

А.Б. Храмцов

Становление новой системы административного управления в Сибирском регионе (март 1917 – начало 1918 гг.)

A.B. Khramtsov

The formation of a new administrative system in the Siberian region (march 1917 – early 1918)

После февральской революции 1917 г., свергнувшей в России монархию, Временное правительство на волне демократизации общественной жизни приступило к созданию новой системы государственного управления и самоуправления в стране, которая бы не ассоциировалась с царским режимом и обладала авторитетом у населения¹. В этой связи рассмотрим аспекты становления административного управления в городах и уездах Тобольской губернии с марта 1917 г. и до начала 1918 г., какие органы власти были созданы, какие проблемы возникали в этом процессе на уровне региона.

Одной из первоочередных задач Временного правительства являлась ликвидация царской системы управления, отстранение губернаторов и им подчиненных уездных исправников, введение института губернских и уездных комиссаров соответственно. Однако разработка в МВД «Временного положения о губернских и уездных комиссарах» затянулась до осени 1917 г. Следовательно, с марта по сентябрь 1917 г. комиссары исполняли свои обязанности без специального регламентирующего их компетенцию нормативного акта, основываясь на разъяснительных телеграммах, циркулярах и инструкциях со стороны Министерства внутренних дел².

По положению, губернский комиссар – первый представитель центральной власти в губернии, «страж законов и блюститель общественного благосостояния, спокойствия и безопасности», который вел общий надзор за работой милиции и органов местного самоуправления, мог опротестовывать их решения в суде, решал вопросы землеустройства и имел ряд других функций. На уездных комиссаров возлагалось исполнение поручений губернского комиссара, общий надзор и координация действий уездных (волостных, сельских) органов управления³.

В Сибирском регионе из-за дефицита профессиональных кадров процесс формирования личного состава института комиссаров, в особенности на уездном уровне, шел менее интенсивно, чем в Европейской части России. в Тобольске 5-13 марта 1917 г. образовался временный комитет общественного спокойствия. 14 марта городской голова и временный губернский комиссар М.П. Пепеляев получил телеграмму из МВД, согласно которой, в губернский центр «для выяснения общих вопросов» направлялся в качестве комиссара член Государственной Думы А.С. Суханов; присяжный поверенный В.Н. Пигнатти назначался губерньским комиссаром, которому следовало передать управление губернией⁴. До прибытия Суханова необходимо было не нарушать деятельность правительственных учреждений и организаций, созданных в связи с текущими событиями.

17 апреля 1917 г. Министерством внутренних дел был издан общий приказ, согласно которому помощником Тобольского губерньского комиссара был утвержден В.С. Ланитин (частный поверенный), а уездными комиссарами:

- Тобольским – С.Л. Вилькошевский, присяжный поверенный;
- Березовским – Ф.И. Ануфриев, гражданин;
- Ишимским – М.С. Ланитин, крестьянский начальник;
- Курганским – И.А. Михайлов, агроном;
- Сургутским – П.С. Мансуров, лесной кондуктор;
- Тарским – И.П. Русинов, гражданин;
- Туринским – Н.А. Державин, помощник управляющего фабричным имением Демидовых, бывший учитель;
- Тюкалинским – К.В. Хавский, инспектор училищ;
- Тюменским – В.П. Михайлов, частный поверенный;
- Ялуторовским – А.А. Иваницкий-Василенко, гражданин;

20 июня 1917 г. МВД вторым помощником губерньского комиссара утвердило директора Тобольской ветеринарно-фельдшерской школы А.А. Благоволитина⁵. В апреле МВД официально запретило практику совмещения должности комиссара с другими постами.

Анализ первого состава уездных комиссаров показывает, что из них 70 % – люди, бывшие на государевой службе, связанные с судопроизводством и адвокатской деятельностью, а 30% – граждане, без указания прежней профессии. В таком составе уездные комиссары состояли на службе недолго. В частности, 25 июня 1917 г. М.С. Ланитин отказался от должности, вместо него был назначен член Тобольского окружного суда В.Г. Краснопольский; 28 августа уволился Курганский уездный комиссар; 8 января 1918 г. Тобольский уездный комиссар, согласно прошению, был освобожден от долж-

ности (по болезни); 27 января ушел в отставку Тарский уездный комиссар.

Текучесть в составе уездных комиссаров как высших должностных лиц правительства на уровне уездов не способствовала выстраиванию системы местного управления, своевременному исполнению поручений центральной власти, а значит и организации социально-экономической жизни в регионе. Наряду с этим, отдельные уездные комиссары и их помощники получали любопытные назначения: в частности, А.А. Иваницкий-Василенко с 9 декабря 1917 г. временно был освобожден от обязанностей Ялutorовского уездного комиссара (без сохранения содержания) в связи с избранием его членом Учредительного собрания; 19 февраля 1918 г. Н.А. Державин оставил пост в связи с избранием членом Туринской городской управы; помощник Тобольского уездного комиссара А.М. Тимофеев покинул свой пост 14 февраля 1918 г. в связи с избранием председателем Тобольской уездной земской управы⁶.

Расплывчатые формулировки обязанностей уездных комиссаров приводили к тому, что в местных органах власти не понимали их задачи. В частности, Туринский уездный комиссар Н.А. Державин 31 мая 1917 г. доложил губернскому комиссару, что в виду неясного представления о роли и обязанностях уездного комиссара, которых до сих пор путали с бывшими уездными исправниками, хотя функции прежней полиции перешли теперь к милиции, большинство учреждений и должностных лиц переписку, следовавшую начальникам милиции, направляли комиссарам. Помимо трат на переотправку таких бумаг для исполнения в милицию, это создало путаницу во взаимоотношениях комиссара и милиции, а также на исполнение указанных поручений у комиссаров нет ни служащих, ни канцелярских средств. Он просил В.Н. Пигнатти сделать надлежащее разъяснение подведомственным ему чинам и учреждениям о порядке направления поручений именно в те учреждения, на которые возложено исполнение означенных поручений⁷.

Не все уездные комиссары понимали ответственность и важность возложенных на них Временным правительством прав и обязанностей. Губернский комиссар сообщал им, что проведение реформ невозможно отдельными уездами, это пагубно. Лишь Временное правительство должно вырабатывать общие по губернии реформы. Комиссар должен быть вполне самостоятелен, его сила в общем уважении. Первая забота комиссара – точная исправная работа всех правительственных учреждений. Комиссар не мог отлучаться из уезда ни на одну минуту. В.Н. Пигнатти обращал внимание первых лиц уездного управления, что первая задача нашей Родины зависела

в немедленном восстановлении работ всей без исключения «правительственной машины».

Комиссарам он предписывал обратить внимание на работу их канцелярий. На его любую телеграмму ответ должен последовать в течении суток, между тем, были уезды, которые не отвечали на повторные запросы, чем совершенно расстраивали работу учреждений. В.Н. Пигнатти подчеркивал, что уездный комиссар должен быть представителем правительства в уезде со всеми правами предоставленными законом бывшим исправникам; просил их быть исполнительными, «иначе в эти тяжкие дни у нас может получиться десять губерний и правительственная машина станет... последнее грозит народным бедствием...»; 15 марта 1917 г. он вновь обратился к уездным комиссарам, заявив: «в вашем лице должна быть сосредоточена вся власть в уезде Министерства внутренних дел. Прошу вас во всех распоряжениях ваших подчиняться местным исполнительным комитетам. Все кредиты бывшие в распоряжении исправника ныне в вашем распоряжении. Казенная палата делает об этом одновременно распоряжение казначействам. Прошу вас неусыпно работать на благо Родины»⁸.

В апреле 1917 г. начались первые трудности с финансированием расходов губернских и уездных комиссаров. В виду чрезвычайного недостатка средств государственного казначейства комиссарам предписывалось руководствоваться соображениями крайней необходимости расходов, чтобы содержание созданных при новом государственном строе учреждений, не вызвало нареканий у населения и не было дороже чем при прежнем режиме⁹.

Комиссарам из казны полагалось содержание: губернский – 500 руб., уездный – 300 руб. в месяц. Кроме этого, им выплачивались дополнительные пособия, в том числе суточные в командировках¹⁰. Уездные комиссары направляли начальнику губернии на утверждение смету расходов на свою канцелярию. В частности, Тобольский уездный комиссар С.Л. Вилькошевский 1 июня 1917 г. направил смету расходов: единовременно 1500 руб. на обустройство квартиры, столы, стулья, пишущую машинку и пр.; ежемесячно на найм квартиры, отопление, освещение, канцелярию, секретарю 150 руб., двум писцам по 75 руб., машинистке 50 руб. и рассыльному 40 руб., всего 480 руб. в месяц¹¹.

Временным правительством разрабатывался комплекс реформ местного управления, с сохранением отдельных ведомств старого режима. В циркуляре от 9 марта 1917 г. министр юстиции А.Ф. Керенский выразил свою уверенность в спокойной работе межевого

ведомства, несмотря на газетные публикации о возможном упразднении межевой части. Министр указал, что межевая часть являлась неотъемлемой составляющей правового государственного уклада, не могла быть упразднена. Он просил служащих межевого ведомства спокойно работать на благо нашей дорогой обновленной России¹².

31 марта 1917 г. председатель Временного правительства князь Г.Е. Львов разослал на места телеграмму о реформировании местного управления и самоуправления. Согласно ей, скоро должен был принят указ о выборах в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования, указ о введении волостного и поселкового управления, расширении компетенции органов местного самоуправления, реформе административного надзора, создании в крупных городских поселениях мелкой городской единицы, праве органов местного самоуправления образовывать союзы и созывать съезды, а также временное положение о милиции. Ввиду этого, предписывалось все подготовительные действия на местах по выборам в порядке Городового положения 1892 г. и Земского положения 1890 г. прекратить. При истечении срока действия полномочия органов местного самоуправления продлевались до замены их новыми¹³.

С начала марта в городах и уездах Тобольской губернии образовывались временные исполнительные (безопасности) комитеты (исполкомы), не подведомственные губернской власти. Отношения губернских комиссаров с исполкомами особыми нормативными актами не регламентировались. Об этом, в частности, 18 марта 1917 г. телеграфировал Г.Е. Львов¹⁴.

Ряд общественных комитетов на местах превышали свои полномочия. Скажем, вмешивались в распоряжения церковной власти, позволяли себе их отменять и приостанавливать, а также отдавать свои распоряжения в области церковной жизни, что вызывало возмущение среди верующих людей. Такое самовольное вмешательство сельских, волостных, уездных, губернских общественных комитетов в церковную жизнь, определявшуюся только церковными законами, являлось недопустимым и противозаконным¹⁵.

Комиссары неоднократно пытались указать местным общественным комитетам на вредный характер их деятельности и внушить им, что контроль за деятельностью кооперативов по заготовке продовольствия принадлежал Министерству продовольствия.

Существенно менялось правовое положение органов местного самоуправления, расширялась их компетенция. Постановлением Временного правительства от 26 сентября 1917 г. высшие начальные училища передавались в ведение местных самоуправлений. Дирек-

тор народных училищ Тобольской губернии 29 октября 1917 г. обратился к губернскому комиссару с просьбой сообщить, кому передать от него дела и кредиты на содержание высших начальных училищ губернии. Всего в список вошли 24 учебных заведения¹⁶.

Указом Временного правительства от 6 марта 1917 г. объявлялась политическая амнистия. В Тобольской губернии, по сведениям губернского комиссара на 24 мая 1917 г., лиц, высланных на основании правил военного положения, было 50 человек, из них по подозрению в военном шпионаже 45 (18 немцев, 11 австрийцев, 2 персов, 1 китаец, 1 румын и 12 русских подданных) и 5 русских евреев, занимавшихся незаконным освобождением молодых людей от воинской повинности¹⁷.

Интересно, что губернские власти не спешили амнистировать ссыльных. Скажем, были освобождены трое русских, заподозренных в шпионаже, а вышеуказанные лица на конец мая продолжали находится под надзором и получать пособие от казны. В частности, 12 марта 1917 г. М.Н. Пепеляев сообщил Сургутскому уездному исправнику Г.А. Пирожникову, чтоб четверем освобождённым из-под надзора выдали деньги «как путевое пособие»; Березовский уездный исправник Л.Н. Ямзин 6 марта 1917 г. представил комиссару список из 10 лиц, освобождённых из-под надзора в г. Березове и уезде; Тюменский уездный комиссар В.П. Михайлов представил губернскому комиссару список из 23 поднадзорных лиц, на что получил ответ, что эти лица к числу шпионов не принадлежали и подлежали освобождению от высылки и надзора¹⁸.

Министр юстиции А.Ф. Керенский 9 апреля 1917 г. телеграфировал комиссарам: «всем российским гражданам, высланным на основании положения об усиленной и чрезвычайной охраны предоставить право повсеместного жительства ввиду прекращения действия означенных положений; лицам, высланным на основании военного положения, предоставить право повсеместного жительства, за исключением местностей, подчиненных выславленному их военному начальству...». В.Н. Пигнатти 22 апреля 1917 г. предписал комиссарам, что все лица, высланные по подозрению в шпионаже, освобождению не подлежали.

Согласно докладу старшего советника И.В. Бирюкована 31 января 1918 г., в 1917 г. были освобождены от надзора 11 человек. В отношении 5 евреев, занимавшихся незаконным освобождением молодых людей от воинской повинности, со стороны МВД никаких указаний не последовало. Они были освобождены Туринской уездной милицией до получения указания и выбрали местом житель-

ства г. Тюмень. Он поднимал вопрос о содержании ссыльных: всего полагалось 5488 руб. 32 коп. – это кормовые и квартирные деньги, а также жалование надзирателям. Однако эти средства от МВД получены не были. Кормовые поднадзорным и жалование надзирателям были позаимствованы из свободного кредита казны. Чиновник заключал, что когда будут получены деньги на этот предмет неизвестно, поэтому ввиду изложенных соображений следовало бы всех высланных в Тобольскую губернию освободить, а их надзирателей уволить от службы¹⁹.

В марте 1918 г., когда большевистская власть впервые «пришла» в Сибирь, помощник губернского комиссара В.С. Ланитин обращался в Тобольский исполнительный комитет Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов относительно содержания высланных в губернию лиц. Чиновник предлагал всех ссыльных освободить от надзора. Официального ответа ему не дали²⁰.

Административная реформа включала различные меры, в том числе сокращение штатов губернского управления. Так, циркуляр Временного правительства Тобольскому губернскому комиссару от 31 марта 1917 г. сообщал, что МВД приступило к выработке временного положения об административном управлении на началах широкой общественной самодеятельности. Строй действовавших губернских административных учреждений подлежал изменению²¹.

В.Н. Пигнатти 4 апреля 1917 г. ответил в центр, что сокращений личного состава не производилось. Он полагал необходимым упразднить штаты чиновников особых поручений при бывшем губернаторе, а также должность младшего архитектора и второго помощника врачебного инспектора. Образовавшиеся остатки, по его мнению, можно было использовать на организацию штата канцелярии комиссара. С отменой административной гарантии предложено упразднить одно отделение губернского управления в составе советника, делопроизводителя, его помощника и двух писцов. Впредь до введения в губернии земства более никаких сокращений служащих не планировалось. Комиссар считал, что введение земства необходимо в ближайшее время, так как лишь при этом условии возможно образование общественных организаций, которые бы обеспечивали продуктивность работы губернии²².

Согласно докладу губернского управления от 30 июня 1917 г., в связи с изменением государственного строя деятельность 2-го отделения губернского управления была ликвидирована, а его делопроизводство по рассмотрению должностных преступлений перешло в

административный суд. В губернской типографии сократили 9 служащих.

12 августа 1917 г. Временное правительство по департаменту общих дел сообщило Тобольскому губернскому комиссару, что на обсуждение правительства был внесен вопрос о полной реорганизации губернских учреждений. Освободившийся кредит от сокращенных должностей можно было пустить на дополнительные пособия чинам губернского управления²³.

В последнем приказе губернского комиссара от 6 марта 1918 г. (до прихода большевиков) отмечалось, что в связи с совершенным в России государственным переворотом 27 февраля 1917 г. и введением в губернии положения о земских учреждениях 17 июня делопроизводство в губернском управлении сократилось по меньшей мере на две трети, а в зависимости от этого и прежний состав его служащих оказался явно преувеличенным. Вопрос о сокращении штата администрации, по предложению комиссара, на общем присутствии губернского управления был решен положительно. С 1 марта 1918 г. в губернской администрации были сокращены (оставлены за штатом) более 70 сотрудников. В соответствии с постановлением Временного правительства от 29 июня 1917 г. уволенные служащие имели право на заштатное содержание²⁴.

С учреждением в Сибири уездных земских управ институт крестьянских начальников был ликвидирован. При этом в отдельных уездах они продолжали службу и вопрос об их упразднении оставался открытым²⁵. В частности, крестьянский начальник 1 участка Ялуторовского уезда 25 ноября 1917 г. доложил губернскому комиссару, что он (Скатов Николай Ефимович, бывший Тюменский уездный исправник) 30 апреля 1917 г. по общему распоряжению министерства сдал дела съезда крестьянских начальников уездному комиссару, но работу в съезде не оставил. Он обращался с просьбой о вознаграждении за 7 месяцев работы в уездном съезде-совещании в качестве председателя Ялуторовского съезда крестьянских начальников и крестьянского начальника 1 участка. Уездный комиссар А.А. Иваницкий-Василенко подтвердил, что после перехода съезда крестьянских начальников в его ведение, Н.Е. Скатов остался единственным из крестьянских начальников уезда, кто продолжал работу не только в своем участке, но и в съезде, обремененном работой по призрению семейств, призванных на военную службу. Все поручения выполнялись им добросовестно и с полным знанием дела. Однако решение комиссара о выдаче или не выдаче просителю жалования неизвестно²⁶.

Целый ряд изменений вводился в правоохранительной сфере. В условиях социальной напряженности в городах и уездах страны,

ключевой стала задача обеспечения общественного порядка, в связи с чем местные власти неотложно приступили к ликвидации царской полиции и жандармерии, учреждению народной милиции. В частности, Главное управление по делам милиции 24 марта 1917 г. предписывало губернским комиссарам считать уволенными от службы всех чинов прежней полиции, не исключая исправников и полицеймейстеров. Циркуляр от 20 апреля 1917 г. предписывал губернским комиссарам доставить списки уволенных чинов бывшей полиции и отдельно списки бывших полицейских, принятых на службу в милицию²⁷.

Весной 1917 г. жители начали спешно менять свои документы (паспорта, удостоверения личности и пр.). На такой ажиотаж обратило внимание Главное управление по делам милиции, которое 22 марта 1917 г. разъяснило губернским комиссарам, что: 1) все паспорта и виды на жительство, выданные прежним правительством, сохраняли свою силу и никакого продления или замены их новыми не требовалось; 2) лица, не имевшие удостоверений личности и желавшие их получить, должны были обращаться в подлежащие комиссариаты, к тем органам, которыми были заменены прежние чины полиции, на которых лежала обязанность выдачи видов на жительство; 3) самоличность получателя вида на жительство и вносимых в него лиц при отсутствии необходимых документов, удостоверялась всеми допустимыми по закону и в общежитии доказательствами; 4) вновь выдаваемые виды на жительство составлялись по образцу прежних; 5) недоразумения, возникавшие при выдаче новых видов на жительство, разрешались губернскими комиссарами и равными им лицами²⁸.

Временное правительство 9 июня 1917 г. ввело присягу для лиц, вступавших в число граждан Российского Государства (с двумя вариантами текста): 1) для христиан, иудеев и магометан: «Я (имя и фамилия), вступая в состав граждан Российской Державы, обращаюсь и клянусь перед Всемогущим Богом и своей совестью хранить свято и ненарушимо верность России, не зная отныне иного, кроме ее, отечества, исполнять неуклонно все обязанности Российского гражданина и всемерно радеть о благе Российского Государства, не щадя для него, ни сил, ни достояния, ни даже, если потребуется и самой жизни. В исполнении сей клятвы да поможет мне Бог»; 2) для язычников и лиц, не принимавших присяги (из текста убрано про Бога)²⁹.

Временным правительством разрабатывался проект упразднения сословного строя в стране. МВД в сентябре 1917 г. сообщило губернским комиссарам, что Министерство юстиции приступило к составлению законопроекта об отмене сословий, но ввести его не

успело³⁰. Законодательно сословия и гражданские чины в России были отменены Декретом ЦИК Совета рабочих и солдатских депутатов от 10 ноября 1917 г.

В условиях продолжавшейся войны Временное правительство принимало меры по решению вопросов снабжения армии продовольствием и вооружением, розыска дезертиров, шпионов и др. Скажем, телеграмма губернского комиссара уездным комиссарам и исполкомам от 15 марта 1917 г. гласила, что в первую очередь необходимо поставить задачу продовольствия армии и посевов, чтобы «ни один аршин земли годной не остался не засеянным»; «прошу покорно в этом направлении напрячь все силы»; «пленные будут посылаться для работ в распоряжение уездных комиссаров»; «сплотите ради Родины, ради победы все силы!». В.Н. Пигнатти 17 марта попросил уездных комиссаров настоять в городских самоуправлениях об образовании уездных продовольственных комитетов. Такая телеграмма губернского продовольственного комитета была направлена и городским головам. 30 марта он предписал комиссарам и исполкомам «немедленно обратить внимание на правильную организацию уездных продовольственных комиссий»; «все активные силы должны идти на обсеменение полей»; «надо дать армии хлеб, во что бы то ни стало»³¹.

Наряду с этим, сельские жители препятствовали решению вопросов снабжения и заготовок разных материалов. Власти обращали внимание уездных комиссаров, что крестьяне чинили препятствия сплаву заготовленных лесных материалов, местами требовали незаконные сборы за разрешение сплава. Губернский комиссар просил принять меры к улаживанию конфликтов, срочно «всей силой вашего влияния и связей» внушить гражданам недопустимость подобного самоуправства, объяснить им государственное значение лесных заготовок для дела обороны страны, отопления городов и заводов и для строительства в разоренных войной районах. Вследствие расстройств транспортной сети речной сплав имел исключительное значение³².

С розыском дезертиров также возникали трудности. Так, 15 мая 1917 г. истек срок, по которому все дезертиры должны были явиться в распоряжение властей для отправления в свои части. Губернский комиссар подчеркивал, что промедление с ликвидацией дезертиров недопустимо ибо это деморализовало армию, окончательно подрывало основы государственности и гражданского долга у населения, а также предписывал: принять экстренные меры оповещения по губернии о необходимости искоренения дезертирства с призывом на-

селению и общественным организациям оказать органам правительства полное содействие розыску, задержанию и отправке воинским начальникам укрывавшихся, которые подлежали законной судебной ответственности, как уклонисты от исполнения гражданского долга перед государством; уездным комиссарам и органам милиции приступить к борьбе с дезертирством самыми решительными мерами, требуя в случае необходимости содействия военных властей³³.

Примечательно, что Совет рабочих и солдатских депутатов не оставался в стороне от поиска решений этой проблемы. Он 2 июля 1917 г. предложил губернскому комиссару следующее: «в целях более продуктивной борьбы с дезертирами военный отдел просит Вас немедленно издать обязательное постановление с самым широким его распространением, которым возлагалось бы на домохозяев и квартирнанимателей обязательство проверять всех прибывающих к ним солдат и офицеров, а также и граждан по виду подлежащих отбыванию воинской повинности, указав в нем на ответственность за укрывательство». Такой циркуляр был дан уездным комиссарам³⁴.

В условиях социального катаклизма не обошлось без проблем и скандалов в сфере банковского дела. Циркуляр губернским комиссарам от 7 июня 1917 г. гласил, что по сведениям Министерства финансов в последнее время участились случаи предъявления незаконных требований к частным банкам со стороны различных общественных организаций. В одних местах от банков требовали лишь сообщения сведений о положении отдельных операций или счетов частных лиц, в других – общественные организации требовали, чтобы некоторые операции (вклады, переводы) производились лишь по распоряжению их представителей, и, наконец, некоторые организации накладывали даже запреты на денежные выдачи клиентам банка и требовали обязательного участия банков в производстве расходов, законом на банки не возложенных, например, в расходах по увеличению пайков по ценам запасных, призванных в ряды войск. Такого рода требования и действия считались недопустимыми. Министерство внутренних дел предложило комиссарам:

1) разъяснить указанным общественным организациям, что подобного рода требованиями должностные лица банков принуждались к нарушению возлагаемой на них законом и уставами банков обязанности сохранения в тайне счетов и дел клиентов, какое нарушение каралось уголовным законом (ст. 1157. Устава о наказаниях). Требование нарушить тайну дел к внутренним кредитным учреждениям, могло исходить лишь от судебных и в некоторых случаях и фискальных властей, равно как только по требованию судебных властей в подлежащих случаях мог быть наложен запрет на денежные выдачи. Поэтому как эти требования так и другие им подобные,

направление на стеснение и контроль деятельности частных кредитных учреждений, как явно незаконные, отменялись, исполнению не подлежали.

2) сообщить банкам, получившим упомянутые требования, как не основанные на законе, что им не нужно подчиняться; не отменялось действие общего закона и уставов, возлагавших на служащих банков, по сохранению тайны порядка производства операций и пр.;

3) оказывать всемерное содействие банкам в восстановлении нормального хода их занятий, нарушенных незаконными требованиями общественных комитетов и в недопущении новых посягательств на установленный законом порядок производства операций и отчетности³⁵.

К осени 1917 г. система административного управления в стране как в центре, так и на местах не справлялась с возложенными на нее задачами. Проблемы носили системный характер. Временное правительство не нашло выхода из общенационального кризиса³⁶. Органы центрального управления были завалены ходатайствами от губернских комиссаров. Они часто обращались в центр с помощью телеграмм, что объяснялось легкостью такого рода сношений, что вело к загромождению телеграфа и излишним расходам казны на телеграммы³⁷.

После октябрьской революции 1917 г. в Сибирском регионе немедленной смены власти не последовало. Еще несколько месяцев губернские и уездные комиссариаты продолжали свою работу. В марте 1918 г. губернский комиссар В.Н. Пигнатти в виду расстроенного здоровья свои обязанности передал помощнику В.С. Ланитину. По медицинскому свидетельству, комиссар страдал расстройством нервной системы в форме неврастении, сопровождавшейся нервным сердцебиением и упорными головными болями на почве переутомления. Для восстановления расстроенного здоровья ему были необходимы, кроме систематического лечения фармацевтическими средствами, полный покой и определенный режим, соблюдать который было невозможно при условиях службы. В апреле отрядом РКВ В.Н. Пигнатти был арестован, затем освобожден под залог в 3500 руб. и предан суду за то, что не сложил полномочия сразу после октябрьской революции³⁸.

В целом становление новой системы административного управления в Сибирском регионе весной-осенью 1917 г. проходило сложно, хаотично и конфликтно. Из многочисленных пакетов реформ Временное правительство реализовало лишь малую часть.

Положение комиссаров было противоречивым, они фактически не обладали реальной властью и полностью зависели от органов самоуправления, советов и комитетов, не подведомственных центральной власти. На местном уровне сложилось «многовластие» в лице большого числа субъектов и институтов: губернского и уездных комиссаров, городских и уездных исполнительных комитетов, милиции, органов самоуправления, Советов рабочих и солдатских депутатов, партий и общественных организаций. При такой модели значительно усложнялся процесс управления и снижалась его эффективность. Сформировать четкую, устойчивую и функционирующую систему местного управления в регионе не удалось, она не отвечала потребностям общества. К зиме 1918 г. губернская администрация утратила доверие и поддержку со стороны населения, что привело к росту популярности большевиков и их захвату власти в регионе.

Примечания Notes

(Endnotes)

1. *Субботина И.А.* Губернский комиссар как высшее должностное лицо в управлении Нижегородской губернией периода Временного правительства // *Современная наука: актуальные проблемы, теории и практики.* 2018. № 5/2. С. 21.

2. *Чудаков О.В.* Становление института комиссаров Временного правительства в Сибири // *Омский научный вестник.* 2013. № 1 (115). С. 15.

3. *Данилевская И.Л.* Меры практического конституционализма в политике Временного правительства в правоохранительной сфере // *Право и государство: теория и практика.* 2020. № 8 (188). С. 13.

4. Государственный архив в г. Тобольске (ГАТ). Ф. И-152. Оп. 51. Д. 15. Л. 1.

5. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 15. Л. 20, 70.

6. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 15. Л. 27, 35, 43, 47, 67, 85, 95.

7. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 13. Л. 119-119 об.

8. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 15, 17, 20.

9. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 30.

10. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 15. Л. 54.

11. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 80. Л. 77-77 об., 78.

12. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 1.

13. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 13. Л. 1-3

14. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 11-12.

15. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 56.

16. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 13. Л. 229.

17. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 72. Л. 33, 34.
18. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 72. Л. 12, 17-17 об., 18-19.
19. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 72. Л. 27, 48.
20. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 50. Д. 72. Л. 20, 29.
21. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 17. Л. 1а.
22. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 17. Л. 2.
23. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 17. Л. 8, 9-9 об., 12.
24. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 17. Л. 14-15.

25. *Козлова Д.С.* Становление института губернского комиссара в период революции 1917 г. (на примере Томской губернии) // *Вестник Томского государственного университета*. 2016. № 409. С. 73.

26. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 77-78.
27. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 13. Л. 59.
28. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 13. Л. 46-46 об.
29. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 13. Л. 46-46 об., 115.
30. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 13. Л. 151.
31. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 2. 19.
32. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 39.
33. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 53.
34. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 65-65 об.
35. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 58.

36. *Кабытова Н.Н.* Структуры местной власти в период российской революции 1917 года // *Вестник МГПУ. Серия: Исторические науки*. 2018. № 2 (30). С. 53.

37. ГАТ. Ф. И-722. Оп. 1. Д. 34. Л. 76.
38. ГАТ. Ф. И-152. Оп. 51. Д. 15. Л. 110-111.

Автор, аннотация, ключевые слова

Храмцов Александр Борисович – канд. ист. наук, доцент, Тюменский индустриальный университет (Тюмень)
ORCID ID: 0000-0003-2758-4192
khramtsov_ab@bk.ru

В статье рассматривается процесс становления новой системы административного управления в городах и уездах Сибири (на материалах Тобольской губерний), возникшей в результате падения монархии в России весной 1917 г., исследуется введение института губернских и уездных комиссаров, их компетенция, личный состав и характер взаимоотношений с городскими самоуправлениями и общественными комитетами. Временным правительством разрабатывался пакет реформ, направленных на реорганизацию местного управления и самоуправления, была объявлена политическая амнистия, вводились земства, осуществлялось сокращение штатов служащих губернского управления, создавалась городская и уездная милиция, принимались меры по снабжению армии продовольствием и вооружением, розыску дезертиров и др. Установлено, что правовой статус комиссаров был противоречивым, они не имели

реальных рычагов управления и не смогли решить возложенные на их задачи. Выявлены проблемы в реализации задач управления, представлены факты незаконных требований, превышения полномочий городскими и уездными исполкомами, самоуправления со стороны населения. Между органами власти на местном уровне отмечались конфликты. В условиях многовластия и социального катаклизма создать упорядоченную и жизнеспособную модель административного управления в Сибирском крае не удалось.

Временное правительство; губернский комиссар; уездные комиссары; общественные комитеты; органы местного самоуправления; Тобольская губерния; советы; земства; Сибирь.

Author, Abstract, Key words

Aleksandr B. Khramtsov – Candidate of History, Associate Professor, Industrial University of Tyumen (Tyumen, Russia)

ORCID ID: 0000-0003-2758-4192

khramtsov_ab@bk.ru

The article examines the process of establishing a new system of administrative management in the cities and counties of Siberia (based on the materials of the Tobolsk provinces), which arose as a result of the fall of the monarchy in Russia in the spring of 1917, examines the introduction of the institution of provincial and district commissars, their competence, personnel and the nature of relations with city governments and public committees. The provisional government developed a package of reforms aimed at reorganizing local government and self-government, a political amnesty was declared, zemstvos were introduced, the staff of the provincial administration was reduced, city and county police were created, measures were taken to supply the army with food and weapons, search for deserters, etc. It was established that the legal status of the commissioners was contradictory, they had no real levers of control and could not solve the tasks assigned to them. Problems in the implementation of management tasks were identified, facts of illegal demands, abuse of authority by city and county executive committees, arbitrariness on the part of the population were presented. Conflicts were noted between local authorities. In conditions of multi-power and social cataclysm, it was not possible to create an orderly and viable model of administrative management in the Siberian territory.

Provisional Government; provincial commissioner; county commissioners; community committees; local governments; Tobolsk province; tips; zemstvos; Siberia.

References (Articles from Scientific Journals)

1. *Subbotina I.A.* Gubernskii komissar kak vysshee dolzhnostnoe litso

v upravlenii Nizhegorodskoi guberniei perioda Vremennogo pravitel'stva [Provincial Commissar as the highest official in the administration of the Nizhny Novgorod province of the period of the Provisional Government] // *Sovremennaya nauka: aktual'nyeproblemy, teoriipraktiki*. 2018. no 5/2. p. 21. (In Russian).

2. *Chudakov O.V.* Stanovlenie institute komissarov Vremennogo pravitel'stva v Sibiri [Formation of the Institute of Commissars of the Provisional Government in Siberia] // *Omskii nauchnyi vestnik*. 2013. no 1 (115). p. 15. (In Russian).

3. *Danilevskaya I.L.* Mery prakticheskogo konstitutsionalizma v politike Vremennogo pravitel'stva v pravookhranitel'noi sfere [Measures of practical constitutionalism in the policy of the Provisional Government in the law enforcement sphere] // *Pravoigosudarstvo: teoriyaipraktika*. 2020. no 8 (188). p. 13. (In Russian).

4. *Kozlova D.S.* Stanovlenie institute gubernskogo komissara v period revolyutsii 1917 g. (naprimere Tomskoi gubernii) [The formation of the institute of the provincial commissar during the revolution of 1917 (on the example of the Tomsk province)] // *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2016. no 409. p. 73. (In Russian).

5. *Kabytova N.N.* Struktury mestnoi vlasti v period rossiiskoi revolyutsii 1917 goda [Local government structures during the Russian Revolution of 1917] // *Vestnik MGPU. Seriya: Istoricheskie nauki*. 2018. no 2 (30). p. 53. (In Russian).