

ГУБЕРНСКИЙ КОМИССАР КАК ВЫСШЕЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО В УПРАВЛЕНИИ НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИЕЙ ПЕРИОДА ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

THE PROVINCIAL COMMISSAR AS
THE TOP EXECUTIVE IN RULING
THE NIZHNI NOVGOROD PROVINCE DURING
THE PROVISIONAL GOVERNMENT PERIOD

I. Subbotina

Annotation

This article views the issue of provincial commissars as a representative of the Provisional Government local authorities. The article analyzes the provincial commissioner's legal status in the government system in the Nizhny Novgorod province as an example. His rights and duties are distinguished and described. The author gives a general description of the provincial commissar position's legal status.

Keywords: Provisional Government, the province of Nizhny Novgorod, Provincial Commissioner, executive, legal status.

Субботина Ирина Александровна

*К.и.н., Арзамасский
политехнический институт (филиал)
Нижегородского государственного
технического университета*

Аннотация

В данной статье рассматривается вопрос местных органов власти Временного правительства в лице губернских комиссаров. В статье анализируется правовое положение губернского комиссара в системе управления на примере Нижегородской губернии. Выделяются и описываются его права и обязанности. Автор дает обобщенную характеристику правового статуса должности губернского комиссара.

Ключевые слова:

Временное правительство, Нижегородская губерния, Губернский комиссар, должностное лицо, правовой статус.

Победа Февральской революции означала не только кардинальный поворот в государственной власти и отказ от царизма. Период, наступивший с марта 1917 года, повлек перемены и в организации управления регионами. В последнее время тема власти Временного правительства в России все чаще становится предметом исследования ученых-историков [1, 6, 8, 10, 15], что подчеркивает ее актуализацию. Это связано с тем фактом, что практически до начала 90-х годов XX века этот вопрос находился в тени тематики, поддерживающей интерес к Советам как органам управления на местах, когда "многие историки просто забывали о главном носителе местной власти того времени – комиссарах Временного правительства... Тенденция к замалчиванию института комиссаров просматривается и в сборниках документов, посвященных революции 1917 года" [3, с.7].

Начало деятельности Временного правительства в России датируется вторым марта 1917 года. Официальным представителем его в регионах и высшим должностным лицом Нижегородской губернии, в частности, стал губернский комиссар (далее по тексту Гуком). Несмотря на сложность и напряженность обстановки, перемены были приняты позитивно. Практически с первых чисел марта в канцелярию Гукома на имя "губернатора", "главы губернии", "главы новой власти" [см., например, 11, л.19] начинают поступать приветственные адреса и телеграммы. Тем не менее законодательного подтверждения

должностных полномочий и инструкций вплоть до апреля не было, поскольку Временное правительство придерживалось "неспешного темпа законодательной деятельности" [9, с.149]. Это породило сомнения и недоверие населения. Именно поэтому 22–23 апреля 1917 года состоялся съезд Гукомов губерний центрального региона, задачей которого стояла разработка и принятие документа, регламентирующего деятельность местных органов власти. На нем присутствовали комиссары из 38 губерний; от Нижегородской губернии делегатом стал Гуком П.А. Демидов, ранее занимавший пост председателя губернской земской управы. Юридическую и политическую значимость съезду придавал представитель МВД Временного правительства, который обладал правом подписи его решений.

Основной целью съезда обозначили необходимость "срочной более общей реформы местного управления" [2, с.149], то есть принятие акта, регламентирующего деятельность местных органов власти Временного правительства. Логическим документальным завершением этого мероприятия стало "Временное положение о губернских и уездных комиссарах" с приложением в виде "Изменений, предположений ко внесению в проект Временного Положения о Губернских и Уездных Комиссарах" [14, л.95] (которые были внесены в результате многочисленных и долгих дебатов после состоявшейся процедуры голосования по основному положению). Единого доку-

мента в масштабах всей страны так и не было принято вплоть до момента свержения Временного правительства [4, с.201], следовательно, Положение являлось основным нормативно-правовым актом, регламентирующим работу Нижегородского Гукома.

Структура "Положения" представлена четырьмя главами ("Губернский комиссар", "Инспектор милиции", "Губернские и уездные учреждения", "Уездный комиссар"), разделенными на параграфы (всего 34 статьи, 62 пункта). Самой объемной стала первая из них, посвященная высшему должностному лицу губернии (она занимает около третьей части всего документа). Правовой статус Гукома определялся как "первый в губернии представитель Временного правительства, как Всероссийской государственной власти" с пометкой о возможности получения полномочий конкретным лицом через указ с сохранением документального делопроизводства на уровне региона. Несмотря на то, что "Временное правительство в силу известных исторических и политических условий, в отличие от любого традиционного буржуазного правительства, обладало одновременно и законодательными, и исполнительными полномочиями, обычно делимыми между парламентом и правительством" [5, с.120], юридически должностные комиссаров приписывались к ведомству МВД, а, следовательно, отчитывались перед этим органом. В области исполнительной власти комиссар выступал "стражем закона, а равно блюстителем общественного благосостояния, спокойствия и безопасности" [14, л.90об.]. В отношении законодательной власти Гукомам предоставили только право издавать постановления, обязательные к исполнению. Пункт 15 "Положения" ограничивает область общественных отношений таких документов кругом "благочиния, порядка и безопасности" [Там же], однако территориально они могли действовать как в пределах конкретного уезда, так и всей губернии (но не более того). Тем не менее спустя месяц после принятия "Положения" этот пункт был исключен; его заменил новый, дающий право решать вопросы органов местного самоуправления в случае необходимости.

Обобщенный анализ норм "Положения" позволяет определить место и роль должности губернского комиссара Временного правительства в системе органов власти: он являлся связующим звеном между столицей и населением региона. В его функции входила обязанность "принимать меры к ознакомлению...с законами, а также с обнародованием во всеобщее сведение и имеющими общее значение постановлениями и распоряжениями Временного правительства" [14, л.90об.]. Распоряжения от центральных органов власти Гуком получал лично. "Связь с местным аппаратом поддерживалась через комиссаров в уездах" [7, с.121] либо самостоятельными мерами: письмами на специальных бланках, листовками, обращениями. В июне 1917 года Гуком издал и переправил в уезды официальное объявление для трудоспособного населения: "Нижегородский порт переполнен рабочей силой, а поэтому в прибытии новых рабочих надобности не встречается" [11, л.138].

Координирующая функция Гукома как государственного наблюдателя сосредотачивалась на необходимости "надзора за деятельностью всех губернских правительственных установлений" [14, л.90об.]. Исключение из списка составляли вузы, предприятия государственного банка, учреждения судебной системы и контролирующие органы. Впоследствии полномочия комиссара в области контроля были уточнены и касались наблюдения за работой и делопроизводством земельных и продовольственных комитетов и иных организаций, имеющих государственные функции. Документ раскрывает довольно широкий круг возможных действий Гукома при обнаружении противозаконных обстоятельств, превышения полномочий либо бездействия [14, л.91]:

- ◆ замечание в устной форме с указанием недочетов и рекомендациями по исправлению;
- ◆ распоряжение об устранении недостатков по своему усмотрению;
- ◆ доклад Временному правительству и ожидание его распоряжений;
- ◆ привлечение виновных к дисциплинарной ответственности;
- ◆ возбуждение судебного административного процесса.

Мерами обеспечения этих процессов могли быть действия ревизионного характера или временное отстранение обвиняемых. Но "правительственные комиссары обладали функциями управления лишь в отношении правительственного аппарата" [7, с.121]. Органы местного самоуправления не входили в сферу подчинения Гукома, но "в отношении законности их действий" [14, л.91] он мог применять государственную власть вплоть до возбуждения административного судопроизводства (обвинительный приговор порождал необходимость контролировать исполнение его норм комиссаром). 6 мая 1917 года на основе "Положения" был издан (за подписью князя Львова) и адресован в губернии циркуляр, конкретизирующий отношения Гукомов и органов самоуправления. Признавая необходимость осуществлять "надзор Комиссара в отношении правительственных учреждений" [14, л.36об.], документ "решительно устраняет" возможность опеки и контроля "над самоуправлением" [Там же]. Для эффективной и плодотворной работы вплоть до "окончательного преобразования органов самоуправления" Гуком от имени Временного правительства мог использоваться лишь согласительные процедуры в отношении "объединенных общественных организаций" [14, л.36].

В области финансов "Положение" накладывало на Гукома обязанность составлять балансы и сметы "по губернскому и уездным управлениям, ему подведомственным, и предоставление таковых МВД" [14, л.91об.] с последующим утверждением Временным правительством. Материалы, содержащиеся в Центральном архиве Нижегородской области, свидетельствуют, что большинство подобных документов было утверждено центральной властью, однако были случаи рекомендаций сокращения расходов [см., например 11, л.22].

Разнообразие регулируемых общественных отношений и большой круг обязанностей Гукома требовало от личности на этом посту высокой работоспособности и широты кругозора, полярности взглядов. Практически исполнять такие полномочия единолично было почти невозможно. В связи с этим комиссару разрешалось привлекать узких специалистов для разработки документации, кадровый состав милиции и даже военные части, находившиеся на территории Нижегородской губернии для обеспечения безопасности и правопорядка [14, л.93].

Нужно отметить, что фактов использования в корыстных целях полномочий Гукома (в Нижегородской губернии Губернскими комиссарами Временного правительства были П.А.Демидов и М.И.Сумгин) не обнаружено. Напротив, имеются свидетельства письменного напоминания комиссара Демидова об ограниченности его возможностей: "Право закрывать торговые заведения в административном порядке Губернскому Комиссару не предоставлено" [13, л.85]. Это связано не только с личностными характеристиками носителей должности, но и с отчетностью перед Временным правительством. По требованию МВД в ограниченные сроки они обязывались направлять "письменные отчеты и сведения о своих действиях и состоянии губернии" [14, л.92], но не реже одного раза в год. Для быстроты и четкости ответов на запросы предлагалось иметь "точные и по возможности подробные статистические сведения о состоянии губернии во всех отношениях" [14, л.91 об.]. Архивные данные свидетельствуют о том, что до середины лета 1917 года замечаний по поводу скорости обратной связи не было. Однако в конце июля "МВД обратило внимание на имевшие

место случаи медленности доставленных ему Губернским Комиссаром [Нижегородской губернии] ответов на исходившие от Министра запросы... Медленность ответов будет рассматриваться как невыполнение обязанностей службы" [12, л.100]. Далее следовала приписка о возможности наложения дисциплинарных взысканий и напоминание об ответственности Гукома, зафиксированной в "Положении". "Временное положение о губернских и уездных комиссарах" помимо прав накладывало и обязанности, невыполнение которых влекло наступление "уголовной и гражданской ответственности в порядке, установленном законом для должностных лиц IV класса" [14, л.92] вплоть до лишения свободы.

Таким образом, правовой статус местных органов власти Временного правительства Нижегородской губернии в лице губернских комиссаров определялся на основе "Временного положения о губернских и уездных комиссарах", принятого на съезде представителей центральных регионов 22–23 апреля 1917 года. Основной функцией Гукомов было осуществление связи Временного правительства с населением губернии. Среди прав высшего должностного лица выделяются издание нормативно-правовых актов в пределах своей компетенции, запросы необходимой информации, применение различных санкций в случаях, предусмотренных законодательством. К обязанностям относились: охрана безопасности и правопорядка на вверенной территории, быстрые ответы на требования Временного правительства. Ненадлежащее исполнение обязанностей либо совершение правонарушений влекло привлечение к уголовной, либо гражданско-правовой ответственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аверьянова В.Р. Институт Комиссара Временного правительства на Кубани в государственно-правовой системе февральского режима //Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2016. № 5. С. 105–109.
2. Гайда Ф.А. Механизм власти Временного правительства (март–апрель 1917 г.) //Отечественная история. 2001. № 2. С.141–153.
3. Герасименко Г.А. Трансформация власти в России в 1917 году //Отечественная история. 1997. № 1. С. 60–76.
4. Деникин А.И. Очерки русской смуты: Крушение власти и армии, февраль – сентябрь 1917 г. М.: Наука, 1991. 518 с.
5. Лихачев М.Т. Структура центрального аппарата Временного правительства //Советское государство и право. 1985. №1. С.119–123.
6. Миронова Е.В. Трансформация органов власти Казанской губернии после Февральской революции //Знание. Понимание. Умение. 2017. № 2. С. 258–269.
7. Сенцов А.А. Децентрализация управления в России накануне Октябрьской революции //Советское государство и право. 1981. №7. С.117–123.
8. Субботина И.А. Организация Исполнительных Комитетов Временного правительства (на примере Нижегородской губернии) //Современные исследования социальных проблем. 2016. № 4–1 (28). С. 7–21.
9. Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л.: Наука. Ленинградское отделение, 1980. 256 с.
10. Усатов С.А. Становление и развитие высших органов государственной власти в России в феврале–октябре 1917 года. Учебное пособие. М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2017. 63 с.
11. Центральный Архив Нижегородской области (далее по тексту ГКУ ЦАНО). Ф.1882. Оп.1. Д.20.
12. ГКУ ЦАНО. Ф.1882. Оп.1. Д.22.
13. ГКУ ЦАНО. Ф.1882. Оп.1. Д.81.
14. ГКУ ЦАНО. Ф.1887. Оп.1. Д.3.
15. Щелков А.Б. Проблемы правового регламентирования формирования и деятельности местных органов власти в условиях революции в России в феврале – октябре 1917 г. (на примере Самарской губернии) //Память о прошлом – 2017. Материалы и доклады VI историко-архивного форума, посвященного 100-летию революции 1917 г. в России. Самара: ООО "Научно-технический центр" 2017. С. 221–227.