

## СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В УСЛОВИЯХ РЕВОЛЮЦИОННЫХ СОБЫТИЙ 1917 ГОДА (НА МАТЕРИАЛАХ ВОРОНЕЖСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Н. В. Башкирева

*Воронежский государственный педагогический университет*

Поступила в редакцию 16 ноября 2017 г.

**Аннотация:** в статье анализируется процесс реорганизации системы органов местного управления Российской империи в марте–октябре 1917 г. Особое внимание уделено процессу ликвидации института земских участковых начальников. Сделан вывод о непоследовательности и медлительности Временного правительства в деле преобразования местного аппарата управления.

**Ключевые слова:** земские участковые начальники, органы местного управления, Воронежская губерния, революция, Временное правительство.

**Abstract:** the article analyses the reorganization process of the system of local governments of the Russian Empire in march–october 1917. Special attention is paid to the process of liquidation of the Institute of divisional chiefs. The conclusion about the inconsistency and slowness of the Provisional government in the transformation of local administration.

**Key words:** divisional chiefs, local authorities, Voronezh province, revolution, Provisional government.

Органы местного управления, безусловно, являются важной составляющей аппарата власти, связующим звеном между центром и народом, выступая, с одной стороны, проводником государственной политики на местах, а с другой – транслятором настроений и потребностей населения. Анализ исторического опыта функционирования местных органов власти, особенно в условиях социальных катаклизмов и революционных потрясений, представляется, бесспорно, актуальным и востребованным в условиях современной социально-политической нестабильности в различных регионах мира.

Система органов местного управления в Российской империи к началу 1917 г. была представлена сетью учреждений ведомства Министерства внутренних дел. Главой местной администрации оставался губернатор, возглавлявший губернское правление и опиравшийся в своей работе на канцелярию, а также на совещательные учреждения губернии: присутствия, комитеты, комиссии, председателем которых он являлся. Ряд уездных присутствий и комитетов возглавлял уездный предводитель дворянства. Также сохранялась выборная должность губернского предводителя. Органы полиции были представлены уездными полицейскими управлениями во главе с исправником, в подчинении которого находились стантовые приставы, полицейские урядники, при них – уездная полицейская стража; жандармские органы – губернскими жандармскими управлениями, в ведении которых находились жандармские части. Для кре-

стьян существовали крестьянские сословные учреждения: сельские и волостные сходы, сельские и волостные должностные лица, возглавляемые сельскими старостами и волостными старшинами, волостные правления, волостные суды. Эти органы являлись дополнительным, бесплатным административно-полицейским звеном, облегчавшим правительству сборы налогов, выкупных платежей, осуществление государственных и земских повинностей, комплектование армии, разрешение поземельных споров между крестьянами [1, с. 229–235].

Ключевым звеном, связывающим центральный аппарат управления с основной массой населения империи – крестьянством, являлись земские участковые начальники. Этот орган власти возник в русской деревне в соответствии с Положением от 12 июля 1889 г. как административно-судебная инстанция и в совокупности с уездным съездом и губернским присутствием составил новую систему органов местного управления.

В Воронежской губернии институт власти в лице земских участковых начальников начал функционировать с 1 июля 1891 г. В мае 1891 г. окончательно было утверждено деление Воронежской губернии на 67 земских участков [2, л. 163–164; 3], что соответствовало протяженности и плотности заселения уездов: самые крупные были разделены на 7–8 участков, средние – на 5–6, небольшие – на 4 участка. Такое деление просуществовало вплоть до ликвидации института в 1917 г. Под председательством губернатора Е. А. Куровского 26 июня 1891 г. в Воронеже состоялось собрание будущих земских началь-

ников для «выслушивания необходимых указаний» и «установления единообразия их деятельности» [2, л. 165 об., 178], а на следующий день – совещание по вопросу введения в действие в губернии Положения о земских начальниках [4, с. 6]. Накануне открытия новых учреждений, 30 июня, епископом Воронежским и Задонским Анастасием в Троицком кафедральном соборе были совершены литургия и молебен в присутствии губернатора и чиновников губернии, после чего новые должностные лица были приведены к присяге. Затем земские начальники и уездные предводители дворянства отправились в зал дворянского собрания, где губернатор Е. А. Куровский объявил новые учреждения открывшимися, а также обратился к земским начальникам с поздравительной речью, назвав их «первыми борцами» со многими недугами и беспорядками в деревне. Завершилось заседание подачей шампанского [там же, с. 5].

За четверть века административный функционал института, созданного для заведывания управлением и поземельным устройством сельских обывателей, значительно расширился, превратив его из просто «попечителя» и власти, «близкой к народу», в действительного проводника царской политики на местах, что особенно проявилось в годы столыпинских аграрных преобразований [5, с. 23–26]. Вместе с тем, функции отправления правосудия, возложенные на чиновников Положением от 12 июля 1889 г., воспринимались земскими начальниками как второстепенные, а качество их исполнения оставляло желать лучшего, о чем свидетельствует как наличие в их производстве большого числа не разобранных гражданских и уголовных дел, которые множилось ежегодно, так и выявляемые ревизиями ошибки при их разрешении [6, с. 160–167]. В результате законом от 15 июня 1912 г. судебные функции земских начальников были ликвидированы, восстанавливался институт мировых судей [7]. Однако реформа приводилась в действие очень медленно. Войдя в силу 1 января 1914 г. в 10 губерниях юга России [8, с. 301] и охватив к 1917 г. только 20 губерний [9, с. 253], закон о преобразовании местных судов фактически вплоть до падения самодержавия не привел к упразднению судебных полномочий земских участковых начальников, воплотивших в себе, по выражению современника, в положительном смысле «только один принцип судебной организации – принцип суда, близкого к населению» [10, с. 114].

Первая мировая война внесла перемены в аппарат местного управления: большинство участковых начальников было мобилизовано из запаса. В Воронежской губернии, по имеющимся данным, с 1914 по 1916 г. мобилизованы были 34 земских начальника [11; 12]. В годы войны кандидаты при уездных съездах перемещались из участка в участок, нередко за-

мещали должности одновременно в нескольких, при этом, естественно, заместить все вакансии властям не удавалось. Разночинцы, представители духовенства и крестьянства все чаще стали пополнять аппарат управленцев даже в губерниях с сильным дворянским представительством, нарушая монополию этого сословия в системе государственной власти. Так, в. и. о. земского начальника 3-го участка Новохоперского уезда Воронежской губернии в 1914–1917 гг. В. И. Боговаров происходил из мещан [13, л. 3 об.]; в 1915–1917 гг. 7-м участком Острогожского уезда заведовал происходивший из крестьян В. И. Москаленко [14, л. 10 об.].

Несмотря на свой управленческий потенциал, в новых социально-политических условиях начала XX в. институт власти в лице земских участковых начальников в целом, бесспорно, нуждался в реорганизации: комплектовании его на бессословной основе, лишении чиновников дискреционных полномочий и судебного функционала. Стоит констатировать, что вся система местного управления империи нуждалась в реформировании: введении строгой ответственности низших звеньев перед высшими и отказе, наконец, от представления о том, что крестьяне нуждаются в постоянной «опеке». Однако неспособность царского правительства приспособиться к уже изменившимся историческим условиям привела к фактической дезорганизации на местах в годы Первой мировой войны, когда до трети земских участков не были укомплектованы чиновниками, и, в конечном счете, к революции в стране, положившей конец монархии.

Уже в первые дни Февральской революции началась реструктуризация как центрального, так и местного аппаратов Министерства внутренних дел. В условиях падения самодержавия и сложившегося двоевластия существенной реорганизации подверглась система органов местного управления: были упразднены должности генерал-губернатора, губернаторов, градоначальников, полицеймейстеров, исправников, станových приставов, урядников, земских начальников, ликвидированы губернское правление, полицейские управления, комитеты по делам печати, жандармские управления и охранные отделения. Упраздненные должности и учреждения правительственного аппарата на местах были заменены губернскими, уездными комиссарами Временного правительства и их аппаратом. Буржуазно-либеральные «комитеты общественных организаций», созданные в противовес Советам, объявляли себя органами власти на местах. Расширился состав, объем полномочий и компетенция земских и городских органов самоуправления. Были упразднены сословные органы крестьянского самоуправления, заменявшиеся волостными и сельскими исполнительными комитетами. Создавался аппарат милиции [1, с. 330–333].

По распоряжению Временного правительства от 6 марта 1917 г. воронежский губернатор М. Д. Ершов и вице-губернатор фон-Штейн были освобождены от своих должностей. В управление Воронежской губернией на правах губернского комиссара Временного правительства вступил председатель Губернской земской управы В. Н. Томановский [15]. В первых числах марта в губернии возник ряд общественных организаций, которые должны были способствовать демократическому реформированию государства: комитет общественных организаций и учреждений, городской исполнительный комитет общественного спокойствия, Совет рабочих и солдатских депутатов, уездные исполнительные комитеты, губернский Союз земских служащих. В качестве органа губернской власти был сформирован губернский исполнительный комитет во главе с П. Я. Ростовцевым. 25 июня 1917 г. на соединенном заседании исполнительных комитетов (губернского, городского и Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов) В. Н. Томановский был отстранен от должности губернского комиссара. Его место в соответствии с распоряжением Временного правительства 15 июля 1917 г. занял Б. А. Келлер [16, с. 26–27].

Изменения в местном аппарате управления, осуществляемые Временным правительством, были неполными. Несмотря на упразднение ряда должностей и учреждений и замену их новыми, целые звенья местного царского правительственного аппарата на деле продолжали функционировать, их ликвидация происходила крайне медленно.

Земский отдел МВД еще 12 марта 1917 г. представил проект упразднения института земских начальников, предусматривающий передачу их судебных функций мировым судьям, избираемым экстренным уездным земским собранием по закону 15 июня 1912 г., а до этого – судебным комиссарам, назначаемым губернским комиссаром по соглашению с уездным. Административные обязанности земских начальников, а именно: 1) дела по землеустройству и землепользованию сельских обществ и отдельных крестьян; 2) обязанности мировых посредников; 3) дела опекунские; 4) дела продовольственные; 5) юридическая консультация и контроль закономерности действия сельских и волостных сословных управлений; 6) дела переселенческие и временно беженские; 7) дела по призрению семей призванных на войну; 8) дела по жалобам частных лиц сельского и волостного управления – предлагалось возложить на участковых мировых посредников, избираемых на один год земским собранием из состава уездных гласных, обладающих образовательным цензом не ниже среднего [17, л. 44–45].

15 марта 1917 г. председатель Губернского комитета общественного спокойствия Воронежской губер-

нии направил председателю Временного комитета Государственной думы М. В. Родзянко телеграмму: «Считая необходимым для спокойствия сельского населения немедленное упразднение института земских начальников, Воронежский губернский комитет просит безотлагательного вашего распоряжения» [18, с. 209]. Вскоре такое распоряжение последовало. Временное правительство телеграммой от 20 марта 1917 г. предложило губернским комиссарам немедленно приостановить деятельность земских начальников. При этом производство их судебных дел было возложено на временных судей, назначаемых по согласованию с уездными комиссарами. Распоряжением Временного правительства от 28 апреля административные функции земских начальников были переданы уездным комиссарам [17, л. 1]. При этом штат последних нередко пополняли бывшие «земские». Так, Богучарским уездным комиссаром в июне 1917 г. был назначен бывший земский начальник, заведовавший 3-м участком Богучарского уезда, В. И. Левченко [19, с. 1]. Постановление Временного правительства от 4 мая 1917 г. «О временном устройстве местного суда» признало оконченными судебные полномочия земских начальников со дня вступления в должности лиц, избираемых или назначаемых на основании этого постановления [17, л. 1–2]. Однако фактически институт пока не был ликвидирован.

К лету 1917 г. практически 45 % должностей земских участковых начальников в России были не заняты – на 12 июня в Российской империи насчитывалось 2443 земских участка, из которых 253 были вакантны, при этом 839 чиновников (включая исполняющих обязанности) были мобилизованы [там же, л. 2]. Вместе с тем, административные установления в лице уездных съездов и губернских присутствий продолжали функционировать и выполнять текущие дела. Так, 3 мая 1917 г. состоялось распорядительное заседание Бирюченского уездного съезда, в котором на звание частного поверенного держал испытание гражданин А. Н. Петерсон, которому в результате было выдано свидетельство на право хождения по чужим делам в 1917 г. при уездном съезде [20, с. 1].

Проект упразднения института земских начальников был принят Временным правительством 30 июня 1917 г. [21, с. 198–199], постановление о чем было опубликовано в Правительственном вестнике от 8 сентября 1917 г. № 149 [17, л. 34–35]. Указ о ликвидации земских участковых начальников был введен в действие лишь 1 октября 1917 г. [1, с. 330]. Так, в частности, Воронежское губернское присутствие функционировало до 5 октября 1917 г., когда была завершена сдача делопроизводства его продовольственного отдела губернской продовольственной управе и был уволен за штат непереманный член А. А. Вансович [22, с. 1].

Таким образом, местный государственный аппарат России к осени 1917 г. представлял собой пеструю мозаику. Наряду с новыми должностными лицами и учреждениями, несмотря на ликвидацию де-юре, де-факто продолжали действовать многие старые органы суда, финансового, административно-хозяйственного и военного аппарата. Значительно возросло значение земских и городских органов, военно-промышленных комитетов; большую роль в местном управлении играли комитеты общественных организаций, существовали органы диктатуры пролетариата и крестьянства – Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, деятельность которых после подавления корниловского выступления заметно оживилась [1, с. 345]. Эта общероссийская тенденция свойственная и Воронежской губернии, общественно-политическая ситуация в которой отличалась нестабильностью и многовластием [23, с. 166]. Политический кризис и отсутствие сильной власти как в центре, так и на местах предопределили очередные революционные потрясения в России, завершившиеся формированием новой системы органов управления – советских.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М.: Высшая школа, 1968.
2. Государственный архив Воронежской области (далее – ГАВО). – Ф. И-6. – Оп. 1. – Д. 49.
3. Полное собрание законов Российской империи: Собрание 3-е: в 33 т. Т. 11: 1891. – № 7775.
4. Воронежские губернские ведомости. – 1891. – 3 июля (№ 49).
5. *Башкирева Н. В.* Земский участковый начальник как «низовое звено» столыпинских аграрных реформ начала XX века (на материалах Воронежской губернии) / Н. В. Башкирева // П. А. Столыпин и его государственная деятельность в контексте модернизационных процессов в России: материалы международной конференции, посвященной 150-летию со дня рождения П. А. Столыпина и 100-летию Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I) 20–25 апреля 2012 г. – Воронеж: ФГБОУ ВПО ВГАУ, 2012.
6. *Башкирева Н. В.* Институт земских участковых начальников как орган административного управления и судебная инстанция в Российской империи конца XIX – начала XX вв. / Н. В. Башкирева // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер.: История. Политология. Экономика. Информатика. – 2010. – № 13 (84). – Вып. 15.
7. Закон 15 июня 1912 г. «О преобразовании местного суда» // Важнейшие законодательные акты (1908–1912 гг.) с алфавитным предметным и хронологическим указателями / сост. М. С. Иоффе; под ред. В. М. Гессена. – СПб.: Право, 1913.
8. *Леонтович В. В.* История либерализма в России, 1762–1914 / В. В. Леонтович. – М.: Русский путь: Полиграфресурсы, 1995.
9. *Зырянов П. Н.* Социальная структура местного управления капиталистической России (1861–1914 гг.) / П. Н. Зырянов // Исторические записки: в 131 т. Т. 107. – М.: Изд-во АН СССР, 1982.
10. *Кузьмин-Караваев В. Д.* Земство и деревня, 1898–1903: статьи, реформы, доклады и речи / В. Д. Кузьмин-Караваев. – СПб.: Общественная польза, 1904.
11. ГАВО. – Ф. 2. – Оп. 9. – Д. 313.
12. Адрес-календарь Воронежской губернии на 1917 год. – С. 81–196.
13. ГАВО. – Ф. И-6. – Оп. 1. – Д. 450. – Л. 3 об.
14. ГАВО. – Ф. И-2. – Оп. 1. – Д. 2598. – Л. 10 об.
15. *Разинков А.* Последние дни империи. Февральская революция в России и Воронеже / А. Разинков // Коммуна. – 2003. – 2 нояб. – Режим доступа: [http://communa.ru/politika/poslednie\\_dni\\_imperii-fevral'skaya\\_revolyutsiya\\_v\\_rossii\\_i\\_voronezhe/](http://communa.ru/politika/poslednie_dni_imperii-fevral'skaya_revolyutsiya_v_rossii_i_voronezhe/)
16. *Филиппева С. В.* Изменения в земских учреждениях Воронежской губернии в результате реформ Временного правительства / С. В. Филиппева // Власть. – 2016. – № 3. – С. 26–31.
17. Российский государственный исторический архив. – Ф. 1291. – Оп. 31. 1917 г. – Д. 34.
18. Великая Октябрьская социалистическая революция. Хроника событий: в 4 т. Т. 1. 27 февраля – 6 мая 1917 года. – М.: Изд-во АН СССР, 1957.
19. Воронежские губернские ведомости. – 1917. – 24 июня (№ 46).
20. Воронежские губернские ведомости. – 1917. – 17 мая (№ 35).
21. Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Вып. 1–2. – Пг., 1917–1918. – 2 т. – Вып. 2: 5 мая – 24 июля 1917 г. – Ч. 1. Отд. I–VIII / сост. Упр-нием Кодификационной частью. – 1918.
22. Воронежские губернские ведомости. – 1917. – 18 окт. (№ 79).
23. *Филиппева С. В.* Общественно-политическая ситуация в Воронежской губернии в феврале–декабре 1917 г. / С. В. Филиппева // Из истории Воронежского края. – Вып. 19. – Воронеж: Центр.-Чернозем. кн. изд-во, 2012.

*Воронежский государственный педагогический университет*

*Башкирева Н. В., кандидат исторических наук, доцент кафедры истории России*  
E-mail: [nat.val.saf@mail.ru](mailto:nat.val.saf@mail.ru)  
Тел.: 8-910-744-66-48

*Voronezh State Pedagogical University*  
*Bashkireva N. V., Candidate of Historical Sciences,*  
*Associate Professor of the History of Russia Department*  
E-mail: [nat.val.saf@mail.ru](mailto:nat.val.saf@mail.ru)  
Tel.: 8-910-744-66-48