личной и общественной безопасности, не имела явного представления о своих обязанностях и была совершенно безответственна, что не могло, конечно, не вносить разложения». Используя низкий уровень подготовки милиционеров к несению обязанностей, на местах, в российской провинции начался процесс создания самоуправных комитетов общественных организаций, которые и присваивали себе функции милиции, занимаясь самовольными арестами, «заставляя порой обывателя вздохнуть по старой полиции» [9, с. 470];

– представители мелких земских единиц – волостных земских управ, созданных после Февральской революции 1917 г., не только не пресекали учащающихся погромов, происходящих в условиях бездействия земской милиции, но и сами устраивали погромы «при помощи и благословения должностных лиц волости».

Некий итог существованию земского самоуправления революционного периода был подведен на Демократическом совещании в сентябре 1917 г. Констатировалось следующее: земские управы не могли стать полноценными органами государственной власти на местах, что изначально планировалось.

Такое положение имело место быть, так как:

– крестьянские массы с недоверием относились к интеллигенции, представители которой работали в земских структурах;

– избранные в земские управы на основе всеобщего избирательного права оказались неподготовленными к решению административно-хозяйственных задач в российской провинции;

– проекты самого Временного правительства по превращению земств в школы местного самоуправления в российской провинции не нашли своей реализации как по причине слабого интереса к проблемам самоуправления в российском обществе, выраженного в нарастающей апатии, так и по причине острых социально-классовых разногласий, возникавших при обсуждении любых проблем местной жизни;

– заседания земских управ часто заканчивались абсолютно бесплодными межпартийными дискуссиями социалистов-революционеров и большевиков по вопросам захвата власти в Петрограде 25–26 октября 1917 г. и реализации в этот период Постановлений Временного правительства.

Список литературы

1. Баранов Е. П. Подготовка реформы местных органов управления и самоуправления в 1917 г. // Вестник Московского университета. Серия XI: Право. 1975. № 3. С. 63–67.
2. Кельсон З. Милиция Временного правительства. Воспоминания. Глава III // Былое: журнал, посвященный истории освободительного движения. 1925. № 2 (30). С. 160–197.

3. Веселовский Б. Земство в 1917 г. // Земское дело: журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. 1918. № 1. С. 1–9.
4. Веселовский Б. Б. Самоуправление на рубеже новой жизни // Земское дело: журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. 1917. № 5-6. С. 203–205.
5. Медынский Е. Лекции в деревне о текущих событиях и ближайших задачах // Земское дело: журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. 1917. № 7. С. 267–269.
6. Звягинцев Е. Обновленное земство о школьном начальном образовании // Земское дело: журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. 1917. № 8. С. 316–321.
7. Веселовский Б. Б. Накануне обновления земства // Земское дело: журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. 1917. № 9-10. С. 363–365.
8. О выделении городов из состава земств: Из объяснительной записки МВД Временного правительства к проекту о выделении городов // Земское дело: журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. 1917. № 17-18. С. 407–413.
9. П. В. Земство и милиция // Земское дело: журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. 1917. № 23-24. С. 467–470.

References

1. Baranov E.P. Preparation of the reform of local government and self-government in 1917. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya XI: Pravo = Bulletin of Moscow University. Series 11: Law*. 1975;(3):63–67. (In Russ.)
2. Kel'son Z. Militia of the Provisional Government. Memories. Chapter 3. *Byloe: zhurnal, posvyashchenny istorii osvoboditel'nogo dvizheniya = Past: a magazine dedicated to the history of the liberation movement*. 1925;(2):160–197. (In Russ.)
3. Veselovskiy B. Zemstvo in 1917. *Zemskoe delo: zhurnal dlya razrabotki zemskikh voprosov i vsestoronnego osveshcheniya deyatel'nosti i nuzhd zemskogo samoupravleniya v Rossii = Zemskoe delo: a journal for the development of zemstvo issues and comprehensive coverage of the activities and needs of zemstvo self-government in Russia*. 1918;(1):1–9. (In Russ.)
4. Veselovskiy B.B. Self-government on the threshold of a new life. *Zemskoe delo: zhurnal dlya razrabotki zemskikh voprosov i vsestoronnego osveshcheniya deyatel'nosti i nuzhd zemskogo samoupravleniya v Rossii = Zemskoe delo: a journal for the development of zemstvo issues and comprehensive coverage of the activities and needs of zemstvo self-government in Russia*. 1917;(5-6):203–205. (In Russ.)
5. Medynskiy E. Lectures in the village on current events and immediate tasks. *Zemskoe delo: zhurnal dlya razrabotki zemskikh voprosov i vsestoronnego osveshcheniya deyatel'nosti i nuzhd zemskogo samoupravleniya v Rossii = Zemskoe delo: a journal for the development of zemstvo issues and comprehensive coverage of the activities and needs of zemstvo self-government in Russia*. 1917;(7):267–269. (In Russ.)
6. Zvyagintsev E. Updated Zemstvo on primary school education. *Zemskoe delo: zhurnal dlya razrabotki zemskikh voprosov i vsestoronnego osveshcheniya deyatel'nosti i nuzhd zemskogo samoupravleniya v Rossii = Zemskoe delo: a journal for the development of zemstvo issues and comprehensive coverage of the activities and needs of zemstvo self-government in Russia*. 1917;(8):316–321. (In Russ.)
7. Veselovskiy B.B. On the eve of the renewal of the zemstvo. *Zemskoe delo: zhurnal dlya razrabotki zemskikh voprosov i vsestoronnego osveshcheniya deyatel'nosti i nuzhd zemskogo samoupravleniya v Rossii = Zemskoe delo: a journal for the development of zemstvo issues and comprehensive coverage of the activities and needs of zemstvo self-government in Russia*. 1917;(9-10):363–365. (In Russ.)

8. On the allocation of cities from the zemstvos: From the explanatory note of the Ministry of Internal Affairs of the Provisional Government to the project on the allocation of cities. *Zemskoe delo: zhurnal dlya razrabotki zemskikh voprosov i vsestoronnego osveshcheniya deyatel'nosti i nuzhd zemskogo samoupravleniya v Rossii = Zemskoe delo: a journal for the development of zemstvo issues and comprehensive coverage of the activities and needs of zemstvo self-government in Russia*. 1917;(17-18):407–413. (In Russ.)
9. P. V. Zemstvo and militsiya. *Zemskoe delo: zhurnal dlya razrabotki zemskikh voprosov i vsestoronnego osveshcheniya deyatel'nosti i nuzhd zemskogo samoupravleniya v Rossii = Zemskoe delo: a journal for the development of zemstvo issues and comprehensive coverage of the activities and needs of zemstvo self-government in Russia*. 1917;(23-24):467–470. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Павел Евгеньевич Соборнов

кандидат исторических наук,
доцент, доцент кафедры теории
и истории государства и права,
Нижегородская академия
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
(Россия, г. Нижний Новгород,
Анкудиновское шоссе, 3)

E-mail: sobornovpavel@inbox.ru

Pavel E. Sobornov

Candidate of historical sciences,
associate professor, associate professor
of the sub-department of theory and
history of state and law, Nizhny
Novgorod Academy of the Ministry
of Internal Affairs of Russia
(3 Ankudinovskoye highway,
Nizhny Novgorod, Russia)

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов / The author declares no conflicts of interests.

Поступила в редакцию / Received 09.01.2025

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 13.02.2025

Принята к публикации / Accepted 22.03.2025