

УДК 342.5

*Д.В. Трофимов***ВОЛОСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ВЯТСКОЙ ГУБЕРНИИ
В 1917 ГОДУ (НА ПРИМЕРЕ САРАПУЛЬСКОГО И ВЯТСКОГО УЕЗДОВ)**

В статье рассматриваются проблемы правового статуса волостных Комитетов общественной безопасности и волостных исполнительных Комитетов на территории Сарапульского и Вятского уездов Вятской губернии. Осуществляется анализ актов, регламентирующих правовой статус указанных структур. Сравнивается правовая природа, круг полномочий, а также порядок формирования и функционирования Комитетов безопасности и исполнительных Комитетов. Анализ соответствующих документов позволяет предположить следующее: Комитеты безопасности в пределах территории Сарапульского уезда формально рассматривались как общественные организации, волостные исполнительные Комитеты выступали как органы власти на территориях волостей Вятского уезда.

Полномочия Комитетов безопасности и исполнительных Комитетов были практически идентичны. Все сводилось к осуществлению надзора, охране порядка, борьбе с правонарушителями, оказанию помощи властным органам и общественным организациям, защите «нового строя». Деятельность обоих Комитетов должна была осуществляться под руководством уездного исполнительного Комитета и уездного комиссара. Был схож порядок формирования рассматриваемых Комитетов.

Несмотря на наличие общих черт, в правовом статусе соответствующих структур имелось и различие – целевая ориентация Комитетов. Комитеты общественной безопасности были ориентированы на выполнение правоохранительных функций, исполнительные Комитеты выполняли функции общего управления, у них отсутствовала правоохранительная специализация.

Ключевые слова: Временное Правительство, местное самоуправление, волостные Комитеты общественной безопасности, волостные исполнительные Комитеты, Вятская губерния, Сарапульский уезд, Вятский уезд.

Февральская революция 1917 г. оказала значительное влияние на систему управления Российской империи: от всероссийского до волостного уровня. Трансформация государственного аппарата стала насущной необходимостью, но формирование новых органов управления оказалось делом непростым. На протяжении столетий государственный механизм империи формировался исключительно нормативными актами верховной власти, и быстро преобразовать его в нечто новое не представлялось возможным. Сосредоточение всех властных полномочий в руках Временного Правительства не смогло преодолеть возникший хаос в государственном строительстве. Отсюда неизбежными становились попытки урегулировать статус складывающихся элементов обновленного механизма государства актами новых местных властей.

К числу таких актов можно отнести и рассматриваемые документы:

– Инструкцию волостным Комитетам общественной безопасности Сарапульского уезда, принятую 16 июня 1917 г. Сарапульским уездным Комитетом общественной безопасности¹;

– Инструкцию волостным исполнительным Комитетам Вятского уезда, написанную Вятским уездным исполнительным Комитетом².

Начнем с того, что формально юридически рассматриваемые структуры обладали разной правовой природой. По смыслу норм Инструкции Комитетам безопасности последние представляли собой исключительно местные общественные организации. Цель деятельности этих организаций виделась авторам документа в содействии Временному Правительству в проведении его реформ³.

Вятские исполнительные Комитеты, напротив, официально считались властными органами. Об этом свидетельствует п. 1 Инструкции исполнительным Комитетам, в котором указывалось, что соответствующие структуры – «органы местного административного управления»⁴.

Таким образом, Комитеты безопасности в пределах территории Сарапульского уезда формально рассматривались как общественные организации.

¹ Инструкции волостным исполнительным комитетам, комитетам общественной безопасности, волостной милиции. Протоколы заседаний волостных исполнительных комитетов, комитетов общественной безопасности, указы, заявления и прошения граждан волости // ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 44–46.

² ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 64–65.

³ См., напр.: Инструкция Комитетам безопасности. Глава 1 // ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 44.

⁴ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 64.

Волостные исполнительные Комитеты выступали как органы власти на территориях волостей Вятского уезда.

Рассмотрим полномочия обеих структур. Комитеты безопасности, в соответствии с нормами гл. 3 Инструкции, осуществляли:

- надзор за деятельностью как официальных учреждений, так и простых граждан;
- охрану общественного порядка и безопасности (Комитеты вели, в первую очередь, борьбу с преступностью);
- содействие органам власти (правительственной и общественной)⁵.

Для исполнения этих полномочий члены Комитетов безопасности были обязаны:

- осуществлять слежение за потенциальными контрреволюционерами (п. «а» гл. 3 Инструкции);
- укреплять жителей волости в мысли о необходимости подчинения власти Временного Правительства (п. «б» гл. 3 Инструкции)⁶;
- разъяснять, что все споры могут решаться только через официальные органы власти (п. «в» гл. 3 Инструкции);
- реализовывать полномочия в области охраны общественного порядка и безопасности (пп. «г» и «е» гл. 3 Инструкции);

- противодействовать правонарушителям в области сельского хозяйства (п. «д» гл. 3 Инструкции)⁷.

Обратимся теперь к Инструкции Вятским исполнительным Комитетам. Эти структуры, в соответствии с п. 2 указанного акта, осуществляли:

- надзор за деятельностью граждан и учреждений;
- содействие «организации местного населения и управления на началах нового строя»⁸.

Пунктом 3 Инструкции исполнительным Комитетам определялись их текущие задачи:

- осуществлять охрану общественного порядка и безопасности (подп. «а»);
- бороться с самоуправством, в том числе с правонарушениями в области сельского хозяйства и варением кумышки (подп. «б»);
- принимать меры к защите нового строя (подп. «б»);
- осуществлять содействие различным учреждениям для реализации их полномочий (подп. «в»);
- разъяснять населению, что их требования могут быть выполнены только официальной властью (подп. «г»);
- «наблюдать» за деятельностью должностных лиц (подп. «д»);
- содействовать объединению жителей волости в политические организации (подп. «е»)⁹.

Таким образом, полномочия Комитетов безопасности и исполнительных Комитетов были практически идентичны. Все сводилось к осуществлению надзора, охране порядка, борьбе с правонарушителями, оказанию помощи властным органам и общественным организациям, защите «нового строя».

Правовой статус Комитетов безопасности и исполнительных Комитетов сближает и положение о том, что обе структуры тесно взаимодействовали с уездным комиссаром и уездным исполнительным Комитетом. Указания на это можно найти и в Инструкции Комитетам безопасности¹⁰, и в Инструкции волостным исполнительным Комитетам¹¹.

Иными словами, деятельность обоих Комитетов должна была осуществляться под руководством уездного исполнительного Комитета и уездного комиссара.

Сравним особенности формирования Комитетов безопасности и исполнительных Комитетов. В соответствии с п. 1 гл. 2 Инструкции Комитетам безопасности в каждой волости уезда мог образовываться только один такой Комитет. В его состав должны были входить представители всего населения волости. Избрание представителей в Комитеты безопасности осуществлялось на общем собрании волости на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования¹².

⁵ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 44 (об).

⁶ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 44 (об) – 45.

⁷ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 45.

⁸ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 64.

⁹ Там же.

¹⁰ См., напр.: Инструкция Комитетам общественной безопасности. Глава 1 // ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 44–44 (об).

¹¹ См., напр.: Инструкция волостным исполнительным Комитетам. Пункты 4 и 5 // ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 64.

¹² ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 44 (об).

В соответствии с п. 2 гл. 2 Инструкции в выборах могли участвовать (за некоторым исключением) проживающие в волости лица как мужского, так и женского пола, достигшие возраста 20 лет, независимо от принадлежности их к тому или иному сословию или к той или иной религии. Кроме того, духовенство, землевладельцы, учительский персонал, «служащие в правительственных и общественных учреждениях», торговцы и приказчики также могли принимать участие в выборах¹³.

В п. 3 гл. 2 Инструкции фиксировалось: количество членов Комитета безопасности должно быть не менее 10 и не более 25 человек. Это число определяло общее собрание представителей населения волости с учетом степени ее населенности. Лицо считалось избранным в Комитет безопасности в том случае, если набирало относительное большинство голосов (п. 4 гл. 2 Инструкции). Пункт 9 гл. 2 Инструкции предоставлял право осуществления обжалования «неправильности выборов» в уездный исполнительный Комитет¹⁴.

Особенностей формирования исполнительных Комитетов тоже регламентировались соответствующей Инструкцией. Пункт 7 этого акта устанавливал состав исполнительных Комитетов и определял порядок избрания их членов. Подпункт «а» закреплял: исполнительный Комитет должен состоять по меньшей мере из 7 человек, минимум 5 из них, являясь представителями населения, избирались на волостном собрании всеми жителями, «без различия занятия, сословия и пола». В соответствии с подп. «б» и «в» п. 7 Инструкции, помимо указанных выборных членов, в состав исполнительного Комитета входили также один представитель от волостного правления и старший милиционер, который имел право совещательного голоса¹⁵.

Пункт 8 Инструкции разрешал избираться в исполнительный Комитет и волостным судьям, но случае их избрания они были должны «отказаться от должности судьи»¹⁶.

Таким образом, порядок формирования рассматриваемых Комитетов также был схож.

Рассмотрим организацию работы и особенности деятельности обоих Комитетов. Избранный Комитет безопасности, в соответствии с п. 5 гл. 2 Инструкции, путем тайного голосования (с применением «подачи закрытых записок») избирал из своего состава Председателя Комитета и его заместителя (Товарища). Председатель Комитета именовался Волостным Комиссаром, а его заместитель – Товарищем Волостного Комиссара¹⁷.

Пункт 6 гл. 2 Инструкции устанавливал: собрание Комитетов безопасности проходило в зданиях волостных правлений. Комитет безопасности должен был собираться каждую неделю в «определенные дни или день и час». При этом предусматривалась возможность внеочередного созыва Комитета безопасности волостным комиссаром. Кроме него таким правом обладали члены соответствующего Комитета в количестве не менее 5 человек. Согласно п. 7 гл. 2 Инструкции, кворум считался обеспеченным в случае присутствия на заседании Председателя и не менее половины общего числа членов Комитета. Пункт 8 гл. 2 Инструкции содержал норму, согласно которой решения в Комитете безопасности принимались простым большинством голосов. В случае их равенства голос Председателя рассматривался как решающий¹⁸.

Особенности организации деятельности исполнительных Комитетов также регламентировались нормами соответствующей Инструкции. В составе исполнительного Комитета выделялись должности председателя и секретаря. Указанные лица избирались «из среды членов Комитета всем составом Комитета» (п. 10 Инструкции)¹⁹.

Решения в соответствии с п. 11 Инструкции принимались простым большинством голосов. В случае равенства голосов мнение председателя считалось решающим. Пункт 12 Инструкции определял кворум. В связи с этим требовалось присутствие председателя, секретаря и его членов в количестве, определенном Комитетом. Сами заседания могли, согласно п. 13 Инструкции, «происходить по мере надобности или по требованию кого-либо из членов Комитета». И в том, и в другом случае созыв членов Комитета на заседания осуществлял председатель исполнительного Комитета²⁰.

¹³ Там же.

¹⁴ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 44 (об).

¹⁵ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 64 (об).

¹⁶ Там же.

¹⁷ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 44 (об).

¹⁸ Там же.

¹⁹ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 64 (об).

²⁰ Там же.

Заседания, как гласил п. 14 Инструкции, могли проходить как в открытом, так и в закрытом режимах. Этот вопрос решался самим исполнительным Комитетом исходя из конкретных обстоятельств. Особо отмечалось, что заседания, на которых рассматривались вопросы об аресте или задержании лиц, были «непременно закрытыми». В соответствии с п. 15 Инструкции принятые исполнительным Комитетом постановления фиксировались в книге или в тетради и подписывались как председателем исполнительного Комитета и секретарем, так и каждым членом исполнительного Комитета, присутствовавшим на заседании. Пункт 16 Инструкции закреплял: жалобы на действия исполнительных Комитетов или на принимаемые ими постановления направлялись на имя уездного Комиссара²¹.

Согласно п.19 Инструкции постановления, принимаемые волостными исполнительными Комитетами, исполнялись самими членами Комитета и сотрудниками волостной милиции. Должностные лица милиции действовали в каждой конкретной ситуации по письменному распоряжению исполнительного Комитета. Милиционеры должны были руководствоваться нормами специальной инструкции для милиции, утвержденной уездным исполнительным Комитетом²².

Таким образом, анализ организации деятельности обоих Комитетов позволяет нам предположить, что она была построена примерно одинаково. Несущественно различались только наименования должностей, некоторые частные вопросы, например, созвать Комитет безопасности могли 5 его членов, а исполнительный Комитет – даже один. На этом схожесть правового статуса рассматриваемых структур заканчивается. Возникает реальное, а не формальное различие. Оно кроется не в юридической природе, а в целевой ориентации Комитетов: Комитеты общественной безопасности выполняли правоохранительные функции, исполнительные Комитеты – функции общего управления, у них отсутствовала правоохранительная специализация.

Только несколько статей Инструкции исполнительным Комитетам были связаны с регулированием вопросов охраны порядка. Пункт 21 Инструкции регламентировал особенности реализации членами исполнительного Комитета права на арест или задержание. Указывалось, что постановления исполнительного Комитета о задержании конкретного лица должны приниматься «с крайней осторожностью и только в случаях крайней необходимости». Здесь же устанавливалась возможность ареста «нежелательных» для населения лиц духовного звания, осуществлявших агитацию «в пользу старого режима», и за «внесение смуты». Арест был необходим для «устранения из волости» соответствующих лиц. В этом случае волостной исполнительный Комитет должен был конфиденциально и немедленно сообщить о своем намерении через уездного комиссара уездному исполнительному Комитету. Арест производился только в случае согласия на него этого Комитета²³.

Вопросы реализации правоохранительных функций гораздо детальнее регламентировались Инструкцией Комитетам безопасности. Например, в случае обнаружения выступления лица, призывающего к неподчинению Временному Правительству либо призывающего бороться с представителями власти с целью возврата к прежнему строю – члены Комитета безопасности (при условии того, что такая агитация не поддерживалась населением волости или не угрожала выступающему), обязаны были самостоятельно, без вызова милиционеров установить личность правонарушителя. Кроме того, членам Комитета безопасности вменялось в обязанность определить место жительства указанного лица, его принадлежность к той или иной партии (в случае, если агитация была партийной), «сущность преступной агитации», а весь собранный материал предоставить начальнику милиции и копии этого материала – волостному комиссару. Кроме того, член Комитета безопасности (если он мог по своим личным качествам сделать это) был обязан разъяснить слушателям, какие именно высказывания выступающего не соответствуют закону; пояснить, в чем оратор не прав; объяснить, к каким негативным последствиям для государства и общества может привести то, к чему выступающий призывает (п. 1 гл. 4А Инструкции)²⁴.

В том случае, если, например, жители волости выражали свое сочувствие агитатору либо если такая агитация побудила или могла побудить население к проведению незаконных арестов и т.д., выступающий должен был быть арестован. Арест осуществляли члены Комитета безопасности. Только после этого Инструкция предоставляла им право разъяснить слушателям неправомерность высказы-

²¹ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 65.

²² Там же.

²³ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 65.

²⁴ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 45.

ваний выступающего и запустить процедуру привлечения его к ответственности по закону (абз. 2 п. 1 гл. 4А Инструкции)²⁵.

В случае присутствия на месте правонарушения сотрудников милиции или представителей вооруженных сил члены Комитета безопасности не имели право действовать вышеуказанным образом. Им разрешалось действовать только в рамках «распоряжений и указаний названных чинов» (абз. 3 п. 1 гл. 4А Инструкции)²⁶.

В гл. 4Б Инструкции подчеркивалось следующее: Комитеты безопасности, будучи организациями частного порядка, выступали как вспомогательные органы. По общему правилу нормативно-правовые акты не предоставляют им таких прав, как, например, осуществление ареста обвиняемых лиц; производство у них обысков; выемка требующихся для расследования преступлений документов из банков, у должностных лиц. Отмечалось, что совершение указанных действий – полномочие органов судебной власти (абз. 1 гл. 4Б Инструкции)²⁷.

В абз. 2 гл. 4Б Инструкции указывалось: если на месте совершения преступления находились милиционеры или судебный следователь, члены Комитета безопасности не могли сами принимать меры в отношении преследования преступника. В этом случае Комитеты безопасности должны были оказывать соответствующим лицам, по их указаниям, помощь, связанную с производством дознания или следствия (абз. 2 гл. 4Б Инструкции)²⁸.

Но если на месте совершения преступления не было милиционеров или следователя, члены Комитета безопасности были обязаны оповестить их об обнаруженном правонарушении. А если складывающиеся обстоятельства требовали принятия срочных мер, члены Комитета безопасности сами осуществляли полномочия милиции до ее прибытия (абзац 3 главы 4Б Инструкции)²⁹.

Далее в Инструкции указывалось, о каких именно полномочиях идет речь. Например, п. «а» гл. 4Б регламентировал действия членов Комитета безопасности «при убийствах и ранениях». В соответствии с абз. 1 п. «а» гл. 4Б лицо, входящее в Комитет безопасности, после прибытия на место совершения преступления должно было принять меры к его охране. Ему вменялось в обязанность следить за тем, чтобы никто не перемещал никаких вещей, находящихся на месте совершения преступления, не трогал их. Член Комитета безопасности также был обязан обеспечить сохранность следов и орудий преступления, находящихся на месте его совершения³⁰.

В случае если потерпевший был жив, член Комитета безопасности должен был оказать ему помощь, при необходимости вызвать врача. Член Комитета безопасности также был обязан осуществить допрос потерпевшего. В ходе допроса требовалось выяснить: как и кем совершено преступление, каковы мотивы преступника. Инструкция наделяла членов Комитета безопасности правом осуществления обыска до прибытия должностных лиц милиции. Обыск мог быть произведен при условии, что орудие совершения преступления или следы преступления («поличное») находятся в определенном месте, и есть основания полагать, что они могут быть спрятаны или уничтожены. По факту обнаружения указанных вещей составлялся специальный акт (абз. 2 п. «а» гл. 4Б Инструкции)³¹.

Интересно содержание п. «д» гл. 4Б Инструкции. При обнаружении факта приготовления кумышки члены Комитета безопасности были обязаны незамедлительно оповестить об этом должностных лиц милиции и акцизного надзора. До их прибытия необходимо было с привлечением понятых «отобрать» все приспособления, с помощью которых осуществлялось кумышковое варение («отбирались», в том числе, и ингредиенты, используемые для приготовления напитка), а также саму кумышку. Кроме этого, члены Комитета безопасности должны были установить личность всех лиц, которые находились на месте совершения преступления³².

Также в Инструкции (абз. 2 п. «ж» гл. 4Б) еще раз фиксировалось, что после прибытия на место совершения преступления милиционеров или следователя, члены Комитета безопасности были обязаны все собранные данные предоставить указанным лицам, после чего они имели право только на оказание содействия и помощи. В абз. 3 п. «ж» гл. 4Б Инструкции говорилось о том, члены Комитета безопасно-

²⁵ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 45.

²⁶ Там же.

²⁷ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 45 (об).

²⁸ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 45 (об).

²⁹ Там же.

³⁰ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 45 (об).

³¹ Там же.

³² ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 45 (об)–46.

сти могли осуществлять задержание подозреваемого лица еще до прибытия на место совершения преступления соответствующих лиц. Но эта возможность могла быть реализована, только если:

- подозреваемый был застигнут при самом совершении преступления или сейчас же после преступления;
- потерпевший или очевидцы совершения преступления указывают на конкретное лицо как на преступника;
- на подозреваемом или в его жилище окажутся явные следы преступления;
- подозреваемый совершил попытку побега;
- у подозреваемого лица отсутствует постоянное место жительства или оседлость³³.

Исходя из вышесказанного можно сделать следующие выводы.

1. Несмотря на существующее формальное различие между Комитетами безопасности и исполнительными Комитетами (связанное с юридической природой), круг полномочий обеих структур был практически сопоставим, особенности их формирования и функционирования различались несущественно.

2. Главное отличие Комитетов друг от друга было заключено в их специализации. Комитеты общественной безопасности – это в первую очередь органы, ведущие борьбу с общеуголовной преступностью, а исполнительные Комитеты занимались общим волостным управлением. При этом полномочиями по борьбе с контрреволюцией были наделены обе структуры.

Поступила в редакцию 12.07.16

D.V. Trofimov

THE VOLOST SELF-GOVERNMENT IN THE VYATKA PROVINCE (SARAPUL AND VYATKA UYEZDS) IN 1917

This article covers the issue of the legal status of the volost committees of public security and volost executive committees within the territory of the Sarapul and Vyatka uyezds in the Vyatka province. The article also presents an analysis of the acts regulating the legal status of the above-mentioned structures and makes a comparison between the legal nature, terms of reference as well as the procedure of formation and functioning of the committees of public security and the executive committees. The analysis of the relevant documents suggests the following.

The committees of public security within the limits of the Sarapul uyezd were formally considered as public organizations. The volost executive committees served as local government authorities within the limits of the Vyatka uyezd.

The terms of reference of the committees of public security and the executive committees were practically identical. They came down to supervisory action, enforcement of public order, struggle against offenders, rendering assistance to power structures and public organizations, and protection of the “new system”. Moreover, the activity of both committees was to be conducted under the direction of the uyezd executive committee and the uyezd commissar. The procedures of forming the committees concerned were also similar.

Despite the above-mentioned common features, the legal status of the structures had also a real distinction, which consisted in the committees’ goal orientation. The committees of public security served as law-enforcement agencies. The executive committees performed administrative functions and did not have a law-enforcement specialization.

Keywords: Provisional Government, local government, volost committees of public security, volost executive committees, Vyatka province, Sarapul uyezd, Vyatka uyezd.

Трофимов Денис Владимирович, аспирант
ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский
университет “Высшая школа экономики”»
109028, Россия, г. Москва,
Большой Трехсвятительский переулок, 3
E-mail: trofimov_denis_92@mail.ru

Trofimov D.V., postgraduate student
National Research University
Higher School of Economics (HSE)
Bolshoy Trekhsvyatitskiy pereulok, 3,
Moscow, Russia, 109028
E-mail: trofimov_denis_92@mail.ru

³³ ЦГА УР. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 46.