

А. В. Мамаев

**Трансформация системы самоуправления города
Москвы: конец 1917 – первая половина 1918 года***

Приход к власти большевиков поставил вопрос о радикальной трансформации органов управления городским хозяйством. Если государственный аппарат в соответствии с большевистскими идеями подлежал коренной ломке, то чёткой концепции относительно того, что делать с органами самоуправления не было. После прошедших летом – в начале осени 1917 г. выборов в городские думы на основе всеобщего избирательного права они пользовались определённым авторитетом населения, обслуживали его интересы и неотложные нужды. У местных Советов, занятых политической борьбой, в то время отсутствовали организационные возможности и опыт решения вопросов местной жизни. Как отмечают Б. Д. Гальперина и В. И. Старцев, «...ропуск городских самоуправлений <...> начался в качестве карательной меры против контрреволюционной политики эсеро-меньшевистских дум и носил в ноябре – декабре 1917 г. ограниченный характер»¹.

В центре нашего внимания – процесс реорганизации системы городского самоуправления России, протекавший под руководством большевиков в конце 1917 – первой половине 1918 г. Несмотря на то что в советский период истории уделяли особое внимание процессу советского строительства, вопросы, связанные с существованием городского самоуправления после прихода к власти большевиков, не находились в центре внимания, рассматривались обзорно, схематично. Только в конце 1980-х гг. появилась историко-правовая работа Л. Ф. Болтенковой, оформленная в виде учебного по-

* Статья подготовлена в рамках Программы ИОФН РАН «Исторический опыт социальных трансформаций и конфликтов», проект «Российский город в условиях революционных потрясений и трансформаций: 1917 – начало 1920-х гг.».

¹ Гальперина Б. Д., Старцев В. И. К истории ликвидации городских дум в 1918 г. // История СССР. 1966. № 1. С. 130.

собия. В центре внимания автора находился процесс упразднения местных самоуправлений и создания Советов¹. Новизна проблематики и серьёзный правовой анализ властных распоряжений конца 1917 – первой половины 1918 г. сочетались в данной работе с неизбежной для учебного пособия обзорностью, слабой опорой на фактический материал, иллюстративностью подбора фактов в подтверждение общей концепции.

В конкретно-исторических исследованиях, касавшихся советского строительства в г. Москве, историки как будто не замечали организационных особенностей, особого положения Совета районных дум, его статуса как муниципального органа, не уделяли в своих работах существенного внимания стоявшей в первые месяцы после прихода большевиков к власти проблеме реорганизации системы самоуправления².

С начала 1990-х гг. муниципальная проблематика получила значительное распространение в исторических исследованиях, посвящённых истории муниципалитетов отдельных городов. Однако работ, рассматривавших историю городского самоуправления в Москве после прихода к власти большевиков, так и не появилось. Происходивший в 1917–1918 гг. сложный процесс трансформации системы муниципального управления в столицах и провинции из думской в советскую форму ещё ждёт своего исследователя. В данной работе автор пытается хотя бы немного восполнить имеющийся пробел на материалах г. Москвы.

В Москве, второй столице, одном из крупнейших городов России, в 1917 г. сложилась особая ситуация в сфере городского самоуправления. Московская дума обладала большим авторитетом среди остальных российских муниципалитетов. Как отмечал историк и московский гласный С. В. Бахрушин, «...по ней строились, её словами говорили, её мыслями думали все прочие города России, жадно прислушиваясь к её голосу, глядя на её указующий перст...»³.

Специфика Москвы связана со своеобразием сложившейся в марте-октябре 1917 г. в городе структуры органов само-

¹ Болтенкова Л. Ф. Упразднение органов местного самоуправления и создание Советов (окт. 1917 – июль 1918 г.). М., 1988.

² См., например, фундаментальную работу Алещенко Н. М. Московский Совет в 1917–1941 гг. М., 1976.

³ ЦИАМ. Ф. 2263. Оп. 1. Д. 2. Л. 1.

управления и их партийно-политическим противостоянием. Наряду с общегородскими учреждениями – думой и управой – в конце сентября 1917 г. были сформированы законные районные муниципальные органы, причём если в центральной думе господствовали правые эсеры, то на выборах в районах победу одержали резко критически настроенные к умеренным социалистам большевики. Московский муниципалитет, по политическим мотивам отказавшийся признавать новую большевистскую власть и участвовавший в вооруженном сопротивлении, от результатов которого зависел успех или поражение большевистского восстания в целом по стране, в конце октября – начале ноября 1917 г. достиг высшей степени политизации своей деятельности. Это предопределило его быстрый роспуск и переход полномочий к большевистскому органу. Школа муниципального управления, пройденная большевиками в конце 1917 – начале 1918 г. в Москве, предоставила им тот ценный практический опыт, на основе которого определялось направление общероссийской политики в сфере местного управления.

Важность обращения к опыту Москвы связана и с тем, что в экстремальных условиях революции наличие в каждом городе своей специфики, региональных особенностей процесса трансформации системы самоуправления помогает выявить сущность, внутренние, обычно скрытые, мотивы, стремления, присущие населению и общественным деятелям городов. Местные особенности ярче подчеркивают идейные, организационные, тактические поиски, неоднородность, способность пришедших к власти сил и их представителей меняться в зависимости от обстоятельств. Нельзя, однако, забывать, что за специфическими формами трансформации самоуправления в разных городах скрывались проявления характерных для всей страны тенденций.

Московская городская дума приняла активное участие в борьбе с восстанием большевиков и по этой причине была распущена Военно-революционным комитетом (ВРК) 5 ноября 1917 г. Для управления «делами городского хозяйства и самоуправления» 4 ноября 1917 г. временно создавался совет комиссаров, в который вошли Б. С. Вейсброд, М. Ф. Владимирский, А. Я. Никитин, В. А. Обух. В воззвании ВРК от 7 ноября 1917 г. сообщалось, что выборы в Мос-

ковскую городскую думу пройдут 26 ноября 1917 г.¹ Московским Советом рабочих депутатов 8 ноября был создан Совет районных дум, где был поставлен вопрос о выборе какого-либо временного органа самоуправления вместо распущенной городской Думы. Участники заседания приняли решение о том, что «Думу заменяет Совет районных дум, Управу – Бюро Совета районных дум»².

Согласно утверждённой Московской городской думой 10 октября 1917 г. инструкции о районных думах, функции Совета представителей районных дум (который должен был собираться два раза в месяц и куда должны были входить по два представителя от каждой районной думы, один член городской Управы с правом голоса и 12 гласных городской Думы с совещательным голосом) были весьма узкими: согласование деятельности районных управ, принятие постановлений, которые должны были утверждаться Московской городской управой. Юридически Совет рабочих депутатов Москвы не имел права требовать созыва Совета районных дум, а Совет районных дум не имел полномочий решать поставленную перед ним и противоречившую действовавшим тогда правовым установлениям задачу формирования органа, заменявшего Московскую городскую думу. Только сама Московская городская дума могла свободным вотумом поставить вопрос о своём переизбрании.

Собиравшийся с 8 ноября 1917 г. распорядительный орган городского самоуправления Москвы – Совет районных дум – был составлен из 24 гласных от 15 районных дум и управ Москвы, без представителей ещё двух районных дум, центральной городской Управы и 12 гласных Московской городской думы, как того требовала инструкция от 10 октября 1917 г.³ После принятия Советом на себя заведования всем городским хозяйством представители оппозиционных партий бойкотировали его. В результате этого в члены нового муниципального органа были избраны представители

¹ *Подготовка и победа Октябрьской революции в Москве: Док. и материалы.* М., 1957. С. 446, 463–464; *Алещенко Н. М.* Московский Совет в 1917–1941 гг. М., 1976. С. 17.

² *Афонин Е. Л.* В 1917 году // Октябрьское восстание в Москве: Сб. док., ст. и воспоминаний. М., 1922. С. 69.

³ *Известия ВРК при Московском Совете рабочих депутатов.* 1917. 9 нояб.

большевистских фракций районов. Председателем Совета районных дум и сформированного им исполнительного органа (Бюро) был избран доктор М. Ф. Владимирский¹.

Структура бывшей Московской городской управы была сохранена. Бюро Совета районных дум провозгласило «широкое проведение демократического принципа – привлечение к самодеятельности муниципальных работников, не ограничивая участия их в городских делах только функциями исполнительными». На этих началах преобразовывался Главный контроль, больничное, училищное отделения, отдел труда и быта². Согласно принятым Временным Основным положениям по управлению городским хозяйством, Бюро состояло из отдельных членов, каждый из которых заведовал определённой отраслью городского хозяйства, управлял деятельностью соответствующего отдела бывшей городской Управы³. В целях улучшения организации деятельности на заседании Бюро Совета районных дум 26 марта 1918 г. было решено сформировать Президиум Бюро, куда были избраны М. Ф. Владимирский, В. А. Обух, А. Я. Никитин, В. М. Лихачёв, Н. К. Гончаров. Президиум и Бюро Совета районных дум должны были собираться по 3 раза в неделю⁴.

Основной причиной подмены Московской городской думы и управы Советом районных дум были острые политические разногласия между большевиками и более умеренными политическими партиями и общественными силами по вопросу о путях дальнейшего развития страны. Иной вариант: сохранение старого кадето-эсеро-меньшевистского состава органов самоуправления, активно боровшихся с захватом большевиками государственной власти, – создавал для победивших сил постоянную угрозу потери контроля над крупнейшим Центром – Москвой.

Чрезвычайный характер и недемократичный принцип формирования Совета районных дум Москвы в условиях

¹ ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 3. Д. 2185. Л. 5 – 5 об.; *Афонин Е. Л.* В 1917 году. С. 69; *Владимирский М. Ф.* Московские районные думы и совет районных дум в 1917–1918 гг. // Пролетарская революция. 1923. № 8 (20). С. 83–84.

² *Известия* Московского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1917. 8 дек.

³ ЦАГМ. Ф. 1364. Оп. 1. Д. 5. Л. 3–4; Д. 14. Л. 94.

⁴ Там же. Д. 14. Л. 28 об, 30 – 30 об., 63.

слабости позиций большевиков и сохранения идеи демократизма как значимой ценности в глазах существенной части населения диктовали необходимость скорейшего создания полноценного муниципального органа. Одновременно стояла задача обеспечить лояльность вновь избранных гласных новой большевистской власти. По постановлению Совета районных дум от 15 ноября 1917 г. была образована городская избирательная комиссия в составе 9 членов: по 3 представителя от Совета районных дум, Совета рабочих и Совета солдатских депутатов. Однако в связи с противодействием со стороны городских служащих (членов Избирательного отдела и инструкторов), отсутствием средств на выплату им жалованья¹ работа по подготовке к выборам продвигалась медленно. Совет районных дум 21 ноября 1917 г. решил перенести выборы в центральную городскую Думу на 6 декабря². В заседании 24 ноября 1917 г. Коллегия инструкторов признала проведение выборов невозможным и своё участие в них недопустимым, так как «в течение оставшегося до дня выборов срока технически совершенно невозможно, без нарушения самых элементарных прав избирателей, выполнить все необходимые работы по подготовке выборов»³.

По воспоминаниям члена сформированной большевиками комиссии по выборам Б. Волина, все партии бойкотировали назначенные выборы. Списки кандидатов в гласные предъявили только большевики, представителей социал-демократии Литвы и «какие-то два общества домовладельцев»⁴. В начале декабря 1917 г. Совет районных дум признал новые выборы гласных излишними, заявив, что население считает вполне достаточными сформированные большевиками органы по управлению городскими делами⁵. Но ещё 29 декабря 1917 г. при роспуске Алексеевской и Мещанской районных дум под предлогом «их бездеятельности» (они выражали протест против роспуска центральной городской Думы, не принимали мер против бастующих учителей⁶) был поднят и оставлен

¹ ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 3. Д. 719. Л. 43, 45 – 45 об.

² ЦАГМ. Ф. 1364. Оп. 1. Д. 8. Л. 2 об.

³ *Русские ведомости*. 1917. 26 нояб.

⁴ Волин Б. Вокруг Московской Думы // Пролетарская революция. 1922. № 6. С. 106.

⁵ *Русские ведомости*. 1917. 5 дек.

⁶ Там же. 1918. 4 янв.

открытым вопрос о перевыборах этих дум «до выяснения вопроса о выборах в центральную городскую думу»¹.

В середине января 1918 г. было заявлено, что выборы в городскую Думу на основании всеобщего избирательного права могут быть проведены только тогда, когда закончится борьба социалистов с буржуазией². Иначе говоря, формирование полноценных органов городского самоуправления в думской форме и роспуск временного переходного органа – Совета районных дум – откладывались на неопределённый срок. Совместить идеи демократизма и лояльность новой власти не удалось.

За несколько месяцев управления городом Совет районных дум смог преодолеть забастовку городских служащих. В конечном счете, часть из них вынуждена была смириться с роспуском демократической Думы и установлением власти Советов и вернулась на городскую службу. Удалось не допустить краха городского хозяйства, постепенно налаживалась деятельность городских предприятий и служб, осуществлялись попытки преодолеть муниципальный финансовый кризис.

В конце 1917 – начале 1918 г. между городским самоуправлением и советской властью складывались конструктивные отношения, что объяснялось полным преобладанием в составе этих органов большевиков, некоторые из них одновременно входили и в состав Бюро Совета районных дум, и в Исполком Совета. С одной стороны, муниципалитет активно взаимодействовал, сотрудничал с Московским Советом, советовался с ним по наиболее важным вопросам. Так, Совет районных дум совместно с Моссоветом боролся с бастовавшими городскими служащими, предпринимал меры по борьбе со спекуляцией продовольственными товарами, ликвидировал Купеческое общество, совместно с представителями Моссовета осуществил ревизию Всероссийского Союза городов, по постановлению Моссовета был введен единовременный городской подоходный налог, начат процесс муниципализации домовладений. В декабре 1917 г. Моссовет установил контроль над деятельностью муниципального отдела городских предприятий, 21 марта 1918 г. был реорганизован финансово-податный отдел при Совете районных дум: руководство им

¹ ЦАГМ. Ф. 1364. Оп. 1. Д. 8. Л. 9.

² *Русские ведомости*. 1918. 23 янв.

было поручено коллегии, куда вошли и представители Московского Совета¹.

Однако в тех случаях, когда Московский Совет рабочих и солдатских депутатов вмешивался в муниципальную сферу компетенции, Совет районных дум считал важным напомнить о разграничении полномочий между местным самоуправлением и государственной властью. Он просил Моссовет заблаговременно извещать о намерении рассмотреть на своём заседании какой-либо вопрос муниципального характера, решать все муниципальные вопросы, посоветовавшись с органом городского самоуправления. Совет районных дум протестовал против самовольной реквизиции городских зданий, например богаделен, школ, различными отделами Моссовета «без всякого предварительного сношения с органами городского самоуправления»².

Показателем организационной самостоятельности Совета районных дум является такой факт: в начале января 1918 г. здание Московского Совета рабочих депутатов за неуплату было отключено от водоснабжения, оно было восстановлено только после немедленной уплаты Моссоветом суммы долга отделу водопровода Бюро Совета районных дум³.

О том внимании, какое центральные органы уделяли вопросу о взаимодействии советов и муниципалитетов, свидетельствует тот факт, что наряду с комиссаром местного управления НКВД, которым являлся М. Я. Лацис-Судрабс, была введена должность комиссара по делам земского и городского самоуправления НКВД, на которую был назначен городской голова Богородска Московской губернии А. П. Смирнов. В его ведение было передано Главное управление по делам местного хозяйства. Согласно постановлению ВЦИК от 16 декабря 1917 г. был создан Народный комиссариат по местному самоуправлению, который возглавил левый эсер В. Е. Трутовский. В перспективе он должен был объединить вокруг себя деятельность всех городских и земских самоуправлений. Его ядро должно было составить передававшееся в его распоряжение из НКВД Главное управление по делам местного хозяйства, которое продолжал возглавлять А. П. Смирнов, а также касса

¹ ЦАГМ. Ф. 1364. Оп. 1. Д. 8. Л. 3 об., 6 об., 10 об.; Д. 14. Л. 38.

² Там же. Д. 14. Л. 16.

³ Там же. Д. 8. Л. 4, 9 об., 16; Д. 14. Л. 41; ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 2. Д. 51. Л. 5.

городского и земского кредита¹. Ведущую роль после создания нового наркомата всё же продолжал играть большевик А. П. Смирнов, подписывавший все исходящие бумаги Наркомата по самоуправлению и остававшийся членом коллегии НКВД². НКВД, в основном, и давал руководящие указания, издавал постановления, «Вестник отдела...», распространявшийся на местах. В. Е. Трутовский, судя по тому, что на некоторых постановлениях наряду с другими стоит и его подпись, также принимал участие в их составлении, однако самостоятельных постановлений и указаний на места руководство Наркомата самоуправления практически не отправляло, оставаясь в стороне, не имея связи и опоры на местах.

С середины января 1918 г. отношение отдела местного управления НКВД во главе с комиссаром М. Я. Лацисом-Судрабсом к вопросу о сохранении отдельной от Советов системы городского самоуправления в думской форме меняется. В «Вестнике отдела...» № 4 за 24 января 1918 г. было отмечено: «При существовании Советов земским и городским самоуправлениям не должно быть места <...> Ликвидация самоуправлений должна производиться постепенно, по мере того как Совет овладеет той работой, которая до сих пор лежала на органах самоуправления. При этом весь технический аппарат и касса переходят в руки Советов». Соответственно решался и финансовый вопрос: «Как хозяйственные органы, Советы живут на те поступления, какими пользовались земство и город, и устанавливают новый добавочный прогрессивно-подоходный налог»³.

Не стоит преувеличивать степень разногласий между большевиками и левыми эсерами по вопросу о сохранении самоуправления в думской форме, избираемого на основе всеобщего избирательного права, как это делают некоторые исследователи. Как указывает Е. Н. Городецкий, В. Е. Трутовский был назначен ко-

¹ *Вестник* НКВД. 1918. 14 февр. С. 2; 1918. 1 марта. С. 8; *Болтенкова Л. Ф.* Роль НКВД РСФСР в победе большевистского влияния в Советах на местах (октябрь 1917 – 1918 г.) // Великая Октябрьская социалистическая революция и вопросы истории государства и права. М., 1989. С. 49.

² *Ирошников М. П.* Создание советского центрального государственного аппарата. СНК и народные комиссариаты. Октябрь 1917 г. – январь 1918 г. М.; Л, 1966. С. 264.

³ *Вестник* отдела местного управления НКВД. 1918. 24 янв. С. 7; *Вестник* НКВД. 1918. 14 февр. С. 1.

миссаром «с условием, что в своей деятельности он будет проводить принцип полноты власти Совета как в центре, так и на местах»¹.

Сам В. Е. Трутовский отмечал, что «в нынешнем Советском "фагисе русской революции" единственно прогрессивной является замена широких бесформенных "демократических" организаций классово-социалистическими организациями трудящихся без участия буржуазии в управлении...». Однако В. Е. Трутовский отделял вопросы об особом характере муниципальной работы (который не касается вопроса о власти) и о том, кто её исполняет (который затрагивает именно вопрос о власти). По мнению наркома по самоуправлению, существо ведения муниципального дела не должно было меняться, должен был поменаться только «тот "законодательный" орган, перед которым ответственен орган исполнительный и весь связанный с ним механизм»².

В тот период, судя по характеру указаний центральной власти и ситуации на местах, большевики вполне разделяли эту позицию. Например, в инструкции НКВД от 20 января 1918 г., касавшейся вопроса об организации городских советов, отмечалось: «Городские советы – это прежние городские думы с той только разницей, что их выбирает только трудящийся народ, и буржуазия от участия в управлении устранена. Поэтому городской Совет исполняет прежнюю работу городских дум, а исполнительный комитет Совета – работу городской управы»³.

После разрыва правительственной коалиции с левыми эсерами 20 марта 1918 г. Комиссариат по самоуправлению был ликвидирован как самостоятельное учреждение. Бывшее Главное управление по делам местного хозяйства вернулось в состав НКВД в качестве отдела местного хозяйства под руководством А. П. Смирнова, который должен был сосредоточить в своих руках всю работу «по руководству и инструктированию хозяйственной жизни муниципальных отделов местных Советов, разрешение ссуд и займов органам местного самоуправления...»⁴.

¹ *Городецкий Е. Н.* Рождение Советского государства. 1917–1918 гг. М., 1987. С. 130.

² *Вестник НКВД.* 1918. 1 марта. С. 7–8.

³ *Триумфальное шествие Советской власти.* М., 1963. Ч. 2. С. 385.

⁴ *Вестник НКВД.* 1918. 8 апр. С. 2.

Ликвидация Комиссариата означала окончательную победу в центральном государственном руководстве линии на ликвидацию института городского самоуправления в думской форме и перенесение управления работой муниципальных исполнительных органов в руки Советов. Эта линия была основана на идее о том, что Советы олицетворяют собой более высокий уровень демократии, чем органы, избранные на основе «четырёххвостки». Так, подводя итоги съезда руководителей губернских Советов летом 1918 г., заведующий отделом местного управления НКВД В. А. Тихомирнов заявлял: «...благодаря самому существованию советского строя, все основные "проклятые" организационные вопросы местного управления, сочетание этого последнего со всем государственным строем <...> разрешены полностью Октябрьской революцией <...> Советский строй даёт такие предпосылки для создания крепкого стройного аппарата местного управления, о каких не могло мечтать не только самодержавие, но и любая из самых демократических республик!»¹.

В Москве сложилась особая ситуация: Совет районных дум был составлен из большевиков и представлял собой как бы промежуточную форму от думского к советскому типу организации самоуправления. Эта особая ситуация не могла сохраняться долго. Как отмечал в своих воспоминаниях бывший в конце 1917 – первой половине 1918 г. заведующим финансово-податного отдела и членом Президиума Бюро Совета районных дум Е. Л. Афонин, «для нас было ясно, что подобные органы не что иное, как суррогат Советской власти и не более, как переходная ступень к чистым советским органам»². Историк Н. М. Алещенко весьма точно сформулировал основные практические мотивы, побудившие московских большевиков объединить муниципальную организацию, на вершине которой находилось Бюро Совета районных дум, и Московский Совет: «...раздвоение власти тормозило решение задач восстановления работы городского хозяйства, организацию его на новых, социалистических началах <...> расплыло и без того скудные квалифицированные кадры. Кроме того, ни один сколь-

¹ *Вестник НКВД*. 1918. 25 авг. С. 14–15.

² *Афонин Е. Л.* В 1917 году. С. 71.

ко-нибудь большой вопрос, связанный с финансированием, не мог решаться Советом районных дум самостоятельно»¹.

Процесс растворения Совета и Бюро Совета районных дум как муниципального органа в Московском Совете рабочих и солдатских депутатов позволяет наиболее отчётливо изучить представления большевиков о том, как должны были быть реорганизованы муниципальные органы управления городским хозяйством.

Ещё в декабре 1917 г. начался процесс слияния районных дум и советов. Были ликвидированы три районные думы Городского района кадетско-эсеровского состава, их полномочия перешли Совету Городского района, при котором было образовано «муниципальное бюро». Тогда же была распущена Алексеевская районная дума². Совет районных дум собирался всё реже, большинство решений принимал его исполнительный орган – Бюро. Исполком Московского Совета под председательством М. Н. Покровского 24 февраля 1918 г. принял постановление, согласно которому Президиум Моссовета объявлялся «органом власти в Москве, ведению которого подлежат политические, гражданские и хозяйственные функции». Президиуму поручалось слить в советские организации все отделы городского хозяйства³.

На заседании Совета районных дум 18 марта 1918 г. был разработан и принят предварительный вариант постановления о слиянии органов Московского городского самоуправления с Моссоветом. Согласно ему, после роспуска Совета районных дум для заведывания городским хозяйством должен быть создан отдел городского хозяйства при Московском Совете рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Для руководства отделом формировался Совет городского хозяйства из представителей центрального и районных советов, исполнительным органом становилась городская советская Управа, члены которой избирались Советом городского хозяйства и включались в состав исполкома Моссовета. Председатель Управы, также избираемый Советом городского хозяйства, входил в состав Президиума Моссовета. Районные думы ликвидировались, заведование городским хозяйством

¹ *Алеценко Н. М.* Московский Совет в 1917–1941 гг. М., 1976. С. 79.

² *Владимирский М. Ф.* Московские районные думы и совет районных дум в 1917–1918 гг. // Пролетарская революция. 1923. № 8 (20). С. 83.

³ *Алеценко Н. М.* Московский Совет... С. 76, 79.

вом передавалось районным советам. На заседании была сформирована комиссия, которая должна была детально разработать вопрос о слиянии и обсудить его на совещании Совета районных дум и председателей районных советов¹.

Переработанный проект кардинально изменился. Если первоначальный вариант, заявленный за два дня до ликвидации Комиссариата по самоуправлению, в соответствии с идеями В. Е. Трутовского сохранял тесную связь руководителей городского хозяйства с районами, обособленность, автономию муниципального отдела под общим руководством Моссовета с возможностью влиять на принимаемые им решения через представителей в Исполкоме и Президиуме, то новый проект предусматривал создание «одной революционной базы местного управления – Совета рабочих, солдатских, крестьянских депутатов (Московской трудовой коммуны)». Высшим органом Совета становился Президиум, избираемый на Пленумах Совета из заведующих отделами Совета, который должен был решать дела текущего характера. Пленум Совета разрешал вопросы принципиального характера. Должен был сохраниться Исполком Совета. Устанавливалось разделение Совета на 17 отделов, причём в их числе не было отдела городского хозяйства. Органы по управлению хозяйством и отдельные муниципальные учреждения должны были быть сосредоточены между советскими отделами местных предприятий, финансово-податным, экономическим, имущества, культурно-просветительским, благоустройства и др. Каждый отдел должен был управляться особой коллегией.

Второй вариант проекта был представлен М. Ф. Владимирским 29 марта 1918 г. на совместном заседании Совета районных дум и представителей районных советов в присутствии 24 чел. и принят незначительным перевесом голосов: 14 против 8. Примечание о сохранении Исполкома было отклонено 12 голосами против 10. Большинством (10 против 6 голосов) было решено производить слияние постепенно, приспособив старый городской аппарат к советскому². Такое голосование свидетельствует об отсутствии среди муниципальных деятелей-большевиков единодушия в представлении о наилучшем варианте организации управления городским хозяйством.

¹ ЦАГМ. Ф. 1364. Оп. 1. Д. 14. Л. 43.

² Там же. Д. 8. Л. 44, 66 – 66 об.

Тем не менее принятие проекта означало окончательную ликвидацию дореволюционной модели городского самоуправления. Муниципальное хозяйство полностью поглощалось Советом, лишалось былой обособленности.

Процесс слияния шёл следующие несколько месяцев. После принятия решения о слиянии, с 29 марта 1918 г., Совет районных дум на заседания больше не собирался. С мая 1918 г. перестало функционировать Бюро Совета районных дум. Ряд отделов Бюро практически без реорганизации был включен в состав Моссовета. Например, продолжил деятельность врачебно-санитарный отдел (его до июля 1918 г. продолжал возглавлять Н. А. Семашко), отдел городских предприятий вошёл в состав Совета под названием «отдел местных предприятий». Основой культурно-просветительского отдела Моссовета стал отдел народного просвещения Бюро Совета районных дум¹. Другие отделы долго сохраняли свою обособленность. Так, финансово-податной отдел бывшего Бюро Совета районных дум сохранял отдельную от Моссовета кассу и финансирование бывших муниципальных предприятий и учреждений вплоть до августа 1918 г. На заседании Президиума Моссовета 28 августа 1918 г. были оглашены итоги ревизии кассы бывшего Бюро Совета районных дум и принято решение объединить текущие счета, бухгалтерию Бюро и Моссовета².

Период существования Совета районных дум г. Москвы стал переломным временем, когда движение в Центре и на местах в сторону децентрализации сменилось централизацией. На примере того, как происходила реорганизация системы городского самоуправления в Москве, можно констатировать, что в конце 1917 – первой половине 1918 г. политика большевистской власти по отношению к местному самоуправлению прошла в своем развитии два этапа. В ходе первого этапа новые власти, подавляя антибольшевистские выступления и бойкот со стороны городских дум и муниципальных служащих, воспринимали органы городского самоуправления как вполне самостоятельные в рамках определённой компетенции, ограниченной вопросами городского хозяйства. С середины января 1918 г. начался второй этап: власть в центре и на местах осуществила ряд мер, в результате кото-

¹ ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 2. Д. 26. Л. 24–25.

² Там же. Д. 52. Л. 86, 92.

рых самоуправления в думской форме были ликвидированы, а их функции перешли к Советам.

Одним из важнейших факторов, определивших трансформацию системы городского самоуправления города Москвы в первые месяцы после прихода большевиков к власти, были те реалии, с которыми большевики столкнулись в процессе борьбы за контроль над московским муниципалитетом в попытках наладить управление городским хозяйством. Жёсткая борьба большевиков с политическими оппонентами, неготовность их идти на компромисс в идейном плане с представителями других партий, обусловили невозможность сохранения сложившейся в предшествующий период российской государственности думской модели самоуправления, основанной на принципах автономии от государственной власти, всеобщего избирательного права, бесклассовости, многопартийности. Совет районных дум в Москве был временным, искусственным образованием, которое в силу случайности состава, не могло стать моделью формирования муниципальных органов. Большевики в 1918 г. на основе полученного в течение нескольких месяцев опыта увидели путь к сохранению своей власти и реализации на практике идеологических воззрений через максимальную централизацию и пресечение инакомыслия. Компетенция местных советов, ставших опорой новой власти, неизбежно пересекалась с полномочиями городских дум и управ, что стало одним из определяющих факторов их ликвидации, сосредоточения функций самоуправления и растворения муниципального аппарата управления в Советах.