

СИСТЕМА ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ВОРОНЕЖЕ В МАРТЕ–ОКТЯБРЕ 1917 ГОДА

Е. А. Зверков

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 1 сентября 2020 г.

Аннотация: *Февральский переворот 1917 г. привел не только к смене формы правления, но и существенно изменил региональную систему управления. Кроме того, произошла смена правящих элит в губерниях. Наряду с органами власти Временного правительства, представленными в первую очередь губернским комиссаром и его канцелярией и губернским исполнительным комитетом, в систему политической власти города входят органы общественного самоуправления и Воронежский Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Кадеты, имевшие организационное и организаторское преимущество в первые дни революции, уже к лету 1917 г. утратили все ключевые позиции в органах власти и были заменены социалистами-эсерами и народными социалистами. Революционное творчество привело к созданию нескольких организаций с однотипным набором полномочий, что негативно сказалось на эффективности управления городом и деревней. Отягчающим ситуацией обстоятельством стала замена профессиональной полиции на полупрофессиональную милицию, неспособную решать оперативные задачи борьбы с преступностью.*

Ключевые слова: *Февральская революция, 1917, кадеты, народные социалисты, эсеры, Воронеж.*

Abstract: *the February revolution of 1917 led not only to a change in the form of government, but also significantly changed the regional system of government. In addition, there was a change of the ruling elites in the provinces. Along with the authorities of the Provisional government, represented primarily by the provincial Commissar and his office, and the provincial Executive Committee, the city's political power system includes public self-government bodies and the Voronezh Council of workers', soldiers', and peasants' deputies. The cadets, who had an organizational and organizational advantage in the first days of the revolution, had already lost all key positions in the organs of power by the summer of 1917 and were replaced by socialist-revolutionaries and people's socialists. Revolutionary creativity led to the creation of several organizations with the same set of powers, which negatively affected the effectiveness of city and village management. An aggravating circumstance was the replacement of professional police with semi-professional police, unable to solve operational tasks of fighting crime.*

Key words: *February revolution, 1917, Constitutional Democratic party, people's socialists, SRs, Voronezh.*

На протяжении многих десятилетий русская революционная демократия возлагала на самодержавие ответственность за неповоротливость русской государственной машины, засилье волокиты, приоритет личных интересов над общественными со стороны государственных служащих, получивших наименование *чиновников*. Русский государственный аппарат зло высмеивался и в литературе, и в публицистике. Так, М. Е. Салтыков-Щедрин в «Истории одного города», рисуя образ чиновника, писал: «А градоначальник все сидит, и выскребает все новые понуждения... Гул и треск проносятся из одного конца города в другой и над всем этим гвалтом, над всей этой сумятицей, словно крик хищной птицы, царит зловещее: «Не потерплю!»» [1, с. 313]. А. И. Герцен, в свою очередь, описывал деятельность новгородского губернатора как «противную смыслу и закону», а губернские советники, по его острому выражению,

«жили одной службой, то есть одними взятками» [2, с. 70].

Удар Февральской революции был направлен своим острием на административный аппарат самодержавия, что основывалось на наивном убеждении, будто бы причины низкой эффективности государственного управления коренятся в названиях ведомств, а не конкретных исполнителей. Подобное видение проблемы в равной мере разделялось новыми политическими элитами.

Однако основная опасность крылась даже не в этом, а в агрессивном-деструктивном настроении общества по отношению к власти. Губернские власти оказались в ситуации между молотом и наковальней – неясностью позиции Временного правительства, угрозой со стороны многочисленных войск Воронежского гарнизона и начавшейся политической активизацией воронежской интеллигенции. Вопрос стоял о сохранении не только положения, но и личной безопасности. Ситуация «голой» власти стала общим симптомом политической изоляции губернских вла-

стей. К примеру, на совещании 1 марта у рязанского губернатора Н. Н. Кисель-Загорянского начальник гарнизона был вынужден признать, что не может поручиться ни за одну часть. Вторя ему, войсковые начальники отметили, что «солдаты деморализованы и пока держатся только страхом перед старой дисциплиной» [3, с. 73].

Единственной надежной, но крайне немногочисленной силой была полиция. По указу губернатора М. Д. Ершова от 2 марта на полицейских возлагались обязанности по усилению охраны государственных объектов в Воронеже: казначейств, почты, банков и казенных винных складов [4, л. 16]. 3 марта Ершов через газету «Воронежский телеграф» обратился к населению губернии с отрицанием известий о революции, назвав их «слухами». В то же время он призывал население губернии к порядку, дисциплине и усиленной работе [5].

К слову, в таком же ключе обратился к жителям своей губернии тамбовский губернатор Салтыков («предлагаю всем слоям населения... губернии спокойно заниматься своим обычным делом, ничем не нарушая порядка») [6, с. 83].

Тем временем, помимо слухов, расходившихся в городе от приезжавших из Петрограда, 3 марта в Воронеж были доставлены центральные газеты с известиями о свершившемся государственном перевороте [7, с. 16]. Официально об отречении Николая II жителям Воронежа было объявлено только 8 марта в «Воронежских губернских ведомостях».

Изменения в структуре государственного управления коснулись в первую очередь аппарата губернатора. Циркулярной телеграммой министра внутренних дел Временного правительства, разосланной в губернии, губернаторы и вице-губернаторы «временно устранялись от исполнения обязанностей», которые возлагались на председателей губернских земских управ на правах губернских комиссаров [8, с. 9]. Таким образом, 6 марта губернатор М. Д. Ершов и вице-губернатор В. Н. фон Штейн были официально уволены [9, л. 5]. В отношении Ершова городским исполнительным комитетом был поставлен вопрос об аресте [10, л. 11]. Окончательно вопрос с нахождением губернаторов в их должностях был решен Временным правительством только 21 апреля, когда по соответствующему решению всем губернаторам царского времени предписывалось покинуть свои посты с 1 мая 1917 г. [11, с. 534]. Отметим, что, в отличие от губернатора, обладавшего достаточной самостоятельностью в своей работе, губернский комиссар, с подачи Временного правительства, должен был опираться на губернский исполнительный комитет. Предполагалось, что губисполком будет временным органом власти – до того времени, как сложится новая, устойчивая структура исполнительной власти.

В губисполком вошли представители гордумы, Комитета объединенных общественных учреждений, Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Позднее комитет из временного плавно перешел в состояние постоянно функционирующего органа. Временное правительство рекомендовало губернскому комиссару опираться на губисполком как на «высший в губернии... орган» [12, с. 157]. Первым руководителем губисполкома стал известный общественный деятель, кадет П. Я. Ростовцев, вошедший в организацию как представитель Отдела снабжения армии [10, л. 43]. В состав комитета вошел и губернский комиссар В. Н. Томановский.

Губисполком, таким образом, стал противовесом власти комиссара в регионе. Такое положение сохранялось до августа 1917 г., когда губернскому комиссару Борису Келлеру удалось совместить в своих руках сразу две должности – и губернского комиссара, и председателя губисполкома.

Обязанности губисполкома колебались от бюрократических функций, таких как обнародование законов и регистрация общественных организаций, до взыскания недоимок, поддержания общественного порядка, воспитательной работы и пр. [13, л. 2, 2 об., 3].

Спустя день произошла смена военного командования. 7 марта по ходатайству губернского комиссара В. Н. Томановского командиру Московского военного округа был уволен начальник воронежского гарнизона генерал Тимковский, замененный на командира 59-го полка В. Языкова [10, л. 12].

Оставался юридически открытым вопрос переизбрания губернских комиссаров, в частности, сроков их полномочий, самой процедуры переизбрания и круг уполномоченных на то лиц. Изменения, впрочем, не коснулись формальных полномочий губернатора / губернского комиссара. Не изменился даже штат правительственных учреждений. Управление уездами, в свою очередь, перешло на правах уездных комиссаров к председателям местных земских управ [14, л. 5]. Уездные комиссары должны были назначаться МВД из числа лиц, представленных губернским комиссаром или избранных уездными исполкомами. В свою очередь, уездные исполнительные комитеты являлись исполнительными органами при комиссаре и состояли в основном из земцев, членов кредитных товариществ, землевладельцев и нескольких представителей от волости [15, с. 406]. В июле по решению губисполкома уездные исполкомы стали высшим органом исполнительной власти в уездах [14, л. 5].

Судебные функции упраздненных земских начальников (формально их деятельность «приостанавливалась») частично были переданы уездным комитетам, частично – в части судебных полномочий,

принадлежавших земским начальникам, заменившим при Александре III мировых судей, временным судьям, назначенным губернским комиссаром по согласованию с уездными комиссарами. Список судей губернский комиссар представлял на утверждение министра юстиции [8, с. 13]. Находившиеся в производстве дела земских начальников передавались уездным комиссарам [там же].

Сохранила и даже упрочила свою роль в жизни Воронежа городская Дума, включившая в свой состав представителей нескольких общественных органов самоуправления. В результате состоявшихся перевыборов с участием представителей от Комитета объединенных общественных учреждений (далее – КООУ), Совета рабочих и солдатских депутатов и Губернского исполнительного комитета гордума «полевела». В ее составе в числе прочих оказались и большевики. 1 апреля состоялась новая кооптация в городскую Думу от Совета, в результате которой в ее состав вошли семь эсеров, в том числе один из наиболее энергичных их представителей Виктор Кобытченко. Фактически произошел новый набор гласных Думы, не дожидаясь срока истечения полномочий старого состава.

В ходе Февральской революции на территории Европейской России был сформирован ряд однотипных в сущности общественных организаций, возложивших на себя функции представительных организаций с претензией на выполнение административных функций. В Воронеже раньше других сформирован КООУ, созданный, по всей видимости, по примеру московского Комитета общественных организаций [16, с. 575]. Идея создания КООУ была подана еще 28 февраля на частном совещании в кафе «Чашка Чаю», где собрались представители местной интеллигенции. Обсуждая сложившееся положение, собравшиеся пришли к выводу о необходимости создания органа «общественной безопасности» [17, с. 6].

На следующее утро состоялось новое совещание, на котором присутствовало уже более 40 человек: кооператоры, железнодорожники, земские служащие, преподаватели учебных заведений, представители от общества народных университетов и ряда других организаций. Неопределенность положения и отсутствие достоверных сведений из столицы разделили собравшихся на две группы. В то время как сдержанное крыло предлагало занять выжидательную позицию, меньшевик А. Н. Татарчуков выступил за немедленное создание органа, объединившего бы существующие общественные организации [10, л. 6]. Ему же, судя по всему, принадлежала идея включить в КООУ рабочих, что, как известно, привело к образованию Совета рабочих депутатов.

Собравшиеся признали целесообразным создать легальный орган при Гордуме в виде комиссии – например, продовольственной, с участием собственных представителей. Для переговоров с Думой была избрана делегация во главе с кадетом П. Я. Ростовцевым. Присутствовавшие на собрании решили присвоить себе название «Временный Комитет общественных организаций» [17, с. 7]. В общей сложности в комитет вошли представители 101 учреждения и учебного заведения [18, с. 14]. Обширный состав представляемых организаций давал возможность повлиять на губернскую власть путем кооптации в ее структуры своих представителей.

Основная часть деятельности КООУ прошла в бесполезных обсуждениях или мелких акциях, наподобие кружечных сборов. Члены организации и сами, по всей видимости, не понимали смысла существования этого органа: в нем не было постоянного председателя, зачастую, как следует из протоколов собраний, не было кворума [19, л. 76]. Сами протоколы собраний полны формализованной бессмыслицы. Вскоре интерес к организации потеряли даже его участники [там же, л. 78].

Особое место в системе государственных и общественных организаций – как в столицах, так и в регионах – занимали Советы. В Воронеже инициатива его создания принадлежала меньшевистской интеллигенции. 4 марта был образован Исполнительный комитет Совета рабочих депутатов под председательством меньшевика В. И. Крупецкого. Совет не только консолидировал низшие социальные слои, но и выступал в качестве профессионального союза рабочих и солдат. Кроме того, возглавившие его в скором времени эсеры самочинно присвоили ему ряд административных функций, в том числе милицейского характера.

Тем же днем состоялось экстренное заседание городской Думы, на котором обсуждался вопрос о принятии мер к сохранению в городе порядка и спокойствия. В результате было принято постановление о необходимости взять под охрану порядок в городе и пригородах в руки городского управления. К тому времени полным ходом шла ликвидация полиции (именно ликвидация, а не переформирование в милицию, как указывалось в Постановлении об учреждении милиции), поэтому вопрос охраны правопорядка в городе повис в воздухе [20]. В целях решения данной проблемы представителями Думы в спешном порядке учреждался «Исполнительный Комитет Общественного Спокойствия» [21, л. 15]. В качестве новой силовой структуры учреждалась должность начальника гражданской милиции г. Воронежа во главе с гласным Думы, социал-демократом И. В. Шауровым.

Милиция была учреждена взамен жандармерии и органов полиции, официально упраздненных Временным правительством 4 марта [22, с. 427]. Необходимо учитывать, что криминогенная ситуация в городе вскоре после революции не только имела негативную тенденцию, но и фактически на некоторое время полностью вышла из-под контроля властей. Иного и быть не могло – февральский переворот нанес непоправимый удар правоохранительной системе. Во-первых, были ликвидированы органы полиции. Из органов внутренних дел были убраны профессиональные стражи порядка, замененные во многом откровенными дилетантами. Во-вторых, ситуацию усугубили проведенные министерством юстиции амнистии. В-третьих, романтизация криминальной субкультуры, образ преступника как жертвы полицейского произвола способствовали временному усилению бдительности горожан.

Возвращаясь к Исполнительному комитету общественного спокойствия (далее – ИКОС), подчеркнем, что его задачи во многом дублировали обязанности городского головы: в положении о деятельности организации было записано, что «ИКОС есть высший орган власти по административному управлению в г. Воронеже. Его функции сводятся к объединению и согласованию всех мер, направленных к урегулированию местной жизни... Кроме того, в административном порядке ИКОС может издавать обязательные постановления по всем вопросам местной жизни...» [23, л. 15]. По замыслу создателей, ИКОС должен был взять под контроль все положение дел в Воронеже. 9 марта состоялась первая кадровая реорганизация комитета. В состав комитета вошли представители от городской Думы, КООУ, военных и Совета рабочих депутатов [24, л. 4].

Постановлениями Временного правительства от 9 июня 1917 г. произошло формальное расширение полномочий земских учреждений. Согласно этим постановлениям расширялись компетенции земства в области местного хозяйства (что фактически уже произошло) и передавалась в их ведение уездная милиция. Однако само земство теперь находилось под надзором губернского комиссара [25, с. 327].

Таким образом, Дума в лице преобладавших там поначалу кадетов создала сеть подконтрольных себе организаций, которые должны были полностью владеть ситуацией как в самом Воронеже, так и в губернии. Однако они не смогли найти достаточно сильной опоры, чтобы суметь удержаться у руля управления губернией, и вскоре стали вытесняться социалистами. Юридическая неразбериха, сложившаяся после Февральской революции, привела к дублированию полномочий со стороны нескольких организаций, несогласованности их действий и существенному снижению эффективности государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Салтыков-Щедрин М. Е.* История одного города / М. Е. Салтыков-Щедрин // Салтыков-Щедрин М. Е. Собрание сочинений : в 10 т. Т. 2 / М. Е. Салтыков-Щедрин. – М. : Правда, 1988. – 572 с.
2. *Герцен А. И.* Былое и думы : в 3 т. Т. 2 / А. И. Герцен. – М. : Правда, 1983. – 448 с.
3. *Минаков А. С.* Губернаторы в феврале–марте 1917 г. (по материалам губерний Центральной России) / А. С. Минаков // История : факты и символы. – 2017. – № 3 (12). – С. 73–83.
4. Государственный архив общественно-политической истории Воронежской области (далее – ГАОПИ ВО). – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 364.
5. Объявление воронежского губернатора // Воронежский телеграф. – 1917. – 3 марта.
6. *Мурашев А. А.* «Мартовские дни» 1917 года в Борисоглебске (воспоминания князя С. М. Волконского в зеркале уездной прессы) / А. А. Мурашев // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология. – 2017. – № 1. – С. 82–85.
7. *Поливанов А. С.* Революционные события в Воронеже в 1917 году (материал для студентов) / А. С. Поливанов. – Воронеж : [Коммуна], 1967. – 112 с.
8. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. – Петроград : Гос. тип., 1917. – 557 с.
9. ГАОПИ ВО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 339.
10. ГАОПИ ВО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 458.
11. Великая Октябрьская Социалистическая революция : хроника событий, 11 янв. – 5 марта 1918 г. / сост.: К. М. Первухина [и др.]. – М. : Наука, 1986. – 510 с.
12. *Филиппцева С. В.* Общественно-политическая ситуация в Воронежской губернии в феврале–декабре 1917 г. / С. В. Филиппцева // Из истории воронежского края : сб. ст. – Воронеж, 2012. – С. 147–166.
13. Государственный архив Воронежской области (далее – ГА ВО). – Ф. И-104. – Оп. 1. – Д. 6.
14. ГА ВО. – Ф. И-104. – Оп. 1. – Д. 2.
15. Очерки истории Воронежского края : в 2 т. Т. 1. С древнейших времен до Великой Октябрьской социалистической революции / под ред. Е. Г. Шуляковского. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1961. – 521 с.
16. *Минц И. И.* История великого октября : в 3 т. Том первый. Свержение самодержавия / И. И. Минц. – 2-е изд. – М. : Наука, 1977. – 784 с.
17. *Лавыгин Б. М.* 1917 год в Воронежской губернии / Б. М. Лавыгин. – Воронеж, 1928. – 178 с.
18. *Соболев П. Н.* Подготовка социалистической революции и установление Советской власти в Воронежской губернии / П. Н. Соболев. – Воронеж : Воронежское книжное издательство, 1955. – 149 с.
19. ГА ВО. – Ф. И-217. – Оп. 1. – Д. 1.
20. *Зверков Е. А.* Правоохранительная система в Воронеже в 1917 году : трудности переходного времени / Е. А. Зверков // Вестник Воронежского института МВД России. – 2018. – № 2. – С. 9–14.

21. ГА ВО. – Ф. И-218. – Оп. 1. – Д. 1.

22. *Пайпс Р.* Русская революция : в 3 кн. Кн. 1. Агония старого режима. 1905–1917 / Р. Пайпс. – М. : Захаров, 2005. – 480 с.

23. ГАОПИ ВО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 2.

Воронежский институт МВД России

Зверков Е. А., кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры социально-гуманитарных дисциплин

E-mail: zverkovphd@yandex.ru

24. ГАОПИ ВО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 324.

25. *Миц И. И.* История великого октября : в 3 т. Том второй. Свержение Временного правительства. Установление диктатуры пролетариата / И. И. Миц. – 2-е изд. – М. : Наука, 1978. – 1008 с.

Voronezh Institute of Russian Ministry of Internal Affairs

Zverkov E. A., Candidate of Historical Sciences, Senior Lecturer of the Department of Sociohumanitarian Disciplines

E-mail: zverkovphd@yandex.ru