

*На правах рукописи*

*Заяц*

**Заяц Николай Алексеевич**

**Кризис государственного управления и организация новых властных  
структур Воронежской губернии в 1914-1918 гг.**

07.00.02 – Отечественная история

**А в т о р е ф е р а т**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Воронеж – 2017

Работа выполнена на кафедре истории России исторического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет»

**Научный руководитель:** доктор исторических наук, профессор  
**Карпачев Михаил Дмитриевич**

**Официальные  
оппоненты:**

**Акульшин Петр Владимирович**  
доктор исторических наук, профессор  
ФГБОУ ВО «Рязанский государственный  
медицинский университет имени академика И.П.  
Павлова», факультет клинической психологии,  
кафедра философии и истории, заведующий

**Разиньков Михаил Егорович**  
кандидат исторических наук  
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный  
лесотехнический университет имени Г.Ф.  
Морозова», лесной факультет, кафедра философии  
и социально-гуманитарных наук, доцент

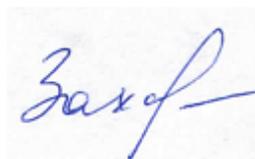
**Ведущая организация:** **ФГБОУ ВО «Саратовский национальный  
исследовательский государственный  
университет имени Н.Г. Чернышевского»**

Защита диссертации состоится 27 ноября 2017 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д.212.038.12 в ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» по адресу: 394068, г. Воронеж, ул. Хользунова, 40, учебный корпус № 5, блок А, ауд. 203 «А».

С диссертацией можно ознакомиться в Зональной научной библиотеке Воронежского государственного университета и на сайте [www.science.vsu.ru](http://www.science.vsu.ru)

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Е. Ю. Захарова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Исследование деятельности органов власти является распространенным направлением в истории. Но ранее в отечественной науке не ставилась задача исследования последовательной смены трех управленческих моделей в ходе кризисных событий 1914-1918 гг. Кроме того, историография этой темы в отношении Воронежской губернии, несмотря на свою обширность, страдает широкими лакунами и недостатком изученности многих важных моментов, особенно касающихся периода 1917 г. Проведенное исследование позволяет расширить знания о революционных процессах в регионе, выделить общие и частные черты в процессе трансформации системы власти на протяжении одного из ключевых периодов страны, а также лучше понять место и значение органов власти в государственном управлении в России. Актуальности исследования способствует и столетие русской революции, которое побуждает к раскрытию недостаточно изученных тем.

**Объектом исследования** является процесс трансформации структуры и деятельности институтов государственной власти и управления Воронежской губернии в Первой мировой войне и революции.

**Предметом исследования** является деятельность органов власти Воронежской губернии, их взаимодействие, результативность и общий итог их работы.

**Хронологические рамки** исследования охватывают период с начала Первой мировой войны до конца 1918 г. В этот период произошел последовательно развивающийся кризис местных органов управления (земств и дум) и коронной администрации, вызванный вначале войной, а потом революцией. Это завершилось полным уничтожением дореволюционной системы управления и построением новой советской, которая сложилась к концу указанного периода, что и определило выбор периода для исследования.

**Территориальные рамки** исследования охватывают всю Воронежскую губернию, но основное внимание отдано непосредственно Воронежу как губернскому центру, имеющему решающее влияние.

**Историография темы.** Существует большой пласт работ, посвященный изучению деятельности государственного аппарата России в условиях Первой мировой войны и революции. Исследование этой темы началось уже в 1920-е гг. Этому способствовала и происходившая в Воронеже систематизация архивных материалов. В 1927 году вышло первое серьезное исследование о ходе смены органов власти «Октябрьская революция и гражданская война в Воронежской губернии»<sup>1</sup>. Его авторами была проведена значительная работа по привлечению материалов местных архивов партийных организаций, органов местной власти, революционной печати и мемуарных источников. Издание в очерковой форме освещало ход событий революции в губернии, давая их интерпретацию с позиций коммунистической идеологии. Вопросы функционирования советской власти в Воронеже, крестьянских органов периода 1917-1918 гг., аграрного движения, деятельности в этом направлении правых и левых эсеров затрагивали в 1920-30-е гг. исследователи М. Голубева, С. Фомичев, А. В. Шестаков<sup>2</sup>. Изучение строительства Красной Армии проводил В. Алексеев, ему же принадлежит очерк революционных событий в губернии<sup>3</sup>. Бои за Воронеж в 1919 г. описал И. Е. Филиппов<sup>4</sup>.

В начале 1930-х гг. коллективными трудами воронежских историков был организован выход нескольких сборников документов, посвященных гражданской войне в Воронежской губернии<sup>5</sup>. Другим результатом сотрудничества явилось исследование «Борьба за Воронеж» 1939 г.<sup>6</sup> Коллективный сборник очерков, вышедший к 20-летию освобождения

---

<sup>1</sup> Октябрьская революция и гражданская война в Воронежской губернии. Воронеж, 1927.

<sup>2</sup> Голубева М. Аграрное движение в ЦЧО в 1917 г. (Материалы по Воронежской губернии). Воронеж, 1930. Вып. IV; Шестаков А. В. Классовая борьба в деревне ЦЧО в эпоху военного коммунизма. Воронеж, 1930. Вып. I; Шестаков А. В. Борьба пролетариата и его партии за союзника – крестьянство в революции 1917 г. // Историк-марксист. 1935. № 4-5.

<sup>3</sup> Алексеев В. Н. Гражданская война в ЦЧО. Воронеж, 1930. С. 40-41; Он же. Октябрь и гражданская война в ЦЧО. Воронеж, 1932; Он же. Очерки истории революционного движения в Воронежской и Курской областях. Ч. 1. Воронеж, 1935.

<sup>4</sup> Филиппов И. Е. На удар ударом. Очерк борьбы за Воронеж с Мамонтовым и Шкуро. 1919. Воронеж, 1934.

<sup>5</sup> Алексеев В., Комаров А. Гражданская война в ЦЧО. Документы и материалы. Том I. 1918-1919 гг. Воронеж, 1931; Архивные материалы по истории Октября и гражданской войны в ЦЧО. (Под общ. ред. А.А.Комарова). Воронеж, 1932; Комбеды Воронежской и Курской областей. Материалы по истории комитетов бедноты / Сост. С. Л. Ронин. Воронеж, 1935.

<sup>6</sup> Борьба за Воронеж. Статьи и очерки к 20-летию освобождения Воронежа от белых банд. Воронеж, 1939.

Воронежа от белогвардейцев, подробно излагал хронологию революционных событий в Воронеже в 1918-19 гг., опираясь на привлеченные авторами архивные материалы. Первая глава книги, написанная И. Воронковым, подробно освещала процесс построения советской власти на местах после Октябрьской революции.

С начала 1950-х гг. построение советской власти в губернии было подробно исследовано в монографиях и статьях И. Воронкова и П. Н. Соболева<sup>7</sup>. Их исследования и сделанные ими выводы оказали определяющее воздействие на региональную историографию. Приведенный ими материал часто использовался и другими советскими исследователями. Рубеж 1950-60-х гг. ознаменовался выходом двух важных документальных сборников о революции<sup>8</sup>. В дальнейшем они неоднократно использовались исследователями. Основные достижения изучения региональной историографией вопросов революционного движения в Воронежской губернии закрепили специальные очерки<sup>9</sup>. Деятельность местных органов обычно изучалась при разработке вопросов взаимодействия власти и крестьянства в эпоху революции, крестьянского движения, его влияния на революцию<sup>10</sup>. Непосредственно к вопросам изучения органов советской власти обращался П. И. Павленко<sup>11</sup>. Им было изучено установление советской власти по губернии в

---

<sup>7</sup> Воронков И. Г. Воронежские большевики в борьбе за победу Октябрьской социалистической революции / И. Г. Воронков. Воронеж, 1952; Соболев П. Н. Подготовка социалистической революции и установление советской власти в Воронежской губернии. Воронеж, 1955.

<sup>8</sup> Борьба за Советскую власть в Воронежской губернии 1917-1918 гг.: Сборник документов и материалов / Воронежское книжное издательство. Воронеж, 1957; Дни грозные. Воронежская организация КПСС в годы гражданской войны (1918-1920 гг.): документы и материалы. Воронеж, 1960.

<sup>9</sup> Очерки истории Воронежского края. Т. 2. Эпоха социализма. Воронеж, 1967; Очерки истории Воронежской организации КПСС / под ред. А.В. Лосева. Воронеж, 1967.

<sup>10</sup> Мельникова М. И. Крестьянское движение в ЦЧО в период подготовки Октябрьского вооруженного восстания (сентябрь – октябрь 1917 г.) // Из истории Октябрьской революции и социалистического строительства в СССР. М., 1957; Морев П. Г. Крестьянские земельные комитеты в Воронежской губернии в период подготовки Великой Октябрьской социалистической революции // Труды Воронежского университета. 1960. Вып. 1. С. 3-20; Он же. Крестьянское движение в Воронежской губернии накануне Октябрьской революции. Воронеж, 1961.

<sup>11</sup> Павленко П. Е. Воронежская коммунистическая организация в борьбе за упрочение Советской власти // Записки Воронежского сельскохозяйственного института. 1959. Т. 28. Вып. 2.

1918 г., политика большевиков в период взятия власти. Значительным вкладом в изучение темы явилась посвященная победе советской власти в деревне диссертация В. М. Фефелова и ряд его статей, которые смогли уточнить особенности установления ее в уездах<sup>12</sup>.

Большим прорывом в изучении вопроса о построении органов советской власти в Воронежской губернии в 1918-1919 гг. явилась посвященная этому диссертация Д. В. Сиволова<sup>13</sup>. Он провел скрупулезный анализ строительства органов советской власти в 1918-1919 гг., выделил основные особенности этого процесса, описал структуру советского аппарата в центре и на местах, провел статистический анализ при изучении органов советской власти в деревне, подробно осветил основные направления деятельности большевиков. Данная работа стала большим шагом вперед в изучении темы, но так и осталась единственным серьезным комплексным исследованием этого вопроса в воронежской историографии.

1960-80-е гг. не отличались серьезными сдвигами в этом направлении. Они также отмечены продолжением ориентации исследований на изучение вопросов взаимодействия власти и крестьянства, а также историографическими работами. Более активно рассматривалась деятельность партии после взятия власти. Серьезную разработку этого сюжета провел А. Я. Переверзев, который на материалах Черноземья показал общий ход утверждения советской власти в деревне и обрисовал политику коммунистической партии в аграрном и

---

<sup>12</sup> Фефелов В. М. Распределение помещичьих земель в Воронежской губернии в 1917-1918 гг. // Труды Воронежского университета. 1957. Т. 60. Вып. 2; Он же. К истории установления Советской власти в г. Острогожске Воронежской губернии // Известия Воронежского педагогического института. 1958. Т. 26; Он же. Распределение помещичьих имений в Воронежской губернии в 1917-1918 гг. // Известия Воронежского педагогического института. 1959. Т. 27; Он же. Установление Советской власти в уездных центрах Воронежской губернии // Известия Воронежского педагогического института. 1960. Т. 31; Он же. Борьба Воронежской большевистской организации за установление власти Советов и проведение первых земельных преобразований в Воронежской губернии (октябрь 1917 г. – июнь 1918 г.). Автореф. дисс... к. и. н. Воронеж, 1963; Он же. Из истории установления власти Советов и волостях и селах Воронежской губернии в 1917-1918 гг. // Известия Воронежского педагогического института. 1967. Т. 63.

<sup>13</sup> Сиволов Д. В. Борьба Воронежской губернской большевистской организации за создание и укрепление советского и государственного аппарата (1917-1920 гг.). Дисс. ... к. и. н. Воронеж, 1968; Сиволов Д. В. Летопись событий // Очерки истории Воронежской организации КПСС. Воронеж, 1967.

продовольственном вопросе<sup>14</sup>. Рядом исследователей было изучено революционное движение среди солдат центрального региона, его влияние на местную власть, что затрагивало и ситуацию в Воронеже<sup>15</sup>.

После распада СССР интерес к изучению воронежских властных структур во время революции времени упал. В 1990-е единственной заметной работой такого плана была книга краеведа Д. Д. Лаппо, в очерковом духе освещавшая события гражданской войны на территории губернии<sup>16</sup>. Тем не менее, в за последние время регулярно появляются работы, посвященные периоду революции и гражданской войны и затрагивающие вопросы советского управления. Их авторы более углубленно изучают эту тему, затрагивая ранее не исследованные сюжеты<sup>17</sup>.

Постсоветская историческая наука отличается возрастанием интереса к дореволюционному периоду истории. Эта же тенденция проявилась и региональных исследованиях. Благодаря этому уделено внимание деятельности воронежской коронной администрации и органов местного самоуправления в дореволюционный период<sup>18</sup>. Большим вкладом в изучение деятельности губернского земства и воронежской думы стали работы С. В. Филипповой и П.

---

<sup>14</sup> Переверзев А. Я. Социалистическая революция в деревне Черноземного центра России (октябрь 1917-1918 гг.). Воронеж, 1976.

<sup>15</sup> Протасов Л. Г. Солдаты гарнизонов Центральной России в борьбе за власть Советов. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1978; Кузьмина Т. Ф. Революционное движение солдатских масс Центра России накануне Октября: По материалам Московского военного округа. М.: Наука, 1978; Торопов Л. Н. Советы солдатских депутатов Центральной России в 1917 году // Вопросы истории. 1977. №8. С. 46-70.

<sup>16</sup> Лаппо Д. Д. В красно-белом отсвете трагедии: (Воронежская губерния: 1917-1920). Воронеж, 1993.

<sup>17</sup> Кузин К. И. Из истории органов юстиции Воронежской губернии // Воронежский вестник архивиста. Выпуск 4. Воронеж, 2006. С. 154-164; Перцев В. А. История создания и деятельности Воронежской губернской чрезвычайной комиссии в 1918-1922 годах // Исторические записки ВГУ. Вып. 7. Воронеж, 2001. С. 47-64.

<sup>18</sup> Нигматов В. В. Эволюция сознания населения Воронежской губернии и взаимоотношения с властью в годы Первой мировой войны // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 12. С. 263-267.

А. Попова<sup>19</sup>. Освещался этот вопрос и при изучении деятельности несоветских партий в Воронеже<sup>20</sup>.

Таким образом, на данный момент практически отсутствуют серьезные исследования о состоянии органов власти в 1917 г., особенно в отношении других органов, кроме Советов. Лучше изучены другие Первой мировой и гражданской войны, но и в их отношении остается много неизвестного.

#### **Цель и задачи исследования.**

**Целью исследования** является изучение трансформации органов управления Воронежской губернии в кризисный период, определение степени и эффективности на его разных этапах и изменений способов организации властных органов.

Для достижения этой цели поставлены следующие **задачи**:

1. Выяснить изменение функций, взаимодействие и эффективность деятельности органов управления Воронежской губернии в ходе Первой мировой войны.

2. Изучить процесс свержения власти в Воронежской губернии после революции, определить и охарактеризовать основные черты новой структуры власти, характер ее складывания, реальных обладателей власти после революции.

3. Исследовать процесс утверждения советской власти в губернии, выделить основные его этапы и особенности, особенности новой структуры власти и ее отличия от прежней системы.

4. Определить степень эффективности каждой модели управления власти и причины этого.

**Источниковая база диссертации** определена в соответствии со спецификой исследования и включает в себя пять видов источников: материалы архивных фондов, законодательные постановления, опубликованные

---

<sup>19</sup> Филиппева С.В. Организация деятельности земских учреждений в Воронежской области. Дисс... к. и. н. М., 2009; Попов П. А. Городское самоуправление Воронежа. 1870-1918. Воронеж: Кварта, 2006.

<sup>20</sup> Куцеволов А.А. Деятельность партии социалистов-революционеров в Воронежской губернии: конец XIX в. – 1918 г. Дисс. ... к. и. н. Воронеж, 2007; Михалев О. Ю. Воронежская организация конституционно-демократической партии. 1905-1917 гг.: Дисс... к. и. н. Воронеж, 2001.

документы постановлений и делопроизводства местных органов власти, региональная периодическая печать и источники мемуарного характера.

Основным источником исследования стали документы Государственного архива Воронежской области (ГАВО) и Государственного архива общественно-политической истории Воронежской области (ГАОПИВО). В первом сосредоточены документы органов управления Воронежской губернии. Используются документы 14 фондов. Сведения о работе органов коронной администрации брались в основном из фонда губернского жандармского управления (Ф. И-1), канцелярии воронежского губернатора (Ф. И-6) и Воронежского по земским и городским делам присутствия (Ф. И-21) – так как именно там содержится основной материал на этот счет. В них также достаточно подробно освещена местная социально-политическая обстановка, имеется информация о восприятии населением местной власти, а также показано отношение вышестоящих органов к местному самоуправлению. Информация о деятельности земского самоуправления взята из фонда губернской земской управы (Ф. И-20) и уездных земств (Ф. И-45, Ф. И-46, Ф. И-47, Ф. И-48, Ф. И-50, Ф. И-51). В них были в первую очередь изучены протоколы заседаний земств и сведения об их политике в ходе войны.

Сведения об организации власти в 1917 г. содержат фонд Воронежской городской управы (Ф. И-19), Воронежского комитета общественных организаций (Ф. И-217), городского исполнительного комитета (Ф. И-218), а также Острогожского уездного исполкома (Ф. И-220) – одного из немногих, чьи протоколы относительно уцелели. Особенно ценны протоколы Комитета общественных организаций и городского исполнительного комитета, ранее почти не использовавшиеся исследователями. В ГАВО также были изучены документы советских органов, которые рассказывают об организации советских учреждений после Октября. Основное внимание обращено на фонды «организационных» органов: Воронежского Совета (Ф. Р-2393), губисполкома (Ф. Р-10), юридического отдела (Ф. Р-36) и отдела управления (Ф. Р-4). Также был изучен ряд фондов других учреждений за 1914-1918 г.: административного, местного, продовольственного характера. Однако в связи с разрозненностью и плохой сохранностью ранних документов в исследовании использованы документы лишь отдельных из них: Ф. Р-13 (отдел управления Павловского

уездного исполкома), Ф. Р-35 (Воронежский губернский отдел здравоохранения), Ф. Р-37 (народный суд 3-го района Воронежского уезда).

В ГАОПИВО сосредоточены документы бывшего Воронежского обкома КПСС. Были использованы 3 фонда: Ф. 1 – Воронежского губкома ВКП(б), в котором содержится переписка с партийными учреждениями на местах и в Воронеже; в Ф. 5 содержатся подготовленные еще в советское время выписки из документов местных органов Временного правительства; а также в связи с плохой сохранностью дел о событиях 1917-1918 гг. большую роль имеет фонд редкой периодики (Ф. 290). Важнейшим из сохранившихся в нем источников является губернская газета «Воронежский телеграф» за 1917 г., которая описывала события в крае. Большое значение имеют издания губкома большевиков и Совета, которые подробно описывали свою политическую работу, ряд провинциальных изданий.

Основная масса этих источников хорошо известна в воронежской историографии, однако информация из них нередко привлекалась ограниченно. Систематическое исследование затруднялось и недостатком документов, многие из которых были потеряны еще в Гражданскую и Великую Отечественную войны.

Для сопоставления работы местных работ с государственными указаниями использованы законодательные государственные акты, которые взяты из публикаций официальных нормативных постановлений высших органов власти по деятельности и организации государственной аппарата и местного самоуправления.

К источникам, содержащим опубликованные документы, постановления и делопроизводства местных органов власти, относятся содержащие постановления губернатора «Памятные книжки» Воронежской губернии, журналы губернских земских собраний и их постановлений, отчеты отделов губернского земства, протоколы съездов Воронежской губернии 1917-1918 гг., документы исторических сборников, публикации документов в прессе.

Были изучены доступные номера местной периодической печати. Прежде всего это газеты «Воронежский телеграф», «Воронежский день», «Известия губисполкома Воронежского Совета», «Красный листок» и ряд уездных изданий. Часть их взята в Воронежском краеведческом музее, отдельные

номера – в фондах Воронежской библиотеки им. И.С. Никитина и Российской государственной библиотеки.

В качестве мемуарных источников использованы опубликованные воспоминания участников революции и гражданской войны в Воронежской губернии, однако эти воспоминания немногочисленны и играют незначительную роль.

**Методологической основой исследования** является диалектический подход к изучению исторических явлений, принципы историзма и объективности. Наряду с общенаучными методами использовались структурно-функциональный, историко-генетический и сравнительно-исторический. Первый показывает систему органов власти и их взаимное функционирование, второй позволяет проследить последовательное преобразование органов власти через их деятельность, третий выделяет особенности данного процесса при сравнении его с общероссийской тенденцией и другими регионами. В своей взаимосвязи эти методы способствовали комплексному анализу и раскрытию заявленной темы.

**Научная новизна работы.** Новизна работы определяется тем, что это первое комплексное исследование в отечественной науке, посвященное вопросу изменения органов власти Воронежской губернии в течение кризисного периода 1914-1918 гг. Цель и задачи в обозначенных хронологических рамках прежде не ставились. Плановмерно исследованы ранее слабо разработанные темы деятельности местных органов в кризисный период, процесс свержения органов самодержавия не только на губернском, но и уездном уровне, взаимоотношение органов власти в 1917 году и строительство советского губернского аппарата. В научный оборот введен ряд ранее слабо известных и неизвестных материалов. Все это позволило создать целостную картину преобразования органов власти в годы войны, их разрушения при свержении самодержавия, кризиса новых революционных органов власти и складывания на региональном уровне новой системы советской государственности. Выделены этапы, события, причины и следствия этого процесса. Уточнены и подтверждены существующие в историографии факты и оценки.

### **Положения, выносимые на защиту:**

1. В исследовании установлено, что в ходе Первой мировой войны давно проявлявшийся дуализм управления губернии, отличавшийся рассогласованностью прав самоуправления и коронной администрации, привел к усилению кризиса. При этом деятельность земства была относительно успешна по сравнению с работой Воронежской думы, не обладавшей необходимыми ресурсами.

2. Коронная администрация в лице губернаторов не смогла адекватно реагировать на изменившуюся обстановку, оставшись в годы войны на уровне прежней эффективности. Это привело к падению популярности местной власти у населения и снижению их эффективности, несмотря на отсутствие внутренних конфликтов.

3. Установлено, что ликвидация самодержавной администрации в Воронеже шла в русле общероссийской тенденции. Власть грозила оказаться в руках самочинно организовавшихся Комитета общественных организаций и Воронежского Совета. Под влиянием этого дума и земство, сгруппировавшие местные либерально-буржуазные элиты, пошли на создание исполнительных комитетов, к которым присоединились общественные организации. Особенностью Воронежа была относительная умеренность установления новой власти и независимая друг от друга работа земства и думы. Благодаря опоре на уездные земства они смогли быстро распространить новую власть по губернии и сохранить порядок.

4. Проведенное исследование показало, что власть в губернии прошла общероссийскую эволюцию: высшую власть в губернии имел губернский комиссар правительства и губернский исполком, а на местах – уездные комиссары и исполкомы.

5. Установлено, что весной 1917 г. в рамках общероссийской тенденции в исполкомах развернулся мощный процесс демократизации для исключения «цензовых» элементов в них. Перевыборы исполкомов шли через крестьянские съезды, а основной политической силой, занявшей в них монопольное положение, была партия эсеров, которая к лету 1917 г. на волне популярности также завоевала губисполком и Воронежский Совет.

6. Показано, что исполнительные комитеты как организации сотрудничества разных классов к лету 1917 г. были демократизированы и во многом взяты под контроль эсеры. Однако это не привело к их эффективности – напротив, к августу они теряют свой авторитет и распадаются. Причиной этого являлись как нежелание правительства признавать исполкомы властью, так и социально-политический раскол населения, в условиях которого коалиционная политика не имела смысла.

7. Выяснено, что хотя наряду с системой местных исполкомов существовала и нарождающаяся система Советов, вначале их отношения характеризовались сотрудничеством: Воронежский Совет начал играть активную политическую роль лишь с апреля 1917 г., но первоначально его претензии на власть выражались в борьбе с городским исполкомом Воронежа, которая длилась до самой его ликвидации в августе 1917 г. Лишь к осени 1917 г. в связи с распадом местной управленческой структуры и кризисом ее доверия Совет становится реальным претендентом на власть.

8. Утверждение власти Советов в Воронежской губернии происходило в опоре на слои рабочих, солдат и сочувствующих Советам крестьян, причем этот процесс шел в три этапа: октябрь 1917 – апрель 1918 г. – распространение Советов по губернии в борьбе со старыми органами власти; апрель – июль 1918 г. – переходный период в деятельности местных органов с сопутствующей импровизацией и чрезвычайными мерами и сохранением земств и дум; август – декабрь 1918 г. – вступление в фазу интенсивного советского строительства на основе разработанного в центре законодательства, укрепление вертикали власти, ужесточение политической свободы.

9. Анализ и сравнение последовательно сменивших друг друга трех управленческих моделей приводит к выводу, что создание системы Советов с ее централизацией и объединением управленческих функций было адекватным и закономерным институциональным ответом на решение кризисного состояния страны. Советская власть смогла решить противоречие дуализма бюрократической и общественной разницы губернской и местной властей с помощью унификации и централизации.

**Практическая значимость работы.** Результаты диссертации могут применяться в дальнейших исследованиях по широкому кругу вопросов истории России первой четверти XX в. Сформулированные выводы и продемонстрированные факты могут быть использованы для последующей разработки заявленной темы, изучения особенностей революционного процесса на региональном и центральном уровне, в преподавании в высших и средних учебных заведениях, при разработке семинаров, лекций, методических пособий, в краеведческой литературе.

**Апробация исследования.** Основные положения и выводы диссертации обсуждались на заседании кафедры отечественной истории России и отражены в 5 публикациях соискателя в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК РФ.

**Структура работы.** Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, выделенных по хронологическому принципу, заключения, списка источников и литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснованы актуальность темы, объект, предмет, географические и хронологические рамки, охарактеризована историография по теме исследования, описана источниковая база исследования, определены научная новизна работы и ее практическая значимость.

В **первой главе «Деятельность органов власти и местного управления Воронежской губернии в период Первой мировой войны (август 1914 – февраль 1917 гг.)»** исследовано состояние органов власти Воронежской губернии с начала Первой мировой войны до свержения самодержавия.

В *1 параграфе «Воронежские губернаторы: основные направления деятельности»* изучена деятельность губернаторов в этот период. Основные их задачи в рамках сложившейся к тому времени государственной практики состояли в контроле над местными органами власти, соблюдении политической охраны, предупреждении и подавлении беспорядков, забота о населении. В первые годы войны они старались обеспечить спокойствие в губернии с помощью силовых мер и социальной помощи населению. Всю их деятельность отличала строгое следование законодательному порядку и аккуратная

исполнительность. Однако уже в 1915-1916 гг. экономическая жизнь губернии стала выходить из-под их контроля: выросла дороговизна, усилилось падение уровня жизни населения, непомерно выросли цены на топливо и продовольствие. Попытки губернаторов решить эту проблему путем запретительных мер и директивных обращений к местным органам и населению успеха не имели. К тому же они проявили непоследовательность и инертность в своей политике, ограничившись лишь реакцией на уже возникающие проблемы. Исследование деятельности губернаторов позволяет судить, что в резко изменившихся условиях войны их роль была уже неадекватна, а ситуация постепенно выходила из-под их контроля. Во многом это было связано с характером действующего законодательства, которое не давало губернаторам полномочий для адекватного управления губернией, оставляя в основном в их руках функции контроля местных органов и политической охраны.

Во 2 параграфе «Воронежское губернское земство» аналогично исследована работа местного губернского земского собрания. К началу войны Воронежское земство было успешно развивающейся и относительно обширной системой учреждений местного хозяйства и социальной помощи. Земству удалось преодолеть их большую часть. Оно внесло большой вклад в разрешение военных нужд городов. Однако к 1916 г. стал отмечать предел его возможностей: увеличились социальные задачи земства, упали земские сборы, наметился кризис в работе некоторых уездных земств, особенно тех, которые избирались, по сути, фиктивно – из ограниченного круга местных цензовиков. К концу 1916 г. земство постоянно используется как технический аппарат правительства для проведения мобилизационных мероприятий. Хотя это требовало увеличения полномочий земств, правительством так и не было сделано, что привело к снижению их эффективности. Противостояния земства и государственной администрации не было – причинами проблем был административный дуализм.

В 3 параграфе «Воронежская городская дума» показана аналогичная деятельность городской думы Воронежа по борьбе с проблемами военного времени. Воронежская дума немало сделала для разрешения военных нужд города, но вскоре столкнулась с серьезными проблемами: дороговизна,

антисанитария, падение уровня жизни – при собственном недостатке денег и ресурсов. В своей работе она оказалась не способна влиять на местную социально-экономическую обстановку. Дума не выполняла правительственных программ и потому была лишена дополнительного государственного финансирования – наоборот, правительство возлагало на нее дополнительные траты. В своей деятельности дума не получила помощи земства даже в деле решения военных нужд. Помимо этого, деятельность думы была осложнена постоянными конфликтами в собственном составе. В целом работа думы в этот период была малоуспешна, прогрессирующая дороговизна и падение уровня жизни привели к кризису города к началу 1917 г. и падению популярности думы среди населения.

Рассмотрение деятельности всех трех линий управления показывает, что их взаимодействие было затруднено раздробленностью и неприменимостью в новых военных условиях традиционной управленческой структуры Российской империи.

Во **II главе «Органы власти Воронежской губернии после Февральской революции (март – октябрь 1917 г.)»** подробно рассмотрена управленческая структура губернии после свержения самодержавия и до момента Октябрьской революции в Воронеже.

В *1 параграфе «Устранение царской администрации и формирование новых органов власти в губернии (февраль – март 1918 г.)»* дана хронология событий Февральской революции в Воронежской губернии и установления новой власти в губернском центре и на местах, а также проведен анализ сложившейся структуры управления. 3 марта стало известно о падении самодержавия. Для сохранения порядка 4 марта власть на себя в городе принял созданный думой исполнительный комитет общественного спокойствия – ИКОС. Параллельно был создан комитет общественных организаций города, который быстро потеснил думские элементы в ИКОС и взял его под свой контроль. Того же 4 марта членами губернского земского собрания был создан губернский исполнительный комитет (ГИК), который взял на себя власть, причем на первых порах его деятельность отмечалась умеренностью. К середине марта исполкомы распространились по всем уездным центрам, а к концу весны – и по всей деревне. Состояли они из представителей разных слоев

общества, но преимущественно при верховенстве деятелей прежнего цензового самоуправления. Они же были назначены государственными, губернскими и уездными, комиссарами – ими стали главы местных земских управ. 4 марта образовался Совет рабочих депутатов Воронежа, но он вначале не играл серьезной роли. Можно уверенно говорить, что власть в губернии принадлежала системе исполкомов, над которыми осуществляли контроль правительственные комиссары. Так была организована демократическая власть, однако сохранился старый управленческий дуализм.

В 2 параграфе *«Губернские органы власти и трансформация местного самоуправления (апрель – сентябрь 1917 г.)»* показано изменение структуры исполкомов, а также роли местных комиссаров. Исполкомы ввиду опоры на собственные силы изначально оказались оторваны от влияния высшей власти и первое время пользовались авторитетом среди населения, а губернский комиссар, не имевший силовой опоры, административного влияния и четко определенных полномочий правительства, крайне слабо влиял на обстановку. Уже весной 1917 г. набирает обороты процесс смены УИК и уездных земств снизу. В этом отношении требования крестьян совпали с настроениями демократической общественности городов. Процесс этот направлялся демократическими партиями и в первую очередь – эсерами, которые действовали через крестьян. К июню 1917 г. эсеры, опираясь на новых выборщиков от уездов в ГИК, взяли его под контроль, сменили губкомиссара В.В. Томановского на демократически избранного ГИК профессора, народного социалиста Б.А. Келлера, объявили ГИК высшей властью в губернии, решительно перестроили губернский административный аппарат. Однако к августу – осени 1917 г. более-менее единая система исполкомов к осени 1917 г. стала рушиться, усиливая децентрализацию управления.

Анализ историографии позволяет уверенно говорить о том, что данный процесс трансформации шел в русле общероссийской тенденции, отличаясь в основном местной спецификой в виде сильного влияния на власть аграрного фактора – большой роли крестьянства. Но конечный итог был тот же – падение авторитета власти к осени 1917 г.

В 3 параграфе *«Организация исполнительной власти в Воронеже: городской исполнительный комитет и городская дума (март – сентябрь 1917*

2.)» рассмотрена деятельность и трансформация городских органов власти в Воронеже, выделено степень их влияния на протяжении этого периода. Подробно изучена история создания ИКОС и документы о его работе, роль местной думы.

Фактически в первые месяцы революции ИКОС был независимой властью в городе, занимаясь в основном охраной порядка. Благодаря давлению города на думу, он состоял из представителей общества, но с преобладанием в руководстве либеральных и буржуазных элементов. Однако у ИКОС оказался конкурент в лице Совета, который уже в марте-апреле добился многих решительных мер, а в мае открыто выступил против ИКОС, добиваясь его реорганизации. Несмотря на то, что ИКОС потерпел в споре поражение, Совету не удалось взять его под свой контроль – и затяжной конфликт продлился до начала июля, когда оба органа прекратили споры из-за выхода из-под контроля ситуации в гарнизоне. ИКОС был расформирован в августе 1917 г., его полномочия перешли частично созданной для репрессивных мер коалиционной «комиссии 48», частично – думе. Однако избранная в июле дума оказалась слабым органом, ее постигли политический раскол и паралич, хозяйственная политика оказалась неэффективной, а влияние на население слабым.

В параграфе 4 «Воронежский Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов» подробно изучены формирование Воронежского Совета, его политика, организация. Впервые подробно изучена политическая позиция Совета и работа его секций, его трансформация на протяжении лета – осени 1917 г.

В Воронеже Совет создавался изначально как рабочий и солдатский, в апреле он смог пополнить себя представителями крестьян всегубернского съезда волисполкомов. С самого начала он создавался под влиянием эсеров и придерживался линии Петроградского Совета. С апреля 1917 г. Совет увеличил свое влияние на массы и разделил свою работу на секции: рабочую, военную и крестьянскую. В июне был проведен съезд Советов губернии, где делегатам были даны рекомендации по устройству Советов на местах. Однако на деле политика Совета оказалась ограничена: военная секция постепенно ограничилась сохранением порядка в гарнизоне, деятельность рабочей секции была плохо организована, а крестьянская секция оказалась личной вотчиной

эсеров, которые через нее проводили свои политические взгляды, укрепляя влияние на крестьянство. В итоге к лету 1917 г. наметился кризис работы Совета и раскол его состава по вопросу о переходе власти Советам.

В 4 параграфе *«Деятельность органов власти перед Октябрьской революцией и Октябрьский переворот в Воронеже (сентябрь – октябрь 1917 гг.)»* описан период, предшествующий Октябрьской революции с момента Корниловского выступления. В губернии нарастали процессы децентрализации и анархии. Власть оказалась не в состоянии побороть эту тенденцию, несмотря на неоднократные попытки местных органов объединить усилия на почве охраны порядка. Усилился Совет, который стал ведущим и, по сути, единственным работоспособным органом губернии. Октябрьский переворот в Петрограде изменил соотношение сил. Коалиция большевиков и эсеров обратилась к сочувствующим им солдатам и рабочим и выступила против командования гарнизона, которое пыталось, опираясь на офицеров, превентивно разоружить части. Переворот 30 октября в Воронеже привел к взятию власти Военно-революционным комитетом, который вскоре передал ее заново сформированному Совету.

В конце главы кратко подведены итоги изучения данного периода. Сформулированы этапы процесса трансформации местной структуры власти, сделан вывод, что она изначально была аморфна и опиралась преимущественно на авторитет среди населения, а вскоре ее захватил процесс демократизации и перестройки. В итоге распад системы власти шел параллельно социально-политическому расколу населения и характеризовался постепенным усилением Совета и деградацией «демократических органов».

В III главе **«Формирование советской системы государственного управления в Воронежской губернии (1917 – 1918 гг.)»** подробно рассмотрен процесс утверждения власти Советов в губернии, их организация, деятельность и особенности создания. Глава поделена соответственно трем выделенным периодам построения структуры Советов в губернии:

В параграфе 1 *«Противоборство в ходе смены власти. Укрепление власти Воронежского Совета (декабрь 1917 – апрель 1918 гг.)»* показано, что двоевластие продлилось и после переворота в Воронеже, так как Совету потребовалось время для утверждения своего влияния. Не встречая серьезных

конкурентов, 9 декабря Совет сместил губкомиссара и формально взял в губернии власть. К концу декабря началось формирование управляющих отделов Совета. Процесс этот закончился лишь к марту 1918 г. Тогда же происходит распространение советской власти в губернии. Он шел обычно на основе насильственной или мирной смены власти организовавшимся на месте ВРК или Советом, который легитимизировал себя на основе местных крестьянских съездов. Большую роль играли радикализация деревни с помощью демобилизованных фронтовиков, помощь инструкторов советских организаций и партийных организаторов. В итоге к марту-апрелю Советы победили во всех уездах, что позволило Воронежскому Совету 15-18 февраля провести 2-й губернский крестьянский съезд, а 6-10 апреля – 3-й съезд, на котором окончательно был избран губернский исполком.

В 2 параграфе *«Переходный период. Укрепление советской власти и административное строительство. Ликвидация старых органов местного самоуправления (апрель – август 1918 г.)»* показан переходный характер советской власти. В эти месяцы Совет старается наладить свою работу. Происходит ликвидация земств и думы, которые отказались сотрудничать с Советом на правах контроля их финансовой деятельности. 21 февраля распущена земская управа, управлением земскими делами передано коллегии ответственных работников земства, а после апрельского съезда – земскому комиссариату из членов губисполкома. Окончательно он был ликвидирован в августе, когда большая часть его отделов перешла губсовнархозу. 11 мая была ликвидирована городская дума, а ее дела перешли муниципальному отделу Совета, ликвидированному в августе с выбором городского совета. Однако укрепить свою власть Совету не удалось, так как апрель – май прошел в боях на границах губернии с немцами. Только с конца мая губисполком смог начать усиление своей работы. В середине июня начинается реорганизация отделов и других учреждений, административное строительство подкрепляется усилением политической монополии с изгнанием эсеров и меньшевиков из местных органов власти, организацией ЧК, реорганизацией губернского ревтрибунала, а также июльским расколом с левыми эсерами.

В 3 параграфе *«Укрепление советской власти во второй половине 1918 г. (август – декабрь 1918 г.)»* показан третий этап конституирования органов

советской власти в Воронеже – на основе советского законодательства. В Воронеже это смогли реализовать только осенью 1917 г. из-за августовских перевыборов губисполкома. Была определена структура отделов губисполкома, учрежден отдел управления, с сентября начала реорганизация отделов и работа над их улучшением их делопроизводства и финансовой отчетности. Это закрепил проведенный 18-19 октября губернский съезд заведующих отделами управления. Одновременно были реорганизованы отдел милиции и ЧК. Несмотря на то, что в этот период не удалось достичь высокой эффективности системы управления, большевикам удалось достичь ее постепенного и постоянного развития.

В **Заключении** подведены итоги исследования. Кратко изложен процесс трансформации власти в губернии в кризисный период и сделаны выводы относительно происходивших событий. Структура власти на губернском уровне к началу XX в. характеризовалась управленческим дуализмом. Это было существование губернатора как наместника самодержавия с формально широкими функциями, которые фактически сводились к контролю и политической охране – при передаче исполнительных задач местному самоуправлению из крайне узкого слоя выборщиков, оторванных от местного населения даже чисто административно ввиду отсутствия в деревне подведомственного им самоуправления. Первая мировая показала неэффективность такой системы, неадекватность нерасторопной губернской власти кризисным проблемам и недостаток зафиксированных полномочий у самоуправления.

Революция нарушила привычный порядок вещей и привела к ликвидации нескольких бюрократических структур самодержавия – губернаторов и полиции. Власть на местах под нажимом общества взяли коалиционные исполкомы, которые возглавили умеренные представители старого самоуправления. Они образовали изначально аморфную и юридически неопределенную структуру, чья власть базировалась в значительной мере на авторитете населения. Однако бюрократический контроль государства в лице назначенных комиссаров правительства и непризнания исполкомов властью сохранился. Ввиду слишком сильной связи цензовиков с самодержавием они также не пользовались большим авторитетом на местах и быстро уступили

власть демократически избранным делегатам от общества. Однако демократизация исполкомов и демократизированных ими земств не привела к усилению эффективности местной власти: как из-за непризнания исполкомов правительством, так и из-за социально-политического раскола населения, при котором коалиционная политика теряла свое значение.

Все это закономерно усилило роль Воронежского Совета, который постепенно стал ведущим органом в губернии, активно вмешиваясь в политику на правах защиты демократического режима. Это сделало из него претендента на власть, независимо от желаний его эсеровского руководства, что позволило большевикам власть в октябре 1917 г. Дальнейшее распространение и укреплении власти Советов шло вплоть до конца 1918 г. со значительными трудностями. Однако большевикам удалось достичь главного – постепенного повышения ее эффективности и укрепления, что выгодно ее отличало от предыдущих моделей управления. Сделан вывод, что плюсами этой системы были единство, централизация и полновластие (сосредоточение всех функций в руках Советов). Кроме того, Советы изначально являлись общественными организациями, которые не могли существовать без опоры на политически организованные низовые массы, что было отходом от старой бюрократической системы управления, никогда не имевшей непосредственного политического влияния на население. Победа Советов во многом была закономерным ответом на чрезвычайные условия тогдашнего времени, которые вызвали необходимость «тотальной» мобилизации ресурсов, а также решения революционных вопросов общества в опоре на радикализированные классы.

В **Приложениях** в виде таблиц приведены документы о структуре советских учреждений – список местных народных, учреждений губисполкома, отделы Воронежского народного суда, структура губернского военного комиссариата, горисполкома, финансового и земельного отделов.

В **Списке источников и литературы** приведен список источников исследования: архивные материалы, распоряжения государственных органов, местных органов власти, опубликованные документы, мемуары, периодическая печать, литература.

## Список работ, опубликованных по теме диссертации

### Статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ:

1. Заяц Н.А. Деятельность Воронежского губернского земства в годы Первой мировой войны (1914-1917 годы) / Н.А. Заяц // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. – 2016. – № 2. – С. 59–66. (1 п.л.).
2. Заяц Н.А. Деятельность городского самоуправления Воронежа в годы Первой мировой войны / Н.А. Заяц // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. – 2016. – № 4. – С. 43–47. (0,5 п.л.).
3. Заяц Н.А. Деятельность воронежских губернаторов в годы Первой мировой войны / Н.А. Заяц // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2016. – № 5. – С. 32–36. (0,5 п.л.).
4. Заяц Н.А. Царская продрозверстка / Н.А. Заяц // Родина. – 2016. – № 4. – С. 113–117. (0,5 п.л.).
5. Заяц Н.А. «Из-под их ног уходит последняя почва...» Технология захвата власти большевиками и левыми эсерами осенью 1917-го в Воронеже / Н.А. Заяц // Родина. – 2017. – № 2. – С. 116–119. (0,5 п.л.).