

УДК 94:342.25:36(47+57)“1917”

И.П. Павлова, П.А. Павлов

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
В ПЕРИОД РЕВОЛЮЦИИ 1917 г. И ПРОБЛЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ**

I.P. Pavlova, P.A. Pavlov

**LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN RUSSIA
IN THE PERIOD OF REVOLUTION OF 1917 AND THE ASPECTS
OF SOCIAL CARE ARRANGEMENT**

В статье анализируются процессы развития идей и практики сферы социального попечения в условиях реформирования Временным правительством системы местного самоуправления. Образование новых органов самоуправления – волостных, поселковых, районных, городских управлений создавало возможность для возникновения порайонной системы социальной помощи. В городах была закреплена система участковых попечительств о бедных по типу Эльберфельдской системы, ориентирующейся на благотворительную инициативу при контроле и руководстве муниципальных управлений. Период действия Временного правительства отличали две тенденции: централизации структур социальной помощи, что отразилось в создании социального ведомства – Министерства государственного призрения с институтом местных уполномоченных министерства. И одновременно – тенденция демократизации попечительской деятельности: местным органам власти предоставлялась инициатива в сфере социальной поддержки, право специальных финансовых сборов. В ведение самоуправлений передавались заведения призрения именных императорских благотворительных комитетов. Организующим моментом была задача оказания помощи семьям мобилизованных солдат. В территориях, где не было земств, стихийно создавались комитеты и советы общественной безопасности, народные собрания и др. Параллельно создаваемые Советы рабочих и солдат иногда вступали в конфронтацию с существовавшими социальными попечительствами. Перспективный подход к развитию социальной помощи разрабатывали участники специально созываемых совещаний, на которых было определено, что основой социальной помощи должна быть система государственного обеспечения некоторых категорий (дети, инвалиды, лица, случайно впавшие в нужду). Получать помощь гражданин должен в том самоуправлении, где трудился. Эти наработки стали основой советской системы социальной помощи. С приходом к власти большевиков местные органы власти при контроле Советов перехо-

дили к жесткой централизации политики социального государственного обеспечения трудящихся.

Ключевые слова: местное самоуправление, социальная помощь, Советы, Временное правительство, уполномоченные.

In the study the processes of development of ideas and practice of the sphere of social care in the conditions of reforming system of local government by Provisional government are analyzed. The formation of new self-government institutions: area, settlement, regional, city managements created opportunity for emergence of region system of the social help. The system of local charitable agencies dealing with the poor as the Elberfeld system guided by a charitable initiative at control and the management of municipal managements was fixed in the cities. The period of action of Provisional government was distinguished by two tendencies: centralization of structures of social help that was reflected in the creation of social department, i.e. the Ministries of the state contempt with institute of local representatives of the ministry. And at the same time the tendency of democratization of trustee activity: the initiative in the sphere of social support, the right of special financial collecting was provided to local authorities. The institutions of contempt of nominal imperial charitable committees were transferred to the jurisdiction of self-management. The problem of assistance to families of mobilized soldiers was organizing moment. In the territories where there were no zemstvos, committees and councils of public safety, people's assemblies, etc. were spontaneously created. In parallel the created councils of workers and soldiers sometimes entered confrontation with the existing social popechitelstvo. Perspective approach to development of the social help was developed by participants of specially convoked meetings on whom it was defined that the system of the state ensuring some categories (the children, disabled people, persons who incidentally fell into need) has to be a basis of the social help. A citizen should receive assistance from self-governing authority at the place of his/her occupation. These concepts were used as the background of Soviet system of social care. After Bolsheviks accession to the power local authorities converted to rigid centralization of social governmental provision to workers.

Keywords: local government, social help, councils, Provisional government, authorized persons.

Накануне революции система местного управления в России имела несколько кластеров, часть которых строилась на основе самоуправления (земства, городские выборные органы власти). Согласно земскому и городскому законодательству, самоуправленческие структуры должны были осуществлять попечение о бедных на своих территориях, однако никаких конкретных обязательств законодательством не было определено. В более чем сорока городах империи с конца XIX в. проявили свою

деятельность участковые попечительства о бедных, создание которых поддерживалось Министерством внутренних дел. Их деятельность сочетала благотворительную добровольческую работу с организационной деятельностью местных органов управления. Основанный на опыте так называемой Эльберфельдской системы [1, 2], вариант участковых попечительств о бедных в годы Первой мировой войны получил дальнейшее распространение. В сельской местности существовала социальная поддержка в рамках общин по принципу круговой поруки, которая являлась сословной обязанностью.

После февральских революционных событий процессы создания выборных органов местной власти активизировались. Стихийно возникали советы для охраны городов и губерний. В деятельности Временного правительства реформа местного управления находилась в центре внимания, о чем свидетельствует тот факт, что из сотни законодательных актов, им принятых, более сорока были направлены на осуществление реформирования этой сферы. Совокупность законов в этой области создала, как считают исследователи, новую правовую отрасль – муниципальное право [3, с. 20, 22]. Временное правительство организовало Совещание по реформе местного самоуправления и управления под руководством председателя правительства, министра внутренних дел Г.Е. Львова. Работу совещания координировал товарищ министра внутренних дел С.М. Леонтьев. Совещание сформировало 13 комиссий, одна из которых отвечала за пересмотр избирательных законов, земского и городского положений [4, с. 57]. По устному предложению министра-председателя после «временного» устранения от должностей губернаторов и вице-губернаторов в земских территориальных образованиях их обязанности были возложены на председателей губернских земских управ, которым было присвоено наименование «губернские комиссары Временного правительства». То же было и на уездном уровне. Роль комиссаров правительства была значительной и ограничивала в определенной степени власть самоуправлений [5, с. 115]. В неземских губерниях вопрос о местной власти объявлялся открытым «впредь до выяснения вопроса совместно с местными общественными организациями и должностными лицами». Временным правительством 4 марта было признано желательным «сохранение, в пределах возможности, всего существующего административного механизма, в целях поддержания нормального хода жизни в стране» [6, с. 29]. Поскольку по всей империи на местах существовали приюты, богадельни, училища и др., действовавшие под кураторством именных (под покровительством лиц царской фамилии) благотворительных комитетов и ведомств, то Временное правительство решением от 19 марта при ликвидации этих структур передавало подведомственные им заведения в ведение Красного Креста или Земского и Городского союзов [6, с. 136] – под контроль местных властей.

Слабость дореволюционной системы управления состояла в отсутствии мелкой земской единицы – волостного земства. Временное правительство 19 марта после упразднения должности земских начальников направило губернским комиссарам по телеграфу распоряжение образовывать комитеты, которым временно поручались функции волостного земства. Эти комитеты могли создаваться на основе образованных для призрения воинских чинов в начале войны волостных попечительств по призрению нижних чинов [6, с. 135]. Таким образом, сразу обозначалась связь местного управления с задачами социальной помощи.

На первом заседании совещания по вопросу реформы местного управления и самоуправления 26 марта задачи были обозначены так: создание волостного земства, поселкового управления, реформа избирательного права в земствах и городах, корректировка городского положения. За период с мая по июль было принято четыре правовых акта («Временных положений») об органах местного самоуправления. Было введено в действие 21 мая 1917 г. «Временное положение о волостном земстве», в котором были записаны задачи волостного управления в социальной области: «попечение о призрении бедных, устройство благотворительных заведений, приютов, богаделен, странноприимных домов (совмещавших богадельню и больницу) и т. п., а равно и заведование сими заведениями». Волостному земскому собранию для этих целей было предоставлено право облагать налогами все находившиеся в пределах волости недвижимые имущества, устанавливать особые сборы [7, с. 98–99]. МВД было поручено срочно разработать и представить на утверждение Временного правительства проект финансового устройства волостного земского управления. Волостные управления должны были утверждать опекунов и попечителей сиротам, а волостные земские собрания отвечали за создание в условиях войны попечительств по призрению семей солдат и матросов. Если такие попечительства не избирались, то обязанности их возлагались на волостную земскую управу [7, с. 96–97].

Реорганизовались уже существовавшие земские единицы. Было изменено «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 9 июня 1917 г. В обязанности земств входили традиционные задачи «заведования» земскими лечебными и благотворительными заведениями, призрение больных бедных, неизлечимо больных и умалишенных, а также «сырых и увечных» и др. [8, с. 257–258].

В ходе городской реформы происходила демократизация выборной системы: вводилось всеобщее избирательное право, к выборам были допущены женщины, солдаты, выборы начали проводиться по партийным спискам. Еще в дореволюционный период в крупных городах происходил поворот в деле социальной помощи: поскольку не было единого уровня социальной поддержки, каждый город развивал свою «оборонительную» стратегию в борьбе с бедностью, балансируя между организованным призрением и благотворительностью [9, с. 201]. Развивался со-

держательный момент социальной помощи. Муниципальные органы власти ориентировались на развитие сферы здравоохранения, просвещения, решение жилищных проблем для «недостаточных» слоев населения. В период революции деятельность в области социальной помощи в городах не могла быть развернутой, поскольку сдерживалась обстоятельствами подготовки и проведения выборов по новой системе. Главные силы были направлены на помощь «жертвам войны», прежде всего семьям мобилизованных. Городские выборы начались в июне, к октябрю новые органы власти – городские думы были сформированы в 643 из 798 городов [4, с. 59]. Думы, став по составу более демократичными, потеряли торгово-промышленный характер, что в определенной степени снижало благотворительную активность купечества и промышленников, но включало значительные слои общественных активистов, в том числе женщин, роль которых в социальной помощи неуклонно возрастала, в социальную работу. Изменения «Положения об общественном управлении городов» (1915 г.), внесенные Временным правительством 9 июня, касались среди других и попечительской деятельности. Наряду с выполнением традиционных задач, обозначенных общими обтекаемыми формулами осуществлять «попечение о призрении бедных» и принимать «меры к прекращению нищенства» [8, с. 257–258; 10, с. 346], городские думы становились контролирующими инстанциями над заведениями призрения, могли выносить обязательные постановления об устройстве и порядке содержания в благотворительных заведениях [8, с. 446]. Важными являлись профилактические меры по предотвращению бедности: предполагалось устройство общественных работ, борьба с безработицей, устройство бирж труда и посреднических контор по поиску работы, благотворительных заведений, общественных мастерских и ночлежных домов [7, с. 446]. Опыт участковых городских попечительств о бедных признавался успешным, их организация становилась обязательной. Важными в деле организации социальной помощи стали «Временные правила» от 15 апреля о создании участковых городских управлений в городах с населением не менее 150 тыс. жителей [6, с. 301]. Такое дробление самоуправленческих структур позволяло осуществлять в городах уже упомянутую участковую систему.

Новым структурным элементом системы самоуправления, наряду с волостными, стали поселковые управления. Положением «О поселковом управлении», которое вводилось «в железнодорожных, пристанских, фабрично-заводских, рудничных, промысловых, дачных и иных населенных местах, крупных селах» от 15 июля 1917 г., на поселковое управление возлагались мероприятия по призрению бедных, устройство благотворительных заведений, приютов, богаделен, странноприимных домов и т. п. [8, с. 499; 10, с. 346]. Создание мелких единиц самоуправления было очень важным, так как волостные, поселковые, участковые

(районные) единицы местного самоуправления были «ближе» к объекту социальной помощи.

Весной и летом 1917 г. в Сибири, на севере европейской части России и других регионах, где не было земств, создавались разнообразные организации самоуправления, их заменявшие: комитеты общественной безопасности, земельные и продовольственные комитеты, земства, народные собрания, на которых отрешались от власти представители старых структур и формировались новые органы, упразднялись институты крестьянских начальников, назначались комиссары [11, с. 189–190]. На фоне сильного демократического нажима возникала своего рода соревновательность общественных структур и властей. Реальная власть на местах принадлежала коалиционным комитетам, быстро укреплявшимся Советам рабочих и солдатских депутатов, временным думам и прочим институтам, которые осуществляли управления городскими хозяйствами, в том числе и заведениями призрения. Но в условиях революции вопросы социальной помощи находились на периферии их деятельности. Исключением были вопросы помощи раненым и инвалидам, которые активно будировали солдатские депутаты.

С введением земских учреждений в Архангельской губернии, в губерниях и областях Сибири, Закаспийской, Самаркандской, Сырдарьинской, Ферганской, Камчатской и других областях в июне-августе этим самоуправлениям также подлежали дела по общественному призрению, устройство общественных работ [8, с. 321, 351–352]. Местные органы самоуправления по всей стране «пробивали» финансовые средства для заведений, работавших ранее на основе благотворительных средств, инициировали создание социальных заведений и проч. Правительство считало, как это следует из ответа на запрос губернатора из Новониколаевска, что местные власти сами без особых разрешений могут проводить благотворительные сборы, закладывать для покрытия дефицита недвижимость благотворительных заведений [12, с. 466]. Союзы земств и городов, как это видно из материалов учредительного съезда представителей Всероссийского союза городов, состоявшегося в Москве 14–17 октября, считали, что помощь увечным воинам, которая осуществлялась Министерством государственного призрения, должна намечаться именно Земским и Городским союзами, то есть органами самоуправления. Союзы требовали себе расширения законодательных прав [13, с. 7], но в значительной степени оставались организациями, выполняющими посреднические функции: от государства они переправляли средства собственно заведениям призрения. Известный деятель дореволюционного благотворения С.К. Гогель в 1917 г., наблюдая развитие местного самоуправления и его деятельность в сфере социальной помощи, писал, что комитеты и советы получают средства из государственного казначейства, но саму деятельность ведут благотворительные организации, которые в действительности создают приюты, убежища, мастерские [14, с. 1].

После создания 5 мая Министерства государственного призрения Временное правительство считало необходимым развивать систему управления институтами социальной помощи по централизованному принципу: министерство делегировало или определяло на местах своих уполномоченных. Уполномоченные должны были активизировать реорганизацию местных учреждений социальной помощи, поддерживать местные органы самоуправления в деле социальной помощи, обследовать местные попечительские заведения, содействовать организации социальных образцовых учреждений. Авторитет уполномоченных был подкреплен возможностью распределять суммы по специальным инструкциям, проводить в случае необходимости процесс ликвидации организаций или заведений социальной помощи. Поскольку для всеобъемлющей системы не было сил и средств, то район, курируемый уполномоченным, определялся при необходимости для каждого случая [15, д. 6, л. 2–2об.].

Изменялось самоуправление в столицах. В срочном порядке 30 марта был поставлен вопрос о Петроградском общественном градоначальстве. В период войны в столице активно действовали 20 городских участковых попечительств о бедных, деятельность которых регулировало открывшееся в 1914 г. Центральное справочное бюро городских попечительств под руководством С.В. Паниной. На попечительства были возложены функции обеспечения пособиями семей мобилизованных нижних чинов и раздача казенных пайков, им были переданы помещения закрытых винных лавок [16, с. 176]. Для определения перспективы в деле организации социальной работы городской управой Петрограда была образована Комиссия по вопросам развития социального законодательства под руководством товарища городского головы А.В. Луначарского. Собрание последовательно поддерживало принцип обязательности призрения отдельных категорий граждан. Обязательная помощь в разных формах должна оказываться, считали попечители, «случайно впадшим в нужду», калекам, инвалидам войны, старикам, детям, лицам, «уклоняющимся от труда» (последним – принудительно). Помощь предполагалась в минимальном размере и зависела от причин нужды [15, д. 6, л. 78об.]. В районных думах предполагалось создавать отделения социальной помощи.

В Москве после сообщения о революции в Петрограде власть в городе фактически перешла Комитету общественных организаций, сформированному из делегатов от 23 общественных объединений, в том числе городской думы и земств, под руководством Н.М. Кишкина (комиссара по городу Москве, врача, будущего министра государственного призрения). Народные комитеты (советы) и санитарные попечительства критиковали организацию и деятельность участковых попечительств о бедных, которые действовали в Москве с конца XIX в. Лишь в отдельных районах, например в Пресненском, взаимоотношения общественных ор-

ганизаций было бесконфликтным. Городской думой в апреле под председательством члена московской городской управы В.Н. Григорьева было проведено совещание по проблемам перспективы развития социальной помощи. На нем дискутировались вопросы о принципах обязательного призрения, о структуре органов социальной помощи, об установлении специальных налогов в пользу бедных и др. Было решено, что социальная помощь должна оказываться «по месту приложения труда человека», оказавшегося в состоянии нужды. Финансовое обеспечение помощи базировалось по плану из местных средств. Государство должно было «софинансировать» помощь местных органов в необходимом случае. В докладе гласного Н.В. Несмеянова выражалась революционно-утопическая надежда: «При современных политических условиях взаимоотношения центральной власти и местных общественных управлений настолько должны измениться, что субсидирование последних из общегосударственных средств не может представляться угрозой их самостоятельности и самодеятельности... для прежнего взаимного недоверия друг другу теперь уже нет места» [15, д. 2, л. 9]. В условиях ограниченности средств московский городской голова Н.И. Астров и комиссар по городу Москве Н.М. Кишкин обратились к князю Львову о признании работ по сооружению Московским городским общественным управлением Дома инвалидов «имеющими связь с потребностями войны и о распространении на это дело в отношении обеспечения материалами, рабочими руками и перевязочными средствами тех преимуществ, кои предоставлены предприятиям, работавшим на оборону». Львов считал это решение возможным [17, д. 331, л. 16]. Продолжалось начатое в предреволюционный период объединение муниципальной благотворительной деятельности с государственным финансированием в деле помощи пострадавшим в войне. Низовым звеном стали районные думы во главе с советами районных дум. С сентября по решению Московской городской думы началось создание домовых комитетов, в сентябре образован Союз домовых комитетов, объединивший около 700 организаций [5, с. 173]. Развивался процесс децентрализации.

Осенью популистские лозунги социалистов в условиях нарастающего кризиса больше отвечали чаяниям масс о скором улучшении материального положения. Ситуация в самоуправлениях резко политизировалась, коммунальные и социальные задачи отступили на второй план, на первое место выступили задачи снабжения продовольствием, дровами и т. п. После событий конца октября на местном уровне возникали временные коалиционные объединения советов с земствами и городскими самоуправлениями. Но в некоторых городах большевики встретили активное противодействие со стороны органов самоуправления. Большевик А.В. Луначарский, активный деятель в деле организации социальной помощи, отмечал, что Советы – революционные органы, поэтому не могут заменить собой органы самоуправления [5, с. 212]. С победой

большевиков на местах Советы постепенно забирали функции прежних органов самоуправления, в том числе и в социальной сфере. Самоуправления могли получать займы только при получении санкций Советов. При местных Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов были созданы отделы по назначению пенсий военно-увечным. Городам 30 октября были переданы полномочия секвестра пустовавших жилых помещений, вселения туда нуждающихся. На пятый день после вооруженного переворота, 29 октября 1917 г., Ленин подписал указ о создании Народного комиссариата государственного призрения, который 26 апреля 1918 г. был переименован в Комиссариат социального обеспечения.

В целом в дооктябрьский период 1917 г. шел процесс интенсивной демократизации сферы местного самоуправления на основе принципа самостоятельности, был ограничен контроль МВД и администраций. Большая часть самоуправлений сотрудничала с Временным правительством, которое пыталось на практике реализовать две задачи: с одной стороны передать инициативу и ответственность на места, с другой стороны, унифицировать способы оказания социальной помощи, централизовать управление, ввести обязанность государства по оказанию помощи ряду категорий граждан, контролировать состояние социально-попечительских заведений. Создавалась районная система социального попечения (обеспечения). С переходом власти в центре и на местах под контроль большевиков, превращением Советов в однопартийные организации начался процесс централизации социальной политики, в том числе и в сфере социальной помощи. Адресаты социальной помощи выбирались на основе классового и при этом эгалитарного подхода при отсутствии на начальном этапе четких принципов распределения.

Литература

1. Павлова И.П. Эльберфельдская система социальной помощи неимущим: от добровольчества к профессионализму // Журнал исследований социальной политики. – 2016. – № 3. – С. 363–376.
2. Katcina T.A. Das Elberfelder System in Ostsibirien- Idee und Realität um die Jahrhundertwende // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. – 2013. – Band 61, Heft 3. – S. 386–410.
3. Чудаков О.В. Законодательная деятельность временного правительства по реформированию городского общественного самоуправления (март 1917 – октябрь 1917 гг.) // Омский науч. вестн. – 2012. – № 1 (105). – С. 20–23.
4. Далина О.А. Реформа Временного правительства в области городского самоуправления // Вестн. Вятского гос. ун-та. – 2007. – № 18. – С. 56–63.
5. Мамаев А.В. Самоуправление городов России в условиях революционного процесса. 1917–1918 гг. (на материалах городов Московской,

- Тульской, Вятской губерний): дис. ... канд. ист. наук / Рос. акад. наук, Институт Российской истории. – М., 2010. – 360 с.
6. Журналы заседаний Временного правительства: в 4 т. Т. 1. Март – октябрь 1917 года / отв. ред. тома *Б.Ф. Додонов*; сост. *Е.Д. Гринько, О.В. Лавинская*; Архив новейшей истории России. – М.: РОССПЭН, 2001. – 448 с.
 7. Журналы заседаний Временного правительства: в 4 т. Т. 2. Май–июнь 1917 года / отв. ред. *Б.Ф. Додонов*; сост. *Е.Д. Гринько, О.В. Лавинская*. – М.: РОССПЭН, 2002. – 511 с.
 8. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2: 5 мая – 24 июля 1917 г. Часть первая. Отделы I–VIII. – Пг.: Первая государственная типография, 1918. – 799 с.
 9. *Bautz A. Sozialpolitik statt Wohltätigkeit? Der Konzeptionswandel städtischer Fürsorge in Sankt Petersburg von 1892 bis 1914. Wiesbaden 2007. 221 s.*
 10. Журналы заседаний Временного правительства: в 4 т. Т. 3. Июль–август 1917 года / отв. ред. тома *Б.Ф. Додонов*; сост. *Е.Д. Гринько*. – М.: РОССПЭН, 2004. – 416 с.
 11. *Черняк Э.И.* Революция в Сибири: съезды, конференции и совещания общественных объединений и организаций (март 1917 – ноябрь 1918 года). – Томск: Изд-во Томского ун-та, 2001. – 238 с.
 12. *Павлова И.П.* Социальное попечение в России в конце XIX – начале XX века: дис. ... д-ра ист. наук / Санкт-Петербург. гос. ун-т. – СПб., 2004. – 568 с.
 13. Краткий отчет об Учредительном (VII-м) съезде Всероссийского союза городов. – М.: Городская типография, 1917. – 46 с.
 14. *Гогель С.К.* Ближайшие нужды и задачи русской благотворительности // Призрение и благотворительность в России. – 1917. – № 1. – С. 2–13.
 15. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 6787. Оп. 1.
 16. *Керзум А.П., Лейкинд О.Л., Северюхин Д.Я.* Благотворительность в Санкт-Петербурге. 1703–1918: историческая энциклопедия. – СПб.: Лики России, 2016. – 752 с.
 17. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1778. Оп. 1.

