
А. КОЗАЧЕНКО

*доцент кафедри теорії права
та конституційного права
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук, доцент*



УДК 340.15(477)

Повноваження волосного земства за «Тимчасовим положенням про волосне земське управління» 1917 р.

Стаття містить аналіз повноважень волосного земства, передбачених законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р. Законодавство надавало волосному земству адміністративні повноваження та підпорядковувало його повітовому земству. З метою розмежування повноважень між повітовими і волосними земствами повітові земства ухвалювали власні постанови, що поширювали чинність на територію повіту.

Ключові слова: земське самоврядування, губернія, повіт, волость, земські збори, земська управа, повноваження земських установ.

Необхідність проведення докорінних державно-правових реформ у період перебудови та у пострадянський період спонукала науковий інтерес до вивчення земського законодавства Тимчасового уряду Росії 1917 р. [1; 2]. Але незважаючи на те, що такий історичний досвід може стати у пригоді в наш час, земське законодавство та діяльність земського самоврядування після Лютневої революції 1917 р. все ще залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є аналіз повноважень волосного земства, передбачених законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р., та розподіл повноважень між повітовим і волосним земствами.

Реформа земського самоврядування, проведена Тимчасовим урядом після Лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р., передбачала демократизацію земської виборчої системи, розширення повноважень губернських і повітових земств та заснування третьої ланки самоврядування – волосного зем-

ства. «Тимчасове положення про волосне земське управління» (далі – Тимчасове положення) передбачало традиційну для земств структуру – волосні земські збори та управу, урегульовувало вибори волосних гласних, функціонування та повноваження установ волосного земства.

Проблема розширення повноважень земського самоврядування наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. була однією з актуальних, адже «Положення про повітові та губернські земські установи» 1890 р. (далі – Положення 1890 р.) не наділяло їх адміністративною владою [3]. Тому для виконання своїх постанов земства змушені були звертатися до місцевої адміністрації та поліції. На домагання земств розширити їхні повноваження царський уряд відповідав відмовою. І лише законодавство Тимчасового уряду передало губернському, повітовому й волосному земствам справу місцевого управління [2, с. 151].

Повноваження волосного земства визначало «Тимчасове положення про волосне земське управління» від 21 травня 1917 р. Стаття 1 вказувала, що до відання волосного земства належать справи місцевого господарства й управління. Волосне земство набуло статусу юридичної особи – могло здійснювати цивільні правочини, захищати свої права в суді. Йому надавалося право обкладати грошовим податком нерухоме майно в межах волості та встановлювати збори, що забезпечувало його фінансову незалежність [4, с. 1045]. До повноважень волосного земства належали розпорядження земським майном і грошовими засобами, здійснення управління суб'єктами земського господарюван-

ня, управління діяльністю закладів освіти, охорони здоров'я, соціальних установ та установ дрібного кредиту. Волосне земство забезпечувало виконання розпоряджень уряду. На нього покладалися справа санітарного і ветеринарного нагляду, забезпечення благоустрою населених пунктів, надання юридичної допомоги населенню, нагляд за дотриманням охорони праці, охорона громадського порядку і безпеки, виконання повинностей. Тимчасове положення відносило до відання волосного земства питання військового управління, яке царський уряд закріпив за повітовим земством у роки Першої світової війни: складання списків осіб, котрі підлягали мобілізації, забезпечення виконання військових повинностей населенням – продовольчої, фуражної та кінної; організація лікування поранених військовослужбовців, надання допомоги сім'ям загиблих воїнів, інформування населення про події на фронті [4, с. 1046].

У зв'язку із запровадженням волосного земства Тимчасовий уряд ліквідував органи волосного управління: волосний схід, волосне правління, суд і волосних старшин. Їх повноваження було передано волосному земству.

На відміну від земського законодавства царського уряду, яке обмежувало право земств на створення будь-яких об'єднань, законодавство Тимчасового уряду надавало волосним земствам право вступати у спілки й товариства з метою здійснення господарської діяльності [4, с. 1047].

Тимчасове положення розмежувало повноваження волосних земських зборів – розпорядчого органу і управи – виконавчого органу. Керуючись ст. 48, во-

лосні збори мали право визначати порядок діяльності управи, затверджувати волосний земський кошторис та порядок виконання натуральних повинностей, встановлювати розмір волосних земських зборів, приймати рішення щодо земських недоїмок і пені щодо земських зборів, вирішувати питання управління й розпорядження земським майном, ухвалювати рішення на отримання кредиту, проводити перевірку діяльності управи [4, с. 1051, 1052]. Відповідно до циркуляра МВС про впровадження волосних земств від 27 травня 1917 р. обкладання податками покладалося на волосних збірників. Волосні статистики повинні запровадити особові рахунки, завести окладні книги для інвентаризації майна, вести реєстрацію й оцінку промислових підприємств [5, арк. 7, 8].

Повноваження волосної управи Тимчасове положення поділяло за галузевим принципом на дві частини: а) земське і господарське управління; б) військове й адміністративне управління. У галузі земського і господарського управління за ст. 76 до повноважень волосної управи належали скликання земських зборів та підготовка матеріалів для їх проведення, складання проектів земських кошторисів і розкладок, установлення правил звітності підзвітних земству суб'єктів та проведення ревізії звітів, подання судових позовів у справах земства, надання волосним зборам звітів про власну діяльність [4, с. 1054]. Відповідно до ст. 77 до обов'язків волосної управи в галузі військового й адміністративного управління належали оприлюднення урядових актів, формування земських виборчих списків, виконання нормативних приписів з продовольчих справ, забезпечен-

ня земського страхування, надання дозволів на будівництво, видача посвідчень особи, реєстрація угод і договорів. На одного з членів волосної управи покладалася справа охорони громадського правопорядку, забезпечення безпеки осіб і збереження майна, надання допомоги органам міліції та попереднього слідства. Волосна управа отримала право давати розпорядження посадовим особам сільського управління й вимагати від них виконання своїх розпоряджень, що за Положенням 1890 р. не входило до кола повноважень земств [4, с. 1055]. Отже, волосне земство отримало такі повноваження, які виходили за межі компетенції органів місцевого самоврядування. На волосне земство покладено значну частину тих обов'язків, що в минулому належали повітовій адміністрації та повітовому земству.

Земське законодавство 1864 і 1890 рр. поверхово розмежувало повноваження губернського і повітових земств, не передбачало прямого підпорядкування повітових земств губернському, що нерідко призводило до протистояння і конфліктів між ними. Тимчасове положення впровадило підпорядкування волосного земства повітовому і губернському земствам, що суперечить принципам місцевого самоврядування. Так, волосні гласні не набули права брати участь у виборах губернських гласних. Обсяг грошових і натуральних повинностей для волосного земства встановлювали повітові земські збори. У загальноземських заходах волосне земство могло брати участь лише після узгодження з повітовим і губернським земствами. Волосні земства повинні узгоджувати свої постанови з повітовим і губерн-

ським земствами з питань будівництва й утримання доріг, мостів та шляхових споруд, пожежної безпеки, народної освіти, охорони здоров'я, утримання благодійних закладів, проведення санітарних і ветеринарних заходів, сприяння землеробству, торгівлі й промисловості, забезпечення охорони праці, надання юридичної допомоги населенню [4, с. 1056]. За ст. 88 затвердженню повітовими земськими зборами підлягали зазначені вище постанови волосних зборів [4, с. 1056]. Повітова земська управа могла зобов'язати волосні земські збори впродовж 2-х тижнів зібрати засідання для розгляду запропонованих нею питань. Губернські і повітові земські збори мали право формувати комісії для ревізії волосних земських постанов [4, с. 1056].

Контроль за діяльністю волосного земства покладався на губернську і повітову адміністрацію. Стаття 51 Тимчасового положення надавала право губернському комісарові вимагати від волосних земських зборів скликання позачергового засідання для розгляду запропонованих ним питань. Про прийняті рішення волосні земські збори зобов'язані інформувати губернську і повітову адміністрацію. На основі ст. 91 і ст. 94 повітовий комісар у двотижневий термін мав право призупинити дію постанов волосного земства, які суперечать законодавству, і проводити ревізію його діяльності [4, с. 1056].

Таким чином, Тимчасове положення 1917 р. переважну частину обов'язків, які за Положенням 1890 р. належали повітовому земству, переклало на волосне земство. Губернське і повітове земства отримали право здійснювати контроль за діяльністю волосного зем-

ства, що невластиве для місцевого самоврядування. Законодавство Тимчасового уряду наділило волосне земство виконавчою владою, надало йому низку повноважень місцевої адміністрації і помітно послабило адміністративний контроль за діяльністю місцевого самоврядування.

У зв'язку з тим, що законодавство Тимчасового уряду не розмежувало повноваження повітових і волосних земств, між ними виникали конфлікти. Повітові земства намагалися власними силами вирішити цю проблему. У серпні 1917 р. Миргородська земська управа ухвалила залишити у віданні повітового земства питання заміщення посад земських фахівців, питання розвитку сільськогосподарського виробництва, організацію кооперативних підприємств і кустарних промислів, забезпечення діяльності метеорологічних станцій. До відання волосного земства пропонувалося віднести організацію діяльності прокатних пунктів, проведення дрібного ремонту, організацію дрібного землеробства, садівництва і скотарства [6, арк. 21–22]. 7 жовтня 1917 р. Полтавське повітове земство провело нараду за участю голів волосних управ, яка ухвалила рішення про розмежування повноваження повітових і волосних земств. До повноважень волосних земств віднесено завідування освітніми, медичними і ветеринарними установами, надання соціальної допомоги населенню, ремонт шляхів [7, с. 21–22]. До питання про взаємини між повітовим і волосними земствами Полтавські повітові збори знову звернулися під час засідання 16 жовтня 1917 р.

Проте такі заходи були малоефективними. У листопаді 1917 р. Полтавські повітові земські збори під час проведення надзвичайного засідання відзначали, що волосні земства прийняли низку ухвал, які суперечили законодавству про отримання позичок [8, с. 11]. Кременчуцька земська управа у листопаді 1917 р. розглянула питання розмежування повноважень між повітовим і волосними земствами [9, арк. 3–3 зв.]. У грудні 1917 р. Миргородська земська управа знову повернулася до питання розмежування повноважень між повітовим і волосними земствами [10, арк. 11–12]. У постанові Миргородського повітового земства говорилося про те, що після розмежування повноважень повітового і волосного земства в аграрній галузі до відання повітового земства належатиме: формування штату земських фахівців та їх утримання, утримання дослідних полів, скотарство, землеробство, меліорація, сільськогосподарська кооперація, метеорологічні станції та кустарні промисли. До відання волосних земств належатиме: організація прокатних пунктів, організація дрібного ремонту сільськогосподарських знарядь праці, дрібне скотарство (вівчарство та свинарство) [10, арк. 12]. Отже, повітові земства намагалися перекласти на волосні земства переважну частину своїх обов'язків і зберегти за собою право контролювати їх виконання.

Навесні 1917 р. уряд планував провести волосні земські збори в період з 25 по 30 листопада поточного року. Проте фактично перші волосні збори відбулися вже наприкінці вересня та у жовтні 1917 р. [1, с. 150]. Збори сформували волосні управи, до складу яких входили голова, 2 члени управи, писар, бухгалтер,

статистик і збирач податків [5, арк. 7–8]. Одночасно з проведенням виборів повітові земські управи за участю представників від волостей працювали над встановленням території волосних земств, складали плани земських волостей, обраховували їх майбутню дохідність [5, арк. 7, 8]. Але навіть на час проведення волосних зборів повітові земства не визначилися з кількістю волосних земств і територією земських волостей. Як установив автор, лише 3 грудня 1917 р. відбулося засідання Полтавського повітового земства за участю представників від волосних земств, яке ухвалило остаточне рішення про поділ повіту на 20 волостей [11, арк. 2–4 зв.].

Як свідчать публікації у пресі та архівні матеріали, волосні земства за короткий період часу змогли налагодити свою діяльність. За рекомендацією Головного управління по справах місцевого господарства Тимчасового уряду з метою набуття досвіду голови і члени волосних управ систематично брали участь у засіданнях повітових земських управ, волосні земства обмінювалися інформацією про набутий досвід. Так, журнал «Хуторянин» опублікував інформацію про досвід вирішення фінансових проблем та оподаткування населення волосними земствами Харківського повіту [12, с. 674]. Полтавське і Супрунівське волосні земства Полтавського повіту здійснювали страхові збори, стягували поземельний податок та податок з торгово-промислових закладів [5, арк. 1–8; 13, арк. 1–72]. Газета «Лохвицьке слово» інформувала місцеву громаду про те, що Юсківське волосне земство Лохвицького повіту в січні 1918 р. ухвалило рішення про обкладання податками поміщицьких і церковних земель та провело вибори

мирових суддів [14]. Але окремі волосні земства не змогли організувати свою роботу належним чином, що викликало справедливе незадоволення місцевої громади. Восени 1917 р. у пресі з'явилася інформація про те, що селяни відмовлялися виконувати земські постанови, вимагали ліквідації земства, а в окремих випадках несанкціоновано припиняли діяльність управ [15, с. 579].

Таким чином, «Тимчасове положення про волосне земське управління» 1917 р. закріпило за волосним земством виконавчу владу, надало йому низку повноважень ліквідованої волосної адміністрації і помітно послабило адміністратив-

ний контроль за його діяльністю. Але губернське і повітове земства отримали право здійснювати контроль за діяльністю волосного земства, що невластиве для місцевого самоврядування. Законодавство Тимчасового уряду не розмежувало повноваження повітових і волосних земств, що нерідко спричиняло до конфліктів між ними. З метою розмежування повноважень повітові земства ухвалювали власні постанови, що поширювали чинність на територію повіту. Незважаючи на недоліки у законодавстві, переважна частина волосних земств Полтавської губернії на осінь 1917 р. змогла налагодити свою діяльність.

Список використаної літератури

1. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России / Г. А. Герасименко. – М. : Наука, 1990. – 264 с.
2. Гильченко Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л. В. Гильченко // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 142–152.
3. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // ПСЗ. – СПб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – Т. X. – № 6927. – С. 493–511.
4. Временное положение о волостном земском управлении // Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. – Пг., 1917. – № 122. – Ст. 655. – С. 1045–1056.
5. Полтавська волосна народна управа. Окладний лист державного поземельного податку № 333 на 1918 р. – ДАПО, ф. 1068, оп. 1, спр. 3, 8 арк.
6. Доклад № 16 Миргородської повітової земської управи про діяльність Бюро Просвіти від 20.08.1917 р. – ДАПО, ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 21–22 зв.
7. Постановлення урочистих земських зборів 15–16 жовтня 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава : Друк. Д. Підземського, 1917. – 31 с.
8. Постановлення надзвичайних земських зборів 17 листопада 1917 р. – Полтава : Друк. Д. Підземського, 1917. – 19 с.
9. Доклад № 1 Кременчугской уездной земской управы «Об разграничении полномочий уездного и волостного земств». – ДАПО, ф. 1069, оп. 1, спр. 4, арк. 3–3 зв.
10. Доклад № 16 Миргородської повітової земської управи «Про організацію економічної допомоги в повіті і розмежування компетенції волосного та повітового земств» від 10.12.1917 р. – ДАПО, ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 11–12.
11. Протокол засідання наради повітових земських гласних з представниками від волосних земств 03.12.1917 р. – ЦДАВОВУ, ф. 1574, оп. 1, спр. 1, арк. 2–4 зв.
12. Совещание председателей волостных земств Харьковского уезда // Хуторянин. – 1917. – 12 нояб. (№ 34). – С. 673–674.
13. Книга страхових зборів Супрунівської народної управи Полтавського повіту на 1918 р. – ДАПО, ф. 1067, оп. 1, спр. 2, 72 арк.
14. Юсковское земское собрание // Лохвицкое слово : нар. газ. – 1918. – 2 февр. (№ 7).

Стаття надійшла до редколегії 15.01.2014.

Козаченко А. Полномочия волостного земства в соответствии с «Временным положением о волостном земском правлении» 1917 г.

Статья содержит анализ полномочий волостного земства, предусмотренных законодательством Временного правительства России 1917 г. Законодательство предоставило волостному земству административные полномочия и подчиняло его уездному земству. С целью разграничения полномочий между уездным и волостным земствами уездные земства принимали собственные постановления, действующие на территории уезда.

Ключевые слова: земское самоуправление, губерния, уезд, волость, земское собрание, земская управа, полномочия земских учреждений.

Kozachenko A. Powers of Volost Zemstvos According to «Provisional Regulations on Volost Zemstvo Board» of 1917

The article contains analysis of powers of a volost zemstvo provided by legislation of the Provisional Government of Russia of 1917. Powers of a volost zemstvo were defined by «Temporal Regulations on Volost Zemstvo Administration» dated 21 May 1917. The jurisdiction of a volost zemstvo included affairs of the local economy and management. A volost zemstvo was given a status of a legal entity – it could exercise civil transactions, defend its rights in court. It was granted a right to impose a monetary tax on real property within a volost and set fees that ensured its financial independence. Powers of a volost zemstvo included disposal of rural property and cash means, management of zemstvo economic actors, management of educational, health, social and small credit institutions. It was trusted with affairs of sanitary and veterinary control, ensuring public welfare, providing legal aid to the population, supervision of compliance with health and safety, public order and safety. Volost zemstvos were given a right to join unions and associations to carry out business activities. Legislation of the Provisional Government provided a volost zemstvo with executive powers, gave it a number of powers of local administration and significantly weakened an administrative control of the local government.

Province and uyezd zemstvos were granted rights to control activities of volost zemstvo that is not peculiar to local government. Due to the fact that the legislation of the Provisional Government did not differentiate powers of district and uyezd zemstvos, there were conflicts between them. To differentiate powers of uyezd and volost zemstvos, uyezd zemstvos enacted their own resolutions that were in force on the territory of an uyezd.

According to the publication in the press and archives, volost zemstvos could develop their activities in a short period of time. On the recommendation of the General Directorate of Local Economy of the Provisional Government, heads and members of volost boards regularly participated in meetings of uyezd zemstvo boards to gain experience, volost zemstvos exchanged information on gained experience. At the end of September and in October 1917, there were held meetings of volosts. Zemstvo meetings formed volost boards which included a head, two members of a board, a clerk, an accountant, a statistician and a tax collector. While holding elections, uyezd zemstvo boards and representatives from volosts were working on establishment of volost zemstvos' territories, mapping out zemstvo volosts, calculating their future profitability. But even during volost meetings, uyezd zemstvos did not decide on the number of volost zemstvos and territory of zemstvo volosts. Only on 3 December 1917, there was held a meeting of Poltava uyezd zemstvo with representatives of volost zemstvos which adopted a final decision on the division of the uyezd into 20 volosts.

Keywords: zemstvo self-government, province, uyezd, volost, zemstvo assembly, board, powers of zemstvo institutions.