

**Ишин А.В. УДК 94 (477.75) “1917/1922”
К ВОПРОСУ О СПЕЦИФИКЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ
ТАВРИЧЕСКОГО ГУБЕРНСКОГО КОМИССАРА (1917 г.)**

Введение. В ряде наших предыдущих научных статей [1] мы затрагивали проблему Февральской революции как отправной точки «Великой русской смуты», повлекшей неисчислимые жертвы и коренное переформатирование самих форм государственности.

В свете 95-летия октябрьской трагедии, представляется актуальным вновь задуматься о причинах революционных потрясений, и в частности о том, почему относительно стабильная (сравнительно с другими регионами) Таврическая губерния оказалась вовлеченной в октябрьский революционный водоворот и бессильной перед наступлением тотальной социально-политической деструкции.

В этой связи крайне полезно обратиться к анализу полномочий ключевой фигуры в крымской структуре власти – а именно Таврического губернского комиссара и той реальной роли, которую он мог сыграть в условиях надвигающихся социальных катаклизмов.

Изложение основного материала. Как известно, в результате Февральской революции произошло коренное переформатирование госаппарата. От занимаемых должностей были отстранены генерал-губернаторы, губернаторы, градоначальники, земские начальники вместе с канцеляриями, разогнаны полицейские и жандармские учреждения и т.д. Выражаясь современным языком, произошла «люстрация», из властной обоймы выбивались все те, кто в крайне сложное время продолжавшейся I Мировой войны располагал хотя бы минимальным опытом и отобюджетированным кадрово-управленческим ресурсом.

На смену старому аппарату на местах приходят губернские, городские и уездные комиссары Временного правительства, опиравшиеся на свой аппарат – канцелярии. В соответствии с циркулярным распоряжением Временного правительства от 5 марта 1917 г. обязанности комиссаров временно (до выборов новых органов самоуправления) были возложены на председателей губернских и уездных земских управ, а также городских голов, избранных еще до революции. При этом примечательно, что само «Временное положение о губернских (областных) и уездных комиссарах» было обнародовано лишь 25 сентября 1917 г. Впрочем, такое перманентное «запаздывание» центральных властей характерно для всего «межреволюционного» периода...

В течение переломного 1917-го года в Таврической губернии сменилось три губернских комиссара: Я.Т. Харченко, Н.Н. Богданов, П.И. Бианки. Каждый из них по-своему стремился стабилизировать ситуацию, однако сама по себе кадровая чехарда объективно являлась фактором дезорганизующим. В центре смена Кабинетов еще более впечатляла – состав Временного правительства кардинально переформатировался, как минимум, трижды: 5 мая, 24 июля, 25 сентября 1917 г. [2]

19 Сентября 1917 г. Министр внутренних дел Временного правительства А. Никитин подписал «Временное положение о губернских (областных) и уездных комиссарах», утвержденное председателем А. Керенским [3]. В соответствии с документом, губернский комиссар именовался как «представитель Временного Правительства в губернии, осуществляющий надзор за точным и поместным в губернии соблюдением законов, постановлений и распоряжений Правительства местными органами управления и самоуправления» [4].

Губернские комиссары входили в номенклатуру Министерства внутренних дел и должны были назначаться на должность из числа лиц, получивших «высшее, по преимуществу юридическое, образование» и увольняться с должности Временным правительством по представлению министра внутренних дел. В функции губернского комиссара входило принятие мер «к ознакомлению населения с законами, а также с подлежащими опубликованию во всеобщее сведение постановлениями и распоряжениями Временного Правительства и других центральных государственных установлений», а также «надзор за состоянием и деятельностью всех губернских и уездных правительственных установлений гражданского ведомства, за исключением судебных мест, учреждений государственного контроля, государственного банка и высших учебных заведений», а в прочих учебных заведениях надзору губернского комиссара не подлежала учебно-воспитательная часть.

Для исполнения этих функций губернский комиссар наделялся правом «общего обозрения делопроизводства местных учреждений губернии, требования сведений и объяснений и производства ревизии». Все правительственные учреждения в губернии должны были сообщать губернскому комиссару о назначениях, перемещениях, увольнениях должностных лиц гражданского ведомства. Ключевое значение во «Временном положении» имел пункт № 9, согласно которому «в случае замеченных в деятельности местных правительственных установлений (статья 5) упущений, нарушения закона, превышения или бездействия власти, либо осуществления полномочий с нарушением той цели, для которой они были предоставлены, губернский комиссар, в зависимости от обстоятельств данного дела и установленного законом порядка: 1) предлагает принять меры к исправлению усмотренных неправильностей; 2) доводит о замеченном до сведения подлежащего начальства, по принадлежности; 3) принимает меры к наложению дисциплинарного взыскания в отношении должностных лиц, ему подчиненных; 4) приносит протесты в суд по административным делам; 5) сообщает о замеченном прокурорскому надзору на предмет возбуждения уголовного преследования».

Надзору губернского комиссара подлежали также органы местного самоуправления, губернские и уездные «общественно-административные учреждения» (продовольственные комитеты, земельные комитеты и т.д.).

«На распоряжения и постановления сих общественно-административных учреждений губернский комиссар, в случае признания им таковых незаконными, приносит протест в административное отделение окружного суда. В случае несоответствия [эти]х постановлений и распоряжений государственным интересам, общественным пользам и нуждам или законным интересам отдельных лиц, комиссар приносит протест в высшую инстанцию в порядке подчиненности, причем протест этот не приостанавливает действия таковых постановлений и распоряжений».

В свою очередь, «жалобы на действия губернских комиссаров и их помощников, подлежащие разрешению в порядке административного суда, приносятся в Первый Департамент Правительствующего Сената» [5].

«Ближайшим помощником губернского комиссара в уезде» Временным положением объявлялся уездный комиссар, назначаемый на должность министром внутренних дел по представлению губернского комиссара из числа лиц, получивших «образование не ниже среднего» и располагавший аналогичными полномочиями в масштабах уезда.

Как видим, Временное правительство пыталось выстраивать достаточно либеральную модель управления на основе принципа «разделения властей» и создания разветвленной бюрократии, что было практически нереальным в условиях нарастающего в стране социально-политического хаоса. На деле реальным становилось «не разделение властей», а «фрагментация власти», о которой мы немало говорили в наших предшествующих работах [6].

Немаловажно отметить, что система правоприменительных органов, на которые по определению должен был опираться Таврический губернский комиссар, в условиях революционных трансформаций (а по сути деструкции правоохранительной системы) была неустоявшейся и разбалансированной.

Так, органы милиции, пришедшие на смену распущенной полиции и жандармерии, испытывали колоссальный недостаток финансирования. По архивным материалам из 288816 рублей 4 копеек, отпущенных на содержание Симферопольской городской и уездной милиций, Бахчисарайской городской, Евпаторийской уездной, Феодосийской городской и уездной, Перекопской уездной, Мелитопольской городской и уездной, Бердянской городской и уездной, Ялтинской уездной и городской милиций в марте-апреле 1917 года фактически было выделено 86222 рубля 9 копеек [7].

Шла бесконечная переписка с центром. В одной из циркулярных телеграмм, поступивших Таврическому губервному комиссару из Петрограда от заместителя министра МВД Щепкина, в частности, говорилось: «По уведомлению министра финансов местные исполнительные комитеты и общественные организации неоднократно обращаются в названное министерство с ходатайствами об ассигновании в их распоряжение кредитов на содержание милиции и другие расходы. Так как разрешение этих вопросов всецело подлежит компетенции Министерства внутренних дел, прошу Вас разъяснить комитетам и организациям, что подобные ходатайства при условии соответствия указаниям министерства <...> должны быть направляемы при Вашем посредстве в соответствующие центральные учреждения министерства» [8].

Наряду с милицией, после Февральской революции функционировали Комитеты военно-народной охраны и военно-железнодорожные комиссии, которым предоставлялось право «отбирать у подозрительных лиц оружие, спиртные напитки и производить осмотр и вскрытие вещей; иметь наблюдение за посадкой воинских чинов и пассажиров, контроль билетов при посадке, недопущение переполнения вагонов сверх нормы, удаление едущих с крыш» и т.п. [9]

Немаловажным был вопрос о праве производства арестов и обысков.

В объявлении от 31 июля 1917 г. помощники Губернского комиссара П. Бианки и вышеупомянутый П. Бобровский разъясняли, что «порядок ареста, указанного в законе, заключается в том, что аресты могут производиться только судебными властями, или же, в случае захвата кого-либо на месте преступления, милицией и без постановления судебной власти, но при неременном условии немедленной передачи арестованного и всех улик против него в распоряжение судебной власти» [10].

Наряду с милицией и судами определенными «силовыми» полномочиями обладала и контрразведка.

В соответствии с постановлением Временного правительства «О правах и обязанностях чинов сухопутной и морской контрразведывательной службы по производству расследований», подписанного его Председателем князем Львовым, «Чины контрразведывательной службы принимают все зависящие от них меры к обнаружению неприятельских шпионов и их организаций, а также лиц, которые своею деятельностью могут способствовать или благоприятствовать неприятелю в его военных или иных враждебных действиях против России и союзных с нею государств.

Для содействия при производстве выемок, обысков и арестов приглашаются чины местной милиции или соответствующих ей органов.

Арестованные зачисляются содержанием за подлежащим контрразведывательным отделением, причем копия постановления об аресте препровождается в место заключения, к Прокурору Окружного Суда и к Заведывающему Центральным Бюро.

Требование о задержании (ст. 9) должно быть обращено к чинам милиции или соответствующих ей органов. При отсутствии таковых, задержание может быть произведено чинами контрразведывательной службы непосредственно» [11].

Впрочем, архивные документы свидетельствуют, что на деле этот «баланс интересов» нарушался. Не случайно, в секретном письме прокурору Симферопольского окружного суда начальника морского

контрразведывательного отделения при Штабе Севастопольской крепости от 8 августа 1917 года отмечалось, что в той части объявления Таврического губернского комиссара, где говорилось об исключительном праве ареста только у судебных властей, имеется существенный пробел. По мнению автора письма, «такое упущение может привести к нежелательным осложнениям в тех случаях, когда чинам контрразведки придется оперировать согласно указанным нормам действующего права среди населения, которое может отрицать права и обязанности чинов контрразведывательной службы, будучи неправильно осведомлено местным представителем Временного Правительства» [12].

В то время, как имело место отмеченное «перетягивание каната» эфемерной правоприменительной власти существующими властными структурами, при советах образовывались т.н. «летучие отряды», действия которых порой напоминали налеты уголовных банд. Деструктивные процессы захватили село, армию, флот...

Заключение. Анализ многочисленных архивных документов свидетельствует о том, что эскалация революционного насилия к концу 1917 г., существенное усиление в политической сфере позиций анархии и радикализма становились прямым следствием тотальной – сверху донизу дезорганизации государственного управления, основание чему было положено Февральской революцией.

Источники и литература:

1. Ишин А. В. Из истории деятельности органов Временного правительства в Таврической губернии (по архивным материалам) / А. В. Ишин // Крымский Архив. – 2009. – № 11. – С. 51-59; Ишин А. В. К вопросу о специфике процесса «фрагментации власти» в Крыму после Февральской революции: по архивным материалам / А. В. Ишин // Культура народов Причерноморья. – 2011. – № 196, т. 2. – С. 84-87; Ишин А. В. Февральская революция и «церковный вопрос»: крымские аспекты / А. В. Ишин // Культура народов Причерноморья. – 2012. – № 219. – С. 126-130.
2. Исаев И. А. История государства и права России : полный курс лекций / И. А. Исаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 1994. – С. 262.
3. Таврические губернские ведомости Временного Правительства. – 1917. – № 75. – 27 октября.
4. Там же.
5. Там же.
6. Ишин А. В. К вопросу о специфике процесса «фрагментации власти» в Крыму после Февральской революции: по архивным материалам / А. В. Ишин // Культура народов Причерноморья. – 2011. – № 196, т. 2. – С. 84-87.
7. Государственный архив в Автономной Республике Крым (далее – ГА АРК). – Ф. Р-1694. – Оп. 1. – Д. 39. – Л. 10.
8. ГА АРК. – Ф. Р-1694. – Оп. 1. – Д. 39. – Л. 44.
9. ГА АРК. – Ф. 1694. – Оп. 1. – Д. 32. – Л. 164 об.
10. ГА АРК. – Ф. 1694. – Оп. 1. – Д. 32. – Л. 152.
11. Таврические губернские ведомости Временного правительства. – 1917. – № 50. – 1 августа.
12. ГА АРК. – Ф. 1694. – Оп. 1. – Д. 32. – Л. 154.