

# РЕФОРМА ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА (ПЕРВЫЙ ЭТАП — ВЕСНА 1917 Г., НА МАТЕРИАЛАХ ВОЛОГОДСКОЙ ГУБЕРНИИ)

## REFORM OF THE ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT OF THE PROVISIONAL GOVERNMENT (THE FIRST STAGE — THE SPRING OF 1917, THE MATERIALS VOLOGDA PROVINCE)

*G. Tikhomirova*

*Summary.* The article discusses issues related to the use of the process of reforming Zemsky self-government by the Provisional Government. Based on the analysis of historical sources and scientific literature, the specificity of the first stage of the ongoing reforms is shown, which was noted by the restructuring of the administration of provincial and district zemstvos.

*Keywords:* History of Russia at the beginning of the 20th century, zemstvo, provincial zemstvo government, district zemstvo government, Provisional government, councils, delegate.

*Тихомирова Галина Владимировна*

*К.и.н., доцент, Вологодский институт права и экономики ФСИИ России  
galikt@mail.ru*

*Аннотация.* В статье рассмотрены вопросы, связанные с использованием с процессом реформирования земского самоуправления Временным правительством. На основе анализа исторических источников и научной литературы показана специфика первого этапа проводимых реформ, который был отмечен перестройкой управления губернскими и уездными земствами.

*Ключевые слова:* История России начала XX века, земства, губернская земская управа, уездная земская управа, Временное правительство, советы, гласные.

**Р**еформа местного самоуправления Временного правительства рассматривается в отечественной историографии, как предоставившая земствам максимально широкие полномочия. В ходе комплекса мероприятий по изменению системы местного самоуправления, новое правительство видело в земских учреждениях и земских кадрах, как свою твердую опору на местах. И это закономерно, ведь оно имело сходный с земствами социальный и партийный состав. Из 12 членов первого состава Временного правительства, большинство составляли кадеты и октябристы, в деятельности земских учреждений ранее принимали участие не менее половины (И. В. Годнев, В. Н. Львов, А. И. Шингарев и др.) в том числе и председатель правительства князь Г. Е. Львов.

Возрастание политической роли земств ознаменовалось телеграфным циркуляром Г. Е. Львова от 5 марта 1917 г. о назначении губернскими и уездными правительственными комиссарами председателей земских управ без какой-либо дополнительной процедуры оформления нового состояния и передаче в их руки всей полноты власти на местах.

Эта телеграмма была получена в Вологде 6 марта 1917 г. и вызвала бурное обсуждение на заседании Вре-

менного губернского комитета — его члены говорили «о невозможности заменить организовавшийся комитет единоличной властью». Как видно из протокола, они выступали вовсе не против самого председателя губернской земской управы, а стремились отстоять коллективный принцип организации новой власти. В качестве компромиссного варианта предлагалось даже пригласить председателя губернской земской управы войти в состав Временного губернского комитета как первого среди равных, с тем, чтобы он опирался в первую очередь на комитет и был ему подконтролен [1, л. 8].

Так уже в первые дни революции столкнулись две тенденции в образовании новых органов власти на местах: «сверху» — на основе распоряжений Временного правительства и «снизу» — по инициативе влиятельных местных организаций, партий, движений и отдельных деятелей. На протяжении всей весны и лета 1917 г. эти течения будут развиваться параллельно, причем Временное правительство постоянно будет стремиться различными способами взять под свой контроль или совсем упразднить стихийно возникавшие комитеты, советы и другие местные органы управления.

В результате обсуждения циркуляра губернским комитетом была принята следующая резолюция: «...теле-

грамма Министра Внутренних Дел, требующая передачи высшей административной власти в губернии в единоличные руки председателя Губернской Земской Управы, не соответствует ни интересам населения, ни интересам установившегося в Вологодской губернии общественно-порядка и спокойствия. Необходимо, чтобы указанной постановлением Министра Внутренних Дел в отношении Вологодской губернии было приспособлено к существованию здесь Губернского и Уездных Комитетов». Так же было постановлено отправить в Петроград делегацию в количестве трех членов Временного губернского комитета для информирования правительства о фактическом положении дел в провинции, сообщить о принятой резолюции князю Г.Е. Львову, а «до получения ответа из Петрограда сохранить существующий порядок губернского управления» [5, л. 11 об.].

Результатом этого стала телеграмма из Министерства внутренних дел, полученная в Вологде 9 марта 1917 г., в которой сообщалось, что «в соответствии с предложениями Временного губернского комитета Временное Правительство назначило комиссаром Виктора Андреевича Кудрявого» [4, л. 2]. Столь быстрое согласие объясняется тем, что В.А. Кудрявый — влиятельный земский деятель губернского масштаба, в то же время известный в столице как бывший член Государственного совета, принадлежащий к кадетской партии — вполне устраивал правительство в качестве своего представителя в губернии.

Таким образом, должность правительственного комиссара в Вологде все-таки занял выдвиженец Временного губернского комитета, как это произошло во многих других земских губерниях России, вопреки циркуляру Г.Е. Львова. Председатель губернской земской управы Н.М. Дружинин остался на своей должности.

Позже Временный губернский комитет избрал из своего состава и двух товарищей (помощников) комиссара, которые были также утверждены Министерством внутренних дел. Ими стали Н.Я. Масленников (кадет) и Д.И. Деларов (эсер), которого в июне 1917 г. сменил И.А. Саммер (социал-демократ) [3, л. 64].

Подобно губернскому временному комитету, в уездных центрах Вологодской губернии создавались новые органы власти: 28 февраля 1917 г. возник временный распорядительный комитет в Череповце, 3 марта — временный объединенный комитет в Никольске, 12 марта — временный исполнительный комитет в Тотьме, 15 марта — уездный правительственный комитет в Кадникове. Как правило, в их состав, наряду с представителями городского населения, кооперации и других разночинцев, входили земские гласные или служащие земских управ. Например, в Вологодском уезде на уездном земском

собрании 15 марта 1917 г. представителями от земства во временный уездный комитет были избраны П.Ю. Зубов, С.В. Виленский и С.Т. Федосеев.

Для упорядочения деятельности этих комитетов Временным губернским комитетом в начале марта 1917 г. было утверждено и затем опубликовано «Положение о временных уездных комитетах Вологодской губернии».

Ситуация, характерная для многих российских губерний, сложилась на Вологодчине и с назначением уездных комиссаров. Из 10 уездов лишь в двух (Никольском и Вельском) временные уездные комитеты поддержали председателей земских управ (соответственно — П.Н. Попов и Я.Д. Доброумов) и оставили их в качестве правительственных комиссаров. В остальных уездах в период с 13 по 22 марта 1917 г. вместо председателей земских управ уездными комитетами были избраны новые комиссары [3, лл. 61,64,89,96,97].

Дело доходило порой до смещения всего состава старых земских управ, включая председателя и секретаря, и последующих всесословных выборов. Это произошло в Вологодском, Грязовецком, Кадниковском и Великоустюжском уездах и даже было отмечено на страницах журнала «Волостное земство» (издаваемого в Петрограде) в заметке под рубрикой «Новое земство».

Нужно отметить, что 19 марта 1917 г. Временное правительство приняло постановление о полном уничтожении института земских начальников, а их обязанности были включены в компетенцию уездных правительственных комиссаров.

Для комиссаров, избранных на местах, процедура утверждения правительством была обязательна. Товарищ министра внутренних дел С.М. Леонтьев 7 апреля 1917 г. направил Вологодскому губернскому комиссару телеграмму: «Прошу срочно сообщить, учреждены ли должности уездных комиссаров и кем они замещены. Необходимо согласно циркулярной телеграмме от 26 марта немедленно представить всех уездных комиссаров для утверждения Временному правительству» [3, л. 63]. Но только в июне 1917 г. Министерство внутренних дел сообщило губернскому комиссару В.А. Кудрявому об утверждении уездных комиссаров на основании представленных материалов [3, лл. 92, 111].

В итоге комиссарами в Вологодской губернии (как и в большей части России) становились представители «второго земского эшелона», сформировавшегося еще в царское время, так называемого «третьего элемента» — агроном И.Ю. Дамберг (Великоустюжский уезд), врач К.Е. Добряков (Яренский уезд), учитель М.Н. Басов (Тотемский уезд), наставник учительской семинарии

К.Е. Стабриков (Сольвычегодский уезд), лесной ревизор И.И. Митюшев (Устьсысольский уезд). Особняком стоят лишь Вологодский, Грязовецкий и Кадниковский уезды (наиболее развитые в экономическом отношении), где комиссарами были избраны бывшие земские начальники — Б.Л. Саблин, С.А. Позняков и В.Ю. Зубов [3, лл. 61,67].

В отличие от большинства председателей уездных управ старого цензового земства, новые комиссары пользовались заслуженным авторитетом и доверием у населения. Примером может служить краткая характеристика на К.Е. Стабрикова, представленная губернскому комиссару Сольвычегодским уездным временным комитетом: «Кондратий Ефимович Стабриков ... с 1 июля 1899 г., по 30 сентября 1916 г. состоял учителем сначала Красноборского, затем Сольвычегодского городских (высших начальных) училищ и лишь с 30 сентября 1916 г. переведен на должность наставника Никольской Учительской Семинарии. Стабриков пользуется авторитетом и широкой популярностью не только среди учительства и населения г.г. Сольвычегодска и Красноборска, но и уездного крестьянства. В 1912 г. Стабриков прогрессивной частью избирателей по 2-й курии на уездных выборах был выставлен кандидатом в выборщики в Государственную Думу и только вследствие выдвинутой консервативной частью избирателей кандидатуры художника Борисова был, несмотря на полученное им большинство голосов, исключен Губернской Комиссией по выборам из числа выборщиков» [3, л. 95 об.].

Параллельно с формированием нового управления земства, начали складываться и новые волостные органы управления, например крестьянские Советы. Уже весной 1917 г. начала складываться парадоксальная ситуация: почти все вновь возникшие на политической арене органы (те же Советы) стали обращаться к зем-

ствам, имевшим устоявшуюся штатную структуру и отлаженную систему самофинансирования, за помощью, прежде всего материальной, необходимой для своего становления. И, как правило, они эту помощь получали. Так 22 апреля 1917 г. Совет при Вологодской губернской земской управе постановил, выделить 10000 рублей оргбюро по созыву Всероссийского Совета крестьянских депутатов [2, л. 81–82]. Однако, едва окрепнув, эти органы всячески стремились в дальнейшем потеснить земства в борьбе за политическое влияние на массы.

Возможно, эти попытки Советов крестьянских депутатов получить финансовую поддержку от земств и в то же время потеснить их в борьбе за влияние среди крестьянства и даже поставить под свой контроль (что вытекает из политических задач) и положили начало будущему противостоянию этих двух структур.

В заключении следует отметить, что на протяжении весны-лета 1917 г. земская идея была все-таки более популярной — с надеждой на перестройку земств на широких демократических началах. Настойчивые требования к Временному правительству начать немедленную реформу системы земского самоуправления поступали с мест, начиная с первых же дней и недель революции [6, с. 144–145].

Временное правительство, как уже отмечалось выше, в качестве проводника своей политики на местах, делало основную ставку именно на земства. Но, в связи с тем, что почти повсеместно существовало недовольство населения старым, цензовым земством остро вставал вопрос реформирования имеющейся системы земского самоуправления, которое началось с существующих губернских и уездных земств, а завершилось появлением волостного земства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив Вологодской области (ГАВО): фонд 34 «Вологодская губернская земская управа (1917–1918 гг.)» (Ф 34) Оп. 1 д. 3394.
2. ГАВО Ф 34. Оп. 1 д. 3402.
3. ГАВО Ф 788 «Вологодский губернский временный комитет (1917)». Оп. 1 д. 5.
4. ГАВО Ф 788. Оп. 1 д. 8.
5. ГАВО Ф 788. Оп. 1 д. 104.
6. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. — М.: Наука, 1990. — 264 с.

© Тихомирова Галина Владимировна ( galikt@mail.ru ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»