

ВВЕДЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ЗЕМСКИХ НАЧАЛЬНИКОВ В ОРЕНБУРГСКОЙ ГУБЕРНИИ

Институт земских начальников, как особый тип местных органов управления, был введен в процессе реформ Александра III и явился важным этапом в становлении структур управления на местном уровне. Причиной введения института земских начальников являлась необходимость наведения порядка в деревне, что привело к многообразию проектов по упорядочению крестьянской жизни. Практически все они сводились к необходимости установления административного контроля за крестьянским населением. Дворянство с восторгом приняло новый закон, о чем свидетельствовали адреса, направленные Александру III дворянскими собраниями различных губерний России. Неудивительно, ведь это было возвращением данному сословию прежнего положения, а также было средством улучшения материального положения за счет государственной службы. Сословные интересы дворянства и государственные интересы правительства на этом этапе полностью совпадали. В Оренбургской губернии первоначально на казачьей территории институт земских участковых начальников не вводился, но 19 февраля 1894 года, после длительного обсуждения, Главное управление казачьих войск распорядилось распространить действие закона о земских начальниках и на войсковые земли. В Уфимской губернии разделение на участки потребовало скорейшего решения вопроса о межевании башкирских земель. Закон 1890 года признавал «земское дело делом государственным», а земские учреждения – государственными и подчинил их в судебном отношении правилам, установленным для ведения дел казенными учреждениями.

Анализируя законодательные акты, необходимо отметить, что закон о земских начальниках не был исключительно дворянским и «ограниченным». Безусловно, предпочтение в занятии должности отдавалось лицам дворянского происхождения, но назвать закон «сословно ограниченным» нельзя, скорее он был «сословно предпочтительным», а это не одно и то же. Следует отметить также, что расширение власти и контроля деятельности волостных старшин и писарей, сельских старост, действительно было вызвано необходимостью.

По сравнению с проектом в закон был внесен ряд изменений преимущественно редакционного характера. Несмотря на установление образовательного ценза, закон предусматривал возможность назначения на должность земского начальника и лиц, не имевших среднего образования. Земский отдел МВД, 1291 фонда РГИА, содержит сведения, согласно которым можно сделать вывод о том, что число лиц, занимавших должность земского начальника и имевших высшее и среднее образование, было никак не меньше тех, кто окончил лишь юнкерские училища, что говорит о довольно высоком уровне образованности среди этих чиновников.

Закон 1889 года был призван создать учреждения, возвращавшие дворянству значительную долю его прежней вотчинно-полицейской власти. Несомненно, закон о земских начальниках имел достаточно серьезные недостатки и был далек от идеала. Два десятилетия пореформенного развития выявили ряд негативных моментов в жизни русского села. Это слабость должностных лиц сельского самоуправления и недостаточно эффективная деятельность волостных судов, а также рост деревенской преступности. Таким образом, элементы административного контроля, что нес в себе данный закон, были важны. Необходимо также заметить, что и сама форма попечительства вполне соответствовала традиционным установкам крестьянского патернализма.

Таким образом, введение органа опеки над сельским самоуправлением соответствовало объективным потребностям российской деревни конца XIX – начала XX вв.

Ключевые слова: земский начальник, местное самоуправление, Оренбургская губерния, губернское по земским делам присутствие.

Разработку и принятие закона о земских начальниках подготовили несколько факторов: мировой сельскохозяйственный кризис, связанный с понижением цен на зерно; быстрый прирост населения и, соответственно, крестьянское малоземелье и сильное социальное расслоение деревни, ее обнищание; очевидная невозможность волостных старшин и сельских старост быть проводниками правительственной политики и, в целом, слабость местного самоуправления. Ввиду вышеизложенных причин объективного характера институт земских начальников был призван

усилить начальственный надзор за крестьянами, снизить накал социальных противоречий в деревне, централизовать и упорядочить деятельность органов местного самоуправления.

Однако правительство волновало не только это, но и те буржуазные по своему характеру преобразования административно-судебного аппарата империи, которые отняли у дворян непосредственную власть над крестьянами.

Дворянство с восторгом приняло новый закон, о чем свидетельствовали адреса, направленные Александру III дворянскими собраниями

различных губерний России в связи с опубликованием «Положения о земских начальниках» в 1889-1890 гг. В адресе Дворянского собрания Уфимской губернии императору выражались чувства «сердечной преданности и благодарности за все те дарованные права и милости дворянству, которые его поставили во главу остальных сословий», за все льготы и милости, которые «возвысили нравственный и экономический уровень русского дворянства, указав ему руководить народом» [1]. Во всех посланиях Александру III звучала надежда, что правительство будет следовать по пути «укрепления исторических начал русского государства», и, что «тяжелые годы испытаний», выпавшие на долю российского дворянства, когда «росли его нужды, редели ряды его, росло число недругов, государственное значение его было забыто; само оно, оставаясь одиноким, начинало утрачивать веру в свои силы», миновали.

Таким образом, дворянство оценило создание нового института в системе местного управления как возвращение ему прежнего влияния, а также как средство улучшить свое материальное положение за счет государственной службы. Сословные интересы дворянства и государственные интересы правительства на этом этапе полностью совпадали.

Закон 12 июля 1889 года вводился в действие на всей территории России.

В Оренбургской и Уфимской губерниях введение «Положения о земских начальниках» предполагалось 1 октября 1889 года, однако сделано это было только 1 октября 1894 года. В очередной раз при проведении реформы правительство должно было решить проблемы обособленности казачьей территории и особенностей землевладения и землепользования башкир.

В Оренбургской губернии первоначально на казачьей территории институт земских участковых начальников не вводился, но 19 февраля 1894 года, после длительного обсуждения, Главное управление казачьих войск распорядилось распространить действие закона о земских начальниках и на войсковые земли. В Уфимской губернии разделение на участки потребовало скорейшего решения вопроса о межевании башкирских земель.

Как было отмечено выше, отсутствие единства в местном управлении рассматривалось как

недостаток не только представителями либерального лагеря, но и выразителями интересов консервативных кругов. Задача обеспечения такого единства решалась путем принятия в 1889 году «Положения о земских начальниках» и одновременным пересмотром и введением в действие нового «Положения о губернских и уездных земских учреждениях». Закон 1890 года признавал «земское дело делом государственным», а земские учреждения – государственными и подчинил их в судебном отношении правилам, установленным для ведения дел казенными учреждениями. Важнейшим звеном, которое должно было, по плану законодателя, соединить правительственные структуры и земства, становилось учреждаемое губернское по земским делам присутствие. Оно находилось под председательством губернатора и состояло из губернского предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, прокурора окружного суда, председателя губернской земской управы и одного члена от губернского земского собрания, избираемого собранием из состава управы или гласных. Закон вменял в обязанность присутствия обсуждать юридическую обоснованность постановлений и распоряжений земских управ, а также решение других дел, связанных с земством (прежде всего, определение ответственности земских должностных лиц и служащих). Решения присутствия выносились большинством голосов, но голос председательствующего в нем губернатора являлся решающим. Если принятое большинством голосов решение присутствия не устраивало губернатора, ему предоставлялось право приостановить его исполнение. В такой ситуации губернатор должен был безотлагательно представить дело на рассмотрение министра внутренних дел, который либо предлагал губернатору привести решение присутствия в исполнение, либо входил в Сенат с представлением о его отмене.

Фактически губернское по земским делам присутствие стало органом административного надзора за земскими учреждениями.

Рассмотрим закон о земских начальниках в том виде, какой он приобрел после «Высочайшего утверждения» 12 июля 1889 года.

Закон имел 4 раздела, а именно:

1. Положение о Земских участковых начальниках.

2. Правила об устройстве судебной части в местностях, в которых введено означенное положение.

3. Временные правила о Волостном суде в тех местностях, в которых введено означенное положение.

4. Правила о порядке приведения в действие Положения о Земских участковых начальниках [2].

Рассматривая первый раздел закона, необходимо уделить внимание основополагающим статьям.

На должность Земского участкового начальника могли быть назначены, во-первых, лица, прослужившие в губернии не менее 3-х лет в должности предводителя дворянства; во-вторых, местные потомственные дворяне, не моложе 25 лет и окончившие курс в одном из высших учебных заведений Империи или же прослужившие в губернии не менее трех лет на одной из следующих должностей: мирового посредника, судьи, непрямого члена присутствия по крестьянским делам, а также владеющие землей или другим недвижимым имуществом, оцененным для взимания земских сборов не ниже 7500 рублей.

Однако закон предусматривал в случае отсутствия кандидатур, соответствующих перечисленным требованиям, возможность занятия должности земского начальника местными потомственными дворянами (25 лет), окончившими курс в среднем учебном заведении и обладающие имуществом на сумму не менее 15 тысяч рублей, а также лицами, не владевшими землей, но сохранившими свою усадьбу.

На каждую вакантную должность земского начальника, согласно статье 13, губернатор, с учетом мнения предводителей дворянства, избирает по одному кандидату из списка соответствующего уезда, а в случае невозможности пополнить все требуемое число кандидатов из внесенных в список лиц, производит выбор кандидатов из списков других уездов той же губернии. Кандидаты избирались губернатором.

Министр внутренних дел утверждает в должности кандидатов из числа избранных губернатором, если они соответствовали требованиям закона. Если министр не считал возможным утвердить кого-либо из названных

кандидатов, то предлагал губернатору избрать другое лицо [2, с. 512].

Заслуживает внимания статья 15, которая опровергает распространенное в литературе мнение о «сословной ограниченности» закона: «...Когда за недостатком лиц, согласно ст. 6 - 10, оказывается невозможность следовать порядку ст. 13-14 – Министру внутренних дел предоставляется назначать на остающиеся при этом незамещенными должности земских начальников – лиц, хотя и не принадлежащих к числу упомянутых дворян, но окончивших курс в одном из высших или средних учебных заведений Империи или выдержавшие соответствующие испытания. При этом соблюдаются ограничения, установленные в ст. 10 настоящего положения...».

Ограничения статьи десятой касались исключительно всех. На должность земского начальника не могли быть назначены:

1. Состоявшие под следствием или судом за преступления или проступки, равно как подвергшиеся по судебным приговорам за противозаконные деяния, заключению в тюрьме или более строгому наказанию, а также те, которые привлекались и не были оправданы судебными приговорами.

2. Исключенные из службы или из дворянских собраний, по приговору суда.

3. Обвиненные несостоятельными должниками.

4. Состоявшие под опекой за расточительство [2, с. 514].

Содержание указанной статьи говорит о том, что закон о земских начальниках не был исключительно дворянским и «ограниченным». Безусловно, предпочтение в занятии должности отдавалось лицам дворянского происхождения, но назвать закон «сословно ограниченным» нельзя, скорее он был «сословно предпочтительным», а это не одно и то же.

Земским начальникам, согласно статье 23, принадлежал надзор за крестьянским общественным управлением, производство ревизий, как по непосредственному усмотрению, так и по поручению губернатора или губернского присутствия.

Жалобы на должностных лиц волостного и сельского управления разрешались земским начальником собственной властью (ст. 28). Зем-

ский начальник имел право удалять от должности неблагонадежных волостных старшин и сельских писарей (ст. 29).

Если земский начальник удостоверится, что приговор волостного и сельского схода противоречит закону, либо наносит ущерб сельскому обществу, либо нарушает законные права отдельных его членов, то он, остановив исполнение приговора, предоставлял его со своим заключением на рассмотрение уездного съезда (ст. 31) [2, с. 512].

Эти статьи также представлялись подавляющим большинством историков как еще одна реакционная мера, ограничивавшая крестьянское самоуправление. Между тем расширение власти и контроля над деятельностью волостных старшин и писарей, сельских старост, действительно было вызвано необходимостью.

Закон устанавливал пределы власти земских участковых начальников. Земский начальник, как указывает статья 58, обязан был устранить себя от разбирательства как административного, так и судебного в следующих случаях:

- когда он сам, жена его, родственники без ограничения степеней, а также, если усыновленные им имели участие в деле;
- когда он состоял опекуном одного из тяжущихся, либо управлял его делами;
- когда тяжущийся заведовал его делами или именем;
- когда он или жена его состояли по закону ближайшими наследниками одного из тяжущихся или имели одну с ним тяжбу.

Во всех этих случаях дело передавалось для рассмотрения тому должностному лицу, которое заменяло земского начальника, т.е. обязанности его исполнялись другим земским начальником или одним из состоявших при съезде кандидатов на должность по очередному списку [2, с. 516].

Из вышеизложенного видно, что использование должностного положения в личных интересах по закону было исключено, а согласно статье 53, денежные взыскания также не шли в «карман» земским начальникам.

Бесспорно, что любой нечистый на руку чиновник найдет возможность незаконно заработать, но от этого не застрахован никто и убеждение в том, что окажись на месте

земского начальника лицо, избранное общим голосованием или же просто не дворянского происхождения, а из крестьянской бедноты (другая крайность), то этот человек проявит себя наилучшим образом. Несомненно, что это заблуждение имело место в трудах советских историков и было, безусловно, навязано идеологической установкой.

Практика телесных наказаний и то, что центральное место в назначении последних приписывалось земским начальникам, весьма негативно оценивалось в советской историографии: «...Эти законы открыли для земских начальников самое широкое поле для насилия над крестьянином...» [3].

Хочется заметить, что крестьянин, в общем, не был лицом, над которым можно было всячески издеваться. Современник событий сообщал о крестьянах с. Дедово: «... Дедовский крестьянин... умеет держать себя с большим достоинством, и запугать его едва ли можно кому-нибудь и повыше станového. При малейшем поползновении к унижению его человеческого достоинства со стороны власти он заявляет свой протест с такой энергией, что поневоле придется отказаться, кому бы то ни было от дальнейших покушений в этом роде» [4]. Подобные характеристики не единичны.

Возвращаясь к практике телесных наказаний, хочется задать вопрос: какие цели преследовал конкретно взятый земский начальник, приговаривая к телесному наказанию? Моральное удовлетворение? А может быть он, исходя из воображаемого образа советских историков, присуждал крестьянина к телесному наказанию, исходя из классовой ненависти?

Все это представляется нелогичным. Безусловно, имели место отдельные факты, но они не отражали общей картины. Любой здравомыслящий человек, конечно, заменил бы (по закону) совершенно бесполезное (с материальной и общественно значимой точки зрения) наказание на более разумное (см. ст. 40-41).

Необходимо также добавить, что надзор за всеми волостными судами земского участка возлагался на местного земского начальника (ст. 13), который был обязан не менее двух раз в год производить ревизию каждого из состоящих в его участке волостных судов. Следовательно, какое-либо пристальное внимание земского

начальника к какому-то отдельному решению волостного суда было практически невозможно, так как разобщенность селений, иногда на довольно значительные расстояния от центра, мешало быстрым и частым сношениям, отчего затруднялось своевременное отправление дел.

В контексте рассмотрения закона о земских участковых начальниках, необходимо отметить, что в закон был внесен ряд изменений, по сравнению с проектом, преимущественно редакционного характера. Несмотря на установление образовательного ценза, закон предусматривал возможность назначения на должность земского начальника и лиц, не имевших среднего образования. Согласно статье 7 закона, на эту должность, как указывалось выше, могло быть назначено лицо, имевшее чин коллежского регистратора, хотя бы оно и обладало, как говорится, «незаконченным домашним образованием».

Это, несомненно, был негативный момент и, конечно, критика здесь вполне оправдана. Очень остроумны высказывания по этому поводу публициста и редактора газеты «Голос» В.А. Бильбасова: «На должность земского начальника могут назначаться местные дворяне, не окончившие курс уездного училища или равного ему по правам учебного заведения, но знающие, однако, считать до трехсот и удостоились производства, хотя бы при отставке, в классный чин коллежского регистратора...». [5]

Между тем, по данным Земского отдела Министерства внутренних дел, составленным в 1903 году по 10 губерниям – Витебской, Владимирской, Вологодской, Воронежской, Костромской, Новгородской, Полтавской, Самарской, Тульской и Херсонской, при наличии 584 Земских начальников, 124 из них окончили юнкерские училища (для поступления в эти училища не требовалось окончание среднего учебного заведения), а остальные 460 человек, имели соответственно высшее и среднее образование [5, с.398].

В Оренбургской Губернии, согласно ревизии земских участков 1909 – 1911гг., из 31 человека, находившихся на должности земского начальника, у 16 было высшее образование, остальные окончили юнкерские училища [6].

Сопоставляя вышеизложенные факты, можно сделать вывод о том, что число лиц, занимавших должность земского начальника и имевших высшее и среднее образование, было никак не меньше тех, кто окончил лишь юнкерские училища, что говорит о довольно высоком уровне образованности среди этих чиновников.

Особенно возростала роль земского начальника по сравнению с мировыми посредниками в отношении волостных судов. Если по Положению 19 февраля 1861 года волостной суд обладал самостоятельностью по отношению к представителям административной власти, то теперь он целиком зависел от земского начальника. Если ранее решения волостного суда являлись окончательными, то по утвержденному Положению 1889 года эти решения могли быть обжалованы земским начальником. При этом последний либо разрешал эти жалобы сам, либо в случаях, когда приговор предусматривал более серьезное наказание, передавал их на рассмотрение уездного съезда. Судебная власть земских начальников распространялась не только на крестьянское население, но косвенно и на городское, так как съезд земских начальников рассматривал решения городских судов.

Закон 1889 года был призван создать учреждения, возвращавшие дворянству значительную долю его прежней вотчинно-полицейской власти. Несомненно, закон о земских начальниках имел достаточно серьезные недостатки и был далек от идеала. Два десятилетия пореформенного развития выявили ряд негативных моментов в жизни русского села. Это слабость должностных лиц сельского самоуправления и недостаточно эффективная деятельность волостных судов, а также рост деревенской преступности. Таким образом, элементы административного контроля, что нес в себе данный закон, были важны. Необходимо также заметить, что и сама форма попечительства вполне соответствовала традиционным установкам крестьянского патернализма.

Таким образом, введение органа опеки над сельским самоуправлением соответствовало объективным потребностям российской деревни конца XIX – начала XX вв.

27.02.2015

Список литературы:

1. Беседовская, А.В. Система местного самоуправления на Южном Урале в период модернизации Российского общества (вторая половина XIX в. начало XX в.): дис. ... канд. ист. наук. – Оренбург, 2004. – С. 135.

2. ПСЗРИ. Собр. 3. – Т. IX. № 6196. – С. 508-516.
3. История СССР. Т. 2. Период капитализма. – М., 1965. – С. 220.
4. Малмецкий, в. Село Исаево // Оренбургские епархиальные ведомости. – 1873. № 3. – С. 118.
5. Зайончковский, П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. – М., 1970. – С. 397.
6. РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. Д. 30. Л. 2 об. – 5.
7. Гурьянов, М.М. Институт земских начальников в конце XIX начале XX вв. и его региональные особенности: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Гурьянов Михаил Михайлович; [Место защиты: Нижегород. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского]. Киров, 2007. 202 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-12/2379.
8. Бузанова, Н. А. Земские начальники Тамбовской губернии: 1889 – 1917 гг: дис.... канд.ист. наук: 07.00.02. Тамбов, 2005. 212 с.
9. Башкирева, Н.В. Земские участковые начальники Воронежской губернии; состав, функции, деятельность (1889– 1917 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2010.
10. Феоктистов, Е.М. За кулисами политики и литературы 1848 — 1896. Голоса истории. М.: Новости, 1991. 464 с.

Сведения об авторе:

Попов Виталий Борисович, преподаватель кафедры истории Оренбургского государственного университета,
кандидат исторических наук

460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 20914, тел. (3532) 372571, e-mail: Vita.-80@mail.ru