



ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В 1916–1917 ГГ. ПО ВВЕДЕНИЮ ВОЛОСТНОГО ЗЕМСТВА (НА ПРИМЕРЕ КУРСКОЙ ГУБЕРНИИ)*

Т. В. ГОРЛОВА

*Курский
государственный
технический
университет*

e-mail: TanyaVasilina@mail.ru

Статья представляет собой анализ некоторых аспектов взаимодействия органов центральной и местной власти в 1916 – 1917 гг. по введению волостного земства на примере Курской губернии. Для этого были изучены и проанализированы архивные документы, содержащие довольно богатый материал по проблемам и вопросам, возникшим при реализации законов о волостном земском управлении в Курской губернии.

Ключевые слова: волостное земство, губернский комиссар, уездные комиссары, циркуляр, земская управа.

В начале XXI века в России все еще продолжается дальнейшее упрочение, постепенное развитие и систематизация законов о муниципальном управлении, местных органов власти, а также механизмов, которые позволяют беспрепятственно проводить в жизнь положения Конституции Российской Федерации. Часто бытует мнение о том, что местные органы власти только номинально участвуют в принятии тех или иных законодательных актов, соглашаясь с тем, что преподнесут им органы государственной власти, не подвергая никакому анализу и критике. На деле все не так. Между центральными и местными органами власти происходит довольно тесное сотрудничество во многих сферах. Чувствуя за собой ответственность при реализации конституционных положений, центральные органы стремятся к большей самостоятельности муниципальных властей и делают все для того, чтобы разъяснить и устранить пробелы, которые возникли или могли бы возникнуть у местных властей.

Опыт взаимодействия центральных и местных органов власти в реализации законодательства, в том числе и кардинально менявших структуру управления, крайне важен для функционирования современной системы государственного и муниципального управления. С этой точки зрения, актуальным является обращение к опыту введения волостного земства в России в условиях трансформации ее государственного строя в 1917 году на примере одного из типичных аграрных регионов страны – Курской губернии.

Введение волостного земства, как и создание общероссийского земского органа, было одним из важнейших требований либерального земского движения с конца XIX века. К 1916 году эта идея перешла в практическую плоскость. Уездным земским собраниям было предложено министром внутренних дел обсудить проект положения о волостном земстве. Вот как это происходило в одном из курских уездных земств. Согласно журналу заседания Тимского очередного уездного земского собрания от 30 октября 1916 г. в собрании приняли участие: председатель собрания уездный предводитель дворянства генерал-лейтенант И.И. Иевреинов, председатель управы В.Г. Томилин, члены управы – П.Н. Глазов и В.Н. Черников, представитель от духовенства священник о. А. Козлов, представитель от города П.М. Дядин, уполномоченный от Курско-Орловского управления земледелия и государственных имуществ Д.К. Кунегин и 11 гласных¹.

* Статья опубликована в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.

¹ Журналы заседаний экстренных и 52 очередного Тимского уездного земского собрания за 1916 год. Курск, 1917. С. 84–85.



Председатель управы В.Г. Томилин сообщил, что, по имевшимся у него сведениям, почти все земства нашли введение волостного земства, на основании изложенных в проекте Министерства правил, неприемлемым. В связи с тем, что, во-первых, проект допускал смешение в правах и обязанностях волостного земства функций полицейского и земского характера; во-вторых, потому, что учреждение волостного земства не вызывалось жизненными потребностями и вследствие этого без нужды произошло обременение государственного бюджета; в-третьих, потому, что если Положение о земских учреждениях обладало дефектами, то их следовало бы устранить, а награждать несовершенно придатками вряд ли полезно для земского дела; в-четвертых, в виду того, что Государь Император соизволил объявить, что при настоящих тяжелых обстоятельствах военного времени все внимание и все силы государства должны быть направлены к наилучшему оборудованию армии и тыла, казалось бы несвоевременным образование новых учреждений². В заключение своего отзыва председатель управы прочел доклад управы с ее мнением о совершенной неприемлемости министерского проекта о волостном земстве.

Согласно копии доклада, Тимская земская управа нашла проект о волостном земстве неприемлемым и не отвечающим жизненным потребностям страны. Проект обезличивал прерогативы дворянства и авторитет предводителя, вел к увеличению и без того больших налогов, с проектом не были связаны понятия о земстве, так как волостное земство должно быть самоопределяющей единицей, сконструированной по типу земских учреждений без надделения его административными и полицейскими функциями³.

В последовавших затем прениях принял участие и гласный С.Д. Един, который высказывался за принятие проекта о волостном земстве. Он отмечал, что волостное земство принесет несомненную пользу населению при реорганизации существовавших волостных учреждений. С.Д. Един предлагал внести в проект следующие поправки: 1) нужно оставить в силе действовавшее положение о земском цензе с применением его к волостному земству; 2) исключить женщин из числа лиц, имеющих право участия в земских выборах; 3) нет никакой надобности в параллельном существовании двух должностей – волостного старшины и председателя волостной земской управы, вполне достаточно одной должности; 4) не следует определять число населения и территории будущих волостных земских единиц, а нужно оставить существовавшие пределы и размеры волостей; 5) нужно предоставить волостному земству право самообложения. Подводя итог своей речи С.Д. Един отметил, что вообще введение волостного земства крайне необходимо, оно приблизит оторванные волостные организации к уездным земским учреждениям и улучшит, вследствие этого, хозяйственную сторону жизни сельского населения во всех отношениях и что бояться увеличения налогов нет оснований, так как правительство пойдет на помощь волостному земству финансовой поддержкой⁴.

За принятие министерского проекта высказался также гласный С.П. Бочаров. Гласный А.Н. Маликов, напротив, доказывал, что учреждение волостного земства при существовавших обстоятельствах с многочисленными новыми должностями вызовет массу новых расходов и, в виду незначительности правительственной субсидии, несомненно, повлечет увеличение налогов⁵. Священник о. А. Козлов также был против волостного земства и указывал на несвоевременность проведения в жизнь данного законопроекта и полагал, что учреждение волостного земства должно быть отложено до окончания войны⁶.

² Журналы заседаний экстренных и 52 очередного Тимского уездного земского собрания за 1916 год. Курск, 1917. С. 86.

³ Там же. С. 402.

⁴ Там же. С. 87.

⁵ Там же.

⁶ Там же.



В итоге, Тимское очередное уездное земское собрание большинством 12-ти голосов против 6-ти признало проект Министерства о волостном земстве неприемлемым.

Необходимо указать, что еще ранее в Суджанском уезде Курской губернии Суджанский экономический совет также не дистанцировался от проблемы введения волостного земства, а весьма серьезно и живо подошел к обсуждению и в целом одобрению такого вопроса, как учреждение мелкой земской единицы и положительно высказался за введение волостного управления⁷. Таким образом, следует отметить, что отношение к введению волостного земства на территории Курской губернии было весьма не однозначным и сложным.

Тем не менее, приняв во внимание критические замечания и пожелания, высказанные земствами, проект Временного положения о волостном земском управлении (далее по тексту – Положение о волостном земстве) в России был утвержден Постановлением Временного Правительства от 21 мая 1917 г. «О волостном земском управлении».

В соответствии со ст. 11 Положения о волостном земстве, правом участия в выборах волостных земских гласных пользовались российские граждане обоего пола всех национальностей и вероисповеданий, достигшие ко времени составления избирательных списков двадцати лет, если они во время составления избирательных списков проживали в данной волости, либо имели в волости домашнее обзаведение, или состояли там на службе или же имели иные, связанные с волостью, определенные занятия⁸. В выборах волостных земских гласных не участвовали лица монашествующие и лица, признанные в установленном законом порядке безумными, сумасшедшими и глухонемыми.

Согласно ст. 14 Положения о волостном земстве приговоренные судом к наказаниям, соединенным с лишением или ограничением прав состояния и осужденные по суду за кражу, мошенничество, присвоение вверенного, имущества, укрывательство похищенного, покупку или принятие в заклад в виде промысла, заведомо краденного или полученного через обман имущества, подлоги, ростовщичество, лихоимство и лихоительство, а также осужденные по суду за преступные деяния против избирательного права, до истечения трех лет по отбытии наказания, лишались права участия в волостных земских выборах.

В волостные гласные могли быть избираемы не только лица, пользовавшиеся правом участия в выборах, но и все прочие лица, хотя и не проживавшие в волости и не имевшие там домашнего обзаведения, службы или занятий (ст. 11), но удовлетворявшие остальным требованиям, установленным для участия в выборах (ст.ст. 13 и 14)⁹.

До опубликования Положения о волостном земстве от министра внутренних дел Львова на имя Курского губернского комиссара Н. Лоскутова пришла телеграмма № 197, в которой говорилось, что Закон о волостном земстве был внесен на утверждение Временного Правительства и на днях будет опубликован. Законом устанавливалось право волостных земств после избрания законного состава волостного собрания облагать сборами все недвижимые имущества волости. Порядок обложения будет указан в особых законных правилах, которые будут опубликованы после закона в первой половине мая. Во избежание чрезвычайных заседаний при возникновении затруднений по приведению нового закона было дано указание срочно разъяснить волостным комитетам необходимость воздержаться впредь до издания закона от каких бы то ни было новых сборов. Если же такие сборы при получении этой телеграм-

⁷ Зиновьев Н.А. Отчет по ревизии, произведенной в 1904 году сенатором Н.А. Зиновьевым. Т. I. Земское представительство и устройство земских учреждений. Финансовое положение. Народное образование. СПб., 1906. С. 158.

⁸ Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. 1917. Отдел первый. Первое полугодие. Пг., 1917. С. 1047.

⁹ Там же. С. 1048.



мы были установлены, то постановления о них как незаконные не подлежали исполнению. Копию настоящей телеграммы Курский губернский комиссар распорядился направить волостным комитетам Курской губернии для надлежащего исполнения и опубликования по сельским обществам¹⁰.

Земский отдел Министерства внутренних дел, учитывая неподдельную заинтересованность местных органов Российского государства к проблеме волостного управления, в целях ознакомления с имевшимися законодательными актами о местном самоуправлении направил губернским и уездным комиссарам, председателям губернских и уездных земских управ и волостным правлениям или волостным комитетам, в том числе и в Курскую губернию циркуляр № 12 от 19 июля 1917 г.

Согласно данного циркуляра Земский отдел сообщил, что Министерством внутренних дел издана брошюра о волостном земстве, содержащая: 1) Постановление Временного Правительства о волостном земском управлении (21 мая 1917 г.); 2) Временное Положение о волостном земстве; 3) Правила о приведении в действие положений о волостном земстве; 4) Постановление Временного Правительства об установлении правил о волостном обложении, волостных сметах и раскладках и волостном сборщике; 5) Правила о волостном земском обложении, волостных сметах и раскладках и волостном сборщике; 6) Извлечение из Постановления Временного Правительства о дезертирах (26 мая 1917 г.); 7) Наказ о производстве выборов волостных земских гласных (11 июня 1917 г.); 8) Изложение статей действующих законов и постановлений, на которые имеются ссылки в постановлениях Временного Правительства о волостном земском управлении и обложении; 9) Краткий перечень обязанностей уездных земских управ и волостных сельских избирательных Комиссий по введению волостного земского управления¹¹.

По мере применения местными властями нормативных правовых актов возникали вопросы, требовавшие внимания и соответствующего реагирования государственных властей, о чем свидетельствует переписка губернского и уездных комиссаров. Так, от Курского губернского комиссара за подписью помощника комиссара П. Ливотова был направлен циркуляр от 25 сентября 1917 г. № 55/3189 уездным комиссарам Курской губернии, в котором просил уездных комиссаров на основании циркуляра Министерства внутренних дел № 3/77 и 3/79: 1) с особым вниманием относиться к волостным выборам; 2) во всех сомнительных случаях подавать протесты в административный суд; 3) в копиях препровождать все заявленные ими протесты непосредственно в Главное Управление по делам местного хозяйства и 4) уведомлять Главное Управление о тех решениях, которые будут приняты по этим протестам административным судом. Также губернский комиссар просил, чтобы копии протестов на волостные выборы и на постановления волостных земских собраний и равно копии, состоявшиеся по протестам решения административного суда, направлялись и ему¹².

О проблемах во время выборов сигналы поступали не только губернскому комиссару, но и в Министерство. О чем свидетельствует один из документов. На имя уездных комиссаров Курской губернии был направлен циркуляр от 7 октября 1917 г. № 60/3370 от Курского губернского комиссара, подписанный помощником комиссара Н. Рождественским¹³. В нем говорилось о том, что в связи с происходившими городскими, волостными и уездными выборами в Министерство внутренних дел поступали заявления от отдельных избирателей, указывавшие на незаконность произведенных выборов. По смыслу закона, касавшегося выборного производства, Министерство Внутренних Дел никаких прав в порядке отмены или непосредственного надзора за ходом выборов не имело. Граждане могли приносить в административные

¹⁰ ГАКО. Ф. Р-322. Оп. 1. Д. 61. Л. 109.

¹¹ Там же. Л. 218.

¹² Там же. Л. 368.

¹³ Там же. Л. 395.



отделения окружных судов и административным судьям соответствующие жалобы, которые разрешались в законном порядке. Губернский комиссар просил уездных комиссаров об изложенном в циркуляре оповестить население наиболее подходящим и целесообразным способом.

Необходимо рассмотреть еще один из аспектов во взаимодействии центральных властей с местными органами, который выражался в обеспечении последних печатными изданиями. Справочный отдел при Министерстве Внутренних Дел направил Льговскому уездному комиссару письмо от 16 сентября 1917 г. № 611¹⁴. В письме говорилось о том, что журнал «Известия по делам земского и городского хозяйства», Министерство Внутренних Дел Временного Правительства признало желательным выпускать в свет более 12 номеров в течение 1917 г. Это делалось с целью придания этому изданию большего практического значения для органов местного самоуправления, а также для лиц и учреждений, имевших ближайшее к ним отношение, в особенности в виду преобразования общественных учреждений на основах всеобщего избирательного права и развития их на новых началах.

«Известия» имели своей основной задачей ознакомление учреждений и лиц сведениями справочного характера по вопросам реформы городского, земского, волостного и поселкового управления и хозяйства. «Известия» также содержали информацию о работе в этом направлении Временного Правительства, с теми разъяснениями, которые следовали со стороны Министерства в разрешении возникавших на местах сомнений и затруднений при приведении в действие новых законоположений, имевших непосредственное отношение к органам местного управления. В письме указывалось, что подписка на «Известия по делам земского и городского хозяйства» на 1917 г. составляла 6 руб. в год, а также после получения подписной платы переводом, высылались подписчикам квитанция в получении денег и вышедшие номера журнала.

Таким образом, взаимодействие органов центральной и местной власти в 1916 – 1917 гг. по введению волостного земства на примере Курской губернии было насыщенным, трудоемким и плодотворным. Необходимо отметить, что устройство волостного земства в Курской губернии проходило сложный путь становления, возникали проблемы, требовавшие быстрого разрешения. Но, тем не менее, подобное сотрудничество способствовало точному, ясному и неукоснительному пониманию и исполнению законов, формированию правовых основ местного самоуправления и в целом правового государства, в связи с чем опыт прошлого необходимо учитывать и применять в настоящее время.

INTERACTION OF CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES ON THE QUESTION OF INTRODUCING THE VOLOST ZEMSTVO IN 1916–1917 (ON EXAMPLE OF THE KURSK REGION)

T. V. GORLOVA

Kursk State Technical University

e-mail: TanyaVasilina@mail.ru

The article presents analysis of some aspect of interaction of the central and local authorities in 1916-1917 on the question of introducing the volost zemstvo on example of the Kursk region. For this purpose the author examined a wide range of the archival documents, dealing with realization of laws about the volost zemstvo governing in the Kursk region.

Key words: volost zemstvo, Governor Commissioner, District Commissioners, circular, zemstvo justice.

¹⁴ ГАКО. Ф. Р-322. Оп. 1. Д. 61. Л. 355.