

ЗЕМЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГЕНЕРАЛА ВРАНГЕЛЯ

© 2018 г. В. Г. Медведев

Тольяттинский государственный университет

E-mail: medved.valentin@rambler.ru

Поступила в редакцию 19.06.2017 г.

Статья посвящена анализу земельного законодательства генерала Врангеля в годы Гражданской войны в России. Автор приходит к выводу о том, что, несмотря на достигнутый определенный прогресс в законотворчестве по регулированию поземельных отношений и новые подходы крымского правительства в реформировании системы землевладения и землепользования, в целом закон о земле генерала Врангеля, как и законодательство адмирала Колчака и генерала Деникина, не отвечал интересам основной массы крестьян. Последний белый диктатор предусматривал передачу помещичьих земель крестьянам за выкуп, основываясь на принципах столыпинской реформы, в то время как советское правительство предоставляло им землю бесплатно. Кроме того, у крымского правительства уже не оставалось ни сил, ни времени для успешной реализации своего аграрного законодательства.

Ключевые слова: закон, землевладение, правительство, законотворчество, крестьяне, земское управление, реформа, законодательство, правила.

DOI: 10.31857/S013207690000224-8

Крушение политических режимов Колчака и Деникина во многом было вызвано неспособностью властей к правовому разрешению так называемого «земельного вопроса», что заставило последнего белого диктатора генерала П. Врангеля искать новые подходы в законодательном регулировании отношений землевладения и землепользования. Военно-политическое руководство Крыма понимало, что лавирование законодателя между принципом «незыблемости» частной собственности и притязаниями крестьянства на частновладельческие земли, как это было при Колчаке и Деникине, не может позволить выработать общего аграрного закона, который кардинальным образом изменил бы отношение крестьян к власти. Данный вопрос приобрел классовое и политическое значение, от его адекватного решения зависели успех или окончательное поражение белого движения.

Крымское правительство понимало, что в сложившихся условиях ограничиться полумерами и изданием текущих, временных нормативных актов, призванных «до победы над

большевизмом» «успокоить» крестьянство, было невозможно. Военный историк Н. Какурин в связи с этим писал, что «вопрос о земле был практически разрешен Октябрьской революцией. Белые правительства могли либо признать его как свершившийся факт, либо повернуть колесо истории обратно»¹.

«Повернуть колесо истории обратно» изданием паллиативных нормативных актов не удалось ни одному белому правительству, так как, по словам управляющего ведомством печати крымского государственного образования Г.В. Немировича-Данченко, «декреты советской власти успели произвести... глубокие изменения» в правосознании народа. В связи с этим государственной власти в Крыму ничего не оставалось, как не только «временно воздержаться от восстановления дореволюционных социальных отношений, но и приступить к коренному их реформированию»².

¹ Какурин Н.Е. Как сражалась революция. Т. 2. М., 1926. С. 51.

² Немирович-Данченко Г.В. В Крыму при Врангеле. Факты и итоги. Берлин, 1922. С. 109, 110.

Сам генерал П. Врангель отмечал, что в правление А. Деникина “сложный вопрос нарушенного смутой землепользования многочисленными, порой противоречивыми приказами Главкома не был хоть сколько-нибудь удовлетворительно разрешен, в земельном вопросе... не было ничего ясного, реального, определенного”. Последний белый диктатор понимал, что “к старому возврата нет”, ибо, по его словам, “Россия будет теперь или царством крестьянских фермеров, или вотчиной Ленина”. Чтобы не допустить последнего, “помещичью землю придется делить”³.

Согласно его указаниям, изложенным в письме от 22 марта 1920 г. начальнику Гражданского управления Совета при Главкомандующем Вооруженных сил Юга России (ВСЮР) сенатору Г.В. Глинке (он же управляющий Управления земледелия и землеустройства (УЗиЗ)), была создана Центральная земельная комиссия. Она состояла “из представителей земских управлений, выбранных от земледельческого населения волостей и сведущих лиц”. Комиссии в месячный срок предписывалось разработать “план земельной реформы и порядок осуществления ее на местах через посредство уездных земельных комиссий, образуемых на тех же основаниях, как и центральная, в каждом уезде”⁴.

В своей работе комиссия должна была руководствоваться следующими указаниями Главкома. Для создания “возможно прочного положения сельскохозяйственного труда” требовалось, чтобы “ни одна пядь годной земли не осталась необработанной за отсутствием хозяина (имелось в виду — помещика. — *Авт.*)”. Земля должна была принадлежать на праве частной собственности по крепостному акту только тому, кто ее обрабатывает, она не могла быть предметом торговли или аренды. Величина наделов должна была быть определена особо для каждой местности в зависимости от запасов земли, густоты населения и рода хозяйства. Все земли: удельные, государственные, монастырские, церковные и частновладельческие, превышавшие для данной местности надел, должны были подлежать отчуждению в земельный фонд для распределе-

ния за особо устанавливаемую плату между малоземельными и безземельными крестьянами. Высококультурные и показательные хозяйства должны были быть сохранены с установлением для них особых, высших размеров наделов⁵.

Стоимость наделов должна была определяться особо для каждой местности. Каждый, получивший надел, обязан был вносить в пользу государства помимо стоимости надела часть своего урожая в виде земельного налога. Из вносимых за наделы денег предписывалось образовать государственный фонд, из которого государство должно было производить расчеты с владельцами отчуждаемых земель. Величину наделов, их стоимость, количество ежегодно отчисляемого в пользу государства урожая должны были определять уездные земельные комиссии, после чего их предложения должны были идти на рассмотрение в Главную земельную комиссию с последующим утверждением в УЗиЗ⁶.

Подготовленные законопроекты о земле и земельных советах, несмотря на их недостаточную проработку, но ввиду отсутствия времени на неторопливую планомерную работу законодателя (их необходимо было приурочить к началу наступления врангелевской армии в Северной Таврии) были признаны “вполне отвечающими требованиям момента” и 18 мая 1920 г. Советом при Главкоме Вооруженных сил Юга России (ВСЮР) приняты в качестве закона.

Как предполагалось, проводить земельную реформу на местах должно было волостное земство. Однако приехавший из Парижа на должность премьера Правительства Юга России А.В. Кривошеин предложил Совету при Главкоме ВСЮР (предложение было принято) законопроект о волостном земстве. Вместе с тем ввиду его слабой юридической проработки было решено оставить документ на доработку, заменив его временным положением о земельных советах (терминологическая уступка крестьянству, привыкшему к данному слову)⁷.

³ Врангель П.Н. Воспоминания. Белое дело. Кн. I. Берлин, 1928. С. 39, 40.

⁴ См.: Документы личного архива ген. П.Н. Врангеля // В кн.: *Росс Н.* Врангель в Крыму. Франкфурт-на-Майне, 1982. С. 142–145.

⁵ См.: там же.

⁶ См.: там же.

⁷ См.: *Кривошеин К.А.* Александр Васильевич Кривошеин. Судьба российского реформатора // Судьба века — Кривошеины. М., 2002. С. 318–320.

25 мая 1920 г. Указом Правительствующего Сената они были одобрены и после опубликования вступили в силу в виде Приказа о земле; Правил о передаче распоряжением правительства казенных, Государственного земельного банка и частновладельческих земель сельскохозяйственного пользования в собственность обрабатывающих землю хозяев; Временного положения о земельных учреждениях⁸. Данные нормативные акты, а также правительственное сообщение по земельному вопросу, напечатанное одновременно с указанными документами, представляли собой, по мнению современников, “основополагающие акты аграрной политики Правительства Юга России”⁹.

В правительственном сообщении раскрылась политико-правовая и социальная сущность реформы: “земля – трудящимся на ней хозяевам”. Правительство Юга России (ПЮР), говорилось в сообщении, намерено “охранить всякое землепользование, как оно установилось к настоящему времени, от нарушений, насилий и захватов и передать трудящимся на земле хозяевам пригодные для ведения хозяйства земли, казенные и частновладельческие”. Правительство “имеет в виду создать в деревне твердый земельный порядок.., дабы трудящийся на земле хозяин не страдал от посягательств в настоящем и от неопределенности в будущем”¹⁰.

Правила о передаче признавали за крестьянами право на владение землей, полученное после 1917 г. по законам Центральной Рады и Советской власти. Однако такое владение, несмотря на то что оно бралось под охрану государства, не считалось собственностью, так как не было основано на актах о праве собственности. Вместе с тем и из такого владения производились значительные изъятия. Помещичьи земли, не превышавшие предельных размеров (в каждом конкретном случае в зависимости от местности и урожайности

размеры участков должны были устанавливаться уездными земельными советами и утверждаться правительством), оставались за бывшими владельцами.

Охрана владения, “не основанного на актах о праве собственности”, распространялась не на все захваченные и поделенные крестьянами земли. Изъятию подлежали земли надельные, приобретенные через Крестьянский банк, выделенные в хутора и отруба по ранее принятым землеустроительным законам, отведенные монастырям, церквам и причтам, а также принадлежавшие опытным, ученым и учебным сельскохозяйственным учреждениям. К таким землям относились также усадебные, огородные, занятые поливными посевами, искусственными насаждениями и особо ценными культурами: виноградниками, хмельниками, табачными плантациями и т.д., а также садами, кому бы и в каком размере данные земли ни принадлежали. Сюда же законодатель отнес земли, занятые под мельницы, фабрики, заводы и другие постройки промышленного значения, высокоразвитые частновладельческие имения культурного сельскохозяйственного значения¹¹.

Все казенные леса оставались в распоряжении государства, а частновладельческие передавались под контроль государственных органов в ведение уездных земельных советов. Последним предоставлялось право использовать их в интересах местного населения, но “с обеспечением лесовладельцам причитающегося им вознаграждения”¹².

Коммунальные хозяйства, устроенные на казенных, частновладельческих и общественных землях, поступали в распоряжение волостных земельных советов, которые для заведования этими хозяйствами обязаны были учредить особые управления. Советские хозяйства, имевшие государственное или краевое значение, поступали в ведение государства, которое могло передавать их в управление волостным земельным советам “с обяза-

⁸ См.: Приказ Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России о земле от 25 мая 1920 г. // В кн.: Воспоминания генерал-лейтенанта барона П.Н. Врангеля // Белое дело. Летопись белой борьбы. Берлин, 1928. Кн. VI. С. 243–246.

⁹ *Валентинов В.* Крымская эпопея. Архив русской революции. Т.V. С. 27, 28.

¹⁰ См.: Приказ Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России о земле от 25 мая 1920 г.

¹¹ См.: Правила о передаче распоряжением правительства казенных, Государственного земельного банка и частновладельческих земель сельскохозяйственного пользования в собственность обрабатывающих землю хозяев // Приказ Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России о земле от 25 мая 1920 г. Ст. 2.

¹² См.: там же. Ст. 5.

тельным сохранением в них инвентаря, правильного хозяйства и всех хозяйственных заведений”¹³.

Как и в проекте земельного закона генерала Деникина, отчуждение частновладельческих земель могло осуществляться только за выкуп, в результате чего законодатель оказывался в чрезвычайно сложном положении: норма выкупа должна была удовлетворить помещика и не оттолкнуть своим размером крестьянина. При непримиримости интересов субъектов земельных отношений проведение выкупной операции государство брало на себя. “Земля отчуждается не даром, — говорилось в Правилах, — а за выплату государству стоимости ее...”. Плата должна была вноситься хлебом (предусматривалась и замена натуральной оплаты денежной), который ежегодно должен был ссыпаться в государственный запас. Выручка государства от хлебных взносов рассматривалась в качестве источников вознаграждения бывших владельцев за отчуждаемую землю. Ежегодный выкуп составлял с каждой десятины 1/5 часть (как и в деникинских Правилах на 1920 г.) среднего урожая одного из главных хлебов (ржи или пшеницы). Общий размер выкупа равнялся пятикратному среднему урожаю с десятины, в результате чего выкупная операция растягивалась на 25 лет¹⁴.

Кроме того, Управление финансов выступило с предложением, внесенным на обсуждение особой комиссии. Суть его заключалась в выдаче собственникам отчуждаемых земель свидетельств на право получения через 25 лет стоимости трех урожаев (помимо уплаты новыми владельцами земли в виде процентов ежегодно 1/25 от стоимости урожая, или 4% годовых). Стоимость трех урожаев предполагалось считать процентом роста за рассроченные на 25 лет взносы зерна. При этом три урожая предложено было уже исчислять не со всей площади удобной земли, как это установлено приказом для новых владельцев отчуждаемых земель, а лишь с пахотной земли с соответствующим понижением платы за сенокосы и выпасы.

При удостоверенной волостными земельными Советами неплатежеспособности плательщиков или при наличии факта “повреждения их урожая в связи с военными действиями” постановлениями уездных земельных Советов им могла быть предоставлена отсрочка той или иной части причитающихся за первый год взносов. Но при этом отсроченная часть платежа присоединялась к взносам последнего платежного года¹⁵. Им также предоставлялось право “во всякое время досрочно произвести полную оплату стоимости всего или части укрепляемого за ним участка земли взносом хлеба или денежной стоимости его по рыночным местным ценам ко времени уплаты”¹⁶.

Правительству в случае государственной надобности, а также плательщикам по их ходатайствам предоставлялось право заменять годовые хлебные платежи деньгами по рыночной стоимости хлеба к сроку платежа. Порядок сбора хлеба, места и сроки ссыпки, определение необходимого качества ссыпаемого зерна и разрешение вопросов об условиях замены зерна денежными сборами устанавливались инструкциями, издаваемыми начальником Управления финансов по согласению с начальниками Гражданского управления и Управления снабжения¹⁷.

Разверстка между плательщиками (отдельными хозяевами, товариществами и обществами) установленных сборов, взыскание, хранение и сдача их по назначению возлагались на волостные управления, которые должны были работать под наблюдением податной инспекции. В случае невнесения в срок упомянутых сборов состоявшие в пользовании неисправных плательщиков участки, как неукрепленные в собственность, так и укрепленные, передавались распоряжением волостных земельных Советов другим лицам с правом укрепления за ними этих участков¹⁸.

Однако при всей незначительности “выкупного взноса”, равного средней арендной плате довоенного времени, многим крестьянским хо-

¹³ См.: там же. Ст. 6, 7.

¹⁴ См.: *Врангель П.Н.* Записки. Белое дело. Кн. 2. Берлин, 1928. С. 132.

¹⁵ См.: Приказ Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России о земле от 25 мая 1920 г. П. 3. Ст. 4.

¹⁶ Там же. Ст. 5.

¹⁷ См.: там же. Ст. 6, 7.

¹⁸ См.: там же. Ст. 10.

зьяствам в условиях всеобщего разорения были не под силу установленные платежи. К тому же в их правосознании после циркуляров Украинской Центральной Рады и декретов Советской власти прочно утвердилось мнение, что все помещичьи земли переходят к ним в пользование бесплатно. Таким образом, крестьянство, по словам современников, встретило новое законодательство если не враждебно, то и не сочувственно, но врангелевский режим в результате этого потерял свою “основную социальную базу — землевладельцев-помещиков”. “Этим приказом он оттолкнул от себя элементы, которые сражались за восстановление порядка и законности... крестьяне этим приказом куплены не были. Большевики им обещали больше, чем Врангель, и в мужицкие головы не укладывалось, чтобы генерал мог отдавать лучшие земли на более прочных основаниях, чем большевики. Этот приказ вселил в умы представление о власти как о власти ненастоящей, которая сама сомневается, власть она или нет”¹⁹, — писал один из офицеров в своем дневнике.

Не мог встретить горячего сочувствия крестьянства и установленный Правилами поэтапный порядок приобретения прав собственности. Первый этап предусматривал обследование подлежащих отчуждению земель и их межевание по участкам. Участки постановлениями волостных земельных Советов (ВЗС) распределялись между крестьянами и рассматривались как “неукрепленные в собственность”. При несвоевременной уплате сборов они изымались из пользования неисправных плательщиков и передавались другим лицам. Следующий этап наступал после полной выплаты положенного выкупа. Данный период растягивался на 25 лет, но предусматривалась возможность и досрочного выкупа. В течение этого времени пользователь земли считался “пожизненным” арендатором. Только после полного расчета с государством владельцу вместо временных выписок из постановлений ВЗС на право владения выдавались крепостные документы (как говорили крестьяне, “синяя бумага с гербовой печатью”), признававшие “владение землей нерушимым”²⁰.

В целом, по оценкам отечественных и зарубежных исследователей и современников событий тех лет, аграрное законодательство крымской власти, несмотря на стремление “последнего белого диктатора” создать в Новороссии “царство мелких крестьянских фермеров”, было направлено на усиление крупных хозяйств (возможный размер — от 100 до 500 десятин). Высшие размеры для земледельческих участков при раздроблении крупных единиц оказались крайне разнообразными по отдельным волостям. В зависимости от местных хозяйственных условий и размера волостного земельного фонда они “колебались от тридцати до семидесяти и ста, а кое-где и даже ста пятидесяти десятин на хозяйство”²¹.

При составлении предположений о размере участков, неприкосновенно оставляемых их владельцам, волостные земельные Советы в большинстве случаев также остановились на цифре 100-150 десятин. При этом признавалось необходимым учитывать многосемейность владельцев, участие их и членов их семей в Гражданской войне, культурное значение хозяйств и т. п. В результате размеры владений доходили до 400, 500 и даже 600 (по симферопольскому уезду) десятин²². По мнению большинства членов врангелевского правительства, только такие “плантации” могли быть наиболее платежеспособными и устойчивыми к рыночной конъюнктуре. Мелкие хозяйства при этом автоматически обрекались на разорение и продажу “новым помещикам”.

Таким образом, земельное законодательство генерала Врангеля отрицало идею общинного наделения и “даровую раздачу” земли. По словам Главкома, оно не предусматривало обеспечения землей всех желающих. «Сделать земельными собственниками и сельскими хозяевами весь пролетариат, хотя бы деревенский... не представлялось возможным. Осуществление “всероссийского земельного передела для уравнивания землепользования распоряжением закона и власти” он считал нереальной задачей, так как для этого “потребовалось бы принудительное расселение и переселение широких масс земледельческого населения с севера на юг и с запада на восток”»²³.

¹⁹ См.: *Илларионов И.Д.* К земельному вопросу // *Двуглавый орел*. 1921. Вып. 6. С. 18.

²⁰ Приказ Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России о земле от 25 мая 1920 г. Ст. 9, 10.

²¹ *Врангель П.Н.* Записки. Кн. 2. Белое дело. Летопись белой борьбы. Берлин, 1928. С. 126.

²² См.: там же.

²³ Там же. С. 128.

Такая позиция “правительственной” власти дистанционировала ее от основной массы населения Крыма и Северной Таврии и лишала врангелевский режим поддержки крестьянства. Это, в свою очередь, делало попытки сохранения белой государственности в данном регионе бесперспективными.

Следует отметить, что государственная власть понимала: принятие “хороших” законов не гарантировало успешного проведения земельной реформы. Для их реализации на местах необходимо было создать “низовой” административный аппарат учреждений УЗиЗ и соответствующие органы самоуправления. Деникинскому правительству, несмотря на подготовленный проект Временного положения о местных учреждениях Управления земледелия и землеустройства, так и не удалось претворить его в жизнь, что, по мнению многих членов Особого совещания, явилось одной из причин неудачи земельной реформы²⁴. Правительство Юга России (ПЮР) исправило ошибку своего предшественника, создав для регулирования поземельных отношений на местах волостные земельные Советы.

В компетенцию волостных Советов согласно Временному положению о земельных учреждениях входили “регулирование состояния сельского хозяйства” своей волости, разрешение земельных споров, производство отчуждения по каким-либо причинам еще не разделенных частновладельческих земель, обеспечение сбора выкупных платежей. Но главной задачей являлись выбор хозяев, за которыми закреплялась земля, и определение максимального размера укрепляемых в собственность участков²⁵.

В отличие от деникинских местных структур УЗиЗ, представлявших низовую часть бюрократической иерархии гражданской администрации, врангелевские земельные Советы избирались населением и им контролировались. При этом в выборах волостного Совета принимали участие как крестьяне (волостные старосты и по одному выборному от 10 дворов), так и лица некрестьянского сословия (представители церковных приходов, городов, учебных заведений, кооперативов — по одному от каждого учреждения), имевшие земли в

данной волости. Они составляли волостной сход, который избирал Совет в составе пятидесяти человек сроком на один год. Чиновники УЗиЗ могли лишь приглашаться на заседания Совета без права голоса²⁶.

Уездные земельные Советы (УЗС) под председательством уездного посредника по земельным делам формировались из председателя уездной земской управы, мирового судьи, представителя от ведомства финансов и избираемых волостными земельными сходами представителей от волостей в числе не менее четырех. Если волостные земельные Советы должны были состоять исключительно из выборных от местного населения лиц, то УЗС формировались из них не более чем наполовину²⁷.

Таким образом, волостные и уездные земельные Советы призваны были на демократической основе привлечь все сельское население к регулированию поземельных отношений. Все вопросы землепользования, как-то: обследование участков, установление их норм, определение прав земледельцев на укрепление за ними земли, их распределение, отвод участков, возвращение неправильно захваченных земель законным их собственникам и т.д., — должны были решаться этими учреждениями самостоятельно и «окончательно».

Вместе с тем они не освобождались от бюрократической опеки местной администрации. Так, утверждение предельного размера владения сельскохозяйственными угодьями являлось прерогативой “высшей правительственной власти”, равно как и оценка отчуждаемой земли. Устанавливаемые волостными Советами нормы частновладельческих и надельных земель, порядок их выкупа и отчуждения подлежали сначала утверждению уездными земельными Советами, действовавшими под председательством чиновника УЗиЗ — уездного посредника по земельным делам. Затем они поступали на рассмотрение губернского посредника и в конечном итоге — в УЗиЗ²⁸. Это значительно снижало привлекательность зе-

²⁴ См.: Сельская жизнь (Ростов н/Д). 1919. 13 дек.

²⁵ См.: Приказ Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России о земле от 25 мая 1920 г. С. 7, 9, 10.

²⁶ См.: там же.

²⁷ См.: там же.

²⁸ См.: Приказ Главнокомандующего ВСЮР о земле от 25 мая 1920 г. Ст. 2, 4, 6, 10, 14, 18; Временное положение о земельных учреждениях. Ст. 9, 12.

мельного законодательства в глазах крестьян, затрудняло его практическую реализацию и не решало проблемы создания устойчивой структуры власти на местах.

Таким образом, аграрное законодательство в Крыму, направленное на проведение “левой” земельной политики “правыми руками”, как и в деникинский период, не устраняло администрирования, бюрократической волокиты и не предоставляло волостным и уездным земельным Советам функций настоящей власти на региональном уровне. “В целях сохранения должного влияния правительственной власти на ход дела постановления уездных земельных советов могли быть отменяемы высшею губернской властью... в случае нарушения... интересов общественных и государственных”²⁹.

Проведение земельной реформы и успешная реализация населением принятых нормативных актов о земле требовали, по мнению председателя правительства А.В. Кривошеина, дальнейшего развития организации управления и самоуправления на местах. По его словам, “создание и укрепление целого класса мелких собственников... по земельному приказу 25 мая 1920 года... широко поставило вопрос о децентрализации земского управления”³⁰. В этой связи к началу июля 1920 г. комиссией под председательством начальника УЗиЗ было окончательно разработано Временное положение о волостных земских учреждениях, введенное в действие Приказом Правителя и Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России № 94 от 15 июля этого же года³¹.

Согласно Временному положению гласные волостных земских собраний должны были избираться сельскими избирательными сходами, составляемыми из лиц, достигших 25-летнего возраста. В сходе имели право принимать участие как домохозяева-крестьяне, имевшие собственную наделную или иную землю и ведущие самостоятельное полевое или приусадебное хозяйство, так и все другие, приписавшиеся по собственному выбору к ближайшему сельскому сходу. Такими лицами могли быть землевла-

дельцы-помещики, настоятели православных церквей, представители религиозных обществ всех исповеданий, если только церкви и общества владели землей в пределах волости, арендаторы имений, лица, имевшие торгово-промышленное либо фабрично-заводское предприятие и прожившие в пределах волости не менее трех лет. В этот круг лиц также входили представители казенных и общественных учреждений, торговых и промышленных обществ и товариществ по одному от каждого, если эти учреждения, общества и товарищества владели в пределах волости недвижимой собственностью³².

Число гласных на каждую волость определялось начальником уезда и утверждалось губернатором с таким расчетом, чтобы на каждый избирательный сельский сход, имевший не менее 200 избирателей, по возможности приходился хотя бы один гласный, но чтобы общее число гласных в волости составляло не менее 20 и не более 40 человек. Избирательные сходы, содержавшие менее 200 избирателей, самостоятельных выборов не проводили, а присоединялись к соседнему избирательному сходу³³. Таким образом, к участию в сельских избирательных сходах допускались только лица, имевшие прямое отношение к земле.

Волостные гласные на первом же своем собрании должны были избрать из своей среды председателя и волостную земскую управу в составе не менее трех членов. По желанию собрания должности председателя волостного земского собрания и волостной земской управы могли быть совмещены³⁴. На волостных земских собраниях кроме управы избирались еще и волостные земельные советы (состав и порядок их действия определялся Временным положением о земельных учреждениях от 25 мая 1920 г.), а также по одному представителю от волости в уездный земельный Совет. Таким образом, дело землеустройства в волости всецело переходило в ведение местного земства.

Уездное земство принимало участие в земельных делах через председателя уездной земской управы, который включался в состав уездного земельного Совета. Уездные земские собрания создавались из гласных, избираемых

²⁹ Там же. Ст. 14.

³⁰ Великая Россия (Севастополь). 1920. 20 июля.

³¹ См.: Симферопольский вестник. 1920. 20 июля.

³² См.: Временное положение о волостных земских учреждениях. Ст. 10.

³³ См.: там же. Ст. 9.

³⁴ См.: там же. Ст. 21, 22.

волостными земскими собраниями: по два от каждого собрания — в уездах с числом волостей не выше 15 и по одному — в прочих уездах. В них также по особому расписанию входили гласные от уездных городов по выбору городских дум³⁵.

Помимо этого в состав уездного земского собрания входили все члены уездной земской управы, по одному представителю от каждой волостной земской управы, городские головы городов, не выделенных в особые земские единицы. В работе земского собрания принимали также участие по одному делегату от православной церкви и от неправославных исповеданий, от управления земледелия и землеустройства в случаях, когда у означенных учреждений имелась в пределах уезда недвижимость. Уездные земские собрания избирали из своей среды председателя собрания и председателя и членов уездной земской управы в количестве, определяемом самим земским собранием³⁶.

Таким образом, местное управление, как тогда говорили, «земское дело», по замыслу законодателя, должно было полностью вестись волостными и уездными земскими собраниями, которым вручались общая распорядительная власть и надзор за исполнительными органами. Волостные же и уездные земские управы призваны были стать исполнительными земскими органами, на обязанности которых лежала «подготовка к слушанию земскими собраниями подлежащих их рассмотрению дел и финансовых смет, непосредственное заведование всем земским хозяйством и ответственное исполнение всех распоряжений и постановлений земских собраний»³⁷.

Так как с введением волостных земских управ к ним переходили все функции прежнего волостного правления, то председатели волостных земских управ наделялись правами волостных старшин. В связи с этим словесные волостные правления, действовавшие согласно Общему положению о крестьянах 1861 г., подлежали упразднению по мере

образования новых учреждений по закону от 15 июля 1920 г.³⁸

В дополнение к Земскому положению 1892 г. полномочия между волостным и уездным земствами распределялись следующим образом. Волостному земству принадлежали: заведование всеми земскими денежными и натуральными сборами и повинностями по снабжению войск и населения продовольствием и фуражом по требованию военных и гражданских властей; раскладка всякого рода натуральных повинностей, хлебных и денежных, и сборов за землю по приказу от 25 мая 1920 г. Волостному земству вменялось также в обязанность разрешение через волостные земельные советы вопросов землепользования и организации содержания государственной стражи³⁹.

Окончательно и в новой редакции Положение об уездном земстве (как и дополнения к Положению о волостном земстве) было введено в действие Приказом Правительства и Главкома ВСЮР от 12 октября 1920 г., однако они не были применены на практике — не успели. Вопрос о губернском земстве так и не был решен ввиду кратковременности существования режима⁴⁰.

В компетенцию уездного земства входили наблюдение за выполнением земских повинностей волостными земствами, содержание земских зданий и сооружений, определение доли участия волостей в содержании уездных земских предприятий, а также в образовании и использовании капиталов, имевших общественное значение. Кроме того, они должны были заниматься раскладкой между волостями общегосударственных сборов, разверстка которых возлагалась на земские учреждения. В их функции также входили распределение между волостями поступавших на волостные земские потребности ассигнований, сборов и сумм, отдавание указаний волостным земствам по делам общеуездного значения, рассмотрение и утверждение волостных земских оценок

³⁵ См.: там же. Ст. 25.

³⁶ См.: Временное положение об уездных земских учреждениях. Ст. 9.

³⁷ Там же.

³⁸ См.: Временное положение о волостных земских учреждениях. Ст. 4; Временное положение об уездных земских учреждениях. Ст. 1, 14, 20.

³⁹ См.: Временное положение о волостных земских учреждениях. П. 2, 5, 12. ст. 3.

⁴⁰ См.: *Врангель П.Н.* Записки. Кн. 2. Белое дело. Летопись белой борьбы. Берлин, 1928. С. 145.

по земельным наделам, переложение натуральных повинностей в денежные⁴¹.

Формально земствам в их деятельности предоставлялась полная самостоятельность. Однако все постановления волостных и уездных собраний, касавшиеся вопросов отчуждения и залога недвижимых имуществ, займов, поручительств и гарантий со стороны земств, заключения договоров с частными лицами-предпринимателями относительно устройства и эксплуатации ими земских сооружений или предприятий общего пользования, требовали утверждения властью губернаторов. Это значительно ограничивало хозяйственную инициативу и самостоятельность земств.

Кроме того, законодательство предусматривало практически неограниченную власть над земствами: в волости — начальника уезда, в уезде — губернатора, которые имели право приостанавливать любое решение земских собраний не только в случае нарушения ими своей компетенции, но также если им казалось, что то или иное решение земств не соответствует “общим задачам борьбы за восстановление государственности”. В зависимости от причины приостановления какого-либо постановления вопрос окончательно разрешался: в отношении волостного земства — председателем съезда мировых судей или общим присутствием уездного управления УЗиЗ, в отношении уездного — окружным судом по административному отделению или “высшей центральной правительственной властью”⁴².

Несмотря на кажущиеся “радикальность” и “своевременность” аграрного законодательства, в результате которого, как писалось в газетах, “в России уничтожается крупное землевладение, и Россия превращается в страну мелких земельных собственников”, его реализация продвигалась с большим трудом⁴³. Поэтому в развитие основного закона о земле государственной властью с целью привлечения крестьянства на свою сторону дополнительно был принят ряд подзаконных норма-

тивных актов, направленных на облегчение приобретения земель мелкими собственниками.

26 июня 1920 г. был издан Приказ Главкома ВСЮР № 3367, известный в народе как “приказ о скопщине”⁴⁴. В условиях разорения крестьянских хозяйств он значительно облегчал арендные и выкупные платежи. Взносы за выкуп по новому положению вносились только с засеянной десятины, а не с десятины вообще, как предполагалось ранее. Взносы или денежные платежи исчислялись также из зерна, которое было фактически собрано на данном участке, а не из 1/5 урожая за последние десять лет, как гласил Приказ о земле от 25 мая 1920 г.⁴⁵

Приказом по Общему управлению от 10 мая 1920 г. № 17 “категорически запрещались всякие реквизиции... у населения”. Военские начальники обязывались все вопросы по обеспечению своих частей решать только через “сельскую гражданскую администрацию” и “немедленно уплачивать владельцам и администрации... деньгами или чеками на Государственное казначейство... по ценам, объявленным в приказах”⁴⁶.

Приказом от 3 октября 1920 г. № 162 подтверждалась неотчуждаемость земель, приобретенных при содействии Крестьянского банка⁴⁷. Наконец, с целью укрепления армии Приказом от 21 августа 1920 г. № 123 права на получение земли лишались дезертиры. Их участки по решению земельных Советов должны были передаваться другим владельцам⁴⁸.

В результате такой законодательной деятельности, по словам П.Н. Милюкова, крымская государственная власть значительно отошла от антикрестьянской политики своих предшественников, открыто признала необходимость радикального разрешения аграрного вопроса, не дожидаясь созыва Учредительного собрания. Однако оно уже не имело той территории, населения и армии, которые могли

⁴¹ См.: Временное положение об уездных земских учреждениях. Ст. 1, 15.

⁴² Временное положение о волостных земских учреждениях. Ст. 31, 34-36; Временное положение об уездных земских учреждениях. Ст. 33, 35-39.

⁴³ См.: Крестьянский путь (Симферополь). 1920. 11 авг.

⁴⁴ См.: там же. 1920. 4 июля.

⁴⁵ См.: Врангель П.Н. Воспоминания. Белое дело. Кн. 1. Т. 11. С. 255.

⁴⁶ Голос фронта (Мелитополь). 1920. 24 июня.

⁴⁷ См.: Крестьянский путь (Симферополь). 1920. 6 окт.

⁴⁸ См.: там же. 5 сент.

бы обеспечить политический и военный успех режима⁴⁹.

В целом, несмотря на значительный шаг вперед в законодательстве по разрешению вопросов землевладения и землепользования, аграрная реформа “белого” Крыма оказалась несостоятельной и не смогла создать местному режиму массовой социальной опоры на селе. Законодатель по-прежнему вынужден был лавировать между принципом “незыблемости” частной собственности и притязаниями крестьянства на частновладельческие земли, оставляя основную массу сельского населения в течение 25 лет на положении аренда-

торов. К тому же законодатель стремился обеспечить столыпинский путь развития российской деревни с опорой на сильные и частично средние хозяйства, обрекая значительную часть крестьянства на разорение.

Кроме того, большинство южнорусского крестьянства приняло “основной закон о земле” более чем прохладно, потому что переход частновладельческих земель к новым собственникам планировался за выкуп, выплата которого была под силу далеко не всем хозяевам. При этом крестьяне прекрасно знали, что Советская власть давала им землю совершенно бесплатно. Наконец, у последнего белого диктатора и его правительства уже просто не оставалось ни сил, ни времени для проведения реформы.

⁴⁹ См.: Милуков П.Н. Воспоминания. Т. 2. Нью-Йорк, 1955. С. 240.

LAND LAWS OF GENERAL WRANGEL

© 2018 V. G. Medvedev

Togliatti state University

E-mail: medved.valentin@rambler.ru

Received 19.06.2017

This article analyzes the agrarian legislation of General Wrangel during the civil war in Russia. The author comes to the conclusion that, although some progress has been made in legislation on regulation of land relations and new approaches of the Crimean government in reforming the system of land tenure and land use, in General, the land law of General Wrangel, as the law of Admiral Kolchak and of General Denikin, not in the best interests of the majority of peasants. The last white dictator involved the transfer of landed estates to the peasants for redemption on the basis of the Stolypin reforms, while the Soviet government provided them with land for free. In addition, the Crimean government no longer had neither the strength nor the time for successful implementation of its agrarian legislation.

Key words: law, land, government, laws, peasants, Zemstvo administration, reform, legislation, rules.