

УДК: 340.15

ORCID: 0000-0002-4568-7964

E-mail: a.i.kozachenko@ukr.net

**Anatoliy I. Kozachenko,**  
Head of the Department of  
Theoretical Legal Subjects  
(Poltava Law Institute of the  
Yaroslav Mudryi National Law  
University)

**Козаченко Анатолій Іванович,**  
завідувач кафедри теоретико-  
правових дисциплін,  
(Полтавський юридичний інститут  
Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого)

**ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ЗЕМСЬКОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ  
ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ РОСІЇ 1917 РОКУ**

**ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT BODIES' POWERS UNDER  
LEGISLATION OF PROVISIONAL GOVERNMENT OF RUSSIA  
OF 1917**

**Анотація.** У статті проведено аналіз земського законодавства Тимчасового уряду Росії 1917 р., яке передбачало розширення повноважень губернського та повітового земств, скасовувало адміністративний нагляд за їх діяльністю. Підпорядкувавши повітовому земству органи міліції, Тимчасовий уряд помітно розширив його повноваження. Але законодавство обмежило фінансові можливості земства, вивівши міста зі складу земського самоврядування. Волосне земство отримало адміністративні повноваження, які до лютневої революції 1917 р. належали волосному правлінню. Тимчасовий уряд встановив контроль за діяльністю волосного земства з боку губернської і повітової адміністрації. Законодавство не розмежувало повноваження повітових і волосних земств, що стало причиною намагання повітових земств максимально розширити власні повноваження та встановити контроль за діяльністю волосного земства. Намагання встановити ієрархічне підпорядкування

волосного земства повітовому суперечить принципам місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямком діяльності земського самоврядування у другій половині 1917 р. стала організація діяльності міліції, боротьба з безробіттям, забезпечення населення продуктами харчування, соціальний захист військовослужбовців і членів їх сімей, забезпечення армії продуктами і фуражем, проведення мобілізаційних заходів, надання медичної допомоги пораненим військовослужбовцям.

Однак земства не могли ефективно виконувати свої функції за умов недостатнього фінансування та надзвичайно високого рівня інфляції. Після Лютневої революції 1917 р. зменшилися надходження до земських бюджетів унаслідок відмови земських платників сплачувати податки, що стало однією з причин поступового занепаду земського самоврядування.

**Ключові слова:** земське самоврядування, революція, повноваження земств, земське законодавство, волосне земство.

**Summary.** The paper analyzes the zemstvo legislation of the Provisional Government of Russia of 1917 which provided for the expansion of the provincial and county zemstvos' powers, abolished administrative supervision over their activities. Having subordinated the police bodies to the county zemstvo, the Provisional Government significantly expanded its powers. However, the legislation limited the zemstvo's financial capacity as it withdrew cities from the zemstvo self-government. The volost zemstvo received administrative powers which had belonged to the volost board before the February revolution of 1917. The Provisional Government established control of the volost zemstvo's activities by the provincial and county administrations. The legislation did not differentiate between the powers of county and volost zemstvos, which led to the county zemstvos' efforts to maximize their powers and establish control of the volost zemstvos' activities. Attempts to impose a hierarchical subordination of the volost zemstvo to the county one contradict the principles of local self-government.

Organization of the police activities, protection from unemployment, providing the population with food, welfare of servicemen and their families, providing the army with food and fodder, mobilization activities, medical care of wounded servicemen became the top-priority areas of the zemstvo self-government in the second half of 1917.

However, zemstvos could not perform their functions effectively due to insufficient funding and extremely high inflation. After the February Revolution of 1917, revenues to the zemstvo budgets decreased due to the refusal of zemstvo taxpayers to pay taxes, which was one of the reasons for the gradual decline of the zemstvo self-government.

**Keywords:** zemstvo self-government, revolution, zemstvos' powers, zemstvo legislation, volost zemstvo.

**Постановка проблеми.** Революція Гідності 2013-2014 рр. стала катализатором реформ метою яких є децентралізація влади шляхом розширення повноважень місцевого самоврядування. Аналогічну мету переслідували і демократичні сили України після Лютневої революції 1917 р. Тому аналіз подій пов'язаних із діяльністю місцевого самоврядування в Україні на початку ХХ ст. дає можливість краще зрозуміти можливі шляхи вирішення проблем, котрі стоять перед місцевим самоврядуванням у наш час, спонукає до всебічного осмислення процесу становлення національної системи місцевого самоврядування.

Актуальність теми дослідження зумовлюється необхідністю вивчення досвіду законодавчого розширення повноважень органів земського самоврядування. Проблема децентралізації влади шляхом розширення повноважень місцевого самоврядування все ще залишається актуальною для України.

**Стан опрацювання обраної проблематики, аналіз останніх публікацій та досліджень.** Необхідність проведення реформи місцевого самоврядування зумовлює науковий інтерес до проблеми земської реформи 1917р. Зазначена

проблема стала предметом дослідження В.С. Гвоздик, С.А. Калугіна, Т.О. Матвієнко, О.А. Редькіної та інших науковців [1; 2; 3; 4]. Вітчизняні науковці вважають що, досвід підготовки до проведення земської реформи у період революції 1917 р. може стати корисним у наш час.

**Метою** статті є аналіз законодавчих актів Тимчасового уряду Росії 1917 р. щодо розширення повноважень губернських і повітових земств, закріплення повноважень волосного земства та розмежування повноважень повітових і волосних земств на прикладі Полтавського земства.

**Виклад основного матеріалу.** Положення про губернські та повітові земські установи 1890 р. (далі – Положення 1890 р.) надавало земствам обмежені повноваження для управління місцевим господарством, адже земства не отримали адміністративної влади для виконання своїх функцій. Окрім цього законодавство передбачало жорсткий контроль за діяльністю земств з боку губернатора, губернського із земських і міських справ присутствія та органів поліції. Обмежені повноваження і надмірний контроль з боку місцевої адміністрації суперечили принципам місцевого самоврядування. Тому наприкінці ХІХ-початку ХХ ст. земства домагалися від царського уряду проведення демократичної реформи самоврядування.

Після Лютневої революції 1917 р. Тимчасовий уряд Росії суттєво розширив повноваження земств. Постановою від 4 березня 1917 р. Тимчасовий уряд усунув із посад губернаторів і віце-губернаторів. Виконання обов'язків губернаторів уряд покладав на губернських комісарів, а обов'язки повітових справників – на повітових комісарів. Тимчасове виконання обов'язків губернських комісарів уряд доручав головам губернських земських управ, а виконання обов'язків повітових справників – головам повітових управ. Тимчасовий уряд ліквідував Губернське із земських і міських справ присутствіє. Земства отримали право оскаржувати рішення державних органів у Сенаті [5, с. 1462].

Повноваження губернських і повітових земств регламентувало Положення 1890 р. зі змінами, внесеними до нього Постановою Тимчасового уряду від 9

липня 1917 р. Постанова розширила повноваження земств. До їх відання, окрім іншого, відносилися питання охорони праці, організація громадських робіт, забезпечення діяльності біржі праці, завідування міліцією, охорона особистої і громадської безпеки, надання юридичної допомоги населенню [5, с. 1457]. Повітові земські збори отримали право розподіляти між волостями повинності й затверджувати постанови волосних земських зборів про відчуження нерухомого майна, про розмір земських зборів, про отримання позик, про укладення господарських договорів терміном більше 10 років [5, с. 1459-1460].

Постанова Тимчасового уряду суттєво обмежила державний контроль за діяльністю земського самоврядування. Відповідно до ст. 82 затвердженню міністра внутрішніх справ підлягали лише договори земств з приватними підприємцями, постанови про припинення діяльності пенсійних кас і про зміну статусу шляхів сполучення. Земські постанови, пов'язані з їх фінансовою діяльністю, підлягали узгодженню з міністром фінансів і затверджувалися міністром внутрішніх справ. Нагляд за законністю земських нормативних актів та правочинів здійснював губернський комісар. Але земські постанови не підлягали затвердженню губернського комісара [5, с. 1461].

Тимчасовий уряд відмовився від адміністративного нагляду за діяльністю земств. Завдяки підпорядкуванню новостворених правоохоронних органів – міліції, земства отримали адміністративні повноваження. На підставі Тимчасового положення про міліцію повітові земські збори фінансували діяльність повітової міліції, встановлювали її чисельність, ухвалювали рішення про поділ повіту на дільниці. Начальники повітової міліції підпорядковувалися земським і міським управам [6, с. 7-12].

Постанова Тимчасового уряду «Про зміну діючого положення про громадське управління міст» від 8 липня 1917 р. вивела міста зі складу земського самоврядування, чим частково обмежила повноваження губернського і повітового земств. Земська нерухомість у межах міста передавалася у власність

міста, збір із міської нерухомості повинен сплачуватися земству за кошторисом 1917 р. впродовж 10 років, зменшуючись щорічно на 10% [7].

Повноваження волосного земства врегульовувало «Тимчасове положення про волосне земське управління» від 21 травня 1917 р. У статті 1 зазначалося, що до відання волосного земства належать справи місцевого господарства і управління. Волосне земство мало статус юридичної особи – могло здійснювати цивільні правочини, захищати свої права у суді. Йому надавалося право обкладати грошовим податком нерухоме майно у межах волості та встановлювати збори, що забезпечувало його фінансову незалежність [8, с. 1045]. До повноважень волосного земства відносилося розпорядження земським майном і грошовими засобами, здійснення управління суб'єктами земського господарювання, управління діяльністю закладів освіти, охорони здоров'я, соціальних установ та установ дрібного кредиту. Волосне земство забезпечувало виконання розпоряджень уряду. На нього покладалася 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. До відання волосного земства Тимчасове положення відносило питання військового управління: складання списків осіб, котрі підлягали мобілізації, забезпечення виконання військових повинностей населенням; організація лікування поранених військовослужбовців, надання допомоги сім'ям загиблих воїнів [8, с. 1046].

У зв'язку із запровадженням волосного земства Тимчасовий уряд ліквідував органи волосного управління: волосний схід, волосне правління, суд та інститут 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 в спілки й товариства з метою здійснення господарської діяльності [8, с. 1047].

Тимчасове положення розмежувало повноваження волосних земських зборів – розпорядчого органу і управи – виконавчого органу. Керуючись ст. 48, волосні 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 [8, с. 1051, 1052].

Повноваження волосної управи Тимчасове положення поділяло за галузевим принципом на дві частини: земське і господарське управління та військове й адміністративне управління. У галузі земського і господарського управління за ст. 76 до повноважень волосної управи належало скликання земських зборів та підготовка матеріалів для їх проведення, складання проектів земських кошторисів, установлення правил звітності та проведення ревізії звітів, подання судових позовів у справах земства, надання волосним зборам звітів про діяльність управи [8, с. 1054]. Згідно ст. 77 до обов'язків волосної управи в галузі військового і адміністративного управління належало оприлюднення урядових актів, формування земських виборчих списків, виконання нормативних приписів щодо продовольчих справ, забезпечення земського страхування, надання дозволів на будівництво, видача посвідчень особи, реєстрація угод і договорів, охорона громадського правопорядку, надання допомоги органам міліції та попереднього слідства. Волосна управа отримала право давати розпорядження посадовим особам сільського управління й вимагати від них виконання своїх розпоряджень [8, 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 у минулому належали повітовій адміністрації та повітовому земству.

Земське законодавство 1890 р. поверхово розмежовувало повноваження губернського і повітових земств, не передбачало прямого підпорядкування

повітових земств губернському, що нерідко призводило до конфліктів між ними. Тимчасове положення впровадило підпорядкування волосного земства повітовому і губернському земствам, що суперечить принципам місцевого самоврядування. Так, волосні гласні не отримали 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 губернським земствами з питань будівництва і утримання доріг, мостів та шляхових споруд, освіти, охорони здоров'я, пожежної безпеки, утримання благодійних закладів, проведення санітарних і ветеринарних заходів, організації землеробства, місцевої промисловості, торгівлі, забезпечення охорони праці, надання юридичної допомоги населенню. Зазначені постанови волосних зборів підлягали затвердженню повітовими земськими зборами [8, с. 1459-1460]. Повітова земська управа могла зобов'язати волосні земські збори впродовж двох тижнів зібрати засідання для розгляду запропонованих нею питань. Губернські і повітові земські збори мали право формувати комісії для ревізії волосних земських постанов [8, 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 були зобов'язані інформувати губернську і повітову адміністрації. На основі ст. 91 і ст. 94 повітовий комісар мав право призупинити дію постанов волосного земства, які суперечать законодавству і провести перевірку його діяльності [8, с. 1056].

Отже, «Тимчасове положення про волосне земське управління» 1917 р. переважну частину обов'язків, які за Положенням 1890 р. належали губернському і повітовому земствам, переклало на волосне земство. Губернське



і повітове земства отримали право здійснювати контроль за діяльністю волосного земства, що не властиво 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.

Законодавство Тимчасового уряду не розмежувало повноваження повітових і волосних земств, тому між ними виникали конфлікти. Повітові земства намагалися самостійно вирішити цю проблему. Так, у серпні 1917 р. Миргородська земська управа ухвалила постанову, згідно якої у віданні повітового земства залишалися питання заміщення посад земських фахівців, питання аграрного виробництва, організація кооперативних підприємств і кустарних промислів, забезпечення діяльності метеорологічних станцій. До відання волосного земства пропонувалося віднести організацію діяльності прокатних пунктів, проведення дрібного ремонту, організацію місцевого землеробства, садівництва і скотарства [9, арк. 21-22]. Проблема врегулювання відносин між повітовим і волосними земствами стала предметом розгляду Полтавських повітових зборів звернулися під час засідання 16 жовтня 1917 р. Проте лише у грудні 1917 р. повітові земські збори ухвалили рішення про розмежування повноважень між повітовими і волосними земствами. У постанові Миргородського повітового земства зазначалося, що після розмежування повноважень повітового і волосного земства у аграрній галузі до відання повітового земства відноситиметься: формування штату земських фахівців та їх утримання, використання дослідних полів, скотарство, землеробство, меліорація, сільськогосподарська кооперація, кустарні промисли, утримання метеорологічних станцій. До відання волосних земств буде віднесено організацію прокатних пунктів, виконання ремонту сільськогосподарської техніки, дрібне скотарство [10, арк. 12]. Таким чином, повітові земства намагалися перекласти на волосні земства значну частину своїх обов'язків і зберегти за собою право контролювати діяльність волосних земств.

Засідання перших волосних зборів відбулися наприкінці вересня та у жовтні 1917 р. Збори сформували волосні управи, до складу яких входили голова, два члени управи, писар, бухгалтер, статистик і збирач податків [9, арк. 7, 8]. Одночасно з проведенням виборів повітові земські управи за участі представників від волостей працювали над встановленням території волосних земств, складали плани земських волостей, обраховували їх майбутню прибутковість [9, арк. 7, 8]. Але навіть на час проведення волосних зборів повітові земства не встановили кількість волосних земств і територію земських волостей. Лише 3 грудня 1917 р. відбулося засідання Полтавського повітового земства за участі представників від волосних земств, яке ухвалило остаточне рішення про поділ повіту на 20 волостей.

За короткий період часу переважній більшості волосних земств вдалося налагодити свою діяльність. З огляду на рекомендацію 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 між собою інформацією про набутий досвід. Але окремі волосні земства не змогли організувати свою роботу належним чином, що викликало незадоволення місцевих громад. Тому селяни нерідко відмовлялися виконувати земські постанови, вимагали ліквідації земства, а у окремих випадках не самовільно припиняли діяльність управ.

У другій половині 1917 р. пріоритетними напрямками діяльності земського самоврядування стала організація діяльності міліції, боротьба з безробіттям, забезпечення населення продуктами харчування, соціальний захист військовослужбовців і членів їх сімей, надання медичної допомоги пораненим військовослужбовцям, забезпечення армії продуктами харчування і фуражем, проведення мобілізаційних заходів. Окрім цього земства продовжували виконувати функції передбачені Положенням 1890 р. Свідченням того, які саме питання вирішувало земство у цей час, говорить перелік доповідей, що

вносилися на розгляд надзвичайних Миргородських повітових земських зборів 20 серпня 1917 р.: про відкриття початкових шкіл; про організацію народного театру; про фінансування будівництва мостів; про розвиток земської телефонної мережі.

Керуючись законодавством Тимчасового уряду, земства впровадили власну профспілкову організацію – Всеросійську земську спілку. Згідно зі статутом спілки до її відання відносилися питання працевлаштування земських службовців, розподіл обов'язків між співробітниками, питання оплати праці, вирішення трудових конфліктів, видача рекомендацій співробітникам, захист професійних інтересів земських службовців. Комітети профспілки створювалися при губернських і повітових земських управах.

Але органи земського самоврядування не могли ефективно виконувати свої функції за умов недостатнього фінансування та надзвичайно високого рівня інфляції. За умов економічної кризи Тимчасовий уряд Росії залишив без змін систему фінансування земських установ. Інфляція, яка на початок 1917 р. сягнула 250-300%, призвела до земської бюджетної кризи. Земства змушені були вдаватися до позичок. Після Лютневої революції 1917 р. унаслідок відмови земських платників сплачувати податки різко зменшилися надходження до земських бюджетів, що стало однією з причин поступового занепаду земського самоврядування.

**Висновки та пропозиції.** Таким чином, законодавство Тимчасового уряду скасувало адміністративний нагляд за діяльністю земств. Підпорядкувавши повітовому земству органи міліції, Тимчасовий уряд помітно розширив його повноваження. Законодавство обмежило фінансові можливості земства, вивівши міста із складу земського самоврядування. Волосне земство отримало адміністративні повноваження, які до Лютневої революції 1917 р. належали волосному правлінню. Тимчасовий уряд встановив контроль за діяльністю волосного земства з боку губернської і повітової адміністрації. Законодавство не розмежувало повноваження повітових і волосних земств, що стало причиною

намагання повітових земств максимально розширити власні повноваження та встановити контроль за діяльністю волосного земства. Намагання встановити ієрархічне підпорядкування волосного земства повітовому суперечило принципам місцевого самоврядування.

### *Література*

1. Гвоздик В.С. Земства України в умовах революційних потрясінь 1917 року. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2010. Вип. XXIX. С. 98-105.
2. Калугін С.А. Земське самоврядування на Харківщині (1865-1917 рр.) : монографія. Харків : Ун-тет внутр. справ, 2000. 148 с.
3. Матвієнко Т.О. Боротьба за демократизацію земств України (березень-травень 1917 р.). *Гілея. Науковий вісник*. 2010. Вип. 38. С. 54-62.
4. Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині ХІХ – початку ХХ століття. Київ: Куприянова, 2008. 192 с.
5. Постановление Временного Правительства «Об изменении действующего положения о губернских и уездных земских учреждениях». *Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате*. Петроград, 1917. № 157. Ст. 869-870. С. 1455-1470.
6. Временное положение о милиции. *Журнал Полтавского губернского присутствия*. Полтава : Тип. Губ. обществ. комитета, 1917. № 4. С. 7-12.
7. Выделение Полтавы в отдельную земскую единицу. *Полтавский день*. 1917. 18 июн.
8. Временное положение о волостном земском управлении. *Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате*. Петроград, 1917. № 122. Ст. 655. С. 1045-1056.

9. Доклад № 16 Миргородської повітової земської управи про діяльність Бюро Просвіти від 20.08.1917 р. *Державний архів Полтавської області*, ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 21-22зв.

10. Доклад № 26 Миргородської повітової земської управи «Про організацію економічної допомоги в повіті і розмежування компетенції волосного та повітового земств» від 10.12.1917 р. *Державний архів Полтавської області*, ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 11-12.