



**ФИЛИПЦЕВА Светлана Викторовна** — к.и.н., доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин Воронежского института экономики и социального управления (394036, Россия, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27; viesm@mail.ru)

## ИЗМЕНЕНИЯ В ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ ВОРОНЕЖСКОЙ ГУБЕРНИИ В РЕЗУЛЬТАТЕ РЕФОРМ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

**Аннотация.** В статье рассматривается реформирование органов местного самоуправления при Временном правительстве (1917 г.). Автор анализирует факты и процессы, сопровождавшие преобразование земства Воронежской губернии на демократических началах, делает вывод об отсутствии широкой поддержки воронежского земства со стороны местного населения.

**Ключевые слова:** волостные земства, Временное правительство, губернские комиссары, демократизация земств, земское самоуправление, перевыборы земств, «третий элемент» земства, уездные комиссары

Органы местного самоуправления в дореволюционной России были основой формирования либеральной оппозиции царскому правительству. Земские деятели выдвигали требования об обеспечении самостоятельности земств в отведенном им круге действий, о создании общероссийского земского органа, наделенного законосовещательными функциями, и о введении в земский строй мелкой земской единицы. Падение монархии и приход к власти Временного правительства создавали условия для реализации названных требований. В статье на примере воронежского земства рассматриваются преобразования в земском строе, осуществленные Временным правительством.

Очередное Воронежское губернское земское собрание 1916 г. (27 февраля — 4 марта 1917 г.) приняло текст телеграммы, в которой поддержало власть Временного комитета Государственной думы и продолжение войны<sup>1</sup>. Сформированное думскими деятелями Временное правительство было признано «первым» и «вторым» элементами воронежского земства. Временное правительство передало управление губерниями председателям губернских земских управ в качестве губернских комиссаров Временного правительства и управление уездами — председателям уездных земских управ в качестве уездных комиссаров Временного правительства<sup>2</sup>.

Однако Февральская революция вызвала рост гражданской активности различных слоев населения. Представители кооперативов, обществ народных университетов и больничной кассы, железнодорожники, преподаватели учебных заведений, вольнонаемные земские служащие («третий элемент» земства), рабочие, солдаты и гласные Воронежской городской думы начали объединяться в общественные организации, которые должны были способствовать демократическим преобразованиям в губернии. Такими организациями в первых числах марта 1917 г. стали комитет общественных организаций и учреждений, городской исполнительный комитет общественного спокойствия [1917-й год в Воронежской губернии... 1928: 7-11], Совет рабочих и солдатских депутатов

<sup>1</sup> Журналы Воронежского губернского земского собрания очередной сессии 1916 г. (28 февраля — 4 марта 1917 г.). С приложением (доклады, сметы и пр.). Воронеж: Тип. Т-ва «Н. Кравцов и К». 1917. С. 17.

<sup>2</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. 27 февраля — 5 мая 1917 г. Петроград: Гос. тип. 1917. С. 8-9.

Таблица 1

**Социальный состав 139 волостных земских собраний Воронежской губернии**

Наименование социальных групп	Число волостных земских гласных
Земледельцы	3 184
Торговцы	52
Фабричные рабочие	619
Учителя	56
Духовенство	32
Государственные служащие	1
Земские служащие	16
Частные служащие	52
Ремесленники	72
Интеллигенция	15
Военнослужащие	10
Капиталисты и помещики	3
Другие	2
Итого	4 114

[Революционное движение... 1957: 333-336, 762], губернский исполнительный комитет<sup>1</sup>.

Высокая политическая активность общественных организаций заставила Временное правительство конкретизировать обязанности губернских и уездных комиссаров, чтобы сохранить губернии и уезды в сфере правительственного влияния [Революционное движение... 1957: 448-449]. Активное участие в общественной жизни города принимали представители «третьего элемента» земства. Они инициировали создание губернского Союза земских служащих, который вошел в состав Всероссийского союза земских работников<sup>2</sup>. Первыми объединились служащие губернского земства. Каждое уездное земство Воронежской губернии учредило подобную организацию<sup>3</sup>. Губернский Союз земских служащих объединил 13 союзов на учредительном собрании 16–17 апреля 1917 г., где присутствовали 180 делегатов уездных союзов.

Сохранившийся в архиве устав Союза служащих воронежского уездного земства<sup>4</sup> ставит целью усовершенствование земского дела на широких демократических началах и защиту правовых и профессиональных интересов служащих. Один из пунктов устава запрещает вступление членов земской управы («второго элемента») в Союз. При создании единой организации ее члены обычно принимают однотипные уставы, не противоречащие друг другу. Следовательно, уставы других союзов уездных земств и Союза губернских земских служащих также не содержали политических целей и запрещали членам земских управ вступать в союз. В выступлении помощника секретаря губернской земской управы А.И. Сланского подчеркивалось, что объединение земских служащих Воронежской губернии

<sup>1</sup> Журналы Воронежского губернского земского собрания очередной сессии 1916 г. (28 февраля – 4 марта 1917 г.). С приложением (доклады, сметы и пр.). Воронеж: Тип. Т-ва «Н. Кравцов и К°». 1917. С. 21.

<sup>2</sup> Государственный архив Воронежской области (ГАВО). Ф. И-50. Оп. 1. Д. 2. Л. 399.

<sup>3</sup> Там же. Д. 17. Л. 1-19.

<sup>4</sup> Там же. Л. 1-13.



должно преследовать профессионально-правовые задачи и не иметь политическую окраску<sup>1</sup>.

Из вышеизложенного можно сделать два вывода. Во-первых, после Февральской революции «третий элемент» воронежского земства, создав самостоятельную организацию, отделил свои интересы от интересов цензового элемента, подчеркнув тем самым различие интересов. Во-вторых, объединение «третьего элемента» в единую организацию было возможно в марте – апреле 1917 г. только на профессиональной основе, т.к. единства в политических взглядах между ними не было.

Резолюция, принятая участниками учредительного собрания губернского Союза земских служащих, свидетельствует об одинаковом отношении делегатов и цензовых земцев к Временному правительству и войне<sup>2</sup>. Но «третий элемент» рассматривал Учредительное собрание как окончательную инстанцию в утверждении «демократического давно желанного Народостроя», неприемлемого для цензовых земцев.

В июне 1917 г. наибольшее влияние среди общественных организаций г. Воронежа приобрел губернский исполнительный комитет как «орган, выдвинутый волей революционного народа и представляющий интересы широких слоев населения»<sup>3</sup>. В составе правления губернского исполнительного комитета были 6 эсеров, 2 народных социалистов и 1 меньшевик. По инициативе комитета был смещен губернский комиссар В.Н. Томановский как лицо, не отвечающее интересам и взглядам демократических слоев населения [1917-й год в Воронежской губернии... 1928: 62-63]. 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.

По распоряжению Временного правительства 15 июля 1917 г. в должность вступил Б.А. Келлер<sup>4</sup>, а В.Н. Томановский сохранил должность председателя Воронежской губернской земской управы [1917-й год в Воронежской губернии... 1928: 88]. «Воронежские губернские ведомости» отмечают смещение председателей уездных земских управ с должностей уездных комиссаров в 9 из 12 уездов Воронежской губернии<sup>5</sup>. Письмо одного из деятелей Всероссийского земского союза из Воронежа сообщало о тяжелых днях земства, которое с трудом отстаивает свои права. Единственное, что вселяло в земца надежду, это то, что в земстве все большую силу набирал «третий элемент». «С чувством большого удовлетворения мы можем констатировать, – писал он, – наши сотрудники, так называемый “третий элемент”, за очень редкими исключениями стоят на нашей стороне» [Герасименко 1990: 108].

Но возникает вопрос: имел ли «третий элемент», выдвинувшийся на передний план в земстве в эти месяцы, поддержку простого народа? Ответ находим в резолюции упомянутого выше учредительного съезда Союза губернских земских служащих, на котором вопрос о взаимоотношениях населения деревни и «третьего элемента» был признан «в высокой степени важным». Причинами недоверия являлись, по мнению земцев, невежество народа, политика царского правительства, сеявшего рознь между земскими служащими и народом, промахи и недочеты, допускаявшиеся в прошлом земскими работниками. «Взаимному непониманию и недоверию немало способствует и деятельность тех темных лиц, которые появляются при всякой смуте и стремятся вносить рознь в отношения

<sup>1</sup> Там же. Л. 15.

<sup>2</sup> ГАВО. Ф. И-46. Оп. 3. Д. 17. Л. 18.

<sup>3</sup> Воронежские губернские ведомости. 1917. 22 июля.

<sup>4</sup> Воронежские губернские ведомости. 1917. 19 июля.

<sup>5</sup> Воронежские губернские ведомости. 1917. 3 мая, 10 мая, 27 мая, 3 июня, 20 июня, 5 июля, 15 июля.

Таблица 2

**Расписание числа гласных губернского и уездных земских собраний  
по Воронежской губернии в соответствии с постановлением  
Временного правительства от 21 мая 1917 г.<sup>1</sup>**

Наименование уездов	Число гласных в уездных земских собраниях				Число гласных в губернском земском собрании
	От сельской местности	От городских поселений		Всего	
		Наименование городских поселений	Число гласных		
Воронежский	58	—	—	58	7
Бирюченский	53	Бирюч Алексеевка	1 5	59	8
Бобровский	63	Бобров Бутурлиновка	2 7	72	11
Богучарский	73	Богучар	1	74	12
Валуйский	55	Валуйки	2	57	7
Задонский	45	Задонск	2	47	4
Землянский	58	Землянск	1	59	8
Коротоякский	52	Коротояк	1	53	6
Нижнедевицкий	54	Нижнедевицк	1	55	6
Новохоперский	55	Новохоперск	2	57	7
Острогожский	67	Острогожск	3	70	11
Павловский	51	Павловск	2	53	6
г. Воронеж	—	—	—	—	3
Итого	684		30	714	96

<sup>1</sup> Воронежские губернские ведомости. 1917. 15 июля.

различных слоев населения как ради достижения личных выгод, так и втайне жалея о прошлом и не смея заявить об этом открыто, а надеясь на возвращение его при помощи неурядиц»<sup>1</sup>, — говорилось в резолюции.

По постановлению Временного правительства в каждой волости учреждались волостное земское собрание и волостная земская управа, деятельность которых контролировали уездный комиссар, губернское и уездное земские собрания. Все ранее действовавшие в волости органы крестьянского самоуправления и волостные комитеты подлежали упразднению<sup>2</sup>. Волостные органы земского самоуправления должны были избираться по мажоритарной системе на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Право участия в выборах получили все российские граждане обоюбого пола, всех национальностей и вероисповеданий, достигшие ко времени составления избирательных списков двадцати лет и имевшие определенные занятия в волости<sup>3</sup>.

В июле Временное правительство приняло решение о замене мажоритарной

<sup>1</sup> ГАВО. Ф. И-46. Оп. 3. Д. 17. Л. 19.

<sup>2</sup> Постановление Временного правительства о волостном земском управлении. Воронеж: Тип.-лит. Губ. Правления. 1917. С. 1-5.

<sup>3</sup> Там же. С. 18-19.



системы выборов пропорциональной. Пропорциональная система выборов полнее соответствовала всеобщему принципу выборов, поэтому она находила поддержку у помещиков, хуторян, отрубщиков, купцов, земских служащих, интеллигенции, которые не являлись членами сельского общества и не имели права голоса на сельском сходе. Крестьяне, наоборот, поддерживали мажоритарный принцип избрания, позволявший им действовать сословно (сельским сходом и общиной) и влиять на результаты голосования.

В Воронежской губернии приняли участие в выборах волостных земств 39,3% избирателей [Герасименко 1990: 129, 144-145].

Из 246 волостей Воронежской губернии выборы волостных земских гласных были осуществлены в 139 волостях (56,5%). Крестьяне составляли 77,4% общего числа избранных гласных, земские служащие — 0,4%, что также подтверждает факт недоверия крестьян к вольнонаемным земским служащим. Народ не видел различия между цензовыми и вольнонаемными земскими служащими, которых одинаково называл «господами».

Выборы уездных и губернских земских гласных были проведены в Воронежской губернии на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании по пропорциональной системе в соответствии с правительственным расписанием.

16–23 января 1918 г. в г. Воронеже состоялось последнее губернское земское собрание воронежского земства. Оно было проведено как чрезвычайное, и гласные планировали собраться на очередное собрание до июня 1918 г. На собрании присутствовали 76 гласных и члены предыдущего состава губернской земской управы. Среди гласных был один представитель цензовых губернских земских гласных (П.Я. Ростовцев).

Вновь избранные гласные принадлежали к политическим партиям кадетов (А.И. Белозоров, П.Я. Ростовцев), народных социалистов (Б.А. Келлер, Н.В. Чехов), эсеров (В.П. Кобытченко, А. Михайлов, П.Г. Андреев) и меньшевиков (А.Н. Татарчуков). Они представляли разные социальные группы населения: купцов (П.Я. Ростовцев), интеллигенцию (профессор Б.А. Келлер, Н.В. Чехов, И.А. Крутиков, П.И. Ястребов), крестьян (Н.С. Разумный), служащих кредитных товариществ и потребительных обществ (В.А. Еремин, А.В. Юркевский, А.И. Капленко), «третий элемент» земства (Е.М. Гершман, И.Е. Дмитр(и)енко, С.К. Чайнов, А.И. Белозоров, Г.С. Лордкипанидзе и Г.В. Дахно). В числе губернских земских гласных были председатели уездных земских управ Н.С. Разумный (Бобровский уезд), Г.С. Лордкипанидзе (Валуйский уезд) и И.А. Крутиков (Землянский уезд), уездный комиссар Я.И. Алехин (Землянский уезд), бывший губернский комиссар Б.А. Келлер и его помощник (член правления губернского исполнительного комитета) П.Г. Андреев [1917-й год в Воронежской губернии... 1928: 93,94,118]<sup>1</sup>. Впервые звание губернского земского гласного получила женщина — О.И. Казарцева.

Губернские земские гласные избрали новый состав губернской земской управы: В.П. Кобытченко (председатель), А.П. Иосифов, П.Г. Алимов, А.В. Юркевский, С.И. Соколов и А.А. Житный. В.П. Кобытченко заявил, что у него нет «деловой декларации», но он представляет себе работу так: «надо заботиться о подъеме благосостояния, о культурном развитии населения, обо всем том, что принесет ему счастье и добро»<sup>2</sup>. Он от имени собрания он принес благодарность «за труд,

<sup>1</sup> Воронежские губернские ведомости. 1917; Памятная книжка Воронежской губернии на 1916 г. Изд. Воронежского губернского статистического комитета. Воронеж: Тип. Воронеж. Губ. Правления. 1916.

<sup>2</sup> Журналы Воронежского губернского земского собрания чрезвычайной сессии 16 января 1918 г. С приложением (докладов Управы и Комиссий и проч.). Воронеж: Тип. Воронеж. Издат. Т-ва. 1918. С. 49.

который несла старая управа», т.к. в делах цензовых земцев есть то, что отвечает взглядам и желаниям демократических земцев.

Выступление В.Н. Томановского диссонировало с деловым настроением демократически избранных гласных и их приветственно-одобрительными аплодисментами. В.Н. Томановский, который в течение 10 лет возглавлял губернскую земскую управу, избирался членом Государственного совета и исполнял обязанности губернского комиссара, больше чем кто бы то ни было в зале собрания осознавал шаткое положение земства. Он сказал, что земское дело должно иметь опору, которая на тот момент у земства отсутствовала.

Временное правительство рассматривало земские учреждения как главное звено в системе местного аппарата государственного управления. Чтобы укрепить влияние земства, Временное правительство назначило председателей управ комиссарами, ввело земские учреждения в волостях, передав им дела общественного хозяйства и управления на подведомственной территории, и осуществило перевыборы земств. Избранные на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании новые органы земского самоуправления коренным образом изменили социальные составы, включив представителей различных слоев населения, живших за счет трудовых доходов.

Наряду с изменениями в структуре и составах земских учреждений были отмечены иные процессы, которые свидетельствовали о негативном отношении местного населения к земству — это стихийная демократизация земств, замена назначенных комиссаров Временного правительства по инициативе общественных организаций, абсентеизм избирателей на выборах волостных земств и отсутствие у земских служащих поддержки среди крестьян. Несмотря на желание вновь избранных земских гласных отдать свои силы служению народу, судьба земств была предрешена.

### Список литературы

Герасименко Г.А. 1990. *Земское самоуправление в России*. М.: Наука. 264 с.

*Революционное движение после свержения самодержавия: документы и материалы* (под ред. Л.С. Гапоненко). 1957. М.: Изд-во АН СССР. 856 с.

*1917-й год в Воронежской губернии (хроника)* (сост. Б.М. Лавыгин). 1928. Воронеж: 1-я типо-лит. ГСНХ. 178 с.

FILIPTSEVA Svetlana Viktorovna, *Cand.Sci.(Hist.)*, Associate Professor of the Chair of Social and Humanitarian Disciplines, Voronezh Institute of Economics and Social Management (27 Pomialovskogo St, Voronezh, Russia, 394036; viesm@vmail.ru)

## CHANGES IN THE TERRITORIAL INSTITUTIONS OF THE VORONEZH PROVINCE AS A RESULT OF REFORMS OF THE PROVISIONAL GOVERNMENT

**Abstract.** *The article discusses the local authority reform under the Provisional Government. The author analyzes the facts and processes that accompanied the democratic transformation of the Zemstvo of the Voronezh province, draws a conclusion about the absence of wide support to Voronezh Zemstvo from the local population.*

**Keywords:** regional Zemstvo, Provisional Government, provincial commissioners, democratization of Zemstvo, Zemstvo self-government, Zemstvo re-elections, «third element» of district councils, county commissioners