

УДК 94(470.57)

DOI: 10.17748/2075-9908-2017-9-4/1-33-38

АЗАМАТОВА Гульназ Булатовна
Институт истории, языка и литературы Уфимский
научный центр РАН
г. Уфа, Россия
gulnaz.azamatova@yandex.ru

Gulnaz B. AZAMATOVA
Institute of History, Language and Literature of the
Russian Academy of Sciences
Ufa, Russia
gulnaz.azamatova@yandex.ru

**ПРОБЛЕМА ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ЗЕМСКИХ
УЧРЕЖДЕНИЯХ: НА МАТЕРИАЛАХ УФИМСКОЙ
ГУБЕРНИИ (ПОСЛЕДНЯЯ ЧЕТВЕРТЬ
XIX - НАЧАЛО XX в.)**

**PROBLEM OF CRIME IN LOCAL GOVERNMENT
INSTITUTIONS: ON MATERIALS OF UFA
PROVINCE (LAST QUARTER OF XIX - BEGINNING
OF XX CENTURIES)**

В статье рассматривается проблема правонарушений в органах земского самоуправления. Данный аспект истории земства остается в целом недостаточно изученным. Исследование служебных нарушений в органах земского самоуправления дополняет представления об условиях внутренней работы земских учреждений, взаимодействия общественных и государственных органов управления. Для анализа обозначенной проблемы привлекались материалы земств Уфимской губернии, основная масса которых впервые вводится в научный оборот. Изучение работы земского исполнительного аппарата позволило сделать вывод о том, что законодательное ограждение его от административного влияния местной власти могло иметь отрицательные последствия для земского бюджета и положения земских плательщиков. Росту правовой культуры земских деятелей способствовало, прежде всего, включение выборных служащих земских управ в круг государственных служащих, согласно Положению 1890 г., а также создание новой структуры - Губернского по земским делам присутствия.

The article deals with the problem of crime in the organs of territorial self-government. Despite the sufficient lack of knowledge on history of counties, its individual aspects remain poorly understood. In this regard, we can distinguish the question of wrongdoing in the authorities of territorial self-government. His study complements the view on the conditions of the internal work of the provincial institutions, the interaction of public and state administration bodies. For the analysis of identified problems, the materials involved county of Ufa Province, the bulk of which was first introduced in the scientific revolution. A study of the work of the provincial Executive office has led to the conclusion that a legislative shield it from the administrative influence of local authorities could have negative consequences for the provincial budget and the provisions of the county payers.

Ключевые слова: правонарушения, финансовые преступления, протест губернатора, земская управа, земское собрание, административный контроль, корпоративная замкнутость, гласность, ревизионная комиссия, Уфимская губерния

Keywords: offences, financial crimes, protest of Governor, provincial Council, provincial Assembly, administrative control, corporate privacy, publicity, audit Commission, county of Ufa governorate

Учреждение земства в России после отмены крепостного права стало решающим фактором децентрализации и демократизации управления уездами и губерниями. Благодаря созданию относительно независимой ниши земского самоуправления общественные представители получили возможность решать широкий круг местных хозяйственных и культурных задач. Вместе с тем земские учреждения как часть системы управления оказались зависимы от так называемых вечных проблем органов власти - превышения законных полномочий, проявления личных интересов, корпоративной замкнутости и пр. Исследователь А.А. Ярцев, анализируя правоприменительную практику Сената в спорах губернаторов и земств, отмечал, что многие протесты губернаторов были связаны с прямыми нарушениями закона земствами [1, с. 243]. Если защита Сенатом прав земства и ограждение его от излишнего давления органов власти оцениваются как положительные факторы, способствующие укреплению традиций местного самоуправления, то интересно проследить также и сами причины и характер земских нарушений. В центре внимания данной статьи находится проблема правонарушений в земских учреждениях Уфимской губернии. Для ее изучения привлекались опубликованные материалы земских учрежде-

ний и архивные документы, большинство из которых впервые вводится в научный оборот.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. заложило новые принципы местного управления. Прежде всего, земства действовали самостоятельно в кругу своей компетенции, губернатор не имел в их отношении распорядительной власти, по аналогии с ведомственными учреждениями, состоящими в подчинении отдельных министерств. Губернатору было дано право проверки/рассмотрения выборных документов, земских смет, постановлений. Серьезными ограничителями власти губернатора являлись недельный срок внесения протеста и право земского собрания обжаловать его [2, с. 191-192].

По Положению 1864 г., вынесение постановлений о нарушениях и предание суду членов земских управ зависело от решения губернского земского собрания (ст.116). Удаление от должности членов земских управ было возможно только по решению Сената (ст.117). Не подлежали судебному разбирательству важнейшие стороны земской деятельности, прежде всего налогообложения, подтверждая самостоятельность земства в пределах их компетенции.

В Уфимской губернии земства были введены законом 2 мая 1874 г. «О применении Положения о земских учреждениях к Уфимской губернии». Земские исполнительные органы, отчасти копируя административные органы, заимствовали их негативные стороны, что особенно сильно проявилось в первое «земское» десятилетие. Важнее то, что в новых условиях гласности и реформированного суда многое выходило на поверхность. Например, стало известно, что председатель Бирской земской управы Ф.Е. Шестаков, совмещающий пост с должностью мирового судьи, торговал вином на основании фальшивых документов и без патента в д. Толбазы в 1882 г. В опубликованных материалах уездных земских собраний часто помещались устные претензии гласных по поводу служебных нарушений в управах. Так, в 1876 г. в стерлитамакском земстве острый конфликт возник между группой гласных и управой первого состава. Председатель П.В. Эннатский и члены В.А. Карпов, Н.В. Орлов и Ф.Е. Попов обвинялись в единоличных решениях, ограждении от налогов обладателей ценза, удельных и казенных земель. Шестеро гласных собрания составили обращение в губернское собрание, направили жалобы губернатору и в Сенат [3, с. 138].

Редкий случай обращения в Министерство внутренних дел сельского гласного произошел в Стерлитамакском уезде в 1888 г. Крестьянин Ф. Любишев писал о злоупотреблениях и «вредном вообще отправлении деятельности» уездной управы. Член управы А. Кутлююлов, секретарь, надворный советник П. Сухачев, вольнонаемные писцы Белюнов и Щербаков обвинялись в вымогательстве взяток с сельского населения по самым разным поводам: за выдачу прогонных ямщикам, документов об исправлении дорог, решения об открытии базаров, аренду земских станций и злоупотреблениях при выдаче продовольственных ссуд [4, с. 448-495]. Видимо инициатива Любишева исходила из группового конфликта интересов, сам правдоискатель затем отказался сотрудничать с судом, опасаясь осложнений. В результате по постановлению губернского собрания 1890 г. дело о противозаконных действиях членов управы было передано в суд.

Наиболее частой формой выявленных правонарушений были «неправильные» выборы и финансовые преступления. Например, губернаторы нередко составляли протесты по поводу избрания гласными лиц, не включенных в списки избирателей, состоящих под судом, избранных по незаконным доверенностям и другим, более мелким нарушениям [5, с. 8-11; 6, с.12; 7, с. 3-7]. Примеры по Уфимской губернии свидетельствуют о широком применении земствами возможности защиты прав гласных вне зависимости от распоря-

жений администрации. Поверка прав отдельных гласных и решение их «судьбы» большинством голосов являлись одним из механизмов закрепления земских избранников в собраниях, даже при грубых нарушениях закона.

В ряду крупных финансовых преступлений оказалось фактическое присвоение председателем златоустовской управы А.Г. Бунаковым земель башкир Мурзаларской волости. В 1877 г. он оформил в собственность 50 тыс. дес. вотчинной земли башкир путем фиктивной покупки их за неуплату земских сборов. Показательной в связи с этим была позиция губернского земского собрания, от решения которого зависел вопрос о передаче дела в суд. Земское собрание 1879 г. не нашло «достаточных оснований для применения к поступку Бунакова ст. 116 [Положения 1864 г.]» [8, с. 53-58]. Несмотря на расследование Оренбургского генерал-губернатора и требование Уфимского губернатора пересмотреть решение собрания, губернская управа, а вслед за ней и собрание всячески уклонялись от дальнейшего рассмотрения дела Бунакова. Это показало, что многие земские гласные были причастны к незаконным земельным сделкам. После включения в расследование губернской администрации дело контролировал Сенат, и председателя земской управы посадили в тюрьму.

На уровне местной администрации устранение беспорядков в земских управах было практически недостижимой задачей. В 1885 г. губернатор П.А. Полторацкий внес в губернское собрание вопрос о привлечении к ответственности председателя и членов уфимской уездной земской управы, которые обвинялись в покровительстве «дорожного бизнеса». Отставной унтер офицер Риванец посредством фиктивных лиц монополизировал заключение подрядов с сельскими обществами. Дороги не ремонтировались или «исправлялись настолько дурно, что с весны до зимы находились в не проездном состоянии». Все попытки уездного по крестьянским делам присутствия и уездной полиции не давали результата. Однако и такой вопиющий случай закончился ничем, даже после указания Сената о необходимости обоснования ответа губернатору [9, с. 359-364, 453-586].

Немаловажным моментом в щекотливых ситуациях было стремление земских иерархов сохранить неприкосновенность и репутацию земского самоуправления. Безусловно, были и случаи пресечения нарушений. Губернское собрание 1880 г. постановило предать суду состав стерлитамакской управы из-за нарушений при постройке больницы. В 1884 г. собрание после замечания уездного исправника привлекло к ответственности бывших членов Белебеевской управы Канзафарова и Напалкова за выдачу ложных квитанций об исправлении дорог [6, с. 208, 219].

Авторы земской реформы, безусловно, всерьез рассчитывали на самоконтроль местного самоуправления, предусмотрев для этого создание специальных учреждений - ревизионных комиссий. В их составе должно было быть как минимум три члена из гласных, определялся десятидневный срок работы с возможностью продлить ревизию и после сессии собрания. На основании выводов ревизионной комиссии формировалось положительное либо отрицательное решение собрания о работе земской управы. Наличие контролирующего органа способствовало повышению качества работы управ. Ревизионные комиссии были особо востребованы в период отсутствия разветвленного исполнительного аппарата управ из специалистов. В начале XX в. по примеру других губерний в уфимских земствах для проверки смет начали создаваться отдельные ревизионные комиссии.

Главным минусом общественного контроля являлся надзорный, а не специальный характер. Отсутствие у гласных необходимых знаний в ревизуемых отраслях и нехватка времени оборачивались поверхностными результатами ревизий, что подчеркивали и сами земцы.

После издания Положения 12 июня 1890 г. на председателей и выборных членов земских управ распространялись условия государственной службы. Они подлежали дисциплинарной ответственности по постановлениям земских собраний или распоряжениям губернатора. Проверку деятельности земских учреждений осуществляло вновь учрежденное Губернское по земским делам присутствие. Кроме того, губернатор получил право ревизии земских учреждений.

Уравнение положения земского руководства со служащими государственного административного аппарата стало главным стимулом для соблюдения законности их деятельности. Хотя правительственные чиновники по-прежнему сталкивались с проблемой корпоративной замкнутости земского института. На нежелание земских и городских органов привлекать к ответственности свои управы обращало внимание Министерство внутренних дел в 1903 г., объясняя это «партийностью взглядов и затруднительностью уловить ответственность коллегиальных учреждений».

Среди нарушений рассматриваемого периода укажем на решение Бирского собрания 1912 г. о возбуждении дела против члена управы И.П. Иванова, присвоившего часть суммы от продажи лошадей крестьянам по льготной ссуде [10, с. 66-70]. В 1911 г. решением губернского по земским делам присутствия было открыто уголовное дело на бывших председателей земской управы Н.П. Товарищева, Н.В. Катанского и ее членов В.В. Колесникова, В.П. Юрьева. Они обвинялись в пропаже 980 руб., поступивших для рассылки по земской почте учителям министерских школ. Возможно, дело было вызвано трениями земства с администрацией, поскольку Казанская судебная палата вынесла решение о прекращении уголовного преследования и отмены подписки о невыезде.

Точечно использовались возможности ревизии губернатором земских учреждений по Положению 12 июня 1890 г., поскольку они требовали квалифицированных специалистов и значительных временных затрат. Но даже как исключительная мера они могли не достигнуть цели.

В Уфимской губернии под ревизию попало мензелинское земство. Ее предыстория была связана с конфликтом между двумя группами гласных - либеральной и правой [11, с. 19-31]. В 1910 г. губернатор А.С. Ключарев устроил проверку работы Мензелинской земской управы за трехлетие 1906-1909 гг. Формально выбор Мензелинского земства объяснялся традиционной финансовой задолженностью уезда, в действительности этот шаг был направлен против оппозиционного состава управы. Несмотря на выявление секретарем Уфимского губернского по земским и городским делам присутствия Ареопажитским нарушений счетоводства и финансовой отчетности, растрат сумм из кассы сельскохозяйственного склада, администрация не решилась на открытый конфликт с земством и ограничилась общими замечаниями [12, с. 1110].

Изучение правонарушений в земских учреждениях показало, что проблема имела реальную значимость как для земских собраний, так и для местной и центральной администрации. В земствах по Положению 1 января 1864 г. случаи злоупотребления служебным положением и превышения полномочий управами и собраниями были нередким явлением. Основной причиной являлась низкая правовая культура местного чиновничества, ряды которого пополнили земские учреждения. Определенными факторами, сдерживающими правонарушения, были гласность, публичная отчетность и демократические принципы местного самоуправления. Можно констатировать положительное влияние новой редакции земского закона 12 июня 1890 г. на укрепление правовой культуры выборных земских служащих. Немаловажным фактором было также поступательное развитие профессионализма представителей местного, в том числе и земского, аппарата управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Ярцев А.А. Правоприменительная практика сената как верховного административного суда. 1864-1890 гг. (по материалам споров губернаторов с земскими органами самоуправления) // Правоведение. - 2013. - № 5 (310).
2. Жукова Л.А. Административный контроль и земское самоуправление. 1864-1881 // Земское самоуправление в России. 1864- 1918. - М., 2005. - Кн.1.
3. Сборник постановлений первого очередного Уфимского губернского земского собрания с 16 января по 6 февраля 1876 года. - Уфа, 1876.
4. Сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания с приложениями. XVI очередное 1890 г. - Уфа, 1891.
5. Сборник постановлений первого Уфимского губернского земского собрания 1875 г. - Уфа: печатня Н Блохина, 1875.
6. Систематический сводный сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания за 35-летие. 1875-1909. - Уфа, 1915. - Т.1.
7. Вестник Уфимского земства. - Уфа, 1883. - Вып. 3.
8. Вестник Уфимского земства. - Уфа, 1880. - Вып. 1.
9. Сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания с приложениями. XII очередное собрание 1886 и XI чрезвычайное 1887 года. - Уфа, 1887.
10. Бирское уездное земское собрание. XX чрезвычайная сессия 10 декабря 1912 и XXI чрезвычайная сессия 8 февраля 1912 г. - Бирск, 1913.
11. Сборник постановлений Мензелинского уездного земского собрания 35 очередной сессии 1909 г. - Уфа, 1910.
12. Сборник постановлений Мензелинского уездного земского собрания 36 очередной сессии с 10 по 23 октября 1910 года и доклады Мензелинской уездной земской управы с приложениями. - Уфа, 1911.

REFERENCES

1. Yartsev A.A. Pravoprimeritel'naya praktika senata kak verkhovnogo administrativnogo suda. 1864 – 1890 gg. (po materialam sporov gubernatorov s zemskimi organami samoupravleniya) [Law enforcement practice of the Senate as the Supreme administrative court. 1864 – 1890s (on materials of governors of disputes with local governments)]. Pravovedenie [Law/Jurisprudence]. 2013. № 5 (310). (in Russian).
2. Zhukova L.A. Administrativnyy kontrol' i zemskoe samoupravlenie. 1864-1881. [Administrative control and zemstvo self-government]. Zemskoe samoupravlenie v Rossii. [Zemstvo self-government in Russia]. 1864-1918. M., 2005. Kn.1. (in Russian).
3. Sbornik postanovleniy pervogo ocherednogo Ufimskogo gubernnskogo zemskogo sobraniya s 16 yanvarya po 6 fevralya 1876 goda. [The collection of decrees of the first another of the Ufa provincial Zemstvo Assembly, 16 January-6 February 1876]. Ufa, 1876. (in Russian).
4. Sbornik postanovleniy Ufimskogo gubernnskogo zemskogo sobraniya s prilozheniyami. XVI ocherednoe 1890 g. [The collection of decrees of the Ufa provincial Zemstvo assemblies with applications. XVIth 1890]. Ufa, 1891. (in Russian).
5. Sbornik postanovleniy pervogo Ufimskogo gubernnskogo zemskogo sobraniya 1875 g. [The collection of decrees of the first of the Ufa provincial Zemstvo assemblies 1875]. Ufa: pechatnya N Blokhina, 1875. (in Russian).
6. Sistemicheskiiy svodnyy sbornik postanovleniy Ufimskogo gubernnskogo zemskogo sobraniya za 35-letie. 1875–1909. [Systematic consolidated collection of decrees of the Ufa provincial Zemstvo assemblies for 35 years. 1875-1909. Vol.1]. Ufa, 1915. T.1. (in Russian).
7. Vestnik Ufimskogo zemstva. [Bulletin of the Ufa Zemstvos]. Ufa, 1883. Vyp.3.
8. Vestnik Ufimskogo zemstva. [Bulletin of the Ufa Zemstvos]. Ufa, 1880. Vyp. 1.
9. Sbornik postanovleniy Ufimskogo gubernnskogo zemskogo sobraniya s prilozheniyami. XII ocherednoe sobranie 1886 i XI chrezvychaynoe 1887 goda. [The collection of decrees of the Ufa provincial Zemstvo assemblies with applications. XII regular meeting of the XI extraordinary 1886 and 1887]. Ufa, 1887. (in Russian).
10. Birscoe uezdnoe zemskoe sobranie. XX chrezvychaynaya sessiya 10 dekabrya 1912 i XXI chrezvychaynaya sessiya 8 fevralya 1912 g. [Birskiy County Zemstvo Assembly. The XXth extraordinary session of December 10, 1912 and XXI extraordinary session on 8 February 1912]. Birsks, 1913. (in Russian).

11. Sbornik postanovleniy Menzelinskogo uездного zemskogo sobraniya 35 ocherednoy sessii 1909 g. [A collection of decrees Menzelinsk County Zemstvo Assembly of the 35 regular session of 1909]. Ufa, 1910. (in Russian).
12. Sbornik postanovleniy Menzelinskogo uездного zemskogo sobraniya 36 ocherednoy sessii s 10 po 23 oktyabrya 1910 goda i doklady. [A collection of decrees Menzelinsky uyezd Zemstvo assemblies 36 regular session from 10 to 23 October 1910, and the reports of the Menzelinsk County Zemstvo]. Ufa, 1911. (in Russian).

Информация об авторе:

Азаматова Гульназ Булатовна, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, Отдел истории и истории культуры Башкортостана, Институт истории, языка и литературы, Уфимский научный центр РАН, г. Уфа, Россия
gulnaz.azamatova@yandex.ru

Получена: 30.05.2017

Для цитирования: Азаматова Г.Б. Проблема правонарушений в земских учреждениях: на материалах Уфимской губернии (последняя четверть XIX - начало XX в.). Историческая и социально-образовательная мысль. 2017. Том. 9. № 4. Часть 1. с.33-38.
DOI: 10.17748/2075-9908-2017-9-4/1-33-38.

Information about the author:

Gulnaz B. Azamatova, Candidate of Historical Sciences, Senior Researcher, Department of History and Culture of Bashkortostan, Institute of History, Language and Literature of the Russian Academy of Sciences, Ufa, Russia
gulnaz.azamatova@yandex.ru

Received: 30.05.2017

For citation: Azamatova G. B. Problem of crime in local government institutions: on materials of Ufa province (last quarter of XIX - beginning of XX centuries). Historical and Social Educational Idea. 2017. Vol. 9. no.4. Part. 1. Pp. 33-38.
DOI: 10.17748/2075-9908-2017-9-4/1-33-38. (in Russian)