

61 12-7/485

КУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

Мироненко Константин Александрович

ЗЕМСКИЕ НАЧАЛЬНИКИ ЦЕНТРАЛЬНОГО ЧЕРНОЗЕМЬЯ  
В СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВСЕДНЕВНОСТИ  
КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВВ.

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата исторических наук

Научный руководитель:

доктор исторических наук, профессор Третьяков А.В.

Курск 2012

## План

|  |               |
|--|---------------|
| <b>Введение.....</b>   | <b>3–15</b>   |
| <b>Глава I. Предпосылки зарождения и становления института земских начальников в России в конце XIX – начале XX вв. ....</b> | <b>16–68</b>  |
| 1.1. Административно-экономическое положение сельской община в 60–70-х гг. XIX в. ....                                       | 16            |
| 1.2. Разработка и принятие закона о земских начальниках.....   | 27            |
| 1.3. Правовой статус, социально-классовый состав и облик земских начальников.....  | 43            |
| <b>Глава II. Особенности деятельности земских участковых начальников в Центрально-Черноземном регионе .....</b>              | <b>69–166</b> |
| 2.1. Административная деятельность земских начальников .....   | 69            |
| 2.2. Судебная практика в работе земских начальников.....   | 102           |
| 2.3. Земские начальники в общественно-политической жизни Центрального Черноземья.....  | 122           |
| <b>Заключение.....</b>   | <b>146</b>    |
| <b>Источники и литература.....</b>   | <b>150</b>    |
| <b>Приложения.....</b>   | <b>167</b>    |

## Введение

**Актуальность исследования** определяется местом и ролью самоуправления в государственной жизни, поиском и формированием его эффективной модели в постсоветской России. Поэтому интересен и практически значим опыт организации и деятельности института земских начальников в Российской империи как способ административного управления на местном уровне.

После отмены крепостного права крестьяне получили свободу и право на общественное самоуправление. По словам И.С. Аксакова, Россия «приобрела то, чего не имеет ни одна страна в Европе: могучее, крепкое, организованное крестьянское сословие... у нас есть то, чего нет нигде: село, крестьянское, на своей земле сидящее, самоуправляющееся общество»<sup>1</sup>. По его словам, в России ежедневно происходило «тридцать или сорок тысяч сходок совершенно свободно и без всякого полицейского комиссара: мы разумеем наши сельские миры или веча»<sup>2</sup>.

Однако повседневная жизнь в новых условиях стала показывать, что по мере углубления преобразований крестьянское самоуправление стало обнаруживать все больше число «язв». Они проявлялись в безвластии, пьянстве, подкупе должностных лиц, безответственном отношении к сохранению общественных хлебных запасов. Это свидетельствовало о том, что крестьянство без государственной помощи не умело организовать свою жизнедеятельность, улучшить материальное положение. Понимая неготовность крестьянства к жизни в рыночных условиях, император и правящая бюрократия высказывались за необходимость проведения реформ, которые могли бы адаптировать население к новым условиям. Институт земских начальников стал особым типом органов местного управления. Он

---

<sup>1</sup> Аксаков И.С. Государственный и земский вопрос. – М., 1887. – С. 423.

<sup>2</sup> Аксаков И.С. Государственный и земский вопрос. – М., 1887. – С. 424.

Наибольший вклад в разработку проблемы в дореволюционное время внесли труды В.М. Гессена<sup>20</sup> и К.Я. Кожухара<sup>21</sup>. В этих работах обстоятельно показана предыстория законопроекта о введении земских начальников, проблемы концентрации в одних руках административных и судебных функций. К.Я. Кожухар достаточно подробно раскрыл систему их деятельности, показав систему взаимоотношений земских начальников с должностными лицами крестьянского самоуправления и с крестьянством в целом.

Из сказанного видно, что в дореволюционный период комплексных исследований по проблеме не велось. Научный интерес сводился в основном к анализу отдельных правовых аспектов деятельности земских начальников. Большинство работ имели публицистический характер, так как речь шла о действующем институте. Особенностью дореволюционных работ была слабая источниковедческая база. Вместе с тем авторы накопили интересный фактический материал и заложили методологические подходы к исследованию проблемы.

После революции 1917 г. советские историки в основном обходили стороной проблемы крестьянского мироустройства в пореформенное время и предпочитали революционную тематику. В угоду новой власти историки в основном говорили об увеличении опеки властей и дворян над крестьянами, о вмешательстве земских начальников в самоуправление. Выделяется из этих работ кандидатская диссертация Н.П. Никольской<sup>22</sup>. Автор, кроме вопросов, относящихся к закону 12 июля 1889 г., на материалах Пензенской губернии показал практическую деятельность земских начальников в пореформенной деревне.

В 1960-е годы в связи со 100-летием реформ активизировалось изучение реформ и последовавших за ними контрреформ. Так

---

<sup>20</sup> Гессен В.М. Вопросы местного управления. – СПб., 1904.

<sup>21</sup> Кожухар К. Я. Земские начальники // Вестник права. – 1905. – № 5. – С. 93–132; № 8. – С. 53–102; № 9. – С. 42–73.

<sup>22</sup> Никольская Н.П. Закон о земских начальниках: дис. ... канд. ист. наук. – Пенза, 1946. – 287 с.

Б.В. Виленский<sup>23</sup>, рассмотрев подготовку новых судебных уставов, показал сущность судебной реформы и систему контрреформ. Автор считал, что закон 1889 г. стал итогом судебной контрреформы, усилив административно-политический гнет в деревне. В основном советская историография писала о продворянском характере реформы, считая её попыткой восстановления и укрепления утраченных дворянством позиций. Об этом на материалах Тамбовской губернии говорится в работах Н.П. Ерошкина<sup>24</sup>.

Интересный фактический материал содержался в работах 70-80-х гг. XX в. Среди них выделяются труды В.А. Нардова<sup>25</sup>, А.П. Корелина<sup>26</sup>, В.А. Твардовской<sup>27</sup>, Ю.Б. Соловьева<sup>28</sup>. Авторы продолжили изучение системы общественного управления и самоуправления, показали практическую работу земских начальников, их роль в деревенской жизни. Вместе с тем они не могли выйти за идеологические рамки.

Особый интерес представляют работы Л.А. Либермана<sup>29</sup>. Он представляет состав, деятельность института земских начальников и отношение к закону 12 июля 1889 г. различных категорий населения. Опираясь на материалы 40 губерний России, институт земских начальников он представляет как исключительно дворянский. Важный материал по проблеме содержится в работе П.А. Зайончковского<sup>30</sup>. Он показывает значение закона о земских начальниках и борьбу в различных правительственных группировках относительно его.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что историография советского периода рассматривала институт земских начальников главным

---

<sup>23</sup> Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. – Саратов, 1969.

<sup>24</sup> Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1968; Он же. Самодержавие накануне краха. – М., 1970.

<sup>25</sup> Нардова В.А. Правительственная политика. – Л., 1987.

<sup>26</sup> Корелин А.П. Дворянство в пореформенной России. 1861–1904 гг. – М., 1979.

<sup>27</sup> Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. – М., 1973.

<sup>28</sup> Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века. – Л., 1973. – С. 14.

<sup>29</sup> Либерман А.А. Состав института земских начальников // Вопросы истории. – 1976. – № 8. – С. 201 – 204; Он же. Институт земских начальников. 1889–1905 гг.: дис. ... канд. ист. наук. – М., 1976.

<sup>30</sup> Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). – М., 1970.

образом через призму классовой борьбы, выделяя его реакционную роль в жизни российского крестьянства.

Постсоветский период развития отечественной историографии характеризуется разнообразием точек зрения. В этом плане интересны работы Н.А. Емельянова<sup>31</sup>, О.Г. Вронского<sup>32</sup>, М.М. Шумилова<sup>33</sup>. Все они в деятельность Александра III и Николая II видели разрушительный характер. Прямо противоположную точку зрения выражает А.Н. Боханов<sup>34</sup>. Он считает, что Александр III как император правил «для блага простых людей», «для блага всех и каждого» и, по мнению историка, не готовил нового курса.

Однако в вышедших в последние годы коллективных монографиях<sup>35</sup> авторы стремятся показать преемственность российского исторического процесса. Особенно это касается взаимоотношения центральной власти и органов местного самоуправления, принципов их взаимодействия. Надо отметить, что современные историки более объективны в оценке политики Александра III и института земских участковых начальников. Важное значение в этом смысле имеют работы Н.А. Бузановой, А.В. Звонцовой, М.М. Гурьянова<sup>36</sup>. Авторы исследуют социальный состав, административные и судебные полномочия, региональные особенности новых властных структур, опираясь на материалы местных архивов. В названных работах виден отход от имеющихся «штампов» и стремление объективно показать

---

<sup>31</sup> Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденция развития. – М., 1997.

<sup>32</sup> Вронский Г.О. Крестьянская община на рубеже XIX–XX вв.: структура управления, поземельные отношения, правопорядок. – М., 1999.

<sup>33</sup> Шумилов М.М. Российское самодержавие во второй половине XIX века // История России: народ и власть. – СПб., 2001.

<sup>34</sup> Боханов А.Н. Император Александр III. – М., 1998.

<sup>35</sup> Власть и реформы. От самодержавной к советской России. – СПб., 1996; Местное самоуправление: проблемы и решения. М., 1995; Политическая история. Россия – СССР – Российская Федерация. – Т. 1 – 2. – М., 1996.

<sup>36</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005; Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX в. – начале XX в. (По материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006; Гурьянов М.М. Институт земских начальников в конце XIX – начале XX вв. и его региональные особенности: дис. ... канд. ист. наук. – Нижний Новгород, 2007.

роль деятельности земских участковых начальников в русской деревне в социально-политической и военно-революционной повседневности пореформенного времени.

Существенный вклад в разработку проблемы внесли диссертации Л.И. Земцова<sup>37</sup>, Н.К. Сметанниковой<sup>38</sup>, Ю.В. Щедриной<sup>39</sup>. Авторы на архивных материалах показали реальную практическую деятельность земских начальников по отдельным регионам страны в рамках, как правило, деятельности судебных учреждений.

Значимы для исследования проблемы выводы, сделанные Н.А. Бузановой<sup>40</sup>, О.Н. Богатыревой<sup>41</sup>. Авторам удалось показать мотивы учреждения института земских начальников, структуру, состав, финансовое обеспечение; административные, судебные, полицейские и иные функции. О.Н. Богатырева, основываясь на материалах преимущественно недворянских Вятской и Пермской губерний утверждает, что институт земских начальников приобрел сословный характер, что повышало эффективность службы.

Из вышеизложенного видно, что проблема нашего исследования в определённой степени волновала отечественных исследователей. Они накопили значительный фактический материал, определили методологические основы изучения темы, показали основные направления деятельности института земских начальников, факторы, сдерживающие их позитивную деятельность в стране и регионе. Отсутствие комплексных работ

---

<sup>37</sup> Земцов Л.И. Правовые основы и организация деятельности волостных судов в пореформенной России (60–80-е гг. XIX в.): дис. ... док. ист. наук. – Липецк, 2004.

<sup>38</sup> Сметанникова Н.К. Деятельность и взаимодействие органов местного управления и самоуправления (во второй половине XIX–начале XX вв.): дис. ... канд. ист. наук. – М., 2002 г.

<sup>39</sup> Щедрина Ю.В. Судебные учреждения российской провинции во второй половине XIX – начале XX вв. (на примере Курской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2002.

<sup>40</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889 – 1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005.

<sup>41</sup> Богатырева О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917). – Екатеринбург, 2004.

по региону, показывающих реальную деятельность земских начальников, подчёркивает актуальность темы нашего исследования.

**Целью диссертации** является изучение основных направлений, форм и методов деятельности земских участковых начальников региона в социально-политических условиях конца XIX- начала XX веков

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- охарактеризовать условия разработки, принятия закона и введения института земских начальников в пореформенной России;
- показать правовой статус, возможности и основные направления практической деятельности земских начальников;
- выявить систему деятельности земских начальников по адаптации крестьян к новой социально-политической повседневности;
- определить место института земских начальников в общественно-политической жизни крестьянского населения региона.

**Источниковая база исследования.** Весь спектр источников подразделяется на две большие группы: опубликованные и архивные.

Среди опубликованных определяющее значение имеет нормативно-правовая база. Особое место в системе источников занимает «Положение о земских участковых начальниках» от 12 июля 1889 г.<sup>42</sup> и рабочие материалы разных комиссий и организаций, участвовавших в подготовке законопроекта. Закон раскрывает сущность института в новых условиях, определяет порядок назначения и увольнения земских начальников, сферу их компетенции, механизм образования и состав уездных съездов и губернских присутствий, предметы их ведения. Большой интерес с точки зрения понимания роли земских начальников представляют различного рода инструкции, правила, иные нормативные акты, опубликованные в различных сборниках<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3 (далее ПСЗРИ-3). – Т. 9. – № 6196.

<sup>43</sup> Сборник узаконений крестьянских и судебных учреждений, преобразованных по закону 12 июля 1889 г. – СПб., 1890; Полное собрание законов (ПСЗ). Собрание 3-е. – Т. 9. – №№



Важную роль в раскрытии роли института земских начальников в повседневных условиях пореформенного времени играют различные справочно-информационные материалы. Среди них выделяются материалы официального характера<sup>44</sup>. Качественная информация по проблеме содержится в «Списке должностных лиц крестьянских учреждений, в коих введено в действие Положение о земских участковых начальниках 12 июля 1889 г.»<sup>45</sup>. В нём содержатся данные о 2201 земском начальнике из 40 губерний империи.

Особый интерес представляет мемуарная литература. Для раскрытия существа проблемы важны воспоминания земских начальников<sup>46</sup>. В них излагается собственное видение проблем в работе института земских начальников. Добротные материалы содержат «Воспоминания» председателя Совета министров графа С.Ю. Витте<sup>47</sup>. Он раскрывает причины и сложности принятия закона 12 июля 1889 г. Важные аспекты правительственной политики в конце XIX раскрываются в мемуарах управляющего земским отделом В.И. Гурко<sup>48</sup>.

Самостоятельную группу источников представляет периодическая печать и публицистические статьи, опубликованные в сборниках либо изданные отдельными брошюрами. Они позволяют проследить отношение населения и общественности к деятельности нового института, увидеть противоречивость его деятельности. В основном источники этой группы относятся к прессе: «Московские ведомости», «Гражданин», «Русский

---

6196, 6483; Положения и правила о земских участковых начальниках, городских судьях и волостном суде / сост. К.И. Арсфа; Руководство для волостных судов в местностях, где учреждены земские начальники. – СПб., 1890.

<sup>44</sup> Чагин С. Правила об устройстве судебной части в местностях, в которых введено Положение о земских участковых начальниках. – СПб., 1905.

<sup>45</sup> Список должностных лиц крестьянских учреждений, в коих введено в действие Положение о земских участковых начальниках 12 июля 1889 г. – СПб., 1903.

<sup>46</sup> Новиков А. Записки земского начальника. – СПб., 1899; Поливанов В. Записки земского начальника // Русская мысль. М., Петроград, – 1917. – №№ 3–4, 5–6, 7–8, 9–10 и др.

<sup>47</sup> Витте С.Ю. Воспоминания. В 3-х тт. – М., 1960.

<sup>48</sup> Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в царствовании Николая II в изображении современника. – М., 2000.

вестник», «Вестник Европы», «Русские ведомости», «Русская мысль», «Право», «Воронежские губернские ведомости» и др.

Вторую большую группу источников представляют документы, хранящиеся в фондах Российского государственного исторического архива (РГИА), Государственного архива Курской области (ГАКО), Государственного архива Тамбовской области (ГАТО), Государственного архива Воронежской области (ГАВО).

В РГИА в фондах канцелярии Министерства внутренних дел (Ф. 1281), Главного управления по делам местного хозяйства (Ф. 1288), Земского отдела МВД (Ф. 1291) хранится материал, раскрывающий историю губернского, уездного и волостного управления, института земских начальников.

В фондах государственного архива Воронежской области имеется важный и интересный материал по теме исследования. Это, прежде всего, фонд канцелярии Воронежского губернатора (Ф. И-6), фонд земского начальника 4-го участка Борисоглебского уезда (Ф. И-155), фонд земского начальника 6-го участка Усманского уезда (Ф. И-129).

В фондах Курского губернского присутствия (Ф. 66), канцелярии Курского губернатора (Ф.1), уездных съездов (Курский, Рыльский, Фатежский) (Ф.740), Курского губернского особого о Земских повинностях присутствия (Ф. 67), Курского губернского по крестьянским делам присутствия (Ф. 68), Курского губернского по земским и городским делам присутствия (Ф. 54) Государственного архива Курской области содержится разноплановый материал по теме нашего исследования.

В Государственном архиве Тамбовской области, в фондах Тамбовского губернского по крестьянским делам присутствия (Ф. 26), Тамбовского губернского правления (Ф.2), канцелярии Тамбовского губернатора (Ф. 4), Тамбовской духовной консистории (Ф. 181), Тамбовского губернского дворянского депутатского собрания (Ф. 161) также отложился необходимый нам материал.

Из сказанного видно, что источниковая база диссертации включает в себя широкий круг разноплановых источников и позволяет раскрыть проблему и решить поставленные задачи.

**Научная новизна** исследования состоит, прежде всего, в постановке проблемы диссертационного исследования и в том, что автор одним из первых на материалах Центрального Черноземья изучает реальную практическую деятельность земских начальников в сложной социально-политической и военно-революционной повседневности конца XIX- начала XX веков.

Автор на обширном источниковом материале показывает, что введение института земских начальников в конце XIX стало продолжением политики реформ 60–70-х годов XIX века. Прежде всего потому, что основное крестьянское население не было готово к жизни в новых условиях, а незавершённость реформ и их непоследовательность обостряли социально-политическую и экономическую ситуацию в сельской местности, что активизировало протестное поведение крестьян.

В работе показано, что на различных этапах исследуемого периода институт земских начальников играл стабилизирующую роль в сельской местности Черноземья, изменялся и совершенствовался под воздействием повседневных условий жизни населения и выполнял общегосударственные, а не как считалось в советской историографии, преследовал узко сословные продворянские интересы.

**Практическая значимость** работы состоит в том, что содержащиеся в диссертации выводы и фактический материал можно использовать для дальнейшей разработки теории и истории вопроса, в практической деятельности государственных и муниципальных структур, общественных организаций, при создании обобщающих трудов по истории России, в преподавании отечественной, социальной и региональной истории, в организации историко-краеведческой работы.

**Апробация работы.** Основное содержание диссертации отражено в 8 научных публикациях общим объёмом 2,6 печатных листа, обсуждались на заседаниях кафедры истории Отечества Курского госуниверситета, научных конференциях различных уровней.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка источников и литературы, приложений.

## **Глава I. Предпосылки зарождения института земских начальников в России в конце XIX – начале XX вв.**

### **1.1. Административно-экономическое положение сельской общины в 60–70-х гг. XIX в.**

В середине XIX в. в России, остававшейся аграрной страной, происходили качественные институциональные изменения. В ходе реформ 60–70-х гг. XIX в. крестьяне были переведены из одной системы подчинения помещику в другую – общинную систему. Реформы не сделали крестьянина собственником земли, однако функции общины были значительно расширены. Община стала главным собственником земли. Освобождение крестьян повысило социальную мобильность населения, ускорило процесс социальной дифференциации в деревне. Изменение юридического статуса пореформенной крестьянской общины повлекло за собой трансформацию ее места и роли в жизни российского общества.

В общинном пользовании находилось 84,7% крестьянских земель из 47 губерний Европейской России<sup>49</sup>. Это означало, что Россия оставалась средоточием ярко выраженного экстенсивного земледелия, что требовало постоянного расширения пашни, освоения новых земель. Община, формировавшаяся с целью обеспечения выживания ее членов, органично вошла в структуру российского общества, постепенно обрастая новыми функциями. Помимо хозяйственных, организаторских и нравственно-воспитательных, община после реформ 60–70-х гг. XIX в. приобрела еще фискальные и полицейские функции. В пореформенный период община была удобна в плане обеспечения поступления платежей в казну, а также социальной защиты ее членов.

---

<sup>49</sup> Данилов В.П. Об исторических судьбах общины в России // Ежегодник по аграрной истории. Вып. 6. – Вологда, 1976. – С. 103.

Но со второй половины XIX в. перед Россией встал серьезный вопрос об адаптации структур традиционного общества к процессу развернувшейся в стране модернизации. Наиболее сложной такая адаптация была для общины, несоответствие широких прерогатив которой (земельные пределы, подати, суд на основании обычного права) ее экономическим возможностям стало очевидным для верховной и губернских властей.

Как «компенсационный механизм выживания» община показала свой потенциал, однако во второй половине XIX в. возникают принципиально иные задачи, а именно: развитие эффективного сельскохозяйственного производства и обеспечение социальной стабильности, но решить их община уже в полной мере не могла. Для власти становятся очевидными такие негативные влияния общины на крестьянство, как хищническое использование наделного земельного фонда, сковывание крестьянской индивидуальной хозяйственной инициативы, ограничение социальной мобильности, насаждение правового нигилизма, конкретным проявлением которого являлось отрицание крестьянами частной собственности, формирование иждивенческого отношения у общинников, связывавших решение своих проблем не с собственной деятельностью, а с действиями «начальства» – общинного, волостного, уездного, губернского, верховного. Если в плане политической стабильности власть доверяла общине, то в плане экономическом, правовом все более была недовольна ею.

За два пореформенных десятилетия, когда земельные переделы практически прекратились, в каждом сельском обществе сформировалась группа домохозяев из числа «ревизских душ», которые обладали большими наделами и несли главную тяжесть налогов. За двадцать лет эти домохозяева привыкли считать свои наделы собственностью, передавали их по наследству, сдавали в аренду, часто не спрашивая разрешения «мира». Другую группу однообщественников составляли молодые «заревизные» крестьяне, жаждущие уравнительного перераспределения земли. Таким образом, в общинной деревне земледельческого центра России образовались

две группы однообщественников, одна из которых была против возобновления переделов, а другая настаивала на их необходимости<sup>50</sup>.

В середине 80-х гг. XIX в. сопротивление противников переделов было сломлено общинным большинством, и волна переделов прокатилась по всему центральному земледельческому региону. В деревне развернулась борьба противников и сторонников переделов, сопровождавшаяся крайними формами насилия. Переделы закрепили общинные отношения.

Реформа 1861 года дала мощный импульс развитию местного самоуправления в Российской империи, предусматривая организацию крестьянского самоуправления на уровне волости и села.

В 1871 г. Высочайше учрежденная комиссия для исследования сельского хозяйства выявила недостатки крестьянского общинного управления, которые были очевидны для широкого круга государственных деятелей и образованной общественности.

Неудачи крестьянского управления регулярно освещались на страницах консервативной периодической печати. Большое внимание на проблеме крестьянского управления сосредоточил главный редактор газеты-журнала «Гражданин» В.П. Мещерский: «Наделы скоро оскудели от хищнического пользования, – писал он, – семья и община становились недостаточными формами обеспечения, число покидающих деревню для фабрик и городов стало заметно возрастать. В довершение всего возвышение податей, выкупных платежей, земских и мирских сборов – все это повергло сельское сословие в критический период, исход которого с точностью определить пока невозможно». Будучи убежденным в пагубном влиянии реформ 60–70-х гг. XIX в., которые ослабили сдерживающее влияние общины на крестьян и солидно подпортили их материальное положение из-за необходимости выкупных платежей и содержания земства, В.П. Мещерский называет реформы главной причиной всех недостатков крестьянского

---

<sup>50</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 26–28.

самоуправления, предоставленного самому себе и не имеющего для управления ни достаточного времени, ни умения, ни образования. Это обстоятельство в сочетании с усилением налогового бремени, а следовательно, и обнищанием народа, привело, по мнению редактора, к росту преступности и апатии среди крестьянства. «Плоды реформ недавних, – отмечал он, – есть объединение общее, колоссальное развитие пьянства и разнузданности всяческой, страшный упадок религиозности и нравственности и беспомощность народа для обуздания в себе этих зол, приведших чуть ли не к удесятерению количества всяческих преступлений»<sup>51</sup>.

Однако при анализе слабостей, присущих крестьянскому самоуправлению, следует учитывать не только некомпетентность должностных лиц крестьянского самоуправления и низкий культурный уровень самих крестьян, но и объективные условия развития пореформенной жизни деревни. Изменение правового положения крестьянской массы вело к резкому усложнению работы крестьянских учреждений, на которые были возложены дела общего управления.

Согласно ст. 46–51 «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» сельское общественное управление составляли сельский сход и сельский староста. Сельский сход состоял из крестьян-домохозяев, принадлежавших к сельскому обществу, и всех выборных сельских должностных лиц. Полномочия сельского схода были весьма широки. На сельском сходе выбирали должностных лиц крестьянского самоуправления и выборных на волостной сход, составляли приговоры об удалении из общества порочных его членов, увольняли из общества его членов и принимали новых, назначали опекунов и попечителей, а также осуществляли контроль за их действиями, разрешали семейные разделы, назначали сборы на мирские расходы, раскладывали все лежащие на

---

<sup>51</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 28–29.



крестьянах подати, принимали меры к предупреждению и взысканию недоимок.

Сельское общество стало низшей административной единицей в России. Прерогативой общества стали круговая порука, наделение землей подрастающего поколения также вошло в сферу действий «мира» и было предельно усложнено ограниченностью земельного фонда общины; сход и должностные лица сельского общества получили право расходования мирских сборов. Вместе с тем, Положение 19 февраля 1861г. не определяло четкого регламента деятельности схода, правил комплектования и его компетенцию. Все это регулировалось местными обычаями и не имело определённости. Между тем приговоры сельских сходов по любым вопросам для крестьян были окончательными.

Должностные лица крестьянского управления, фактически являясь представителями государственной власти на местах, не имели должного влияния в сельском обществе, а часто и элементарного уважения со стороны своих односельчан.

Закон устанавливал, что сельский староста, непосредственный начальник крестьянина, избирался всеми крестьянами, составлявшими сельский сход. Он жил с ними и имел право налагать штраф до 1 рубля, арест до 2-х дней за незначительные административные проступки на крестьян своего сельского общества. Вместе с тем, совместная жизнь, общность хозяйственных интересов, родство и иные сферы сближения приводили к тому, что штрафы как санкции применялись редко. Аресты также использовались крайне редко. Это определялось спецификой сельскохозяйственной жизни. Эффективность управления снижалась низким жалованием старост, что вело к развитию взяточничества и различного рода подношений.

Критерии выбора старосты редко объяснялись соображениями соответствия кандидата требованиям, необходимым для успешного отправления должностных обязанностей. Власть сельского старосты в

обществе была крайне незначительна и постоянно дискредитировалась самим же обществом<sup>52</sup>.

Второй инстанцией крестьянского общинного управления являлось волостное управление, которое составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением, и волостной крестьянский суд.

По статье 78 «Общего положения», ведению волостного схода подлежали выборы волостных должностных лиц и судей волостного суда; постановление «о всех вообще» предметах, относящихся к хозяйственным и общественным делам целой волости.

В условиях обилия документации, слабой компетентности волостных старшин и старост, в большинстве неграмотных, усиливались позиции волостного писаря в качестве ключевой фигуры волости. Признание исключительной роли этого должностного лица с жалованием в 290 рублей в год (для сравнения – жалование волостного старшины – 180 руб., сельского старосты – 33 руб.) типично и для официальных отчетов, и для материалов особых совещаний и комиссий<sup>53</sup>.

Согласно «Общему положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», органом крестьянского правосудия являлся волостной суд, которому было доверено на основе обычного права разбирать дела, выносить приговоры, приводить их в исполнение. Волостной суд избирался ежегодно волостным сходом и состоял из крестьян, числом от 4 до 12 человек. Не имеющие никакого образовательного ценза, не проходящие проверку на знание законов, судьи волостного суда исполняли свои обязанности бессменно в течение года.

Ведению волостного суда были представлены споры и тяжбы между крестьянами и дела, а также административные проступки. По закону

---

<sup>52</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 30–31.

<sup>53</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 32–33.

окончательному решению суда подлежали тяжбы ценою до 100 рублей по гражданским делам: споры о движимом и недвижимом имуществе, займы, покупки, продажи и другие сделки и обязательства<sup>54</sup>.

Правовой основой действий волостного суда являлось обычное право. Судебная практика на основании обычного права часто осуществлялась и за стенами волостного суда. Широко применялась практика самосуда и суда сельского схода. Источником обычного права для волостных судов являлись местные обычаи.

Учреждение земств и развитие их деятельности, введение земского страхования значительно расширили круг обязанностей и прерогатив крестьянского самоуправления. В результате функции волостных правлений, сельских старост и писарей значительно усложнились, но они оказались не готовы работать в новых условиях. Это активизировало развитие канцелярщины, злоупотребление властью со стороны волостных старшин и снижению роли сходов, усилению, в силу малограмотности или неграмотности старшин, влияния волостных писарей. От этого снижалась эффективность крестьянского самоуправления и ухудшалось положение крестьян. Наконец, необходимость подчиняться множеству властей, частью с определенными, частью с неопределенными правами, лавировать между ними, отбивала у лучших крестьян охоту к занятию ответственных должностей крестьянского самоуправления и принижала выборные сельские власти в глазах самого населения.

В то же время после реформы 1861 года крестьяне не были полностью предоставлены сами себе. Административный надзор за деятельностью крестьянских учреждений, согласно «Общему положению», осуществляли мировые посредники.

Мировые посредники назначались из числа местных потомственных дворян при содействии предводителей дворянства и утверждались Сенатом.

---

<sup>54</sup> Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗРИ). – Т. XXXVI. – Отд.1. – № 36657. – Разд 1. – Гл. 3. – Отд. 4.

Они были несменяемы, а потому самостоятельны и осуществляли административный надзор за деятельностью крестьянских учреждений и выполняли судебно-полицейские функции. Кроме того, посредники занимались поземельным устройством крестьян, рассматривали иски, споры и жалобы, возникавшие между крестьянами и помещиками, претензии помещиков к органам крестьянского управления, жалобы крестьян на помещиков, посторонних лиц на крестьян и их действия, утверждали в должности волостных старшин, ведали делами по жалобам на должностных лиц крестьянского управления и имели право налагать на них административные наказания, арестовывать до 7 дней и штрафовать до 5 рублей.

В диссертации показано, что по мере ослабления крестьянско-помещичьих отношений и прекращения временнообязанного состояния институт мировых посредников уступал место коллегиальному уездному по крестьянским делам присутствию. Непременным членом присутствия являлся представитель дворянства, имевший административную власть над крестьянскими должностными лицами. Однако в силу того, что он был один на уезд, надзор за крестьянской общественной жизнью становился формально-бумажным<sup>55</sup>.

К 80-м годам XIX в. позитивный потенциал реформ 60-70-х гг. исчерпался и требовал корректировки. Усилия государственной власти по сохранению общины вызывали необходимость установления административного контроля над ней.

Непреклонность позиции государственной власти в пользу сохранения общины, выразившейся в отмене ч. 2 ст. 165 Положения о выкупе, сделала необходимым установление административного контроля над ней. Нужна была жесткая правительственная власть на местах, которая осуществляла бы чуткий контроль за крестьянскими учреждениями.

---

<sup>55</sup> Горемыкин И.П. Свод узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам: в 2 тт. – СПб., 1898. – Т. 1. – Ч. 1.

В официальных правительственных кругах укрепилось мнение, что «крестьянство еще не готово управляться без надзора близкого и твердого, имеющего власть каждую минуту», способного «покарать кулака или взяточника». Это убеждение усилило попечительскую линию в государственной политике по отношению к крестьянам.

Идея попечительства над крестьянами была не нова. Попечительство просматривалось в уже существовавшем административном надзоре за органами крестьянского общественного управления, в поведении местных учреждений по крестьянским делам<sup>56</sup>.

Господствовало убеждение, что крестьянин сам «пользы своей не понимает», что он распушен и дик, что его нужно направлять и опекать. Но если сами крестьяне не могут справиться со своим общественным управлением, то кому доверить надзор за многомиллионным крестьянским населением? Крупный железнодорожный концессионер, строитель и благотворитель Павел Григорьевич фон Дервиз в своем письме К.П. Победоносцеву от 6 августа 1880 г., замечая, что «наш деревенский люд нуждается в повседневных руководителях – более доброкачественных, нежели те, которыми он располагает поныне», имея в виду должностных лиц крестьянского самоуправления, в то же время подчеркивает, что «таких руководителей нельзя искать ни в упраздненном дворянстве, ни в деревенском духовенстве, ни в каком бы то ни было классе людей, подходящем под категорию «начальства», – словом, таких руководителей нужно создать». Так, по мнению фон Дервиза, Россия в середине XIX в. не располагала кадрами, способными эффективно управлять крестьянским населением. По его словам, таких начальников нужно было создать, точнее, не создать, а воспитать, концентрируя их состав из различных сословий и групп российского общества. Однако для России традиционным было начальствование дворянского сословия. Для крестьян «ближайшими

---

<sup>56</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 37.

натуральными руководителями могли бы быть помещики, – отмечает К.П. Победоносцев, – но сохранить их нравственную силу можно было лишь в момент освобождения крестьян – в то время, когда как для помещика, так и для крестьянина было выгодно придерживаться друг друга. Теперь нравственная связь между ними уже порвана и восстановить ее невозможно»<sup>57</sup>.

Итак, подводя итог первому параграфу, можно отметить, что двойственность базовых положений крестьянской реформы привела к неизбежности ее развития и корректировки под влиянием меняющейся ситуации в аграрном секторе.

Деятели эпохи Александра II оставили общину в качестве временного института, удобного в фискально-полицейском плане, но относили круговую поруку к временным мерам, связанным с необходимостью выплаты выкупных платежей, и планировали ее отменить. Эти положения подтверждаются несколькими фактами. Во-первых, еще в период работы редакционных комиссий активно обсуждался вопрос о необходимости отмены круговой поруки. Во-вторых, все, что касалось функций общины, было закреплено во временных документах.

Сделав ставку на сохранение крестьянской поземельной общины, правительство закрепило такие ее архаичные институты, как круговую поруку, земельные переделы севооборота, сковывающие индивидуальную инициативу и заметно снижающие производительность сельскохозяйственного труда. Вместе с тем Великие реформы создали условия и идеи, несовместимые с общинной архаикой.

Самая большая по численности и значению в жизни империи социальная группа – крестьянство – была выведена за рамки действия общероссийских законов, а в сфере права оказывалась во власти обычного

---

<sup>57</sup> К.П. Победоносцев и его корреспонденты. Воспоминания. Мемуары: в 2 т. – М., 2003. – Т. 1. – С. 20.

права, основывавшегося на соображениях общинной целесообразности, а не требованиях законности.

После реформы 1861 года сельское общество становится низшей административной единицей. Должностные лица крестьянского самоуправления фактически становятся представителями государственной власти на местах. Недостатки, присущие крестьянскому самоуправлению, усугубляются возрастанием роли и значения сельских и волостных должностных лиц в жизни сельского общества.

Следовательно, победа государственного патернализма в аграрной политике на рубеже 80 – 90-х гг. XIX в., обусловленная реакцией власти на революционный экстремизм и развитие народнического движения, означала сохранение общины как инструмента защиты социально-политической стабильности в стране при установлении над ней жесткого административного контроля. Административный надзор мировых посредников за деятельностью крестьянских должностных лиц к концу 80-х гг. XIX в. терял свое значение в связи с прекращением временнообязанных отношений. Поэтому в 80-е гг. XIX в. власть начинает искать новые формы административного надзора над крестьянской общиной.

## 1.2. Разработка и принятие закона о земских начальниках

После реформы 1861 года сельское общество, как мы уже отметили выше, становится низшей административной единицей. Полномочия и функции общины значительно расширяются. Должностные лица крестьянского самоуправления фактически становятся представителями государственной власти на местах. Недостатки, присущие крестьянскому самоуправлению, усугубляются возрастанием роли и значения сельских и волостных должностных лиц в жизни сельского общества.

Административный надзор мировых посредников за деятельностью крестьянских должностных лиц к концу 80-х гг. XIX в. стал терять своё значение в связи с прекращением временнообязанных отношений. Поэтому именно в 80-е гг. XIX в. власть начинает искать новые формы административного надзора над крестьянской общиной.

Предложения и проекты организации дворянского контроля над освободившимися крестьянами поступали из губернских комитетов уже в ходе подготовки крестьянской реформы 1861 г. Предполагалось назначать «помещиков начальниками сельских обществ», соединив по несколько «обществ в волости, приходы, округа» под главенством волостных начальников, попечителей, предводителей, мировых и приходских судей, назначенных из местных помещиков<sup>58</sup>. Им в проектах предоставлялась значительная власть, чтобы они могли влиять на общество и личный состав сельского управления. Они должны были контролировать исправное ведение местных дел, относящихся к общественному управлению, утверждать приговоры, созывать сходы и наблюдать за благоустройством и порядком в селениях<sup>59</sup>. Этим начальникам-попечителям губернские комитеты

---

<sup>58</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ...канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 40.

<sup>59</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ...канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 40.



предполагали дать значительную власть. Начальник общества должен был иметь влияние на личный состав общества и сельского управления. Он наблюдал бы за исправным ведением всех дел, относящихся к общественному управлению, утверждал бы приговоры, созывал сходы и прочее. Кроме того, начальник общества наблюдал бы за благоустройством и порядком в селении. Уклоняющихся от исполнения религиозных обязанностей, нарушающих нравственные правила, предающихся праздности и пьянству, нарушающих общественный порядок начальник общества имел бы право подвергать наказанию до 20 ударов розгами, до 3-х дней ареста и до 3-х рублей штрафа. Наряду с этим, предлагалось наделить начальника общества некоторыми полицейскими функциями<sup>60</sup>. Иными словами, предполагалось ввести должность волостного попечителя с широкими административными правами и возможностями вмешательства во все сферы жизни села. Такое предложение вполне соответствовало попечительской политике по отношению к крестьянству, но резко урезало его права. Поэтому в тот момент правительство отклонило непосредственное начальствование бывших хозяев-помещиков над селениями и волостями, а полномочия, предоставленные мировым посредникам последующими нормативными актами, сформировавшими законодательную базу реформ, были признаны достаточными для обеспечения социальной стабильности в деревне и успешного проведения крестьянской реформы.

Однако изменившаяся в 80-х гг. XIX в. ситуация побудила власть к новым поискам. Сенаторы, направленные в пореформенные годы в различные губернии для исследования причин сельской неурядицы и сбора материалов, на основании которых можно было бы выработать законоположения для ее устранения, сообщали министру внутренних дел Лорис-Меликову различные предложения от местных губернских собраний.

---

<sup>60</sup> Кожухар К.Я. Земские начальники // Вестник права. – 1905. – № 5. – С. 112–114.

В 1873 году от Петербургского дворянского собрания были представлены два проекта создания всесословной волости, авторами которых являлись члены собрания Савельев и Платонов.

По проекту Савельева, волостной сход образовывался из равного числа депутатов от трёх групп: крупных собственников, мелких собственников и крестьян. Из тех лиц волости, которые подходили под земский избирательный ценз, то есть владели в губернии 200 десятин земли, или другим недвижимым имуществом ценою не ниже 15 тысяч рублей, или же промышленным заведением с оборотом производства не ниже 6 тысяч рублей, проектировалось избирать сельского старосту с правом штрафа и ареста.

Проект Платонова предполагал уничтожить уездные учреждения, то есть отменить земский и судебный уезд, оставив только исправника. Затем земскую и судебную власть разделить по волостям, соединив ту и другую власть в каждой волости в лице волостного головы, который должен был иметь условия, соответствовавшие званию мирового судьи, и быть выборным. При голове проектировалась Управа и для контроля – Дума, которая должна была собираться только два раза в год. Таким образом, центральной фигурой волости должен был стать «голова из помещиков и человек достаточный»<sup>61</sup>.

Следовательно, несмотря на некоторые различия, оба проекта предполагали создание всесословной волости как основной административной единицы, возглавляемой на выборных началах представителем дворянского сословия, отвечающим высокому имущественному цензу. Отличием являлось то, что по проекту Савельева глава волости должен был обладать административной властью, а по проекту Платонова основным занятием волостного головы должно было стать отправление судебных полномочий. Для обоих проектов характерна

---

<sup>61</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 42.

неопределённость структуры предполагаемых новых органов местного управления и расплывчатость формулировки их обязанностей. Поэтому данные проекты не могли стать стержнем реформы крестьянского управления.

В начале 80-х гг. XIX в. по предложению Министерства внутренних дел земскими собраниями также обсуждался вопрос о преобразовании крестьянских учреждений. Среди проектов, полученных МВД, особенной известностью пользовались два проекта: проект Д. Самарина, представленный в Московскую губернскую земскую комиссию, и проект А.Д. Пазухина или «Симбирской общей комиссии».

По проекту Д. Самарина во главе крестьянской волости становился избираемый земским собранием в порядке, установленном для мировых судей, волостной мировой судья<sup>62</sup>. Пользуясь в судебном отношении правами мировых судей, волостной мировой судья как орган административной власти должен был состоять членом уездной управы и заведовать административной властью волости. Сверх того, на волостного мирового судью возлагался надзор за сельским общественным управлением, рассмотрение жалоб на сельских должностных лиц, все дела по воинской повинности, лежащие на волостных правлениях.

Специальная комиссия, созданная Симбирским губернским земским собранием для рассмотрения вопроса о реформе местного крестьянского управления, представила проект А.Д. Пазухина, прослужившего долгое время в должности участкового мирового судьи, являвшегося членом губернского земского собрания, а в 1878 году избранного уездным предводителем дворянства в Алатырском уезде. Согласно его проекту, 2–3 крестьянские волости соединялись в земские волости. Во главе таких волостей становился «земский судья», избранный земством по преимуществу из местных лиц, владеющих цензом, установленным для мировых судей. Ему присваивались права волостного старшины, права бывшего мирового

---

<sup>62</sup> Кожухар К.Я. Земские начальники // Вестник права. – 1905. – № 5. – С. 124

посредника и мирового судьи и сверх того полицейская власть. Земский судья председательствовал на волостном крестьянском сходе, который сам созывал по мере необходимости. В помощь земскому судье давались волостные старшины, которые избирались крестьянами и которых полагалось выбирать не менее двух на волость. Они действовали под руководством земского судьи, который мог подвергать их замечаниям, выговорам и штрафам до 10 рублей. При волостном правлении проектировался земский пристав для наблюдения за благоустройством и благочинием в уезде. Он, согласно проекту, должен был исполнять все законные требования земского судьи, которому он подчинялся во всех своих действиях<sup>63</sup>.

Таким образом, оба проекта давали лицу, поставленному во главе мелкой территориальной единицы – волости – судебную и административную власть. Оба проекта сохраняли сословную обособленность крестьян. В сущности, проект А.Д. Пазухина представлял более сложную систему крестьянского управления. Уже само наименование новой должности – «земский судья» – говорило о том, что основной его деятельностью должен был стать суд над крестьянским населением подведомственной волости. Волостное правление теряло независимость, а волостные старшины должны были стать просто помощниками «земских судей». Прямой реализацией административных полномочий должен был заниматься земский пристав, также подчинявшийся «земскому судье». Этот проект означал ликвидацию крестьянского самоуправления на уровне волости.

Существовали и проекты полного упразднения волости. Так, П.Л. Корф в книге «Ближайшие нужды местного управления» указал на отсутствие необходимости в двухъярусном крестьянском управлении», то есть в сельском обществе и волости. «Сельское общество, – писал он, – учреждение

---

<sup>63</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 44–45.

неизбежное, вытекающее из самой природы вещей и потому легко усвояемое... Волость, напротив, является учреждением искусственным, вводящим в дело ненужную сложность, излишнюю трату сил и средств; волость совершенно не нужна для интересов крестьянского быта, а преследует только известные административные удобства»<sup>64</sup>. Вследствие этого П.Л. Корф предлагал упразднить волостные органы и сделать главным звеном в деревне сельского старосту, сельского писаря, а также учредить при них коллегиальный орган – Сельскую расправу, которая собиралась бы для разрешения особо важных дел. Кроме того, над этими должностными лицами крестьянского управления «нужно такое должностное лицо, которое наблюдало бы за тем, чтобы установленные правила и законы исполнялись крестьянским управлением – и больше ничего. Самая же процедура надзора должна быть обставлена так, чтобы она наиболее гарантировала со стороны надзирающего спокойствие и объективность, подобающие власти, поставленной для охранения законности в дарованном народу самоуправлении». Идеалу такой власти отвечает власть судебная, а «мировые судьи – готовая форма этой власти» при расширении полномочий<sup>65</sup>.

Таким образом, проект П.Л. Корфа предполагал серьёзную реорганизацию крестьянского самоуправления, основой которой являлась ликвидация волостного управления. При этом надзорная власть над крестьянскими органами управления и крестьянскими должностными лицами предоставлялась мировым судьям, которые не должны были напрямую вмешиваться в крестьянское самоуправление. Данный проект предусматривал рассеивание органов крестьянского самоуправления на более мелкие единицы – сельские общества, не собранные в волость, что в значительной степени лишало предполагаемый внешний надзор со стороны мировых судей юридической эффективности и экономической

---

<sup>64</sup> Корф П.Л. Ближайшие нужды местного управления. – СПб., 1888. – С. 10.

<sup>65</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 45.

целесообразности. Кроме того, надзорная функция для мировых судей закономерно оставалась бы на втором месте после их судебных обязанностей.

Другие неравнодушные к реформе местного управления в коллективном труде «Пора нам разобраться. Голос из провинции по поводу проекта реформы местного управления», опубликованном в 1888 году, признавая необходимость создания участков и назначения в них участковых начальников, предлагали взамен волости как административно-полицейской единицы создать приходское общество в качестве общественной юридической единицы. Приходское общество ограничивалось бы как по числу жителей, так и по территории пределами прихода, население которого «находится почти в постоянном общении друг с другом через церковь и другие традиционные отношения»<sup>66</sup>. Для непосредственного управления приходом планировалось учредить приходско-общественное управление в лице старшины. Это управление должно было представлять собою продолжение начальника, которому подчиняются все старшины. Для того чтобы приходское общество приобрело права юридического лица, то есть могло приобретать на своё имя и отчуждать имущество, давать ссуды и займы, составлять различные доходные статьи и капиталы, необходимо создать общественно-хозяйственное учреждение в лице нового типа приходского попечительства, которое будет основной земской единицей. Непременными членами приходского попечительства должны стать старшина, священник, церковный староста. Задачами этого попечительства должны были стать «объединение и развитие существующих и создание новых средств и воспособление к улучшению быта крестьян своего прихода и развитию грамотности»<sup>67</sup>. Вместо волостного коллегиального суда

---

<sup>66</sup> Пора нам разобраться. Голос из провинции по поводу проекта реформы местного управления. Записки Северянина. Ч. 1. – СПб., 1888. – С. 44.

<sup>67</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ...канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 46.

предполагалось учредить единоличный суд, который будет осуществлять глава приходского общества.

Таким образом, этот проект предполагал превращение церковного прихода в административно-территориальную единицу с преимущественно хозяйственными и просветительскими функциями и передачу крестьянского суда в единоличный орган. Расплывчатость проекта по вопросу о формировании состава должностных лиц предлагаемого приходского общества, объёма и разграничения их функций сделало этот проект неприемлемым для серьезного рассмотрения в правительственных кругах и нереальным для воплощения.

Осенью 1881 г. задача выработки проекта реформ местного управления была возложена на комиссию под председательством члена Государственного совета М.С. Каханова, одного из единомышленников М.Т. Лорис-Меликова. В неё вошли сенаторы, которые по инициативе М.Т. Лорис-Меликова ревизовали губернии, в их числе был и А.Д. Пазухин.

Для подготовки проекта реформы в составе комиссии было учреждено совещание. «Кахановская» комиссия главную причину неустройства на местах видела в «отсутствии близкой к населению власти». Именно поэтому в уездах предлагалось ввести «местных начальников» с судебными и административными полномочиями, а крестьянская волость должна была стать всесословной. Несколько волостей следовало объединить в участок, под главенством участкового начальника, который должен осуществлять надзор над крестьянским самоуправлением. В помощники ему назначались волостные старшины. Включение в состав участка нескольких волостей объяснялось отсутствием подготовленных людей и финансовыми трудностями. Объединение судебной и административной власти, по мнению комиссии, было дешевле и устранило бы важнейшие проблемы местного управления, связанные с многочисленностью властных структур, отсутствием руководящей и надзирающей над крестьянским управлением

власти, незащитность крестьянства от различных притеснений, постоянные разногласия между отдельными органами<sup>68</sup>.

Однако создание сословной волости означало бы во многом уравнение крестьян в правах с другими сословиями, из-за чего реформа приобрела бы либеральный характер. С первых дней своей работы кахановская комиссия обратила на себя пристальное внимание как в общественных, так и в официальных кругах. Особенно внимательно не только к её работе, но и ко всему процессу разработки проекта реформы местного управления относился главный редактор консервативного периодического издания «Гражданин» В.П. Мещерский, критиковавший на страницах своей газеты как работу кахановской комиссии, так и замечания членов Государственного совета по проекту А.Д. Пазухина о земских участковых начальниках.

Проекты этой комиссии, предлагавшей изменение системы местного управления на принципах устранения сословности и выборности, не разделялись министром внутренних дел Д.А. Толстым и не соответствовали общему курсу правительства. Однако комиссия продолжала работу. Очевидно, это было вызвано отсутствием у Д.А. Толстого программы преобразований, и поэтому ему нужны были люди, имевшие опыт составления проектов преобразований. Вследствие этого министр привлёк к работе А.Д. Пазухина, имевшего практический опыт работы и проявившего активность в составе кахановской комиссии<sup>69</sup>.

Исходя из общей концепции развития страны Александра III и Д.А. Толстого, А.Д. Пазухин считал, что преобразования следует проводить с учётом изменений, вызванных реформами 60 – 70-х годов XIX в. и предлагал на основе сословного принципа превратить земства в органы государственного управления, что, по его мнению, позволило бы вернуть

---

<sup>68</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ...канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 49.

<sup>69</sup> Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 1683. – Оп. 1. – Д. 35. – Л. 11.



дворянству все сословные преимущества, особенно в системе управления и суда. Его предложения имели характер законодательного манифеста и определили правительственный курс 80-90-х годов XIX в. В результате назначенный в 1885 г. на должность правителя канцелярии МВД А.Д. Пазухин возглавил разработку проекта реформы органов местного управления, а кахановская комиссия была распущена<sup>70</sup>.

Весной 1886 г. работа была закончена. 2 апреля 1886 года Д.А. Толстой собрал специальное совещание для обсуждения проекта А.Д. Пазухина. Он пригласил к себе К.П. Победоносцева, министра государственных имуществ М.Н. Островского и министра юстиции В.А. Манасеина, которым за несколько дней до этого собрания был разослан проект А.Д. Пазухина<sup>71</sup>.

Все участники совещания высказались о проекте крайне отрицательно. О том же сообщал Победоносцев в своем письме к Александру III от 18 апреля. В письме излагалось и содержание этого проекта. Основные мысли состояли в том, что предполагалось учредить в уезде по участкам: «единоличные власти, в виде земских начальников, не по выбору, а по назначению, нечто вроде прежних мировых посредников. Они соединяют в себе и административную власть над волостями, и власть судебную, вместо нынешних мировых судей не по всем делам, но лишь до 300 рублей, а остальные дела остаются в ведомстве одного городского мирового судьи. Жалобы на земских начальников приносятся съезду этих начальников»<sup>72</sup>. Таким образом, проект предполагал создание в уезде института земских участковых начальников. Назначаемый верховной властью земский начальник должен был соединять в своем лице судебную и административную власть. Мировой суд в деревне ликвидировался. Жалобы на решения земских начальников предполагалось рассматривать в уездном съезде этих начальников.

---

<sup>70</sup> РГИА. – Ф. 1683. – Оп. – 1. – Д. 35. – Л. 15.

<sup>71</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 54.

<sup>72</sup> Письма Победоносцева к Александру III: в 2 т. Т. 2. – М., 1895. – С. 105.

К.П. Победоносцев указывал, что все лица, обсуждавшие проект, были согласны с основной его мыслью, но наделение земских начальников судебными функциями явилось основным разногласием.

5 февраля 1887 г. в Государственный совет был представлен проект реформы крестьянского управления, разработанный А.Д. Пазухиным, суть которого заключалась в введении института земских начальников.

Проект был разослан для заключения в ряд министерств и ведомств. Уже с начала марта того же 1887 г. в Государственный совет стали поступать замечания на представление министра внутренних дел.

Серьезные возражения содержались в отзывах министра юстиции В.А. Манасеина и министра финансов И.А. Вышнеградского. Их замечания касались малой контролируемости земских начальников, соединения административной и судебной власти в их руках, «упрощенных процессуальных правил», которыми должны были руководствоваться земские начальники при разбирательстве судебных дел. Существенным недостатком проекта чиновники считали также отсутствие ценза по образованию<sup>73</sup>. Министр юстиции предлагал разрешить земским начальникам налагать такие взыскания, какие предоставлены волостным судам, т. е. дать им право применять телесные наказания, Вышнеградский указывал на необходимость повысить возрастной ценз до 25 лет, а также уменьшить размер жалованья до 1500 руб. в год.

Обстоятельный отзыв был представлен М.С. Кахановым. Характеризуя существующую систему местных учреждений, он указывал, что они в силу одновременности возникновения их и отсутствия единства во взгляде на систему управления представляют собою конгломерат различных наслоений. Поэтому он считал невозможным преобразование отдельных отраслей управления вне их общей связи<sup>74</sup>. Особенно резко М.С. Каханов выступил

---

<sup>73</sup> Зайчковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. – М., 1970. – С. 376–379.

<sup>74</sup> Дневник государственного секретаря А.А. Половцова: в 2 т. – М., 1966. – Т. 2. – С. 28–29.

против передачи судебных функций земским начальникам. По его мнению, создание особых судов, подчиненных МВД и не имеющих никакого отношения к Министерству юстиции и кассационным департаментам Сената, никоим образом не допустимо, так как процесс судопроизводства будет резко отличаться от основных положений судебных уставов.

17 января 1898 г. состоялось второе совещание заинтересованных министров по проекту, однако оно не дало никаких существенных результатов. Д.А. Толстой настаивал на сохранении проекта в неизменном виде. Твердость его позиции во многом обеспечивалась поддержкой Александра III, решительно высказывавшегося за проект Д.А. Толстого<sup>75</sup>.

По свидетельству С.Ю. Витте, Александр III был соблазнен мыслью, что «вся Россия будет разбита на земские участки, что в каждом участке будет почтенный дворянин, который пользуется в данной местности общим уважением, что этот почтенный дворянин-помещик будет опекать крестьян, судить их и рядить»<sup>76</sup>.

Дальнейшие «согласительные» совещания происходили уже без участия Д.А. Толстого. Представителями МВД выступали на них Плеве, кн. Голицын и А.Д. Пазухин. Эти совещания не увенчались большим успехом, единомыслия достигнуто не было.

Несмотря на непримиримую позицию, занятую как Д.А. Толстым, так и его сподвижниками, критика представленного проекта большинством влиятельных членов Государственного совета возымела свое действие. Последний вариант проекта, датированный 8 марта 1888 г., предусматривал сокращение судебных функций земских начальников, повышение возрастного ценза и установление ценза образовательного для кандидатов на должность земского начальника.

---

<sup>75</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 58.

<sup>76</sup> Витте С.Ю. Воспоминания: в 3 т. – М., 1960. – Т. 1. – С. 299.

16 января 1889 г. он обсуждался на общем собрании Госсовета. Обсуждение закончилось тем, что за предложение Д.А. Толстого голосовало 13 членов Госсовета, против – 39. Следовательно, проект не прошёл. В силу этого 29 января Александр III наложил на документ свою резолюцию: «Соглашаясь с мнением 13 членов, желаю, чтобы мировые судьи в уездах были упразднены для того, чтобы обеспечить нужное количество надежных земских начальников в уезде и облегчить уезду тяжесть платежей. Часть дел мировых судей может перейти к земским начальникам и в волостные суды, а меньшая часть, более важные дела, могли бы отойти к окружным судам. Во всяком случае, непременно желаю, чтобы эти изменения не помешали окончательному рассмотрению проекта до летних вакаций»<sup>77</sup>.

Резолюция означала не только одобрение проекта Толстого – Пазухина, но даже «совершенно неожиданно, – пояснял Е.М. Феоктистов, – государь выразил неременное желание, чтобы мировые судьи, за исключением городских, были вовсе устранены, а обязанности их распределены между окружными судами и земскими начальниками»<sup>78</sup>. Иными словами, предлагалось ликвидировать институт мировых судей. Вместе с тем, предоставление земским начальникам судебных функций свидетельствовало о нарушении принципа отделения судебной власти от административной, провозглашенного судебными уставами 1864 г. 12 июля 1889 г. проект закона был утвержден Александром III<sup>79</sup>.

Постатейное обсуждение проекта в Соединенных департаментах проводилось весьма поспешно в связи с требованием Александра III закончить это дело до наступления летних каникул. Общее собрание

---

<sup>77</sup> Зайчковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. – М., 1970. – С. 395.

<sup>78</sup> За кулисами политики Е.М. Феоктистов, В.Д. Новицкий, Ф. Лир, М.Э. Клейнмихель. – М., 2001. – С. 180.

<sup>79</sup> ПСЗРИ. – 1889. – Т. 9. – № 1196.

Государственного совета фактически не рассматривало обсужденный в Соединенных департаментах проект и утвердило его в течение одного дня<sup>80</sup>.

12 июля 1889 г. проект закона был утвержден Александром III<sup>81</sup>. Реакция общественности на введение нового закона была неоднозначной. Консервативные круги ликовали, приветствуя новый институт, искренне надеясь на то, что он принесёт много пользы России.

Либеральная оценка введения нового института была предельно критической. Особенно остро выступили юристы. С. Виконов и Г. Ерсинев справедливо отмечали, что этот закон «преследовал цель прямо противоположную освободительной реформе 1861 года», «восстанавливал зависимость крестьян от помещного дворянства». С. Никонов подчёркивал, что возвращение к административному и судебному произволу в лице земских начальников «посеяло недоверие к правосудию», превратило волостной суд в «чиновничью канцелярию», а «сельских обывателей» – в «толпы холопов»<sup>82</sup>.

В Именном Высочайшем указе Правительствующему сенату 12 июля 1889 г. «О преобразовании местных крестьянских учреждений и судебной части в Империи» Александр III подытожил все прения по поводу реформы, указав, что причиной затруднений для правильного развития благосостояния в среде сельских жителей империи «являлось отсутствие твердой правительственной власти, которая соединяла бы в себе попечительство над сельскими обывателями с заботами по завершению крестьянского дела и с обязанностями по охранению благочиния, общественного порядка, безопасности и прав частных лиц в сельских местностях», поэтому, необходимо «поставить местную власть в подобающее ей и согласное с

---

<sup>80</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 60.

<sup>81</sup> ПСЗРИ. – 1889. – Т. 9. – № 1196.

<sup>82</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 61.

пользами государства положение». Государем был утверждён пакет документов, вводящих новый инструмент власти – институт земских участковых начальников. В этот законодательный пакет вошли положения о земских участковых начальниках; правила об устройстве судебной части; правила о волостном суде в тех же местностях; расписание должностей непременных членов и секретарей губернских присутствий, председателей, секретарей и переводчиков уездных съездов, земских начальников, уездных членов окружного суда и городских судей; правила о порядке приведения в действие положения о земских начальниках<sup>83</sup>.

Далее перечислялись губернии и отдельные уезды, на которые распространялось действие принимаемого Положения. Всего в список вошли 34 губернии и 5 уездов.

Согласно «Правилам о порядке приведения в действие положения о земских участковых начальниках», местные распоряжения по приведению в действие положения о земских участковых начальниках возлагались в каждой губернии под общим наблюдением МВД на губернатора и временные губернский и уездные комитеты. Надзор за действиями местной власти по разделению уездов на участки предоставлялся генерал-губернаторам во вверенных их управлению губерниях.

Подробно оговаривался состав Временного губернского комитета, который должен был состоять под председательством губернатора «из губернского предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющего казённой палатой, непременного члена губернского по крестьянским делам присутствия, прокурора, находящегося в губернском городе окружного суда... а также председателя и членов губернской земской управы, где она существует, и городского головы губернского города».

Предложения о числе земских участков временный губернский комитет должен был представлять министру внутренних дел, который по

---

<sup>83</sup> Горемыкин И.Л. Свод узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам: в 2 т. – СПб., 1898. – Т. 1. – Ч. 1. – С. 690–691.

соглашению с министрами юстиции и финансов вносил их на законодательное рассмотрение.

С введением в губернии положения о земских участковых начальниках, в ней были упразднены губернское и уездное по крестьянским делам присутствие, должности непрременных членов данных учреждений и съезды мировых судей.

В ст. 2 Положения указывалось, что в состав земских участков не входят все губернские и уездные города. Согласно ст. 4, границы земского участка могли быть изменены губернским присутствием по предложению губернатора или по представлениям уездных съездов. Число же земских участков в каждом уезде утверждалось в законодательном порядке на основании постановлений МВД, выносимых по соглашению с министром юстиции и министром финансов<sup>84</sup>.

Подводя итог второму параграфу, можно отметить, что в процессе проведенной обстоятельной работы государственной комиссии по вопросу разработки как самого института земских начальников, так и полномочий, и сферы его применения возникло много разногласий, однако в социально-политической повседневности конца XIX в. именно волею Александра III был принят закон о введении института земских начальников на территории всей Российской империи.

---

<sup>84</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 63–64.

### **1.3. Правовой статус, социально-классовый состав и облик земских начальников**

В связи с новым законом о земских начальниках в каждый земский участок назначался земский начальник. Списки кандидатов на должность земского начальника составлялись временными губернскими комитетами и представлялись в МВД для утверждения. Для кандидатов устанавливался ряд цензов (ст. 6–7 Положения); главным условием для лица, желающего занять должность земского начальника, была принадлежность к местному потомственному дворянству. Претендент на должность должен быть не моложе 25 лет, иметь в своей собственности или в собственности ближайших родственников в пределах губернии недвижимое имущество, оцененное для взимания земских сборов не ниже 7500 рублей, иметь образование не ниже среднего. Важным условием также признавалось наличие опыта работы, то есть служебного ценза – службы в должности мирового посредника, мирового судьи, предводителя дворянства, непрямого члена присутствия по крестьянским делам не менее трёх лет. Если такой опыт у кандидата отсутствовал, то для него имущественный ценз увеличивался вдвое. Министр внутренних дел утверждал в должности тех кандидатов, к назначению которых на должность земского начальника «не встречал препятствий».

Должности земского начальника присваивался особый знак и печать. Знак должен был носиться на шее, поверх одежды. Он состоял из бронзовой позолоченной цепи с прикрепленным к ней металлическим позолоченным кружком, на лицевой стороне которого помещалось изображение государственного герба, вокруг которого значилась надпись «Земский Начальник». А на оборотной стороне была отображена дата утверждения «Положения о земских участковых начальниках».

Годовое содержание земского начальника составляло скромную сумму в 2200 рублей в год. В него включались канцелярские расходы и траты на разъезды по подведомственному участку. Следовательно, для крупнопоместного



потомственного дворянина эти должности не являлись привлекательными. В «Расписании должностей непрременных членов и секретарей губернских присутствий, секретарей и переводчиков уездных съездов, земских начальников, уездных членов окружного суда и городских судей» должность земского начальника устанавливалась на третье место за непрременным членом губернского присутствия и председателем уездного съезда и была на 1 разряд ниже, чем у первых двух (см. таблицу № 1)<sup>85</sup>

Таблица № 1.

| Должность  | Содержание в год | Классы и разряды (по должности) |
|--|------------------|---------------------------------|
| Непрременный член губернского присутствия  | 2500             | V                               |
| Председатель уездного съезда   | 2500             | V                               |
| Земский начальник  | 2200             | VI                              |
| Секретарь губернского присутствия  | 1500             | VII                             |
| Секретарь уездного съезда  | 1000             | IX                              |
| Переводчик инородческих наречий при уездном съезде (в Астраханской и Оренбургской губерниях) | 300              | XIV                             |
| Уездный член окружного суда  | 3300             | V                               |
| Городской судья  | 2200             | VI                              |

В соответствии с законом начальник получал смешанную административно-судебную власть над крестьянским населением подведомственного участка. Его административные полномочия преобладали над судебными функциями.

Согласно закону, земские начальники должны были осуществлять надзор и производить ревизии крестьянского общественного управления и

<sup>85</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 65.

деятельности отдельных должностных лиц крестьянского управления на основании собственного решения или по поручениям вышестоящих властей (ст. 23 Положения). Также на земского начальника возлагались некоторые полицейские функции во время отсутствия на месте уездного исправника или станового пристава.

Земский начальник получал широкие полномочия относительно контроля за деятельностью волостных сходов, имея право предварительно просматривать вопросы, назначенные к рассмотрению на волостном сходе, а также дополнять их список по своему усмотрению. Также земский начальник получал право рассматривать все приговоры, постановленные волостными и сельскими сходами в пределах вверенного ему участка. Причем осуществлять это он был должен, согласно разъяснению МВД, «путём возможно более частых разъездов по вверенным им участкам, не обременяя должностных лиц крестьянского общественного управления требованием представлять им копии всех постановлений крестьянских приговоров, тем более что письменная форма приговоров требуется лишь по отношению у известному роду дел, определённо указанных в законе»<sup>86</sup>.

Земский начальник имел право приостанавливать исполнение тех приговоров, которые, по его мнению, были незаконными и ущемляли права отдельных домохозяев, и представлять данные приговоры к отмене в уездный съезд со своим заключением.

Широкие полномочия предоставлялись земскому начальнику и в отношении должностных лиц крестьянского управления. Закон дал возможность земскому начальнику напрямую влиять на должностных лиц крестьянского управления любого звена, активно участвуя в формировании их состава, рассматривая жалобы на них со стороны сельского населения и подвергая их в административном порядке без формального производства ряду взысканий: замечанию, выговору, денежному взысканию не свыше 5

---

<sup>86</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 65.

рублей или аресту на время не свыше 7 дней, а также временному устранению от должности.

Широкие надзорные функции земского начальника над сельскими обществами участка распространялись на все ссудо-сберегательные операции сельских обществ, мирские капиталы, опекунства, хозяйственное благоустройство и «нравственное преуспеяние» крестьян.

В случае неисполнения распоряжений и требований земского начальника лицами, подведомственными общественному крестьянскому управлению, земский начальник получал право подвергать виновного без всякого формального производства аресту на время не свыше 3 дней или денежному взысканию не свыше 6 рублей<sup>87</sup>.

Судебные полномочия земских начальников определялись несколькими законодательными актами: Положением о земских участковых начальниках, Временными правилами о волостном суде, а также земские начальники действовали на основании Устава о наказаниях, которым пользовались мировые судьи. По сравнению с мировыми посредниками судебные функции земских начальников были значительно шире. Особенно возростала роль земского начальника относительно мировых посредников в отношении работы волостных судов. Земские начальники получили право просматривать все решения волостных судов и представлять к отмене те из них, которые были, по их мнению, неправосудны. По сравнению с мировыми судьями земские начальники получили меньше судебных полномочий, разделив их с окружными судами, городскими судьями и волостными судами<sup>88</sup>.

Если по Положению 19 февраля волостной суд обладал самостоятельностью по отношению к представителям административной

---

<sup>87</sup> Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – С. 66.

<sup>88</sup> Горемыкин И.Л. Свод узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам: в 2 т. – СПб., 1898. – Т. 1. – Ч. 1. – С. 740.

власти, то теперь он целиком зависел от земского начальника. Каждое сельское общество избирало кандидата в волостные судьи из их числа, земский начальник утверждал судей (при этом число кандидатов должно было превышать количество требуемых судей не менее, чем в 2 раза). Председатель волостного суда утверждался по представлению земского начальника уездным съездом, причем эти функции могли быть возложены и на представителя администрации – волостного старшину<sup>89</sup>. Более того, если ранее решения волостного суда являлись окончательными, то по утвержденному Положению эти решения могли быть обжалованы земским начальником. При этом последний либо разрешал эти жалобы сам, либо в случаях, когда приговор предусматривал серьезное наказание, передавал их на рассмотрение уездного съезда.

Необходимо отметить, что роль волостного суда, согласно рассматриваемому закону, значительно возросла, так как в связи с ликвидацией мирового суда компетенция его значительно расширилась. Гражданские дела, споры и тяжбы рассматривались волостным судом в пределах до 300 руб., а дела о наследстве – до 500 руб. Волостной суд получил право присуждать виновных к штрафу до 30 руб. и 15 дней ареста (вместо прежних 3 рублей и 7 дней)<sup>90</sup>.

Судебные функции земского начальника были весьма обширны. За небольшим исключением, ему передавались почти все дела, рассматривавшиеся ранее мировыми судьями. В городах (за исключением Петербурга, Москвы и Одессы, где сохранялся мировой суд) создавался институт городских судей, назначавшихся министром юстиции. Помимо этого в уездах вводились должности уездного члена окружного суда. Ему передавался ряд дел, ранее подведомственных мировым судьям, которые не относились к компетенции земских начальников, городских судей и волостных судов.

---

<sup>89</sup> ПСЗРИ. – Собр. 2. – Т. 36. – № 36650.

<sup>90</sup> ПСЗРИ. – Собр. 3. – Т. 9. – № 6483.

Краеугольным камнем земских начальников был вопрос о контролируемости нового института. Земский начальник стал первым звеном жёсткой властной вертикали: земский начальник – уездный съезд – губернское присутствие – министерство внутренних дел. Первой контролирующей инстанцией был уездный съезд. Он же являлся первой апелляционной инстанцией.

Уездные съезды создавались в каждом уезде губерний, на которых распространялось действие Положения о земских участковых начальниках. Каждое из присутствий действовало под председательством уездного предводителя дворянства. Помимо всех земских начальников уезда, в состав присутствий входили и ряд других должностных лиц (к примеру, в заседаниях судебного присутствия должен был участвовать товарищ прокурора окружного суда)<sup>91</sup>. Также при каждом уездном съезде должны были состоять кандидаты в должность земского начальника, но не более двух, с правами государственной службы, но без содержания.

При каждом уездном съезде создавался чиновничий аппарат, который занимался ведением всей документации съезда<sup>92</sup>.

Согласно ст. 67 Положения, земские начальники были обязаны ежегодно предоставлять уездному съезду отчеты о своей деятельности.

Следующая контролирующая и кассационная инстанция – губернское присутствие, которое создавалось в каждой губернии. Его заседания проводились под председательством губернатора, и состояло оно из вице-губернатора, прокурора окружного суда или его товарища и 2 непременных членов. Сверх того, в состав губернского присутствия приглашались на правах членов для участия в рассмотрении судебных дел, переносимых в него из уездных съездов, председатель или член местного окружного суда, а по делам административным – управляющие казенной палатой и государственными имуществами, а также председатель губернской земской

---

<sup>91</sup> ПСЗРИ. – Собр. 3. – Т. 9. – № 1196.

<sup>92</sup> ПСЗРИ. – Собр. 3. – Т. 9. – № 1196.

управы. На губернское присутствие, помимо решения административных вопросов, возлагалось «разрешение протестов и просьб об отмене окончательных приговоров и решений уездных съездов» (ст. 123 Положения).

Земские начальники подчинялись надзору и руководству местного губернатора и губернского присутствия. Губернатору предоставлялось право ревизовать делопроизводство земских начальников на общем основании, давать им указания к единообразному применению постановлений этого положения и об усмотренных при ревизии беспорядках, так же как и случаях уклонения земских начальников от правильного исполнения служебных обязанностей, предлагать на обсуждение губернского присутствия для принятия с его стороны соответствующих мер.

Отстранить от должности земского начальника мог только министр внутренних дел по собственному его прошению или по представлению губернского присутствия в случаях утраты им имущественного ценза, неспособности к успешному исполнению обязанностей, совершения аморальных действий, уголовных преступлений или подвергался задержанию за долги. Из работы следует, что контроль со стороны администрации часто оставался формальным. Современники отмечали, что губернатор не мог посетить за год от 50 до 60 земских участков и лично проверить делопроизводство. Два непеременных члена губернского присутствия были загружены работой и тоже не могли ездить по губернии, а проверяли только документацию<sup>93</sup>.

Что касается уездного съезда и уездного предводителя дворянства, который являлся председателем этого съезда, то их ревизии были еще более формальны, исходя даже из самого закона. Ведь уездный съезд состоял из самих земских начальников, часто связанных родственными узами, а уездный предводитель сам предлагал кандидатуры земских начальников к

---

<sup>93</sup> Малютин Д. Ошибки, сделанные при составлении Положения о крестьянах 19 февраля 1861 года и их последствия. – СПб.: типография А.С. Суворина, 1895. – 70 с.

назначению, многие из них – его избиратели. А.И. Новиков отмечал, что «правом этим (ревизии) предводители не пользуются»<sup>94</sup>.

Предусматривались четкие правила замены земского начальника в случае непредвиденных обстоятельств. Так, в случае его отсутствия, болезни, смерти, увольнения или от устранения от должности его обязанности временно исполнялись другим земским начальником или одним из состоящих при съезде кандидатов на эту должность по очередному списку, составляемому уездным съездом на каждый год и утвержденному губернатором.

Важнейшее значение приобретала процедура подбора на данную должность достойных людей, способных выдержать испытание властью. Как же реализовался на практике процесс подбора кадров на должность земских начальников? Рассмотрим эту проблему на конкретных примерах. Например, в Воронежской губернии вопросам, связанным с деятельностью земских начальников, большое внимание уделял губернатор Е.А. Куровский.

В июне 1891 г. в Воронеже был проведен акт введения в должность земских начальников. Его открытию предшествовали Божественная литургия и молебствие, совершенные в Воронежском кафедральном Троицком соборе преосвященным Анастасием, епископом Воронежским и Задонским. На них присутствовали, кроме губернатора и земских начальников, предводители дворянства, представители земства, командиры воинских частей и другие чины. Епископ Анастасий, обращаясь к земским начальникам, призвал их действовать в духе христианской любви к ближнему. Он же привел их к присяге на верность службы. В зале дворянского собрания перед земскими начальниками выступил Е.А. Куровский. «Дворянство, – сказал он, – призывается к великому делу упорядочения и укрепления внутренней жизни многочисленной части нашего общества...», для этого ему даруется «твердая, непосредственная правительственная власть», с помощью которой должны преодолеваются такие пороки деревенской жизни, как «пьянство с

---

<sup>94</sup> Новиков А.И. Записки земского начальника. – СПб., 1899. – С. 134.

последствиями его – захудалостью и нищетой, распущенность, неправоудие, кулачество, неуважение к собственности и власти»<sup>95</sup>. «Земские начальники, – подчеркнул губернатор, – должны неусыпно наблюдать за тем, чтобы и волостными, и сельскими должностными лицами все их обязанности исполнялись точно и своевременно, чтобы каждая жалоба, каждое заявление, прошение, ходатайство получали надлежащее разрешение или движение», чтобы «ни волостной старшина и волостной писарь не могли оставлять без удовлетворения законных требований подведомственных им крестьян»<sup>96</sup>. Такие церемонии, имевшие давние исторические традиции в дворянской среде, были призваны вдохновить земских начальников на благие дела, укрепить в них веру в праведность избранного пути.

В Центральном Черноземье практика подбора земских начальников имела определенную специфику. Особенностью стало то, что в составе первого набора земских начальников были в основном отставные офицеры. В Воронежской губернии они составляли 55,5%<sup>97</sup> всех начальников.

Как правило, на эти должности стремились люди, не особенно состоятельные и имевшие подорванное хозяйство. В этом плане показательным является рекомендательное письмо, направленное из Санкт-Петербурга Степаном Савостьяновым воронежскому губернскому предводителю дворянства М.А. Веневитинову. В нем отмечалось: «Вручаю эти строки князю Адольфу Игнатьевичу Гедройцу, женатому на моей двоюродной сестре, бывшему землевладельцу Землянского, а затем Брянского уездов, лишившемуся имения вследствие общего кризиса землевладения. Оставшись без средств с семьей из восьми лиц, он вынужден искать службы. Он окончил курс в гимназии, 18 лет прослужил в военной службе, вышел в отставку в чине штабс-капитана и затем 18 лет хозяйствовал в своих имениях. Как человек близко знакомый с условиями уезда и деревни,

---

<sup>95</sup> Воронежские губернские ведомости. – 1891. – 3 июля.

<sup>96</sup> Воронежские губернские ведомости. – 1891. – 3 июля.

<sup>97</sup> Полянский Н.Н. Участковый земский начальник // Энциклопедический словарь Русского Библиографического института. Бр. А. и И. Гранат. Т. XLII. – М., 1916. – Стлб. 535.



он всего охотнее поступил бы на должность земского начальника... Знаю князя Гедройца как человека с репутацией незапятнанной»<sup>98</sup>.

В данном случае, несмотря на рекомендательное письмо, вряд ли данный претендент смог получить должность земского начальника, так как для первого призыва на эту должность были характерны довольно высокие требования<sup>99</sup>.

В системе подбора и утверждения земских начальников участвовали, как мы уже упоминали, четыре инстанции: уездный предводитель, губернский предводитель, губернатор и МВД. Многоступенчатая система отбора позволяла отсеивать случайных людей. Как правило, кандидат на должность земского начальника писал заявление на имя губернатора, который после ознакомления с послужным списком кандидата просил губернского предводителя дать свое заключение. Если кандидат проживал в уезде, губернский предводитель в свою очередь запрашивал мнение уездного предводителя. Только после такого согласования и оценки деловых и нравственных качеств кандидата губернатор высылал его документы на утверждение в МВД.

Однако в начале 1900-х гг., в связи с уменьшением притока желающих стать земскими начальниками, в системе подбора стала преобладать стихийность. Она выражалась в том, что на должности земских начальников стали попадать случайные люди.

Уездные предводители часто формально относились к составлению списков кандидатов. Согласно ст. 11 Положения о земских начальниках, кандидатуры в них числились лишь формально. В начале 1900-х годов в связи с нехваткой земских начальников такие списки были обновлены и приобрели характер рабочего документа.

---

<sup>98</sup> Государственный архив Воронежской области (ГАВО). – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 1.

<sup>99</sup> Положение и правила о земских участковых начальниках, городских судах и волостном суде. – СПб., 1890. – С. 2, 3.

Анализ подобных списков позволяет нам судить о кадровом потенциале дворянской элиты. В ряде уездов он представлялся довольно солидным. Например, в Бирюченском уезде Воронежской губернии на должность земских начальников претендовало 27 человек: молодежь до 30 лет – 3 человека, лица зрелого возраста (31–60 лет) – 21 человек и пожилого (61 год и старше) – 3 человека<sup>100</sup>. Таким образом, основную часть резерва на данную должность (77%) составляли люди зрелого возраста. Большой жизненный опыт, нерастраченный профессиональный потенциал людей зрелого возраста, особенно 50-летних, имевших высокие нравственные и интеллектуальные качества, несомненно, являлись важным источником пополнения управленческих кадров.

Довольно высоким был образовательный уровень кандидатов в земские начальники. Из 27 человек 12 имели университетское образование, в том числе 9 окончили Московский или Санкт-Петербургский университеты, 10 получили образование в лицеях и училищах, 2 человека окончили кадетские корпуса, 1 – Петровскую земледельческую академию и 1 – Санкт-Петербургскую медико-хирургическую академию<sup>101</sup>.

Хотя наличие резервного потенциала для заполнения вакансий внушало определенный оптимизм, тем не менее уже в 1900-е годы администрация Воронежской и Курской губерний стала испытывать затруднения в связи с нехваткой кадров земских начальников. В 1890-е годы, наоборот, как уже отмечалось, в связи с большим наплывом претендентов имелась возможность отсеивать тех, кто не соответствовал нужным требованиям. Нередко такой отсев происходил на уровне Министерства внутренних дел. В сентябре 1898 г. воронежский губернатор П.А. Слепцов сообщал губернскому предводителю, что министр «не признал возможным изъявить согласие на назначение ввиду того, что Бондаревский окончил курс наук в Чугуевском пехотном юнкерском училище и до назначения на

---

<sup>100</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 144–145.

<sup>101</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 144–145.

занимаемую им ныне должность проходил службу в войсках и состоял одно трехлетие членом уездной земской управы»<sup>102</sup>. Этого, как разъяснял министр, ссылаясь на соответствующие статьи Положения о земских начальниках, недостаточно для занятия указанной должности. Обращение губернского предводителя к П.А. Слепцову с просьбой «возобновить перед г. министром внутренних дел ходатайство об утверждении кандидата к земским начальникам Бондаревского» было оставлено без последствий<sup>103</sup>.

По этой же причине в МВД было отклонено представление на А.И. Толкунова – кандидата в земские начальники при Богучарском уездном съезде Воронежской губернии. Мотивировка отказа: «Получил образование ниже среднего и не занимал должности, которые могли бы дать ему необходимые сведения для занятия ответственной должности по крестьянским учреждениям»<sup>104</sup>. Что касается случаев отклонения кандидатур по причинам политической неблагонадежности, то они, хотя и редко, но встречались. Так, еще в самом начале формирования кадрового состава земских начальников, в марте 1891 г. министр внутренних дел, как сообщал губернатор, «не признал желательным утверждение в должности земского начальника 4 участка Воронежского уезда Александра Перелешина»<sup>105</sup>. В 1895 г. при повторной попытке А. Перелешина занять данную должность ему было отказано еще на уровне губернатора. Причина отказа, как ее определил П.А. Слепцов, такая: «Ввиду кратковременности моего управления Воронежской губернией и невозможности вполне ознакомиться с личностью и служебной деятельностью А. Перелешина» И хотя отказ имел внешне вполне респектабельную форму, в данном случае ни для кого не было секретом: А. Перелешин был не вполне благонадежным в политическом плане<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 176–177.

<sup>103</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 180.

<sup>104</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 177.

<sup>105</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 14.

<sup>106</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 77.

Тот факт, что министерское «утвердить» или «не утвердить», особенно в 90-е годы, не было чисто формальным, то есть не утверждались все кандидаты подряд, внутренне контролировалась и повышалась ответственность должностных лиц за подбор людей на местах. Как правило, данный процесс носил беспристрастный характер: соблюдались все законы и правила назначения на должность земских начальников. Но в отдельных случаях губернаторы, используя служебное положение, предлагали свои кандидатуры. Хотя «вес» губернаторской рекомендации, выступавшей в качестве протекции и воплощенной в форме поручительства, казалось бы, обеспечивал беспрепятственное прохождение кандидатуры, тем не менее на практике предводители дворянства, если нарушались какие-либо законы, оказывали противодействие губернаторскому давлению.

В феврале 1893 г. губернатор Е.А. Куровский предложил предводителю дворянства представить министру внутренних дел на утверждение на вакантную должность земского начальника в один из уездов старшего чиновника особых поручений, коллежского советника Н.В. Ахшарумова. Однако уездный предводитель не давал согласия на его утверждение, ссылаясь на то, что в уезде уже есть свой кандидат, который «вполне удовлетворяет требованиям, изложенным в ст. 6–9 Положения о земских начальниках»<sup>107</sup>. Тогда губернатор направляет предводителю второе письмо, в котором дает подробную характеристику своего выдвиженца и, в частности, отмечает, что Н.В. Ахшарумов «из потомственных дворян Тверской губернии, окончил курс наук в гимназических классах Лазаревского института восточных языков и до назначения старшим чиновником особых при мне поручений занимал должность столоначальника в межевой канцелярии». Предвидя возражения оппонентов, губернатор указывал, что хотя Н.В. Ахшарумов принадлежит к Тверскому дворянству, но он «изъявил согласие немедленно перечислиться в Воронежское

---

<sup>107</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 36.

дворянство»<sup>108</sup>. В конечном счете в сентябре 1893 г. Н.В. Ахшарумов получил назначение на искомую должность в Бобровском уезде. Позже он работал земским начальником участка Богучарского уезда, но вынужден был оттуда срочно уволиться<sup>109</sup>. Причем в письме богучарского предводителя губернатору от 12 сентября 1902 г. с просьбой назначить нового земского начальника в качестве причины называлось нежелание самого Н.В. Ахшарумова «оставаться далее на службе в названном уезде и поданной им докладной записке о переводе в иную губернию»<sup>110</sup>. Можно предположить, что у Н.В. Ахшарумова возникли проблемы с жителями уезда; не всегда протекция имела определяющую роль в служебной карьере.

Оказывая противодействие губернаторскому давлению, дворянские предводители апеллировали к морально-нравственным понятиям, в том числе таким, как добро, зло, обида, честь, долг, достоинство. В декабре 1891 г. губернский предводитель дворянства писал губернатору: «Имею честь уведомить Вас, что при Острогжском уездном съезде состоит два кандидата, и для них будет весьма обидно, что при назначении на вакантную должность земского начальника будет назначен кандидат Павловского уезда»<sup>111</sup>.

В 1903 и 1904 гг. воронежским губернатором С.С. Андреевским были выдвинуты еще две кандидатуры на должность земских начальников, причем оба они, и К.М. Зубов, и Г. Шерфер, состояли, как и предыдущие выдвиженцы, чиновниками особых поручений при губернаторе<sup>112</sup>.

Протекция могла способствовать получению должности, но не могла защитить «хозяина участка» от всевозможных ревизий, жалоб крестьян, донесений полиции. Земские начальники были поставлены в определенные правовые рамки, и многое в их деятельности зависело от деловых и личных качеств.

---

<sup>108</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 41, 41 об.

<sup>109</sup> Памятная книжка Воронежской губернии на 1894 г. – Воронеж, 1894. – С. 109.

<sup>110</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 29.

<sup>111</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 8.

<sup>112</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1247. – Л. 79, 120.

Например, при освидетельствовании дворянина Окатова особым присутствием Курского губернского правления выяснилось, что служивший земским начальником Александр Григорьевич Барков, пользуясь слабоумием гражданина Окатова, «которое было признано Правительствующим сенатом, явно злоупотреблял его доверием и эксплуатировал его в свою пользу. Обстоятельство это не было известно при обсуждении вопроса о назначении Баркова земским начальником.

Ввиду вышеизложенного, на основании 2 п. 139 ст. Положения о земских начальниках, курский губернский предводитель дворянства просил губернское присутствие «войти в рассмотрение обстоятельств этого дела, для представления через гражданина курского губернатора гражданину министру внутренних дел об увольнении гражданина Баркова от должности земского начальника, так как считал, что поступки эти лишают Баркова необходимого для занимаемого им поста доверия и уважения»<sup>113</sup>.

Достаточно активным было передвижение земских начальников по горизонтали, которое инициировали губернатор и предводители дворянства. Можно даже сказать, что перестановки носили преднамеренно-целевой характер: власти губернии стремились повысить качество работы земских начальников на основе лучшей их расстановки, с учетом их деловых и нравственных качеств, потенциальных возможностей справляться с порученным делом.

Проблема состояла в том, что земские участки, на которые был разделен уезд, сильно отличались размерами, местоположением, составом населения, уровнем экономического развития, уровнем преступности, а иногда даже историческими традициями. Особенно это было характерно для юга губернии с обширным массивом переселенцев с Украины. Естественно, что все это надо было знать и учитывать в работе с населением. Ради этого уездные предводители готовы были пожертвовать образовательным цензом будущего начальника участка. Например, Нижнедевицкий уездный

---

<sup>113</sup> ГАВО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 1572. – Л. 10.

предводитель Воронежской губернии А. Головин отмечал, что хотя губернский секретарь А.Я. Харкевич и не имеет требуемого образовательного ценза, но так как «все время живет в своем родовом имении, находящемся в центре 4 земского участка и во всех подробностях знаком с жизнью деревни и бытом крестьянского населения и, кроме этого, длительное время работал в должности мирового судьи, председателя земской управы, то он достоин быть представленным на должность земского начальника»<sup>114</sup>.

Перестановки земских начальников, инициированные сверху, нередко вызывались выбытием одного из них в связи с тем или иным обстоятельством: увольнением, болезнью или смертью. И тогда по принципу домино переставлялись уже все фигуры. 3 февраля 1902 г. земский начальник 4 участка Землянского уезда Воронежской губернии Матвеев подал прошение об увольнении по болезни. В связи с этим предводитель дворянства Землянского уезда разработал специальный план новой расстановки земских начальников, который изложил в докладной записке от 3 мая 1902 г. губернатору П.А. Слепцову. В нем, в частности, предлагалось на место Матвеева назначить начальника 5 участка Землянского уезда статского советника В.К. Большана, на его место – земского начальника 5 участка Павловского уезда штабс-капитана Л.П. Каратеева. Мотивируя свое предложение, предводитель указывал, что «4 участок, куда входит г. Землянск, является по территории и народонаселению самым обширным участком в уезде и требует от земского начальника большого служебного опыта и знания местных условий, чему, на мой взгляд, должен прежде других кандидатов удовлетворять В.К. Большан как человек, долго служивший в уезде в качестве участкового мирового судьи и председателя съезда мировых судей»<sup>115</sup>. Давались характеристики и другим начальникам, задействованным в перестановке. Но осуществить этот план не удалось: 20 июня 1902 г.

---

<sup>114</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 39, 39 об.

<sup>115</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 16.

скоропостижно умер земский начальник 5 участка Л.П. Каратеев, который давал согласие на переход в Землянский уезд<sup>116</sup>.

По горизонтали земские начальники перемещались также и по собственной инициативе, причем мотивы таких действий не всегда указывались. Создается впечатление, что такие перемещения происходили случайно. Так, дворянский предводитель Нижнедевицкого уезда 27 февраля 1903 г. сообщил, что земский начальник 4 участка Байер ходатайствует о перемещении его на должность земского начальника в 1 участок того же уезда, «которая состоит вакантною за смертью земского начальника Решетова»<sup>117</sup>. Воронежский губернатор информировал 1 июля 1904 г. дворянского предводителя А.И. Алехина о перемещении на вакантную должность 2 земского участка Валуйского уезда начальника 5 участка того же уезда губернского секретаря В.К. Ливанова и о назначении на его место надворного советника Василия Житкова по их ходатайствам и т.д.<sup>118</sup> Одной из причин, вызывавших перемещение земских начальников, являлось желание нести службу в том участке, где было расположено собственное имение, или хотя бы быть к нему поближе. Особенно актуальной данная причина стала в начале XX века, когда усилились крестьянские выступления.

Что же касается восходящего служебного продвижения земских начальников, то этот вопрос решался крайне сложно. В государственном архиве Воронежской области обнаружено буквально несколько случаев, когда земский начальник продвигался вверх по службе. Один из них связан с назначением в мае 1902 г. земского начальника 5 участка Валуйского уезда И.И. Белолипского на должность неперменного члена губернского присутствия. Механизм его назначения на этот пост, судя по документам, был несложным. 4 мая 1902 г. губернатор П.А. Слепцов в письме предводителю дворянства Н.И. Шидловскому сообщил, что в связи с предстоящим утверждением А.И. Урсула в должности председателя

---

<sup>116</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 22.

<sup>117</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 37.

<sup>118</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 86, 88, 101, 105.



Воронежской губернской земской управы он предполагает «войти с представлением к г. министру внутренних дел о назначении земского начальника И.И. Белолипского на должность неперменного члена губернского присутствия». В связи с этим губернатор просил уведомить предводителя, не встречается ли с его стороны «каких-либо препятствий к такому назначению»<sup>119</sup>. 7 мая 1902 г. Н.И. Шидловский в свою очередь пишет письмо И.И. Белолипскому, в котором он со ссылкой на 107 статью Положения о земских начальниках указывает, что «возникло предложение о назначении Вас на должность неперменного члена Воронежского губернского присутствия... Признавая со своей стороны назначение Вас на эту должность весьма желательным и вполне соответствующим пользе дела — имею честь покорнейше просить Вас не отказать сообщить мне конфиденциально, согласны ли Вы занять должность неперменного члена Воронежского губернского присутствия. По получению согласия Вашего я не замедлю направить отзыв свой в установленном законом порядке»<sup>120</sup>.

15 мая 1902 г. Н.И. Шидловский, после получения согласия И.И. Белолипского занять предложенную должность, написал губернатору официальное представление, в котором сообщил, что признает И.И. Белолипского «вполне желательным кандидатом для замещения должности неперменного члена губернского присутствия. Обладая высшим образовательным цензом, он вместе с тем длительной службою на месте приобрел несомненную служебную опытность и знание дела, известные мне его нравственные качества дают основание с уверенностью предположить, что И.И. Белолипский... окажется вполне на своем месте и будет приносить пользу делу»<sup>121</sup>.

Таким образом, в этом случае инициативу в выдвижении земского начальника на довольно высокий пост взял на себя, как и положено, губернатор, который отвечал за все происходящее в губернии, но

---

<sup>119</sup> ГАВО. — Ф. И-29. — Оп. 1. — Д. 1421. — Л. 10, 10 об.

<sup>120</sup> ГАВО. — Ф. И-29. — Оп. 1. — Д. 1421. — Л. 11, 11 об.

<sup>121</sup> ГАВО. — Ф. И-29. — Оп. 1. — Д. 1421. — Л. 13, 13 об.

поручительство за данную кандидатуру, за ее деловые и нравственные качества брал на себя губернский предводитель дворянства, выступивший здесь в роли эксперта.

Было еще два случая назначения земских начальников на должности непременных членов губернского присутствия. В августе 1903 г. на эту должность был назначен, в связи с отставкой по болезни А.Я. Харкевича, земский начальник 1 участка Воронежского уезда надворный советник В.И. Супрунов, и в ноябре 1904 – земский начальник 4 участка Бобровского уезда штабс-капитан С.Ф. Стогов<sup>122</sup>.

Но эти исключения лишь подтверждали общее правило: должность земского начальника, в отличие от какой-либо канцелярской, не способствовала карьерному росту. На этот факт неоднократно указывали современники. Один из них писал: «Как прежде мировые судьи и непременные члены, так теперь земские начальники, безусловно, не могут рассчитывать на дальнейшее повышение в смысле карьеры, имеющей в России такое высокое значение. От этого и происходит, что все окончившие курс в высших учебных заведениях стремятся идти... в разные канцелярии и департаменты. Чиновники Сената и министерств, даже гвардейские офицеры гораздо ближе к губернаторству, чем местные деятели»<sup>123</sup>.

Но так ли было легко молодым занять в провинции должность земского начальника, тем более, если они не обладали для этого необходимыми связями? В феврале 1903 г. Бирюченскому уездному предводителю поступило прошение с просьбой зачислить кандидатом в земские начальники от Нечипоренко Виктора Юльевича. Из послужного списка явствовало, что от роду ему 29 лет, сын капитана, окончил Санкт-Петербургский университет, чин имеет титулярного советника, знаков отличия не имеет, содержание получает 960 руб. в год, женат, имеет сына, имения ни за ним, ни за родителями, ни за женой не числится. Службу

---

<sup>122</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 63, 64, 116.

<sup>123</sup> Беннигсен Э.П. К вопросу о пересмотре законодательства о крестьянах. Из заметок практика. – Спб., 1902. – С. 97.

начинал в Санкт-Петербургской судной казне с должности канцелярского чиновника с годовым окладом 500 руб. Через год, в марте 1897 г., согласно прошению был определен в Главное управление неокладных сборов и казенной продажи алкогольных напитков. В мае 1897 г. получил чин коллежского секретаря по диплому первой степени. В 1899 г. стал помощником столоначальника этого же управления. В ноябре 1899 г., сразу же после получения за выслугу лет чина титулярного советника, уволился со службы по собственному желанию<sup>124</sup>.

Своим заявлением В.Ю. Нечипоренко поставил предводителей дворянства (губернского и уездного) в затруднительное положение. Если говорить по существу, то что мог дать крестьянам, хотя и дипломированный специалист, но не имеющий никакого опыта работы в деревне (в Санкт-Петербурге, как отмечалось, он служил в ведомстве по казенной продаже алкогольных напитков)? Были возражения и с формальной стороны: В.Ю. Нечипоренко не был местным землевладельцем, что находилось в явном противоречии со ст. 6 Положения о земских начальниках, согласно которой владение землей в уезде являлось важнейшим условием занятия данной должности.

Переписка членов «тройки» (губернатор и два предводителя) по кандидатуре В.Ю. Нечипоренко заняла довольно длительное время. Губернатор, как обычно, направил губернскому предводителю ходатайство уездного предводителя по кандидатуре В.Ю. Нечипоренко. Но губернский предводитель, ссылаясь на то, что он лично не знает кандидата и не имеет сведений об обстоятельствах, послуживших основанием для ходатайства о его назначении, запросил у уездного предводителя дополнительные объяснения и мотивы, заставившие его возбудить указанное ходатайство. Мотивы уездного предводителя сводились к следующему: В.Ю. Нечипоренко, женившись на местной потомственной дворянке, владеющей в Бирюченском уезде имением и усадьбой, стал таким образом

---

<sup>124</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 52.

как бы местным землевладельцем, и потому он не является чуждым интересам уезда. Кроме того, усадьба жены расположена именно в том участке уезда, где в ближайшее время откроется вакансия на должность земского начальника. В связи с этим, по мнению уездного предводителя, ходатайство В.Ю. Нечипоренко «заслуживает уважения тем более, что желающих занять это место из числа дворян Бирюченского уезда в виду не имеется»<sup>125</sup>.

Несмотря на подобные аргументы, окончательное заключение губернского предводителя о кандидатуре В.Ю. Нечипоренко носило неуверенный и двойственный характер. «Остаюсь со своей стороны, – писал он, – при мнении о желательности назначения земских начальников и кандидатов к ним преимущественно из числа местных потомственных дворян... тем не менее, ввиду изложенного выше отзыва Бирюченского уездного предводителя дворянства, не могу в данном случае не признать крайней затруднительности точного соблюдения порядка, указанного в ст. 13 положения о земских начальниках, и поэтому я не нахожу возможным возражать против назначения титулярного советника В.Ю. Нечипоренко на должность кандидата к земским начальникам при Бирюченском уездном съезде»<sup>126</sup>.

Действительно, ст. 13 Положения о земских начальниках была не очень внятной. В начале статьи излагалось содержание предыдущей 11 ст., согласно которой на каждую вакантную должность земского начальника губернатор по совещании с губерньским и местным уездным предводителями дворянства избирает по одному кандидату из списка надлежащего уезда. Но далее указывалось, что «в случае невозможности пополнить все требуемое число кандидатов из внесенных в сей список лиц, – производить выбор недостающего числа кандидатов из списка других уездов той же

---

<sup>125</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 53.

<sup>126</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 53.

губернии»<sup>127</sup>. Вот именно такую попытку привлечь кандидатов из других уездов не предпринял бирюченский предводитель, и это было явное нарушение 13 статьи. Губернский предводитель имел право приложить свое особое мнение о кандидате в земские начальники к губернаторскому представлению министру внутренних дел. Но в данном случае этого не произошло.

Именно в это время наблюдаются многочисленные факты подачи заявлений земских начальников об уходе с занимаемой должности по собственному желанию. От уездных предводителей все чаще поступали примерно такие сообщения: «Граф В.А. Девиер телеграммой от 11 января 1905 г. уведомил меня, что в настоящее время он отказывается от занимаемой должности кандидата в земские начальники при Валуйском уездном съезде»<sup>128</sup>. Несколько ранее добровольно подал заявление об отставке земский начальник 4 участка Задонского уезда А.И. Лермонтов. В связи с русско-японской войной часть офицеров – а они составляли значительный процент в составе земских начальников – были призваны на действительную службу<sup>129</sup>.

О непростой ситуации, которая сложилась в структуре управления уездами вследствие дефицита желающих занять должности земских начальников, свидетельствует напряженный обмен телеграммами осенью и зимой 1905 г. между руководством губернии и уездов. В телеграмме Нижнедевицкого уездного предводителя 25 октября 1905 г. губернскому предводителю сообщалось о необходимости незамедлительного замещения вакантной должности земского начальника «ввиду продовольственных кампаний и нежелательности затруднений по сему предмету. Прошу ускорить отзывом на письмо мое относительно назначения на означенную

---

<sup>127</sup> Положение и правила о земских участковых начальниках, городских судах и волостном суде. – СПб., 1890. – С. 4.

<sup>128</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 131.

<sup>129</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 59, 95.

должность Панчулидзева»<sup>130</sup>. Губернатор в свою очередь 29 декабря 1905 г. в письме губернскому предводителю сообщал: «Ввиду безотлагательных просьб Богучарского и Нижнедевицкого уездных предводителей, выраженных в телеграмме о переводе земского начальника 1 участка Богучарского уезда Толкунова в имеющий быть вакантным 3 участок того же уезда и о назначении дворянина Панчулидзева в 1 вакантный участок, прошу ускорить сообщением Вашего отзыва на письмо мое от 25 октября и 3 декабря, а также и на письмо мое от 3 декабря с.г. о назначении Охотникова земским начальником 4 участка Павловского уезда»<sup>131</sup>.

Из переписки видно, что довольно сложная система согласования и назначения земских начальников в экстраординарной ситуации, да еще когда средства связи были примитивными, не срабатывала или приводила к значительной потере времени. Судя по документам, вопрос об утверждении в должности земского начальника Панчулидзева занял по крайней мере 3 месяца.

На стабильность и авторитет кадрового состава земских начальников отрицательно сказывались напряженные взаимоотношения крестьян и крупных землевладельцев, среди последних имелись и земские начальники. Так, 11 января 1907 г. в 6 часов утра в имении земского начальника Воронежского уезда Н.И. Бондаревского произошел пожар: сгорели двухэтажная деревянная мельница, крытая железом, рига, сено, мука и пр. Убытка причинено на 6 000 руб. Предполагался поджог<sup>132</sup>. В Острогожском уезде Воронежской губернии было совершено убийство земского начальника П.А. Ренье<sup>133</sup>. Все это не только подрывало авторитет земских начальников, но и расшатывало политическую систему в целом. В этих условиях в земские начальники стали брать всех, кто относительно подходил, строго не руководствуясь требованиями Положения 12 июля 1889 г. Особенностью

---

<sup>130</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 170.

<sup>131</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 175.

<sup>132</sup> Воронежский телеграф. – 1907. – 23 января.

<sup>133</sup> ГАВО. – Ф. И-6. – Оп. 1. – Д. 54. – Л. 135.

становилось и то, что среди земских начальников появилось значительная прослойка иногородних. Так, за период с 1903 по 1905 гг. на должность земских начальников были зачислены К.И. Старков из Саратовской губернии, А.К. Богушевский из Кубанской области, В.И. Раевский из Московской губернии, Н.И. Клобуцкий из Варшавской главной складочной таможни и др.<sup>134</sup>

В соответствии с законом 12 июля 1889 г. при выборе кандидатов на должность земских участковых начальников приоритет принадлежал помещиному дворянству. Мы сознательно употребляем термин «приоритет», поскольку, несмотря на то, что 6–7 ст. Положения непосредственно перечисляют категории именно местных потомственных дворян, имевших право на должность, ст. 15 предоставляла министру внутренних дел право «назначить лиц. Хотя и не принадлежащих к числу упомянутых дворян, но окончивших курс в одном из высших заведений Империи». Таким образом, уже исходя из самого закона, нельзя однозначно характеризовать институт земских начальников как дворянский<sup>135</sup>. Часто исследователи обращают внимание на состав института земских начальников Центрально-Черноземного региона России, губерний с развитым помещичьим землевладением, где дворяне занимали ключевые позиции в системе управления. Но даже здесь были случаи назначения лиц недворянского происхождения. Так, в Воронежской губернии 7 августа 1899 г. земским начальником 5 участка Острогожского уезда был назначен купеческий сын города Острогожска Михаил Ильич Симонов<sup>136</sup>. 1 декабря 1906 г. земским начальником 3 участка Нижнедевицкого уезда был назначен сын священника Михаил Александрович Малевич<sup>137</sup>. 22 декабря 1908 г. земским начальником

---

<sup>134</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 67, 82, 117, 136; И-30. – Оп. 1. – Д. 2712. – Л. 9-11.

<sup>135</sup> Сафронова Н.В. Институт земских участковых начальников как объект критики отечественной историографии // Воронежское краеведение: традиции и современность: материалы областной науч.-практической краеведческой конф. – Воронеж, 2009. – С. 104.

<sup>136</sup> ГАВО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Д. 9596. – Л. 52 об, 53 об.

<sup>137</sup> ГАВО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Д. 9613. – Л. 55 об, 59 об.

1 участка Бирюченского уезда был назначен крестьянин Николай Федорович Хомчинский<sup>138</sup>. 28 апреля 1907 г. земским начальником 3 участка Бобровского уезда был назначен потомственный почетный гражданин Николай Леонидович Хренников<sup>139</sup>. 22 января 1913 г. кандидатом на должность земского начальника при Острогожском уездном съезде с откомандированием его к временному исполнению обязанностей земского начальника 8 участка Острогожского уезда был назначен сын священника Пантелеймон Николаевич Ампелонский<sup>140</sup>. 16 октября 1914 г. кандидатом на должность земского начальника при Новохоперском уездном съезде с откомандированием его к временному исполнению обязанностей земского начальника 3 участка Новохоперского уезда был назначен мещанин Василий Исаакович Боговаров<sup>141</sup>. 16 мая 1915 г. кандидатом в земские начальники при Острогожском уездном съезде с откомандированием его к временному исполнению обязанностей земского начальника 7 участка Острогожского уезда был назначен крестьянин Василий Иванович Москаленко<sup>142</sup>.

Подводя итог третьему параграфу первой главы, нужно отметить, что такие назначения являлись вынужденной мерой в сложной социально-революционной и военной повседневности, отчасти государство шло на уступки крестьянству, ограничивая монополию дворянства на власть. Вместе с тем, анализ архивного материала показывает, что эти назначения свидетельствовали о процессе стирания социальных граней в обществе рубежа XIX-XX вв. Социальный ценз стал отходить на второй план, а приоритетными становились служебный, имущественный и образовательный цензы.

Из вышеизложенного следует, что к концу XIX в. дворяне Центрально-Черноземных губерний, где помещного дворянства было значительно больше, чем в других губерниях, не смогли занять все вакансии земских

---

<sup>138</sup> ГАВО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Д. 9596. – Л. 26 об, 30 об.

<sup>139</sup> ГАВО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Д. 7944. – Л. 11–12.

<sup>140</sup> ГАВО. – Ф. 2. – Оп. 7. – Д. 19. – Л. 5–7.

<sup>141</sup> ГАВО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Д. 781. – Л. 3–4.

<sup>142</sup> ГАВО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Д. 4598. – Л. 10–11.



начальников. Понимая трудности, правительство шло на снижение требований, что выразилось в решениях МВД 1907 года<sup>143</sup>. Они, нанося удар по престижу дворянства, подтверждали правильность преобразований в системе местного самоуправления, начатых П.А. Столыпиным и означавших отход от ставки на дворянство как надёжной опоры императорской власти.

---

<sup>143</sup> Воронежский телеграф. – 1907. – 1 февраля.

## **Глава II. Особенности деятельности земских участковых начальников в Центрально-Черноземном регионе**

### **2.1. Административная деятельность земских начальников**

Закон 12 июля 1889 г. «О земских участковых начальниках» ввел в сельских местностях новые должностные лица крестьянского управления, на которые возлагались административные, судебные и ряд других функций и обязанностей. Прежде чем перейти к рассмотрению административных функций, необходимо ознакомиться с тем, что представляло из себя сельское общество (община, мир), с которым приходилось работать земскому начальнику. Каждое сельское общество, включавшее одно или несколько селений, имело сельский сход, выбиравший сельских должностных лиц (сельского старосту, сборщика податей, сотских, десятских) и разрешавший некоторые поземельные отношения (например, переделы общинных земель), мелкие полицейские дела. Гораздо большее значение имело волостное сословное крестьянское звено – волостной сход. Волость представляла собой крестьянскую сословную единицу, охватывавшую несколько сельских обществ. В состав волостного схода входили сельские и волостные должностные лица во главе со старшиной, а также «десятидворники» – выборные от каждых десяти дворов. Волостной сход «... выбирал волостных должностных лиц, представителей на предварительный съезд для выбора гласных в уездное земское собрание от сельских обществ, разрешал хозяйственные нужды волости, утверждал приговоры сельских сходов и т.д. Избираемый волостным сходом на три года волостной старшина выполнял полицейские функции, следил за сохранением общественного порядка, спокойствия и благочиния в волости»<sup>144</sup>. В этом деле ему подчинялись

---

<sup>144</sup> Ерочкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1968. – С. 234

сельские старосты и другие должностные лица волости, а также волостные правления. Это учреждение состояло из старшины, всех старост, сборщиков податей, одного-двух заседателей и писаря. Обязательным было постоянное присутствие только старшины и писаря. Писарь назначался мировым посредником, а впоследствии – земским начальником и играл в волостном правлении немаловажную роль. Волостное правление вело довольно значительное делопроизводство.

Имелся также волостной суд, который рассматривал споры и тяжбы между крестьянами (если сумма иска не превышала 100 руб., а в 1889 г. минимальная сумма была повышена до 300 руб.), а также мелкие уголовные дела. Все вышеперечисленные учреждения с утверждением должности земского начальника подпадали под его контроль.

Круг деятельности земских начальников в административной области сводился к тому, что, согласно ст. 22 Положения, «на земского начальника возлагается исполнение всех обязанностей, которые лежат на мировых посредниках...»<sup>145</sup>. Таким образом, эта статья присваивала земским начальникам административные права, которыми пользовались мировые посредники. Напомним, что на основе ст. 30 Положения о губернских и уездных по крестьянским делам учреждений мировой посредник утверждал по должности волостного старшину, мог увольнять сельских старост, а также отстранять от должности волостных старшин впредь до разрешения этого вопроса вышестоящими органами. Кроме того, ему предоставлялось право налагать на должностных лиц сельского управления штраф в размере до 5 руб., а также приговаривать их к аресту до 7 дней.

В целом административные функции земского начальства можно разделить на две группы: во-первых, отношения с органами крестьянского сословного самоуправления и суда, т.е. сельскими сходами, волостными сходами, волостными правлениями и волостными судами; во-вторых,

---

<sup>145</sup> Сборник узаконений о крестьянах и судебных учреждениях, преобразованиях по закону 12 июля 1889 г. – СПб., 1890. – С. 28–29.

отношения с сельскими должностными лицами, т.е. старостами, волостными старшинами, волостными писарями. Легко заметить, что и в юридическом и в делопроизводственном аспектах эти сферы существенно различались. Рассмотрим их последовательно, чтобы конкретнее оценить степень эффективности практической работы земских начальников.

Закон давал земским начальникам права надзора над деятельностью крестьянских обществ и их представительных органов – сельских сходов. Им принадлежало право проводить ревизии сходов как по своему собственному усмотрению, так и по поручениям губернатора или губернского присутствия. Они обязаны были проверять и утверждать все приговоры, выносившиеся сходами. Если при этом земский начальник полагал, что приговор составлен с нарушением закона, либо клонится к явному ущербу для сельского общества, либо нарушает законные права отдельных его членов, то он, приостановив исполнение приговора, представлял его вместе со своим заключением в уездный съезд (ст. 31)<sup>146</sup>.

Этим формально исчерпывались прерогативы земского начальника в отношении сельских сходов. Уездный съезд отменял или же утверждал приговор. Так было в теории, но практика несколько видоизменила функции земских начальников. Проверка приговоров хотя и производилась, но не всегда отвечала соответствующим правилам, в чем убеждают материалы ревизий.

Так, ревизия земского начальника 4-го участка Моршанского уезда Тамбовской губернии А.И. Семенихина показала, что при проверке приговоров он допускал ряд нарушений: в акте не обозначал имена и фамилии домохозяев, явившихся на сход, не указывал фамилии лиц, согласных или несогласных с приговором и т.п.<sup>147</sup> Земский начальник 6-го участка Усманского уезда В.И. Герасимов, проверив приговор на сходе, ограничился кратким протоколом за своей подписью, не указав, кем

---

<sup>146</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 67.

<sup>147</sup> Государственный архив Тамбовской области (ГАТО). – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 75-б. – Л. 10 об.

подписан приговор, кто не явился на сход, за что голосовали, не было списка домохозяев, имевших право голоса и пр. Вследствие этого действия Герасимова в отношении приговора были признаны некорректными, неудовлетворительными<sup>148</sup>. Это был вполне типичный случай.

Очевидно, земские начальники, признавая приговоры неправильными, не всегда представляли их в уездный съезд для окончательной отмены. По крайней мере, у земского начальника 7-го участка Тамбовского уезда Д.Н. Чугина, судя по результатам контрольной проверки, это нередко практиковалось. Упомянутый выше С.М. Филиппов представлял к отмене очень мало приговоров: в 1907 г. – ни одного, а в 1908 г. – 7<sup>149</sup>. В итоге ревизирующим было признано, что Филиппов мало следит за этой отраслью и, скорее всего, проверка приговоров была формальной.

В Воронежской губернии в Нижнедевицком уезде земский начальник А.Я. Харкевич представил к отмене в 1906 г. – 2 приговора, а в 1907 г. – 12<sup>150</sup>.

В текущей деятельности многие земские начальники руководствовались не буквой закона, а собственным усмотрением, отменяя те приговоры, которые по каким-то причинам были им не угодны, либо не занимались этой сферой деятельности вообще. Вот чем обернулся в действительности задуманный правительством контроль над деятельностью самоуправляющихся крестьянских обществ. Своего рода исключением был Владимир Поливанов, который в большинстве случаев присутствовал при составлении сходом приговоров. При этом мнение большинства крестьян сводилось к тому, что земский начальник им только помогал, а нисколько не вредил, особенно в землеустроительных делах, и оказывал содействие в составлении того или иного приговора, касающегося разных вопросов: отвод хутора, постройка школы и т.п. По настоянию земского начальника сход постановил большинством голосов закрыть трактир, а позже В. Поливанов смог добиться приговора о закрытии всех питейных заведений в участке. Все

---

<sup>148</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 352. – Л. 12–12 об.

<sup>149</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 213. – Л. 12.

<sup>150</sup> ГАВО. – И-269. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 34

это делалось для блага самих же крестьян, однако таких деятельных и при этом полезных крестьянам «земских» было немного.

Отношения земских начальников и уездных съездов к крестьянским сходам не ограничились формально вытекавшими из текста закона действиями, нередко выходили из законом указанных границ, принимая характер произвола.

15 мая 1909 г. курский губернатор М. Гильхен обратился к земским начальникам губернии со следующим: «Из имеющихся у меня и в губернском присутствии данных, а равно и при объезде губернии на местах усмотрено, что в большинстве случаев граждане земские начальники не имеют достаточного наблюдения за порядком и безопасностью как имущества, так и обывателей вверенных им участков, причем в некоторых случаях земские начальники при проявлении самых незначительных беспорядков, свободно могущих быть прекращенными их личным влиянием или при помощи подведомственных им сельских должностных лиц, обращаются к содействию общей полиции без достаточных к тому оснований»<sup>151</sup>.

Имея в виду замеченные губернатором в пределах губернии случаи насилия над имуществом и даже жизнью обывателей и сделав по этому поводу надлежащие распоряжения по общей полиции, М. Гильхен счел необходимым призвать к более энергичной деятельности и земских начальников, от которых ожидал, как от лиц близко стоящих к крестьянскому населению и имеющих в своем распоряжении значительное число должностных лиц – волостных старшин, сельских старост и полицейских десятских, – что с их помощью будет достигнуто желательное спокойствие.

По имевшимся у губернатора сведениям, согласно циркуляру от 29 мая 1908 года, основанному на законе от 5 мая 1903 года, все селения губернии стали иметь по одному сельскому десятскому на 25 – 30 дворов. Таким

---

<sup>151</sup> Государственный архив Курской области (ГАКО). – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 7578. – Л. 38–42.

образом, оказалось, что распоряжение М. Гильхена, изложенное в циркуляре от 29 мая, земскими начальниками было выполнено и губернатор предложил земским начальникам позаботиться, чтобы десятскими выполнялись возложенные на них обязанности по благоустройству и безопасности в селениях<sup>152</sup>.

Земским начальникам следовало обязать волостных старшин подробно ознакомить десятских с возложенными на них обязанностями, а земским начальникам следовало при посещении селений обязательно вызывать всех десятских, проверять их знания, разъяснять, что они являются ответственными за правонарушения в их участках и удостовериться, насколько хорошо они знакомы с подлежащим их ведению участком селения.

Каждое селение должно было быть разбито на число участков сообразно числу имеющихся в селении десятских. На каждый такой участок, должен был быть составлен список дворов, в него входящих. Все эти списки, по рассмотрении их земским начальником, вручались десятским, а общий список вывешивался в сельском правлении.

Волостное же правление должно было иметь у себя в делах список по всем селениям. Десятские стали иметь надзор за дворами, а также и за всеми посторонними лицами, прибывающими в эти дворы.

Сельских старост обязывали внимательно следить за исполнением десятскими их обязанностей, чтобы они являлись действительными помощниками старосты в достижении порядка и безопасности в селении<sup>153</sup>.

Волостные старшины стали вести наблюдение за исполнением старостами и десятскими их обязанностей и обо всех происшествиях в пределах волости сообщать земскому начальнику.

Придавая особое значение исполнению указанных губернатором распоряжений, земские начальники должны были ознакомить население с содержанием циркуляра, иметь постоянное наблюдение за деятельностью

---

<sup>152</sup> ГАКО. – Ф.7401. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 30.

<sup>153</sup> ГАКО. – Ф.7401. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 30.

всех подведомственных им должностных лиц в деле достижения порядка и безопасности в их участках<sup>154</sup>.

Другой, также не имевшей никакого основания в законе и противоречившей ему формой отношений земских начальников к крестьянским обществам, являлась отмена приговоров крестьянских сходов или запрет написания приговоров единолично земскими начальниками. Однако ошибочно полагать, будто работа земских начальников по проверке приговоров сводилась к бюрократической опеке. Отнюдь нет. Ряд должностных лиц серьезно относились к этой сфере деятельности. Проиллюстрируем это таким случаем. Крестьяне сельского схода с. Солдатская Вихляйка Черняховской волости Тамбовского уезда установили для двух крестьян – К. Гостева и И. Курносова, заподозренных в хищении общественного леса, хлеба и сена, меру наказания, а именно: передачу виновных в распоряжение правительства. Земский начальник 10-го участка Тамбовского уезда Кискин при проверке приговора установил, что он составлен на основании какого-то незаконного акта, согласно которому всякого, похитившего что-либо, следовало передать в распоряжение правительства. При этом обвинение К. Гостева в краже было отвергнуто определением Тамбовского уездного съезда<sup>155</sup>. Приняв все это во внимание, Кескин представил приговор общества в Тамбовское губернское присутствие с просьбой о его отмене. В итоге административного слушания крестьяне были признаны невиновными, а приговор отменен.

Часто и сами крестьяне обращались за помощью к земскому начальнику, чтобы разрешить проблемный вопрос. Так, 4 января 1913 г. в с. Кутли Моршанского уезда собрался сход для выбора нового старосты. Мнения домохозяев разделились: одна часть голосовала за Маслякова, другая – за Кочетова. Возник спор, результатом которого явилось волнение среди крестьян и демонстративный уход части стариков со схода. Старостой

---

<sup>154</sup> ГАКО. – Ф.740. – Оп.1. – Д.5. – Л. 29–32.

<sup>155</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 16. – Л. 20, 32.



был избран Кочетов. Понятно, что недовольная этим часть крестьян, желавшая видеть в лице старосты другого человека, обратились к ближайшему начальству – земскому начальнику 7-го участка с просьбой вновь собрать сход. Земский начальник лично проверил приговор и каждого из домохозяев опросил в отдельности о том, за кого из кандидатов тот голосовал. Итог был таков: за Кочетова подали 168 голосов, за Маслякова 99. Изучив обстоятельно вопрос, земский начальник нашел жалобу крестьян от 90 домохозяев неподтвержденной, и Кочетов был утвержден сельским старостой<sup>156</sup>.

В 1911 г. в административном присутствии Моршанского уездного съезда слушалось дело крестьян с. Пичаево, которые утверждали, что сельский староста Иванов 9 января 1911 г. собрал сход, подпоил его участников, подговорил их, и уполномоченным по сдаче земли в Борисоглебском уезде был избран родственник старосты Пронишев. Недовольные этим крестьяне обратились к земскому начальнику с просьбой проверить означенный приговор. Последний поручил это дело волостному старшине. Неудовлетворенные крестьяне обратились теперь уже в уездный съезд, который поручил земскому начальнику самому проверить приговор, что ему и пришлось сделать. Оказалось, что большинством голосов схода избран был именно Пронишев, и с формальной стороны все было сделано по правилам. Жалоба семи крестьян была оставлена без последствий<sup>157</sup>.

Земский начальник А.И. Новиков отмечал, что хотя сельские сходы и составляют приговоры, но если того захочет земский начальник, то без него не напишется ни один серьезный приговор. Исключениями были лишь те земские начальники, которые, по мнению А.И. Новикова, позволяли крестьянам писать приговоры, как они хотят. Сам А.И. Новиков признавался,

---

<sup>156</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 72.

<sup>157</sup> ГАТО. – Ф. 218. – Оп. 1. – Д. 354. – Л. 1, 13 об, 14.

что он запрещал сходу писать приговоры, и таких «грехов» у него на совести немало<sup>158</sup>.

Однако и этими частью законными, а в большинстве незаконными, формами надзора за крестьянскими обществами отношения земских начальников с крестьянскими сходами не исчерпывались. Главное содержание этих отношений составляло установившееся на практике прямое или косвенное, непосредственное или опосредованное, через крестьянских должностных лиц влияние земских начальников на содержание приговоров крестьянских сходов. Они нередко просто приказывали составить тот или иной приговор. Показателен такой факт. В 1896 г. в Министерство внутренних дел из Тамбовской губернии поступила жалоба от Ивана Дегтярева – уполномоченного от общества крестьян. В жалобе сообщалось, что они владели землей в количестве 38 тыс. десятин, причем земля была получена по всем правилам, о чем имеются соответствующие документы. Последние, однако, были отобраны у крестьян земским начальником с. Шибряй Борисоглебского уезда Машковым, в результате чего община осталась без документов на право владения принадлежащей ей землей. Кроме того, Машков вызвал к себе стариков-крестьян и заставлял их подписать составленный им самим приговор. Когда они отказались это сделать, он обругал их непристойными словами, оштрафовал каждого по 50 копеек, грозил острогом, человек по пять сажал под арест при местном волостном правлении. В конечном итоге он заставил детей вместо домохозяев подписать подложный приговор<sup>159</sup>. Всеми этими противозаконными действиями земский начальник пытался лишить сельское общество права на восстановление границ принадлежащей им земли.

Министр внутренних дел Дурново 24 октября 1891 г. высказал замечание губернаторам Российской империи: «Из дошедших до меня сведений усматривается, что в некоторых местностях земские начальники

---

<sup>158</sup> Новиков А. Записки земского начальника. – СПб., 1899. – С. 36–37.

<sup>159</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 3. – Д. 75-б. – Л. 10 об.

обнаруживают усиленное стремление сокращать число питейных заведений в селениях путем понуждения сельских обществ к составлению приговоров о неразрешении питейной торговли»<sup>160</sup>. При этом на сельские общества производилось или непосредственное давление под угрозой невыдачи ссуд на продовольствие и обсеменение полей, или же указанная цель достигалась предъявлением должностным лицам крестьянского общественного управления под страхом строгого взыскания требований, чтобы они внушали сельским сходам мысль о составлении обозначенных приговоров. В случае обнаруживаемого обществами нежелания составлять приговоры этого рода, приказывалось иногда делать постановления о наложении денежных штрафов на однообщественников за сдачу помещения под питейное заведение или за вход в него, если оно помещалось в доме лица, не принадлежащего к крестьянскому сословию. Но особенно часто указанное стремление проявлялось в различных видах давления на сходы и должностных лиц с целью составления запретительных приговоров, причем имелись указания на предъявление требования о составлении таких приговоров в форме прямого предписания и на изготовление, и на рассылку земскими начальниками печатных бланков таких приговоров в волостные правления. Результатом подобной деятельности земских начальников являлось составление запретительных приговоров во всех селениях отдельных участков или даже в пределах целых уездов, не исключая и таких местностей и селений, которые, по количеству и достатку населения или расположению на проезжих трактах, не могли обходиться без питейных заведений<sup>161</sup>.

Приведенные данные, свидетельствуя о стремлении многих земских начальников на первых же порах своей деятельности вступить в энергичную борьбу с таким крупным злом народной жизни, каким являлось неумеренное потребление спиртных напитков, конечно, были похвальными. Но, отдавая

---

<sup>160</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 318. – Л. 251.

<sup>161</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 318. – Л. 252.

должное этим намерениям, нельзя в то же время не заметить, что для выполнения их выбирались в некоторых случаях средства, не вполне отвечавшие целям и недостаточно соотнесенные с постановлениями действующих узаконений.

Средством к уменьшению потребления крепких напитков некоторые земские начальники избрали не только сокращение числа питейных заведений на участках, но и частью даже их уничтожение. Между тем, как писал Дурново, «если и нельзя отвергать, что избыток питейных заведений, служа соблазном для слабых, может иногда являться побуждением к развитию неумеренного потребления спиртных напитков, то вместе с тем не подлежит, казалось бы, сомнению, что не в существовании питейных заведений и даже не в избытке их кроется причина широкого распространения пьянства в той или другой местности, а во всей совокупности тех условий, которые создают спрос на эти напитки, вызывая тем самым и соответственное предложение. На эти условия и должна быть направлена деятельность земского начальника в границах доступного ему влияния, если он стремится к получению прочных и постоянных, а не только внешних и показных результатов»<sup>162</sup>. Излишнее сокращение питейных заведений, а тем более их уничтожение, могли, наоборот, способствовать только появлению беспатентной торговли вином – во всех отношениях более вредной, чем открытая его продажа, т. к. тайная продажа алкогольных напитков не только нарушала интересы казны, но вместе с тем, укрываясь от всякого контроля и надзора, «облегчала возможность порчи напитков нездоровыми или даже прямо ядовитыми примесями и другие злоупотребления, которые с большими или меньшими усилиями могли быть предупреждаемы при торговле из разрешенных правительством и подлежащих наблюдению его органов заведений»<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup>ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 318. – Л. 252.

<sup>163</sup>ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 318. – Л. 254.

С другой стороны, писал министр внутренних дел, «поскольку существование излишнего, не вызываемого необходимостью, числа питейных заведений должно быть признаваемо вредным, постольку достижение цели сокращения их обеспечивается самим законом, подробно указывающим как число подлежащих разрешению в каждой местности питейных заведений, так и условия, при которых они могут быть допускаемы к открытию или закрываться. В ряду этих условий закон не упустил отвести существенное место и желанию самого населения, которому предоставляется ходатайствовать о неразрешении или закрытии питейных заведений, причем (в применении к селениям, имеющим менее 500 наличных душ обоего пола) удовлетворение такого желания, выраженного в законной форме, является обязательным для учреждения, разрешающего открытие питейных заведений, за исключением того случая, когда представленные ходатайства окажутся вызванными иными побуждениями, чем стремлением противодействовать развитию пьянства (ст. 457 Устава пит. сб). Отсюда явствует, что, предоставляя населению участие в разрешении вопроса о числе подлежащих открытию питейных заведений, закон имел в виду вполне свободное выражение указанных желаний, которое одно только и может действительно иметь цену и значение в подобных случаях. Если до введения Положения о земских начальниках наилучшие намерения сельских обществ, направленные к закрытию питейных заведений, не могли иногда осуществляться, встречаясь с противодействием влиятельных торговцев, нередко всеильных на сходах, то в настоящее время в лице земского начальника создана власть, достаточно вооруженная для борьбы с такими влияниями, и желания обществ в данном направлении могут выражаться вполне непринужденно.

Этим, наряду с наблюдением за правильностью таких приговоров, и ограничивается законная доля участия земского начальника в деле составления означенных приговоров»<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 318. – Л. 255.

При ревизии земского начальника 1-го участка Борисоглебского уезда С.М. Филиппова был установлен факт подложного составления приговора<sup>165</sup>. То же мы находим и по Воронежской губернии: на 1903 г. было выявлено ревизией 4 предложенных приговора<sup>166</sup>. Возможность такого насилия земских начальников над крестьянским сходом обуславливалась, во-первых, исключительной властью над ними, широким применением арестов и штрафов в отношении не только отдельных крестьян, но и должностных лиц крестьянского управления, во-вторых, прямым, законом не предусмотренным участием земских начальников в работе крестьянских сходов. Рассмотрим отдельно влияние каждого из этих факторов.

Закон 1889 г. не предусматривал ни участия, ни даже присутствия земских начальников на крестьянских сходах. Более того, они не имели права присутствовать на сходе. В свою очередь Министерство внутренних дел, составляя проект наказа земским начальникам, ввело в него указание, что «земский начальник на крестьянском сходе присутствовать может, а в некоторых случаях и обязан, но только при открытии общественного схода. При производстве же выборов, а равно при самом обсуждении и решении дел присутствовать не должен». Как видно, в бюрократических сферах предполагалась опасность давления со стороны земских начальников и узурпации ими прав крестьянских сходов. Но жизнь распорядилась иначе.

Земские начальники присутствовали на сходах, участвовали в обсуждении крестьянами своих дел и, конечно, влияли на их решения. Например, земскому начальнику 8-го участка Моршанского уезда К.Н. Рождественскому от тамбовского губернатора было прислано уведомление о том, чтобы он был в курсе всего, что происходит на сходах<sup>167</sup>. Земскому начальнику А.Я. Харкевичу Нижнедевицкого уезда Воронежской

---

<sup>165</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 208. – Л. 3.

<sup>166</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1241. – Л. 76.

<sup>167</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 74.

губернии также было поручено участвовать и отслеживать на сходах настроение крестьян<sup>168</sup>.

Понятно и то, что на сходах земские начальники не ограничивались советами, но зачастую побуждали крестьян принять желаемое начальству решение, пугая их арестами и штрафами. Тамбовский уездный съезд разъяснил крестьянам, что земский начальник по положению своему не только вправе, но и обязан входить в рассмотрение всех нужд населения своего участка и не только ограничиваться советом, но и принимать активное участие в делах крестьян и их сходах<sup>169</sup>. Письмоводитель И. Дмитриев, прослуживший у трех земских начальников и оставивший воспоминания об этом, приводит следующий факт. Он вместе с неким земским начальником, имя которого не называется, приехал в волостное правление для проверки приговоров. В это время один из крестьян позволил возразить земскому начальнику, который расценил это как вмешательство в его деятельность и повелел волостному старшине посадить ослушника в арестантскую. Крестьяне, естественно, подняли шум, началось волнение. Земский начальник не стал арестовывать крестьянина, но на следующий день прислал бумагу об аресте агитатора и ослушника, который был строго наказан<sup>170</sup>. При этом означенного земского начальника И. Дмитриев характеризовал как сильного администратора-практика, постановившего девизом своей службы три главных правила – повелевать, карать и миловать.

Показателен и другой факт: обществу одной из деревень Моршанского уезда земский начальник, имя которого, к сожалению, не указано, предложил построить школу и часовню. На заявление общества, что оно не имеет на то средств, он пообещал достать их при условии, что крестьяне доставят лес для постройки. Крестьяне согласились. Средства на постройку школы дало Казанское миссионерское братство (600 рублей), крестьяне собрали еще 115 рублей. Учителем в школу был назначен родственник земского начальника.

---

<sup>168</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 35.

<sup>169</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 210. – Л. 5.

<sup>170</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 210. – Л. 5.

В школу поступило 42 мальчика, но скоро половина разбежалась. В следующем, 1896 году, земский начальник вновь предложил обществу построить церковь, но получил отказ. Разгневавшись, он арестовал трех участников схода, показавшихся ему более других непокорными, посадив их в «холодную» при волостном правлении на трое суток. Тем не менее, несмотря на все уговоры старшины, крестьяне не согласились на постройку часовни. Тот же земский начальник потребовал от общества выстроить учителю двор, пригрозив в случае сопротивления штрафом. Двор был построен. В новом 1896–1897 учебном году в школу не записался ни один ученик, только после долгих уговоров старосте удалось записать 4 ученика, но сам староста был побит земским начальником, а затем трижды был арестован на 7 дней. В конце концов школа сгорела по неизвестной причине. Не отрицая в данном случае похвального стремления земского начальника способствовать просвещению крестьян, отметим явную несообразность цели и методов ее достижения<sup>171</sup>.

А.И. Новиков признает, что «как ни обширны полномочия схода, зависимость каждого домохозяина от начальства вообще и от земского начальства так велика, что сход в действительности бывает часто слепым орудием в руках этого начальства»<sup>172</sup>.

Таким образом, действительные отношения земских начальников с крестьянскими сходами не ограничивались предусмотренным законом контролем за деятельностью сходов и представлением к отмене незаконных приговоров. Фактически они стали вершителями крестьянской общественной жизни. Крестьянские сходы теряли самостоятельность, становясь послушными исполнителями воли земских начальников, нередко по мотивам, ничего общего с интересами и пользой крестьян не имеющими.

Крестьяне Рыльского уезда утверждали, что их волость расшатывается по причине деятельности земского начальника Грегоровича, который

---

<sup>171</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 69–70.

<sup>172</sup> Новиков А. Записки земского начальника. – СПб., 1899. – С. 41.



совершенно не считается с мнением общества. Этот начальник был обвинен крестьянами в попытке сдачи ставок лошадей по повышенной цене, в присвоении себе части денежных средств, отпущенных на строительство волостного правления, в увеличении в обход решения схода ставок должностным лицам волостного правления и т.п.<sup>173</sup>

Конечно, земские начальники вмешивались в решения крестьянами своих внутриобщинных дел далеко не всегда. Но, имея такое желание, они имели полную возможность это сделать.

Не станем утверждать, что это предусматривалось замыслом законодателей, в противном случае оно было бы прописано в самом законе. Перед нами обычное по российским меркам несовпадение буквы закона с его исполнением, когда, с одной стороны, строгость закона смягчается необязательностью его исполнения, с другой – законодательный либерализм не устраняет административного произвола. Следует помнить: ни российское государство в то время не стало еще правовым, ни общество – гражданским. Несомненно, правительство хотело установить бдительный, строгий и действенный контроль за крестьянскими сходами, чтобы упорядочить и по возможности регламентировать крестьянскую общественную жизнь. Но реальные результаты оказались далеки от желаемых. Вот главные из них.

Земские начальники при осуществлении своих функций часто ущемляли самостоятельность сельских сходов частым вмешательством во внутриобщинные дела крестьян, к 1889 г. привыкших жить без помещичьей опеки и решать повседневные вопросы самоуправлением или с помощью земств. В такой ситуации крестьяне стали терять интерес к общественным делам и уклоняться от участия в сходах («на сход неча ходить - там земский все решает»). В силу этого сходы стали составляться не из всех взрослых крестьян или их представителей, как устанавливал закон, а преимущественно из равнодушных людей, готовых исполнять требования земских

---

<sup>173</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 318. – Л. 275.

начальников<sup>174</sup>. Теперь в общественных делах нарушались начала самоуправления. Группы, в чьих руках оказались общественные дела, не выражали общие интересы населения. Не лучше обстояло дело и с общественными делами, которые земские начальники позволяли крестьянам решать самостоятельно. Довольно часто сходы заканчивались пьянками, пропиванием мирских денег, составлением отдельным членам приговоров за водку и т.п.

Ущемление самостоятельности сельских сходов негативно сказалось на их составе. К 1889 году уже целое поколение крестьян выросло без помещичьей опеки, в условиях, когда повседневные вопросы их общественного бытия разрешались крестьянским самоуправлением с помощью земских органов, общественных по своей сути. Оказавшись под властью земского начальства, крестьяне потеряли интерес к общественным делам, стали тяготиться своей искусственной ролью и уклоняться от участия в сходах («на сход неча ходить – там земский все решает»). Последние поэтому стали состояться не из всех взрослых крестьян или их представителей, как требовал закон, а преимущественно из конформистски настроенных людей, готовых исполнять требования земских начальников. На сельских сходах все более преобладали наименее самостоятельные и наименее инициативные элементы деревни<sup>175</sup>.

С самоустранением части крестьян от участия в общественных делах нарушались начала самоуправления. Общественное дело оказывалось в руках немногих, которые не могли выражать, соблюдать и проводить общую пользу и общие интересы населения. При создавшемся положении не лучше обстояло и с теми общественными делами, которые земские начальники предоставляли крестьянам решать самостоятельно, без инструкций. Состоявшие из конформистских элементов крестьянские сходы стояли не на

---

<sup>174</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 76.

<sup>175</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 76.

высоте своего призвания и вели общественные дела не лучше земских начальников, а нередко и хуже: пьянствовали, пропивали мирские деньги, составляли отдельным членам приговоры за водку и т.п.

О том же сообщает в своих «Воспоминаниях» князь Борис Васильчиков, крупный землевладелец, владевший именьями в Тамбовской и Воронежской губерниях. Еще будучи предводителем дворянства, он впервые соприкоснулся с уездной жизнью и был поражен, что сельский сход подчинял свои решения вразумительной силе выставляемых ведер водки. Юридическая комиссия Елецкого уездного комитета Орловской губернии признала, что «произведенное ею исследование того, уменьшилось ли после введения положения о земских начальниках число случаев составления обществами приговоров за водку, привело скорее к обратному выводу»<sup>176</sup>.

4 марта 1909 г. Курский губернатор М. Гильхен указал уездным съездам и земским начальникам на то, что «из представляемых уездными съездами на рассмотрение Губернского присутствия продовольственных дел усматривается, что во многих случаях ссуды испрашиваются крестьянами не в мере действительной нужды, а в том размере кто, сколько засыпал в магазин или внес на образование продовольственного капитала, причем ссуды часто испрашиваются домохозяевами, которые являются явно зажиточными и которые никоим образом не подходят под условия 61 ст. Временных продовольственных правил, а также не указывается, на сколько месяцев испрашивается продовольственная ссуда.

Такие ходатайства нередко поддерживаются как местными земскими начальниками, так и уездными съездами, которые часто ограничиваются лишь поверхностным рассмотрением ходатайств, но мало обращают внимания на правильное назначение продовольственных ссуд, как это требуется Временными продовольственными правилами 12 июня 1900 года.

---

<sup>176</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 78.

Неправильное назначение ссуд, во-первых, лишает возможности удовлетворить лиц, действительно нуждающихся в продовольственной помощи, но не имеющих на счетах в магазине хлеба, а во-вторых, выданные в таком порядке ссуды часто не обеспечивают нуждающихся домохозяев и, наоборот, другие домохозяева получают ссуду в размере, превышающем действительную их нужду. Согласно же 62 ст. Временных продовольственных правил, размер продовольственных ссуд не должен в среднем превышать по расчету всей совокупности лиц, которым выдаются ссуды, одного пуда зерна в месяц на взрослого и полпуда на детей, не достигших 5 летнего возраста»<sup>177</sup>.

Исходя из этого, согласно постановлению губернского присутствия 26 февраля 1909 г., предлагалось уездным съездам и земским начальникам при рассмотрении ходатайств крестьян о выдаче ссуд на продовольствие строго руководствоваться Временными продовольственными правилами и принять меры к тому, чтобы размер ссуд был исчислен правильно и законно и чтобы ссуды выдавались только действительно нуждающимся крестьянам и в мере действительной потребности, приняв меры к тому, чтобы местные продовольственные запасы расходовались со всевозможной бережливостью, ограничивая выдачу ссуд лишь случаями действительной необходимости при полной невозможности отдельных домохозяев обойтись самостоятельно своими средствами<sup>178</sup>.

Реформа 1889 г. в корне изменила организацию волостного суда. До этого времени крестьянское самоуправление и волостной суд как его часть функционировали на основе Положения 19 февраля без малого три десятилетия. За этот период произошли существенные изменения не только в экономическом строе крестьянского хозяйства. Seriously изменились представления и ценности сельского населения страны. К середине 1880-х гг. возникла необходимость преобразования волостного суда.

---

<sup>177</sup> ГАКО. – Ф. 740. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 53.

<sup>178</sup> ГАКО. – Ф. 740. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 53.

Одним из законов, вошедших в общий состав документов, подписанных, императором 12 июля, явились «Временные правила о волостном суде»<sup>179</sup>. Они существенно изменили устройство и условия деятельности волостной юстиции и действовали достаточно долго, несмотря на то что были названы «Временными правилами», – за этим подразумевалось намерение власти продолжить работу над реорганизацией всей системы местного управления. И если деятельность волостного суда описывалась в Положении 19 февраля 1861 г. 18-ю статьями, то в Правилах 12 июля 1889 г. их стало 42. Одно это говорит о более подробной регламентации деятельности крестьянской юстиции.

В соответствии с «Временными правилами о волостном суде»<sup>180</sup> он теперь состоял из 4-х постоянных судей, избираемых сельскими обществами, и кандидатов на замещение судей в случае их выбытия сроком на 3 года. Закон разрешал рассматривать дело по существу при наличии не менее 3-х судей. Следовательно, создавалась постоянная судейская коллегия, в которой один из 4-х судей назначался председателем.

Поднялся возрастной ценз – волостным судьей теперь мог быть крестьянин-домохозяин не моложе 35 лет (ст. 3), в то время по Положению 1861 г. – достигший 25 лет. Та же статья закона отразила факт распространения грамотности в крестьянской среде – судьи должны были быть «по возможности грамотные». Важным обстоятельством, повышающим значение волостного судьи во мнении односельчан, становились предусмотренные присяга (ст. 5) и знак судьи (ст. 6)<sup>181</sup>. Тем самым для крестьянской массы ритуально подчеркивалось государственное значение службы в должности судьи.

Таким образом, организация суда приобрела большую стройность и четкость. Эти шаги в улучшении судоустройства отразили те существенные

---

<sup>179</sup> ПСЗРИ. – Т. 9. – № 6196.

<sup>180</sup> ПСЗРИ. – Т. 9. – № 6196.

<sup>181</sup> Сборник узаконений о крестьянах и судебных учреждениях, преобразованиях по закону 12 июля 1889 г. – СПб., 1890. – Ст. 1.

перемены, которые произошли в состоянии крестьянства за пореформенное тридцатилетие. Они, в первую очередь, были связаны с ростом самосознания крестьянства, с привыканием сельского населения к своему, крестьянскому суду, с некоторым повышением грамотности населения.

В документах 12 июля 1889 г., в том числе и во «Временных правилах о волостном суде», получила законченное выражение идея «отеческого покровительства» крестьян со стороны власти. Если перечисленные выше статьи «Правил» позволяют констатировать серьезный шаг вперед в судеустройстве волостной юстиции, вообще – в организации ее деятельности, а также в расширении компетенции, то было сверх того одно обстоятельство, которое, как утверждает Л.И. Земцов, сводило на нет усилия по созданию истинно народного крестьянского суда<sup>182</sup>.

Этим обстоятельством явилось введение контроля за деятельностью волостного суда со стороны местного дворянства в лице земского участкового начальника. Необходимое усиление власти в сельской местности было произведено так, чтобы в наибольшей степени подчинить и крестьянское самоуправление, и волостной суд, и все крестьянство вновь введенному должностному лицу.

Закон от 12 июля 1889г. разрешал земскому начальнику назначать 4-х волостных судей из 8 избираемых крестьянами в сельских обществах (ст. 2) и определял того, кто должен вести книгу записи решений суда (ст. 11). В соответствии с законом он имел право делать волостному судье замечания, выносить выговор, налагать штраф до 5 руб. и арестовывать до 7 дней. При совершении судьей серьезных проступков земский начальник мог временно отстранить его от должности или предать уголовному суду<sup>183</sup>. Безусловно, это шло в разрез с принципом независимости судей, установленным Судебными уставами 20 ноября 1864 г. К присяге волостные судьи и кандидаты

---

<sup>182</sup> Земцов Л.И. Правовые основы и организация деятельности волостных судов в пореформенной России (60-е – 80-е гг. XIX в.): дис. ... док. ист. наук. – Липецк, 2004. – С. 145.

<sup>183</sup> Руководство для волостных судов в местностях, где учреждены земские начальники. – СПб., 1890. – С. 10.

приводились также земскими начальниками<sup>184</sup>. В связи с этим закон возлагал на земского начальника «ближайший и непосредственный надзор» за волостными судами, он обязывался не менее двух раз в год производить ревизию каждого суда.

Однако деятельность земских начальников в этой области в Тамбовской губернии была слаба и неудовлетворительна с точки зрения власти. Ревизией, проведенной по Тамбовской губернии в 1908–1909 гг., было установлено, что большинством земских начальников надзор волостных судов не производился, ревизии были крайне редки. Некоторые земские начальники, вроде Е.Д. Павловича, ведавшего 9-м участком Козловского уезда, волостные суды ревизовали поверхностно, без подробного и обстоятельного контроля<sup>185</sup>. Они не обременяли себя и присутствием при разборе дел волостными судами, что было установлено при ревизии земского начальника 4-го участка Моршанского уезда А.И. Семенихина, земского начальника 1-го участка Моршанского уезда В.В. Шиловского, земского начальника 1-го участка Борисоглебского уезда С.М. Филиппова и ряда других. В том же случае, когда земский начальник присутствовал на волостном суде, то, если верить А.Л. Новикову, волостные судьи, всецело зависящие от земского начальника, всегда исполняли его волю<sup>186</sup>.

Ту же ситуацию мы встречаем и в Воронежской губернии у земских начальников Землянского, Валуйского и Павловского уездов<sup>187</sup>.

Показательно, что земские начальники стремились к тому же еще и пересматривать решения органов крестьянского самоуправления и суда. В частности, земский начальник 3-го участка Елатомского уезда Е.И. Полторацкий самовольно изменил решение Потапьевского волостного

---

<sup>184</sup> Аристов И.Н. Волостной суд по закону 12 июля 1889 г. Сборник узаконений и распоряжений, относящийся к волостным судам, действующим в частностях, где учреждены земские начальники. – Казань, 1893. – С. 2.

<sup>185</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 208. – Л. 7.

<sup>186</sup> Новиков А. Записки земского начальства. – СПб., 1899. – С. 36 – 37.

<sup>187</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 27, 31, 37.

суда о семейном разделе братьев-крестьян Н.И. и С.И. Мулиных, за что и было ему объявлено замечание<sup>188</sup>.

Помимо всего вышеперечисленного, решение о возможном нарушении подсудности, как и споры о ней, также принимал земский начальник (ст. 20, 21); именно он явился лицом, которому следовало принести жалобу для передачи на рассмотрение волостного суда (ст. 22). Теперь земский начальник стал тем, кто принимал окончательное решение о применении телесных наказаний: «Решение, которым обвиняемый присужден к телесному наказанию, исполняется не иначе, как с разрешения земского начальника, который вправе заменить телесное наказание другим соответствующим наказанием...» (ст. 29). Этим предполагалось ликвидировать пристрастность и излишнюю жесткость волостных судей. Но ведь и «земские», как их называли крестьяне, были разные. Так, в одном из уездов Тамбовской губернии 20 волостных судов разобрали в 1895 г. 2085 уголовных дел; окончились вынесением наказания 69, в том числе 52 (7,5%) приговора – телесным наказанием. Однако «из этих 52 приговоров утверждено только 15, и все в участке только одного земского начальника»<sup>189</sup>.

Кроме того, решения волостных судов могли обжаловаться в 30-дневный срок через земского начальника в уездный съезд как апелляционную инстанцию и в губернское присутствие как кассационную инстанцию.

Поэтому недаром при упоминании земского начальника крестьяне вспоминали крепостное право. Ведь наиболее угнетающим для крестьянина в прошедшую эпоху была не столько его экономическая эксплуатация баринном, сколько сознание бесправия и полной подчиненности господину. Прошло много лет, свобода хозяйствования и минимальный контроль власти

---

<sup>188</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 1267-е. – Л. 17.

<sup>189</sup> Земцев Л.И. Правовые основы и организация деятельности волостных судов в пореформенной России (60-е – 80-е гг. XIX в.): дис. ... док. ист. наук. – Липецк, 2004. – С. 151.



оставили заметный след в самосознании русского крестьянина. В 1890-х гг. даже с точки зрения чиновника, достаточно далеко отстоявшего от жизни и чаяний масс, было очевидно – «русское крестьянство было уже далеко не тем, каковым оно было в 70-х гг. ...»<sup>190</sup>

Теперь, в изменившихся условиях, контроль, и не только над волостным судом, но и над самоуправлением в целом, а при желании - и над личностью каждого сельского жителя, со стороны земского начальника воспринимался еще острее. Вопреки намерениям авторов закона, расширенное попечительство над сельскими жителями со стороны любых по их личным качествам земских и иных начальников, усиливало социальную напряженность между крестьянством и властью вообще, а особенно местными помещиками.

Таким образом, волостные суды не вполне отвечали своему изначальному назначению как органу крестьянской юрисдикции, и их решения определялись не нормами обычного права как прежде, а тем же административным усмотрением начальства. В подтверждение приведем данные статьи, опубликованной в хронике внутреннего обозрения «Вестника Европы» за 1896 г., где указывалось, что «волостные судьи, фактически избираемые по указаниям земского начальника, юридически подчиненные его дискреционной карательной власти чаще решают дела именно по «внушению» свыше»<sup>191</sup>.

Рассмотрим теперь отношения земских начальников с должностными лицами общественного крестьянского управления, т. е. сельскими старостами, волостными старшинами, волостными писарями, которым надлежало быть передаточным звеном в механизме «земский начальник – крестьянский мир». Как же на практике они складывались?

Согласно закону 12 июля 1889 г., земским начальникам присваивались общее наблюдение, контроль и руководство деятельностью исполнительных

---

<sup>190</sup> Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. – М., 2000. – С. 138.

<sup>191</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 84.

органов крестьянского самоуправления. Надлежало следить, чтобы те не нарушали законов и не злоупотребляли властью, не бездействовали и т.п. Однако уже общее рассмотрение правового положения института позволяет предположить, что власть земского начальника могла толковаться расширительно, подавляя самостоятельность крестьянских органов управления. И волостные старшины, и сельские старосты попали под пресс власти земских начальников гораздо больше, чем того требовал закон.

Исходя из циркуляра МВД от 31 марта 1909 г. по вопросу применения утвержденных 16 марта 1909 г. правил, установленных в отношении порядка взыскания с населения продовольственных долгов, курский губернатор М. Гильхен предлагал земским начальникам, во-первых, «принять все зависящие от них меры к немедленному приведению в действие упомянутых выше правил, озаботившись, прежде всего, беззамедлительным выполнением волостными правлениями требований 1, 3 и 5 пунктов инструкции.

Во-вторых, в тех случаях, если в участках земских начальников окажутся селения или отдельные домохозяева, явно несостоятельные по своему экономическому положению или вследствие плохого урожая хлебов в текущем году продовольственных платежей в установленном нормальном размере (100 % оклада поземельных сборов), земским начальникам надлежит в отношении таких обществ и домохозяев немедленно сообщить подлежащим волостным правлениям о приостановлении взыскания с них продовольственных долгов и вместе с тем приступить немедленно к выполнению в отношении таких селений или домохозяев требований инструкции по поводу порядка изменения размера продовольственных платежей»<sup>192</sup>.

Вместе с тем предлагалось земским начальникам разъяснить волостным правлениям, что при начислении по лицевым счетам домохозяев продовольственных платежей по текущему году оклад казенных и земских сборов следовало брать за весь год.

---

<sup>192</sup> ГАКО. – Ф.740. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 49–53.

Ближайшим начальником крестьянина был сельский староста, избиравшийся всеми крестьянами, составлявшими сельский сход. Староста в своем участке был наделен определенными полномочиями: мог штрафовать крестьян в размере до одного рубля, сажать под арест до двух дней за маловажные проступки. Это давало старостам известную публичную власть, и даже возможность злоупотребления ею в виде мелочных придиорок и небольших наказаний. Но все же староста как начальник мужику не был страшен, поскольку он его односельчанин, одного с ним кругозора, да и давние общинные традиции существенно сужали возможности начальственного произвола. Это подчеркивает А.И. Новиков, который пишет, что он «никогда не слышал от мужиков в своем уезде, чтобы староста их разорял»<sup>193</sup>.

Вместе с тем А.И. Новиков замечает, что если земский начальник желает и хочет наказать крестьянина, то отдает приказ именно старосте. Дело в том, что, как это ни странно, пенитенциарная власть земского начальника меньше власти старосты: земский может посадить только за неисполнение его законных требований, а не за маловажные проступки.

В отличие от сельского старосты, обычно мало влиявшего на жизнь крестьян, волостной старшина играл в волости главную роль. Перечень его главнейших обязанностей сводился к следующему: по делам полицейским; по делам о приобретении крестьянами земель через посредство Крестьянского поземельного банка; по строительной части; по делам судебным; по приведению в исполнение постановлений крестьянских учреждений; по приведению в исполнение постановлений земских учреждений; по делам хозяйственным; по отбыванию крестьянами воинской повинности; по отбыванию крестьянами военно-конской повинности; по делам о взаимном страховании от огня; по делам о найме на сельские работы;

---

<sup>193</sup> Новиков А. Записки земского начальства. – СПб., 1899. – С. 31.

по почтовой части; по торгам; по применению акцизного устава; по применению устава о пошлинах; по ведению метрических книг<sup>194</sup>.

Волостной старшина имел право арестовывать крестьян, от него большей частью зависело и то, какое направление он даст рассматриваемому крестьянскому делу. К тому же старшина гораздо меньше зависел от крестьян, так как он не избирался, подобно старостам, каждое трехлетие, и служил на своем посту иногда по 20 лет. Как утверждает А.И. Новиков в своих «Записках», именно волостной старшина является ближайшим советником земского начальника. Согласно В. Поливанову, действительно, многие обязанности относятся на долю волостного старшины, но за его спиной всегда стоит волостной писарь, и именно им «приводятся в движение все волостные нити»<sup>195</sup>.

Немаловажную роль при земском начальнике играл письмоводитель. Как свидетельствует в своих записках И. Дмитриев, за время своей службы письмоводителем ему доводилось делать все, что обязан был исполнять земский начальник: производить разбор продовольственных дел, назначать размер ссуды, допрашивать свидетелей, проверять на сходах сельские приговоры и даже производить разбор административных дел.

Еще одним должностным лицом крестьянского управления, с которым приходилось сотрудничать земским начальникам, был волостной писарь, который, по словам Н.М. Астырева, занимавшего эту должность, являлся связующим звеном крестьянства со всеми и «со всем, что похоже на начальство»<sup>196</sup>.

Интерес для нас представляет документ земского начальника 2-го участка Дмитриевского уезда Курской губернии от 21 сентября 1892 г., представленный в губернское Курское присутствие: «...представляя при сем,

---

<sup>194</sup> Поливанов В. Записки земского начальника // Русская мысль. – М., 1917. – № 5–6. – С. 64

<sup>195</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 86.

<sup>196</sup> Астырев Н.М. О волостных писарях. Очерки крестьянского самоуправления. – М., 1986. – С. 136.

на основании 34 ст. Положения о земских начальниках, приговор Михайловского сельского общества о непринятии обратно в свою среду арестантов Павла Александрова Шишадского и Андрея Иванова Дьяченкова, имею честь донести, что при поверке этих приговоров крестьяне слободы Михайловки, подписавшие их за исключением 47 человек, не спрошенных мною за отсутствием, список коих при сем представляется, подтвердили свое нежелание принять в свою среду Шишадского и Дьяченкова, а потому постановленные по сему поводу приговоры я полагал бы признать заслуживающими уважения»<sup>197</sup>.

Еще один документ-представление такого характера в Курское губернское присутствие от земского начальника Н. Звягина 4-го участка Рыльского уезда от 4 октября 1890 г.: «На основании ст. 34 Положения о земских начальниках, при сем имею честь представить в Курское губернское присутствие составленный снагостским волостным сходом, 17-го сентября с.г. приговор о непринятии им в свою среду арестанта из бывших дворовых людей, приписанного к Снаготской волости вверенного мне участка, Михаила Петрова Янголенкова.

Рассмотрев этот приговор, я нахожу, что волостной сход, не приняв Янголенкова, поступил вполне основательно, так как он, Янголенков, в течение короткого времени три раза судился за кражу и является, следовательно, вредным человеком для общества крестьян, надеяться же на то, чтобы такой человек после наказания исправился и стал бы полезным членом общества, маловероятно, так как Янголенков, отбыв наказание за вторую кражу, сейчас же совершил третью. Считаю необходимым упомянуть о том единодушии, с которым сход, на котором я присутствовал лично, не колеблясь ни минуты постановил свой приговор.

---

<sup>197</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп.1. – Д. 279. – Л. 95.

Волостной сход вполне удовлетворил требованиям 79 ст. Общего положения, так как на сходе были: волостной старшина и более двух третей крестьян, имеющих голос на сходе»<sup>198</sup>.

31 мая 1892 г. начальник Курского губернского жандармского управления генерал-майор Н. Жданов докладывал губернатору: «Адъютант вверенного мне управления рапортом от 28 сего мая за № 69 донес мне о неправильной деятельности земского начальника 3-го участка Новооскольского уезда Гладкова, при составлении им приговоров, о чем считаю долгом довести до сведения Вашего Превосходительства. Земский начальник Гладков, желая ввести у себя в участке общинное землевладение, собирал сходы и составлял для этого приговоры, на которых для полного числа голосов подписывались за отсутствовавших крестьян, призывались малолетние и т.д., крестьяне же ничего не имевшие, давали свое полное согласие. Постановлением приговора под наблюдением Гладкова производилась разбивка земли на новые участки, причем борозды проводились по взошедшим уже озимым хлебам и участки земли перепутывались, что вызывало между крестьянами ропот, когда крестьянин при новом разделе говорил: «зачем моя земля со всходами отошла другому», его заставляли молчать, а недовольных Гладков штрафовал 6-ю рублями, особенно недовольных много в селе Волково, где даже собственники земли четвертного права лишились своего участка. Достоверность всех этих сведений не могла быть проверена, но для более верного суждения о вышеизложенном можно затребовать жалобу крестьян в уездном уезде и постановление Новооскольского уездного съезда, каковые должны находиться в канцелярии съезда»<sup>199</sup>.

По Положению, органы крестьянского управления избирались сельскими и волостными сходами, причем сходами, как было показано выше, созданными усмотрением земских начальников. Поэтому вполне

---

<sup>198</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп.1. – Д. 279. – Л. 47.

<sup>199</sup> ГАКО. – Ф.1. – Оп. 1. – Д. 4343. – Л. 25–26.

закономерно, что выборы должностных лиц крестьянского управления совершались также под давлением земских начальников, заинтересованных в том, чтобы иметь в своем подчинении послушных людей. Приведем ряд красноречивых фактов такого рода. В Тамбовское губернское присутствие в октябре 1911 г. поступила жалоба от крестьян Горельской волости Тамбовского уезда на земского начальника А.В. Кекина, который кандидатом в старшины избрал своего крестника, не считаясь с мнением крестьян. Другой земский начальник 2-го участка Усманского уезда своей властью назначил на должность волостного писаря Ф. Блаженцева, опять-таки вопреки желанию крестьян. В своем объяснении Тамбовскому губернскому присутствию земский начальник сообщил, что он действительно назначил на должность волостного писаря не по найму волостного схода, а по своему личному определению<sup>200</sup>. В 1909 г. в Тамбовское губернское присутствие поступила жалоба крестьянина с. Демшинска Поддубровской волости Усманского уезда Т.М. Лазукина, в которой говорилось, что волостным сходом он, как получивший большинство избирательных шаров, был избран на должность волостного старшины, крестьянин А. Фатеев – кандидатом к нему. Между тем земский начальник 5-го участка Усманского уезда Н.П. Тарачков на должность волостного старшины своей властью назначил Фатеева, а Лазукина – кандидатом. По этому случаю губернское присутствие подтвердило, что земский начальник, в силу представленной ему законом дискреционной власти, имел право из двух избранных кандидатов утвердить своего<sup>201</sup>.

Таким образом, земские начальники оказывали определяющее влияние на выборы должностных лиц крестьянского управления, порой равнозначное прямому назначению. В такой ситуации крестьяне считали излишним выдвигать того, кто заведомо негоден земскому начальнику. Все это вело к

---

<sup>200</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 1053. – Л. 9.

<sup>201</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 88.

тому, что состав должностных лиц крестьянского самоуправления получался неудовлетворительным в деловом и в моральном отношениях.

Закон предоставил земским начальникам и уездным съездам дополнительные рычаги власти над крестьянскими органами: право удалять от должности без предания суду неблаговидных волостных и сельских писарей (ст. 29 Положения) и налагать на должностных лиц из крестьян административным порядком аресты и штрафы. Эта практика особенно процветала в первое время после введения земских начальников.

Циркуляром МВД от 23 января 1908 года было разъяснено, что размеры участков земских начальников, назначаемых для подготовки дел в административных заседаниях уездных съездов, должны быть уменьшаемы сообразно возлагающейся на этих земских начальников новой работы.

Между тем из представленных губернскими присутствиями отчетов о произведенных по распоряжению губернского начальства ревизиях земских начальников и уездных съездов видно, что мера эта нашла себе применение далеко не во всех уездах, и земские начальники, избранные для заведования административною частью уездных съездов, во многих случаях обременены значительными участками, причем, по удостоверению ревизующих, незаметливость производства дел, а равно и надзор за волостями по этим участкам неизбежно страдают.

К такому же заключению в своих суждениях по «означенному вопросу приходил и съезд непрременных членов губернских присутствий, состоявшийся в январе месяце сего года, коим также было признано возложение на земских начальников новых обязанностей, несовместимых с сохранением прежних размеров этих участков»<sup>202</sup>.

Вследствие изложенного, заместитель министра МВД А. Лыкошин подтверждал необходимость точного соблюдения циркуляра.

Вместе с тем, съездом непрременных членов губернских присутствий обращено было внимание и на то обстоятельство, что по донесениям

---

<sup>202</sup>ГАКО. – Ф. 740. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 75.



ревизующих чинов местных и центральных учреждений, выбор для заведования административными делами съезда не всегда делался из числа лучших земских начальников, выделившихся своим опытом, знанием и усердием, а часто зависел единственно от нахождения камеры земского начальника, назначаемого для подготовки дел в съезде, в уездном городе.

В циркуляре было отмечено: «виду важного значения своевременного и правильного разрешения административных дел в уездных съездах, представляется необходимым принять меры к устранению отмеченного явления.

Для сего при выборе земского начальника для заведования административными делами по съезду необходимо иметь в виду, независимо от условия, чтобы такой земский начальник проживал в самом уездном городе, или в непосредственной от него близости, также и степень соответствия служебных качеств этого лица серьезным обязанностям его по Съезду, предполагающим известную авторитетность, основанную на знании дела, энергию и опыт.

При этом для соблюдения этого последнего требования желательно, по возможности, сообразовать распределение участков между земскими начальниками (ст. пол. уст. кр.), с тем, чтобы участок, связанный с проживанием в уездном городе, представлялся наиболее опытному и выдающемуся лицу из числа тех, конечно, земских начальников, для которых проживание в уездном городе не сопряжено с особыми неудобствами»<sup>203</sup>.

Действенной формой давления земских начальников на должностных лиц крестьянского самоуправления и суда стало их право на аресты и штрафы за незначительные проступки. Земские начальники активно его использовали, довольно часто в своих интересах, находя для этого различные предлоги.

Сельский староста деревни Высокой Бабьевской волости Темниковского уезда П. Цыганов был подвергнут земским начальником

---

<sup>203</sup> ГАКО. – Ф. 740. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 76.

аресту на 5 дней только за то, что нанес словесное оскорбление крестьянке при исполнении службы. Безусловно, земский начальник должен был отреагировать на действия старосты, однако применять арест за столь малозначительный эпизод было не обязательно.

В феврале 1914 г. земским начальником Козловского уезда Зборжевским были арестованы сразу 11 старост для отбывания 7-дневного срока<sup>204</sup>. К сожалению, архивный документ не содержит уточняющих сведений о причине столь радикального решения Зборжевского, однако этот случай заставляет предполагать, что либо все старосты одновременно провинились, либо это было желание земского начальника продемонстрировать свою власть в участке. Подобные факты мы обнаруживаем и в 5-м участке Валуйского уезда Воронежской губернии, где земский начальник Н.И. Белолипский в мае 1914 г. арестовал 4 старост<sup>205</sup>, а в Рыльском уезде земским начальником в июне 1914 г. арестовано 2 старосты<sup>206</sup>.

Оценивая объективно результаты деятельности земских начальников в области контроля органов крестьянского управления и самоуправления, надо признать, что с их введением, наконец-то, появилась на местах власть, которая могла предъявлять населению известные законные требования и карать их за неисполнение, налагая взыскание без неизбежной судебной волокиты. И действительно, положение дел в деревне в первое десятилетие после реформы 1889 г., безусловно, улучшилось, что признавалось даже самими крестьянами, так как в деревне наконец-то водворилась власть, обязанная и способная установить порядок и искоренить злоупотребления, и это отчасти было достигнуто. С другой стороны, по мере понимания земскими начальниками своей огромной административно-судебной власти, своего большого влияния на местное население, своей значительной роли в

---

<sup>204</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 68.

<sup>205</sup> ГАТО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 49.

<sup>206</sup> ГАКО. – Ф. 740. – Оп.1. – Д.5. – Л. 49–53.

делах крестьянского самоуправления, они постепенно стали превышать свою власть, выходя из законом установленных рамок.

Подводя итог первому параграфу второй главы, можно констатировать, что деятельность земских начальников в сфере контроля за крестьянским управлением и самоуправлением позволяла на местах обеспечивать и гарантировать надлежащую законность без судебного-чиновничьей волокиты. В первое десятилетие в обеспечении управлением произошли позитивные изменения, одобренные крестьянами. Вместе с тем практическая деятельность, неграмотность населения, отчасти бесконтрольность позволили земским начальникам сосредоточить в своих руках огромную административно-судебную власть, что постоянно вело к её превышению и принижало роль и сковывало деятельность органов крестьянской власти в решении насущных проблем.

## **2.2. Судебная практика в работе земских начальников**

По Положению от 12 июля 1889 г., земский начальник соединял административную и судебную власть. В области административной, как показано выше, это был надзор за крестьянскими учреждениями; в области судебной к земским начальникам перешли дела упраздненных мировых судей, ранее введенных судебной реформой 1864 г.

Переход к рыночным отношениям, отделение судебной власти от административной в новых социально-политических реалиях вызвали потребность в судебном органе для рассмотрения мелких уголовных проступков и незначительных по сумме гражданских дел. Действовавшие до реформы мировые суды оказались не готовыми к работе в постоянно меняющейся повседневности и вызывали недовольство у населения. Обладая компетенцией в рассмотрении всех дел, ежедневно возникавших, Институт

земских начальников заменил судей, обеспечивавших стабильность и насаждение законности, на судей-администраторов, призванных восстановить опеку над свободным крестьянством.

Судебные обязанности мировых судей перешли к земским начальникам и определялись Правилами 29 декабря 1889 г. Из гражданских дел земскому начальнику были подсудны пять видов исков:

1) иски на сумму не свыше 500 руб., возникающие по найму земельных угодий, по личному найму на сельские работы в сельскохозяйственные должности и в услужение, по потравам и другим повреждениям полей, лугов и иных угодий;

2) иски по всякого рода другим личным договорам и обязательствам, о движимости и о вознаграждении за вред и убытки, когда отыскиваемая сумма не превышает 300 рублей;

3) иски о личных обидах и оскорблениях, т.е. о бесчестии;

4) иски о восстановлении нарушенного владения, когда со времени нарушения прошло не более шести месяцев;

б) иски, хотя и подведомственные волостным судам, но на представление которых разбирательству земским начальникам последовало взаимное между тяжущимися соглашение<sup>207</sup>.

21 августа 1899 г. земский начальник 1-го участка Суджанского уезда докладывал курскому губернатору: «Вследствие предложения Вашего Сиятельства от 13 августа 1899 г. о доставлении сведений по поводу поданной Фатежским мещанином Михаилом Мезенцевым жалобы по делу об усадьбе и доме, имею честь объяснить: 6 июля 1899 г. Фатежский мещанин Михаил Мезенцев предъявил у меня иск о восстановлении владения усадебным местом, нарушенного мещанином Захаром Петровым Даньшиным, с взысканием убытку 75 руб., разбор этого дела состоялся 24 июля, к разбору явились истец Мезенцев, свидетели Яков Шкорбатов и

---

<sup>207</sup> Сборник узаконений о крестьянах и судебных учреждениях, преобразованиях по закону 12 июля 1889 г. – СПб., 1890. – С. 47–48.

Павел Золотарев, ответчик Даньшин повестку получил, но к разбору не явился, ни лично, ни через поверенного, при разборе дела истец Мезенцев объяснил, что после решения Уездного Съезда 21 мая 1892 года, коим ему в жалобе отказано, никаких новых обстоятельств не произошло, а Даньшин желает завладеть частью его усадьбы, что началось лет восемь тому назад, объяснение это на протоколе заседания подписано Мезенцевым, ввиду чего я при постановлении решения по этому делу 24 июля с.г. нашел: из содержания прошения Мезенцева видно, что между им и Даньшиным производилось дело о восстановлении владения частью усадьбы, решенное Уездным Съездом 21 мая 1892 года, коим Мезенцеву в жалобе отказано, затем с того времени никаких новых обстоятельств не произошло, и Мезенцев, возбуждая новый иск о восстановлении владения, пропустил срок, указанный в 2 п. 20 ст. прав. граж. суд. 29 декабря 1889 г., и дело является неподсудным земским начальникам, а подлежит рассмотрению общих судебных мест, почему, руководствуясь 51, 88, 95 ст. гр. суд. прав. 29 декабря 1889 года определил мещанину Михаилу Афанасьеву Мезенцеву в иске отказать и дело производство, прекратить»<sup>208</sup>.

Среди гражданских дел по Тамбовской губернии наиболее распространенными, согласно данным 3 участков Козловского уезда – 1-го, 2-го и 9-го за 1891–1893 гг., были дела, возникавшие по найму земельных угодий – 198 из 489, поступивших в отчетные годы (40,5%). Следующую группу составляли иски по личным договорам и обязательствам и о вознаграждении за вред и убытки – 170, или 34,8%. Третью группу составили дела по потравам и повреждении земельных угодий – 46, или 9,4%<sup>209</sup>.

В порядке уголовного судопроизводства ведению земских начальников подлежали:

1) проступки, предусмотренные в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, за исключением краж со взломом и ростовщичества;

---

<sup>208</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 3276. – Л. 51–52.

<sup>209</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 2. – Д. 772. – Л. 13, 20–21.

2) беспатентная продажа питейных и табачных изделий и другие проступки против Устава об акцизном сборе;

3) дела о нарушении правил о приготовлении, хранении, продаже церковных вещей, если стоимость конфискованного не превышает 300 руб.<sup>210</sup>.

К проступкам, предусмотренным Уставом о наказаниях, относились:

1) проступки против порядка управления (неисполнение распоряжений, требований и постановлений правительственных и полицейских властей, ослушание и оскорбление полицейских и жандармов, порча и истребление выставленных по распоряжению властей гербов, подписей или объявлений);

2) проступки против благочиния, порядка и спокойствия (нарушение порядка в церкви, драка в общественных местах, открытие без разрешения общенародных игр или театральных представлений, прошение милостыни и т.д.);

3) проступки против общественного благоустройства (засорение рек, каналов, источников и колодцев; производство без разрешения буровых и подземных работ; охота без разрешения или с чужим охотничьим свидетельством; рыбная ловля в запрещенное время);

4) нарушение уставов: о паспортах, строительного, питейного, почтового, телеграфного, о табачном сборе и путях сообщения;

5) проступки против чужой собственности: а) самовольное пользование чужим имуществом (самовольное на чужих землях срывание плодов, овощей, зерна; добывание песка, глины; проход и проезд, прогон скота через чужие луга, поля, земли); б) похищение и повреждение чужого леса (похищение из леса деревьев, порубка);

б) проступки против личной безопасности (хранение оружия и пороха);

7) нарушение правила осторожности от пожаров;

8) оскорбление чести, угрозы, насилие; кражи; проступки против семейных прав; проступки против народного здоровья; присвоение; обман;

---

<sup>210</sup>Энциклопедия / под. ред. С.Н. Ушакова. – СПб., 1903. – Т.3. – С. 637.

растрата; покупка заведомо краденого; нарушение карантина; запрещенная игра в карты; неисполнение законного требования полиции; мошенничество; продажа лекарственных веществ<sup>211</sup>.

Среди уголовных дел наиболее распространенными были преступления против собственности. К ним относились кража, мошенничество, присвоение или растрата, обман, покупка заведомо краденого, порубка чужого леса или его повреждение. Во второй половине 1891–1893 гг. по двум участкам Козловского уезда Тамбовской губернии (2-му и 9-му) таких дел насчитывалось 172 из 397 (43,3%)<sup>212</sup>. В двух участках Борисоглебского уезда (1-м и 9-м) – 121 из 274 (44,2%)<sup>213</sup>. Такая же картина наблюдалась и в Оренбургской области, где большая часть уголовных дел касалась обвинений крестьян в порубке леса, а также в торговле табаком без надлежащего разрешения<sup>214</sup>. Далее шли нарушения различных уставов: питейного, табачного, строительного, путей сообщения, о паспортах, воинского. В Козловском уезде таких дел насчитывалось 78, или 19,6%, в Борисоглебском уезде – 34, или 12,4%<sup>215</sup>. Остальные дела в основном касались нарушения порядка управления и спокойствия.

В Богучарском уезде Воронежской губернии таких дел было 65, или 17,2%, в Острогожском – 54, или 21%, в Новооскольском уезде – 71, или 23%<sup>216</sup>. В Рыльском уезде Курской губернии – 66, или 18%, в Суджанском уезде – 56, или 23%<sup>217</sup>.

Министр МВД Дурново 30 октября 1890 г. разослал всем губернаторам России указание относительно расширения подсудности преобразованных

---

<sup>211</sup> Воробейкова Т.У., Дубровина А.Б. Преобразование административно-полицейского аппарата, суда и тюремной системы России во второй половине XIX века. – Киев, 1973. – С. 45–46.

<sup>212</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 2. – Д. 772. – Л. 13, 19.

<sup>213</sup> Там же. – Л. 10, 12, 18–19.

<sup>214</sup> Сметанникова Н.К. Деятельность и взаимодействие органов местного самоуправления Южного Урала (во второй половине XIX – начале XX вв.): дис. ... канд. ист. наук. – М., 2002. – С. 169.

<sup>215</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 98.

<sup>216</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 5.

<sup>217</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 3276. – Л. 52.

согласно правилам 12 июня 1889 г. волостных судов и предоставления им права назначать арест до 30 дней, касательно вопроса о необходимости «...приспособления надлежащих помещений для арестуемых, так как для содержания удовлетворительных помещений при волостных правлениях в настоящее время не имеется. При этом высказывается мысль, что устройство помещений для подвергаемых аресту по приговорам волостных судов на средства самих волостей вызовет значительные единовременные расходы, которые неблагоприятно отразятся на платежных силах сельских обществ, а с другой стороны, что недостаток в помещениях для арестуемых может привести к широкому пользованию волостными судами правом замены ареста другими наказаниями, менее отвечающими характеру данного проступка и степени виновности совершившего его. Выходом из этого затруднения могло бы служить установление порядка, в силу которого приговариваемые к аресту волостными судами содержались бы в существующих в уездных городах земских арестных домах, надлежаще приспособленных для сего, расходы же по содержанию арестуемых возлагались бы на земство; это представлялось бы тем более справедливым, что в арестных помещениях по приговорам волостных судов будут содержаться не одни только крестьяне, но и лица других сословий, как то: мещане, фабричные и т.п.»<sup>218</sup>.

На основании ст. 102 Общественного положения о крестьянах волостной суд, до преобразования его по закону 12 июля 1889 г., мог приговаривать виновных к аресту до семи дней, причем по имевшемуся опыту содержание арестуемых на такое непродолжительное время лиц в помещениях при волостных правлениях не было сопряжено ни с какими неудобствами. Ввиду этого министр МВД Дурново полагал, «что и в настоящее время крестьяне, приговариваемые преобразованными волостными судами к аресту менее продолжительному, не превышающему пятнадцатидневного срока, должны по-прежнему содержаться при

---

<sup>218</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 3276. – Л. 59.



волостных правлениях. Что же касается лиц, присуждаемых к аресту от 15 до 30 дней, то помещение их в земских арестных домах с содержанием насчет земства представлялось бы, по моему мнению, целесообразным. К такому выводу приводит, с одной стороны, то, что в случаях присуждения к более продолжительному заключению является необходимость в более совершенном приспособлении арестных помещений и в установлении более сложного порядка содержания арестованных, надзора за ними, продовольствия их и т.п., а с другой стороны, то, что число содержащихся в земских арестных домах в настоящее время должно сократиться соответственно возрастанию числа лиц, арестуемых по приговорам волостных судов, так что предложенная мера не вызовет, по-видимому, новых расходов. Равным образом в тех же земских арестных домах казалось бы соответственным заключать и содержать указанных в ст. VIII Высочайше утвержденного 12 июля 1889 г. мнения Государственного Совета мещан, посадских, ремесленников и цеховых, в случаях присуждения их подлежащим волостным судом к аресту, независимо от срока его; этим путем крестьяне будут освобождены от расходов по содержанию и помещению приговариваемых к аресту лиц других сословий и расходы эти падут на земство, облагающее земскими сборами все население уезда»<sup>219</sup>.

Земский начальник 3-го участка Курского уезда 6 марта 1891 г. докладывал курскому губернатору сведения об арестованных за время с 1 сентября 1890 г. по 1 марта 1891 г. по приговорам волостных судов вверенного ему участка: «Помещения для арестуемых при волостных правлениях очень плохи, малы и не все отапливаются, а в Колоденском волостном правлении вовсе нет никакого помещения.

В представленных ведомостях показаны только случаи арестов по приговорам волостных судов, а таких случаев за истекшие 6 месяцев было менее нормы, так как почти все приговоры с арестом более 3-х дней были обжалованы перед Съездом, чем замедлилось само исполнение.

---

<sup>219</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 7. – Л. 28–30.

Кроме арестуемых по приговорам волостных судов, при волостных же правлениях содержатся и арестуемые постановлениями Земского Начальника по ст. 61 и 62 Положения 12-го июля и по распоряжению Старшины и старост. Такие случаи показаны в представляемых ведомостях, а их гораздо больше чем арестов по суду.

Очень важен вопрос о продовольствии, так как едва ли возможно допустить арест продолжительное время (до 30 дней) без горячей пищи, а из дому они могут довольствоваться только в случае неотдаленности их места жительства от волостного Правления. Иногда же приходится содержать арестантов из другой волости.

Надзор за арестантами весьма плох и бывали случаи, когда арест, вместо наказания, являлся для арестуемых приятным времяпрепровождением за водкой вместе с должностными лицами волостного Правления.

Наиболее желательным разрешением вопроса о помещениях для арестуемых при волостных правлениях было бы устройство одного общего арестантского дома на земский участок.

При этом надзор за содержанием арестантов сделался бы более возможным. Содержание такого дома и довольствие арестантов можно было бы отнести на счет штрафных денег, подобно тому как дома для арестуемых по приговорам земских начальников и городских судей содержатся штрафами, налагаемыми судебным порядком»<sup>220</sup>.

Земским начальникам передавались почти все дела, которые судебные уставы 20 ноября 1864 г. возлагали на мировых судей. Закон о земских начальниках пошел дальше, предусматривая и ликвидацию ряда принципов судебных уставов 1864 г.; самостоятельности судебной власти, разделения властей, несменяемости судей и др. Однако соединение в лице одного должностного лица крестьянского управления судебных и административных функций вызвало много вопросов. Большинство членов Кахановской комиссии особенностью института земских начальников и в то

---

<sup>220</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 7. – Л. 75.

же время его отрицательной чертой считали именно такое соединение. Вот как мотивировалось возражение против такою слияния: «Совмещение судебных и административных функций невозможно потому, что суд в своей деятельности должен руководствоваться принципом законосообразности, администрация соображениями целесообразности. Судья должен быть независим, а независимость административного органа рождает произвол... Всякая деятельность требует определенных навыков: одни навыки – у судьи, другие – у администратора. Судья-администратор же явился бы судьей своих собственных распоряжений. Между тем для обеспечения населения против произвола власти необходимо, чтобы взыскания за неисполнение законных требований этих властей налагались не ими самими, а судом, стоящим вне всякой зависимости от органов администрации, непосредственно заинтересованных в том или ином исходе дела»<sup>221</sup>.

Министерство внутренних дел, напротив, разъясняло, «что административные и судебные полномочия так тесно связаны между собою и взаимно друг друга восполняют, что разделение их может только вредить делу управления».

Земский начальник А.И. Новиков, рассуждая о вопросе слияния административных и судебных функций, отмечал, что «соединение этих функций в одном лице, безусловно, приближает к мужику власть в смысле легкости найти расправу, но и удаляет тем, что увеличивает власть над ним»<sup>222</sup>.

Уже в начале 1900-х гг. все чаще и громче звучали возражения: против соединения административных и судебных функций в лице земского начальника. В 1901 г. член высочайше утвержденной комиссии для пересмотра законоположений по судебной части В.А. Желеховский указывал на то, что в комиссии ставился вопрос о давно ожидаемом устранении земских начальников от судебных дел и введении участковых судей. «К

---

<sup>221</sup> Кожухар К.Я. Земские начальники // Вестник права. – 1905. – № 8. – С. 172.

<sup>222</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 99.

сожалению, – продолжал он, – указанные ожидания не сбылись, вопрос об упразднении судебной власти земских начальников так и не был предложен на обсуждение комиссии». В последующие годы критика судебной власти земских начальников продолжалась, особенно в оппозиционной печати. «Вестник Европы» писал: «Менее всего нормальна именно судебная власть земских начальников... Министр юстиции признал необходимым передать эту власть органам общей юстиции. Можно, следовательно, ожидать, что будет восстановлен один из основных принципов судебной реформы 1864 г. – разделение административной и судебной властей». В хронике внутренней жизни журнала «Русское богатство» за 1911 г. (ее вел А.В. Пешехонов, лидер народных социалистов) отмечалось, что судебные функции у земских начальников следует отобрать. Они отжили свой век. Нужны другие, более совершенные формы<sup>223</sup>.

С такой постановкой вопроса не были согласны сами земские начальники, что, впрочем, естественно. В официозной газете «Гражданин» находим мнение одного из них, анонима. Он доказывал, что судебную власть нельзя у них отбирать, так как это приведет к подрыву авторитета должностных лиц крестьянского управления. В подтверждение своих слов автор приводит следующее рассуждение: когда земский начальник перестанет быть судьей, он потеряет всякое значение в глазах крестьянина и, таким образом, окажется без рук. Если при наличии судебных функций он мог преследовать неблагонадежных людей, то после лишения этих функций будет только вправе наказывать виновных немногим больше волостного старшины<sup>224</sup>.

В противовес этому мнению А.И. Новиков, неоднократно высказывавшийся об опасности соединения большой власти в руках одного начальника, желал отделения судебных функций от административных. «По

---

<sup>223</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 100.

<sup>224</sup> Гражданин. – 1896. – 31 октября. – № 82.

слухам, дошедшим до меня, – писал А.И. Новиков, – такого рода преобразования уже проектируются. Дай Бог, чтобы они осуществились!»<sup>225</sup>

Действительно, по истечении некоторого времени выяснилось, что положенная в основу института идея слияния в одном лице административных и судебных органов оправдала себя лишь в отношении первых.

Прежде всего, на качестве судебной деятельности земских начальников не мог не сказаться их кадровый состав, не рассчитанный на профессиональное отправление этих функций. Общий процент лиц с высшим образованием среди земских начальников в Тамбовской губернии достигал лишь 27 к моменту разрешения судебной деятельности.

В большинстве своем земские начальники не были подготовлены, подчеркнул управляющий земским отделом В.И. Гурко, проведя ревизию в ряде губерний: «Не отрицая основательности тех соображений, в силу которых право на занятие должности земских начальников определяется ныне, прежде всего, сословно-имущественным цензом, следует признать, что ввиду недостаточной свободы выбора, которая дается в этом отношении небольшому контингенту дворян, необходимо отказаться от безусловного исполнения данного требования при замещении должностей земских начальников, поставив на первое место условие надлежащей подготовки для исполнения подобных должностей с тем, чтобы условия сословно-имущественного ценза определяли только предпочтительный выбор из числа кандидатов, удовлетворившись требованиями подготовки и нравственной добропорядочности»<sup>226</sup>.

Некоторые земские начальники Тамбовской губернии, мало знакомые с судебной частью, допускали весьма очевидные ошибки и упущения по элементарному незнанию. Примеров такого рода множество. Так,

---

<sup>225</sup> Новиков А. Записки земского начальства. – СПб., 1899. – С. 98.

<sup>226</sup> Щедрина Ю.В. Судебные учреждения Российской провинции во второй половине XIX – начале XX вв. (на примере Курской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2002. – С. 172.

В.И. Герасимов, заведовавший 6-м участком Усманского уезда, рассматривая уголовное дело о срубленном дереве, квалифицировал это деяние как порубку и применил соответствующее наказание. Между тем налицо была кража, что и было установлено уездным съездом земских начальников. Начальник 4-го участка Тамбовского уезда А.И. Сатин, разбиравший уголовное дело о краже заготовленного леса, предусматривавшее наказание по 154 ст. Устава о наказании, ошибочно применил статью 155 – штраф. Земский начальник 1-го участка Борисоглебского уезда С.М. Филиппов «проглядел» год и оправдал обвиняемого, в то время как освобождение последнего должно было состояться годом позже<sup>227</sup>. Земский начальник 4-го участка Моршанского уезда А.И. Семенихин за лесные порубки назначал 10 копеек штрафа и в виде редкого исключения – 20 и 50 копеек. Между тем виновные в порубке должны были подлежать аресту. Земский начальник, который считался безупречно честным и порядочным человеком и пользовался уважением и доверием крестьянского населения, свою снисходительность объяснял тем, что лесопорубщики принадлежали обыкновенно к наименее состоятельным крестьянам, и взять с них было нечего. Земский начальник 7-го участка Тамбовского уезда Д.Н. Пичугин прекратил дело о краже крестьянином лошади, посчитав обвиняемого сумасшедшим, хотя факт его невменяемости установлен не был<sup>228</sup>.

К обычным нарушениям, допускаемым земскими начальниками, относились такие:

- 1) невручение повесток обвиняемому;
- 2) свидетели и понятые часто не вызывались и не допрашивались, причем порой было неизвестно – на каком основании они не допрошены;
- 3) нарушение подсудности;
- 4) немотивированные решения дел;
- 5) прекращение дела без вызова сторон и др.

---

<sup>227</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 101.

<sup>228</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 213. – Л. 10.

В ходе проведенной ревизии по Тамбовской губернии 1909 г. была выявлена медлительность в рассмотрении судебных дел. Так, у земского начальника 6-го участка Тамбовского уезда Л.Н. Урнижевского дела лежали без движения по 4 года и более. Например, кража произошла в 1892 г., дело рассматривалось в 1894 г., а прекращено было лишь в 1908 г.<sup>229</sup> Таких дел насчитывалось свыше 25. За весь 1908 г. из сорока с лишним уголовных дел, оставшихся в камере земского начальника, только по шести было производство с опросом сторон и свидетелей. Остальные дела были прекращены за не обнаружением виновных<sup>230</sup>. Схожая ситуация наблюдалась и у земского начальника 4-го участка Тамбовского уезда А.И. Сатина. Одно из дел им начато было в 1905 г., а в 1909 г. еще не закончено. Если в гражданских делах застоя не наблюдалось, то в уголовных делах была выявлена большая волокита; нерешенных дел ко дню ревизии (1909 г.) за два года накопилось 394 из 445, к тому же Сатин, по мнению ревизора, слишком мало рассматривал уголовных дел<sup>231</sup>. По 3—4 года и более лежали без движения дела у Д.Н. Пичугина.

Отчасти волокита объяснялась тем, что земские начальники, согласно данным ревизии, мало работали сами, передоверяя это волостным старшинам, сельским старостам, письмоводителям. Это подтверждается рядом случаев. Как признавал письмоводитель И. Дмитриев, его земский начальник не имел судейского опыта и потому без него не мог решить почти ни одного дела. Поступив на службу к другому земскому начальнику, И. Дмитриев должен был подыскивать соответствующие статьи закона и проставлять их на обложке каждого дела. В этом была, по его мнению, уловка земского начальника, который, не будучи знаком с судебными уставами, сумел замаскировать этот пробел. В конечном итоге И. Дмитриев оказался письмоводителем у земского начальника 1-го участка Елатомского уезда И.П. Дьякова, имя которого он назвал «по причине того зла, которое

<sup>229</sup> ГАТО. — Ф. 26. — Оп. 4. — Д. 353. — Л. 13 об.

<sup>230</sup> ГАТО. — Ф. 26. — Оп. 4. — Д. 353. — Л. 11—11 об.

<sup>231</sup> ГАТО. — Ф. 26. — Оп. 4. — Д. 812-м. — Л. 7—8, 13.

принес этот представитель администрации крестьянскому населению». И здесь на письмоводителя были переложены должностные обязанности земского начальника – допрос свидетелей, разбор дел и т.п. За земского начальника С.М. Филиппова также большую часть работы по судебной части выполнял письмоводитель, а сам он работал очень мало. Земский начальник 6-го участка Усманского уезда В.И. Герасимов, согласно выводу ревизирующего, «слишком доверяет донесениям волостных правлений. Лучше бы, если он сам лично производил дознания»<sup>232</sup>.

Лишь у немногих земских начальников судебная часть была в порядке – у начальника 8-го участка Борисоглебского уезда Гусева Н.А., у земского начальника 5-го участка Липецкого уезда Н.Д. Зацепина и некоторых других<sup>233</sup>. Ревизией земского начальника 2-го участка Борисоглебского уезда М.М. Филиппова было установлено, что он «в курсе всех судебных дел участка, много работает лично и судебная часть у него в порядке, упущений весьма немного и те несущественные». Земский начальник 8-го участка Тамбовского уезда В.Н. Скорятин не только привел свои судебные дела в порядок, но и дал движение той огромной залежи дел, которая осталась от прежнего земского начальника<sup>234</sup>.

В итоге проведенных ревизий по Тамбовской губернии была высказана общая рекомендация всем земским начальникам: большее знакомство с действующими судебными узаконениями, поскольку распоряжения должны основываться только на законном основании, то же относилось и к земским начальникам Курской губернии.

Вместе с тем, некоторым должностным лицам были сделаны замечания. Так, Д.Н. Пичугину было рекомендовано «большее знакомство с действующими судебными узаконениями, так как ошибок, особенно по

---

<sup>232</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889-1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 103.

<sup>233</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 208. – Л. 96 об.

<sup>234</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 208. – Л. 49 об – 50.



уголовным делам, делает очень много»<sup>235</sup>. Земскому начальнику 7-го участка Борисоглебского уезда П.Н. Бабанину в укор ставилось то, что он не во всех случаях ссылался на статьи закона, которые следовало применить. Л.И. Семенихин, судя по отчету ревизии, в судебных приговорах проявлял чрезмерную снисходительность, сводящую показания к нулю<sup>236</sup>.

Другим негативным моментом практической деятельности земского начальства было расширение административной подсудности дел в ущерб судебной. Земские начальники привлекались к работе в различных местных комитетах, назначались по должности членами епархиальных училищ и советов (с 1891 г.), входили в уездные училищные советы (с 1895 г.). Кроме того, законом от 23 июня 1899 г. на них возлагались различные податные обязанности и т.д.<sup>237</sup>

19 марта 1909 г. курский губернатор М. Гильхен указывал уездным съездам, участковым земским начальникам, уездным исправникам и начальникам уездных тюрем Курской губернии на то, что, «признавая более целесообразным производить освидетельствование в состоянии здоровья административно-ссылных в уездном городе и руководствуясь 10 ст. закона 31 декабря 1904 г. (Собрание указаний и распоряжений Правительства 1905 г. № 217) и циркуляром Министерства внутренних дел, от 16 октября 1907 г. за № 58, я, по соглашению с представителями Курского и Сумского окружных судов, назначаю для сего в каждом уездном городе Курской губернии комиссии под представительством уездного члена окружного суда из уездного исправника, двух врачей и начальника тюрьмы.

Сообщая об этом, предлагаю уездным съездам, земским начальникам, уездным исправникам и начальникам тюрем производить ныне

---

<sup>235</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 213. – Л. 13 об.

<sup>236</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 688. – Л. 1 об.

<sup>237</sup> Щедрина Ю.В. Судебные учреждения Российской провинции во второй половине XIX – начале XX вв. (на примере Курской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2002. – С. 173.

освидетельствования лиц, удаляемых сельскими обществами за порочное поведение, в вышеуказанной комиссии»<sup>238</sup>.

Вследствие всего этого земские начальники стали уделять больше внимания делам административным, чем судебным, о чем прямо отмечалось в отчете В.И. Гурко: «Судебные полномочия, составлявшие, по первоначальным предположениям, нечто органически целое с теми прерогативами государственного управления, которые были им (земским начальникам) предоставлены, оказались в некотором роде посторонним придатком в деятельности земского начальника»<sup>239</sup>.

Подтверждением тому, что земские начальники административным делам уделяли больше внимания, чем делам судебным, служат такие цифры: в 1892 г. в Шацкий уезд Воронежской губернии поступило 646 дел по административной отрасли, из них решено было 578, а осталось неразобранными 39, или 6% дел<sup>240</sup>. В Усманском уезде в том же году из 1555 дел, поступивших в делопроизводство земских начальников, нерешенных оказалось лишь 87 (5%)<sup>241</sup>. В 1895 г. по Тамбовскому уезду из 985 административных дел нерешенных было 142, или 14,4%. В 1906 г. в Липецком уезде 307 дел поступило, разрешено 269, не решено 38 (12,4%)<sup>242</sup>.

В 1897 г. по Острогожском уезду Воронежской области из 573 административных дел нерешенными были 87, или 15%, по Валуйскому – 642, нерешенными 83 (14,4%)<sup>243</sup>.

По всем уездам Тамбовской губернии мы имеем сводные данные только за 1911 г. Административных дел в производстве насчитывалось в тот год 11 771, из них решено было 9 982, не рассмотрено 1 789 (15,2%)<sup>244</sup>. В

---

<sup>238</sup> ГАКО. – Ф. 740. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 49.

<sup>239</sup> Щедрина Ю.В. Судебные учреждения Российской провинции во второй половине XIX – начале XX вв. (на примере Курской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2002. – С. 173.

<sup>240</sup> ГАВО. – Ф. И-66. – Оп. 1. – Д. 298. – Л. 44.

<sup>241</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 2. – Д. 723. – Л. 6–7.

<sup>242</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 3. – Д. 1436. – Л. 1–2.

<sup>243</sup> ГАВО. – Ф. И-66. – Оп. 1. – Д. 298. – Л. 47.

<sup>244</sup> Т ГАВО. – Ф. И-66. – Оп. 1. – Д. 298. – Л. 47.

1914 г. количество нерассмотренных дел достигло 21%<sup>245</sup>. По Курской губернии за 1912 г. административных дел насчитывалось 9 087, из них решено было 8 011, не рассмотрено 1 076 (11,8%)<sup>246</sup>.

Совершенно иная картина наблюдается при анализе движения судебных дел (уголовных и гражданских), принятых земскими начальниками. Так, по данным 5-го участка Козловского уезда во втором полугодии 1891 г. процент нерешенных уголовных дел составлял 38, а гражданских дел – 52,5%. В 1892 г. показатель нерешенных уголовных и гражданских дел чуть снизился – 31,1% и 30,5%. В 1893 г. число нерешенных уголовных дел возросло до 40,5%, а число гражданских снизилось до 14,5%<sup>247</sup>. Объективности ради необходимо отметить, что в первое десятилетие после введения закона о земских участковых начальниках, как правило, процент разрешения судебных дел земских начальников Тамбовской губернии выглядел приемлемо. Так, из 571 гражданского дела у земских начальников Усманского уезда в 1892 г. нерешенных было лишь 70 (12,2%), уголовных дел – 25,3%<sup>248</sup>, в Шацком уезде, соответственно, 16,4% и 12,6 %<sup>249</sup>.

В 1895 г. показатели остаются практически на том же уровне. Данные по Тамбовскому уезду свидетельствуют о том, что из 1 096 уголовных дел, поступивших в отчетном году, нерешенных было 27,4%, гражданских дел – 18%<sup>250</sup>. Кардинально иную картину видим в 1910 г., когда процент нерешенных уголовных дел по уездам превышает 35%: в Борисоглебском – 35,2%, в Усманском уезде – 35,8%, в Липецком – 50,7%, в Тамбовском – 51,5%<sup>251</sup>. С годами процент разрешаемости судебных дел уменьшался. Если в 1911 г. по всем 12 уездам Тамбовской губернии нерешенными было 31,1%,

---

<sup>245</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 2004. – Л. 13–154.

<sup>246</sup> ГАКО. – Ф. 740. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 57.

<sup>247</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 2. – Д. 772. – Л. 14.

<sup>248</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 2. – Д. 723. – Л. 4–5.

<sup>249</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 2. – Д. 723. – Л. 8, 11.

<sup>250</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 3. – Д. 1. – Л. 8–9.

<sup>251</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 966. – Л. 10 – 11, 15, 22.

то в 1914 г. уже 41,8%, а по отдельным уездам и того выше (например, в Моршанском – 62,8%). 8 марта 1891 г. земский начальник 4-го участка Емельянов Щигровского уезда Курской губернии докладывал: «Вследствие требования от 17 ноября 1890 года за № 33 имею честь при сем представить четыре ведомости о лицах, приговоренных к аресту по решениям волостных судов, в вверенном мне районе, в период времени с 1-го сентября 1890 года по 1-е марта 1891 года». Прилагались ведомости за номером № 48 «О лицах, приговоренных к аресту по решениям Никольского волостного суда Щигровского уезда Курской губернии с 1-го сентября 1890 – 1 марта 1891 г.»<sup>252</sup> (см. таблицу № 2):

Таблица № 2.

| Срок ареста по решениям Волостного суда      | Крестьян        |                   |                 |                   | Других сословий |                   |                 |                   | Приблизительно сколько одновременно содержалось в помещении для арестуемых Волостном правлении |
|--|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|--|
|  | Мужчин взрослых | Мужчин малолетних | Женщин взрослых | Женщин малолетних | Мужчин взрослых | Мужчин малолетних | Женщин взрослых | Женщин малолетних |  |
| от 1-го до 7-ми дней                         |                 |                   |                 |                   |                 |                   |                 |                   | По 1 и по 2 человека   |
| от 7-ми до 15-ти дней                        |                 |                   |                 |                   |                 |                   |                 |                   | 2  |
| от 15-ти до 30-ти дней                       |                 |                   |                 |                   |                 |                   |                 |                   | 4  |
| Всего присужденных за означенный период было |                 |                   |                 |                   |                 |                   |                 |                   | 6  |

<sup>252</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 7. – Л. 85.

И ведомость № 49 «О лицах, приговоренных к аресту по решениям Вышнеольховатского волостного суда Щигровского уезда Курской губернии с 1-го сентября 1890 – 1 марта 1891 г.»<sup>253</sup> (см. таблицу № 3):

Таблица № 3.

| Срок ареста по решениям Волостного суда      | Крестьян        |                   |                 |                   | Других сословий |                   |                 |                   | Приблизительно сколько одновременно содержалось в помещении для арестуемых при Волостном правлении |
|--|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|--|
|  | Мужчин взрослых | Мужчин малолетних | Женщин взрослых | Женщин малолетних | Мужчин взрослых | Мужчин малолетних | Женщин взрослых | Женщин малолетних |  |
| от 1-го до 7-ми дней                         |                 |                   |                 |                   |                 |                   |                 |                   | Одновременно 2-е вместе, а остальные по 1-му   |
| от 7-ми до 15-ти дней                        |                 |                   |                 |                   |                 |                   |                 |                   | 5  |
| от 15-ти до 30-ти дней                       |                 |                   |                 |                   |                 |                   |                 |                   | 3  |
| Всего присужденных за означенный период было |                 |                   |                 |                   |                 |                   |                 |                   | 8  |

Полномочия, возложенные на земских начальников законом, были, как мы видим, довольно обширны. Анализируя их, мы приходим к выводу, что многое в деятельности земского начальника зависело от субъективного фактора, от личной составляющей. Земский начальник – не кабинетный чиновник, который занимается бумажной работой. Эта должность связана с постоянной необходимостью непосредственно общаться с крестьянским миром, совершать поездки по участку, вникать в крестьянские проблемы. В

<sup>253</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 7. – Л. 86.

соответствии с законом, земские начальники входили в состав: 1) уездных отделений Епархиальных училищных советов членами по делам церковно-приходских школ во вверенных участках; 2) уездных училищных советов на правах членов при рассмотрении дел, касающихся их участка; 3) уездных оценочных комиссий по назначению губернатора; 4) уездных комитетов попечительства о народной трезвости<sup>254</sup>.

Кроме того, земские начальники часто являлись гласными уездных и губернских земских собраний, что также отнимало определенное время, поскольку требовало их присутствия на очередных и чрезвычайных сессиях. Действительно, загруженность земских начальников различными обязанностями, множеством гражданских дел о потравах и порубках, семейных разделах и мелких административных правонарушениях, а также часто отсутствие специального юридического образования отодвигали исполнение судебных полномочий на второй план. Так, в письме к губернатору от 18 января 1901 г. земский начальник 7 участка Острогожского уезда Воронежской губернии Иван Петрович Куликовский объяснял причину неразобранности дела по обвинению крестьян Ефима и Никиты Скоробогатько и Карпа Пономарева в разбойническом нападении на сторожевую избу землевладельца Родзянко, поступившее к нему в сентябре 1900 г., следующим образом: «Уже раньше мною было назначено к разбору судебных дел в октябре 68, в ноябре 94 и в декабре 26, то все эти 3 месяца были заняты, посему означенное дело и не могло быть разобрано... будет назначено к разбору не далее февраля»<sup>255</sup>.

В итоге параграфа следует сделать вывод: в новой социально-политической повседневности снижалась эффективность судебной деятельности земских начальников. На её снижение влияло и отсутствие у 2/3 земских начальников высшего образования, надлежащего опыта судебной деятельности и в большинстве – элементарных юридических знаний. Всё это

---

<sup>254</sup>Свод законов Российской империи. Т. 9. Положение о сельском состоянии. – СПб., 1902. – С. 791.

<sup>255</sup> ГАВО. – Ф. 6. – Оп. 1. – Д. 298. – Л. 45.

показывало неправомерность политики по концентрации в одних руках судебных и административных функций в повседневных условиях рубежа XIX-XX вв. И как результат институт мировых судей был восстановлен в 1912 г.

### **2.3. Земские начальники в общественно-политической жизни Центрального Черноземья**

Поставленные законом надзирать и властвовать над крестьянским миром земские начальники, хотели они того или нет, силой обстоятельств втягивались в водоворот процессов, постепенно захватывавших пореформенную деревню. Им приходилось быть проводниками правительственной политики, активными участниками проводимых в уездах социальных и общественно-политических кампаний, никак не предусмотренных Положением 12 июля 1889 г.

Уместно напомнить, что помимо административных и судебных функций, а порой и в ущерб им, земские начальники несли значительное бремя дополнительных обязанностей. Они участвовали в составлении списков лиц, имеющих право быть избранными в мировые судьи, входили в комиссии по составлению очередных списков присяжных заседателей. В уездных по питейным делам присутствиях заседал один из земских начальников по выбору уездного съезда, кроме того, в заседания присутствия приглашались с правом голоса и другие земские начальники для обсуждения вопросов, касающихся данного участка. Земский начальник исполнял поручения окружного суда по допросу свидетелей, подписавшихся на духовном завещании. Он входил в состав комиссии по оценке недвижимых имуществ, подлежащих принудительному отчуждению, он же выдавал удостоверения о законных причинах неявки к призыву по отбыванию

воинской повинности. Все земские начальники участвовали в уездном земском собрании при обсуждении дел о помещениях для лиц, подвергаемых аресту.

Земские начальники выполняли также разнообразные представительские функции. Согласно ряду актов, дополнивших Положение 1889 г., они состояли членами епархиальных училищных советов (1891 г.); уездных училищных советов (1895 г.); попечительств детских приютов (1900 г.). Положением 23 июня 1899 г. о порядке взимания окладных сборов на них были возложены различные податные обязанности. Далее, все продовольственное дело, по изъятии его из ведения земств, легло, в силу Временного правила 12 июня 1900 г., опять же на земских начальников. Наконец, законом 16 апреля 1901 г. они были привлечены к деятельному участию в делах воинской мобилизации. К числу более мелких, однако обременительных обязанностей земских начальников относились их обязанности по лесоохранительному управлению, по участию в делах попечительств народной трезвости и многие другие<sup>256</sup>.

Вот конкретный пример этой многогранной работы. Земский начальник 3-го участка Моршанского уезда Тамбовской губернии М.П. Кургуев, помимо своих прямых обязанностей, был также председателем санитарной комиссии, уполномоченным по проверке продовольственных счетов, членом Моршанского уездного училищного совета, членом епархиального училищного совета, членом общества трезвости<sup>257</sup>.

Понятно, что иные из этих постов были почетными или просто формальными, что многие земские начальники ими манкировали по нежеланию или за неимением времени. Будучи по должности членами уездного училищного совета и уездного епархиального совета, земские начальники несли надзор за земскими и церковными начальными школами.

---

<sup>256</sup> Страховский И. Крестьянские права и учреждения. – М., 1904. – С. 116.

<sup>257</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 2. – Д. 1309. – Л. 183–184.



Попечительство о культуре и образовании села было именно той областью деятельности земских начальников, где они могли принести пользу, учитывая скудость ассигнований на эти цели. По-видимому, и школы были заинтересованы в таком шефстве, каким бы тягостным в иных отношениях оно ни было. Гуманные начальники вполне могли проявить себя на данном поприще. Некоторые конкретные примеры подтверждают это. Так, земский начальник 4-го участка Липецкого уезда А.Д. Петров в качестве члена попечительского совета земской и церковно-приходских школ устроил на свои средства елку для учащихся. Лучшим же ученикам по желанию Петрова, вручили 30 экземпляров книг.

В г. Кадоме (Темниковский уезд Тамбовской губернии) благодаря стараниям и распоряжениям местного земского начальника М.М. Камана в помещении городского училища был устроен любительский спектакль, весь сбор от которого поступил на устройство народной читальни. Горожане выразили искреннюю признательность М.М. Каману за его труды и хлопоты по устройству спектакля<sup>258</sup>.

Еще один подобный случай. В Козловскую уездную земскую управу земский начальник 4-го участка препроводил приговор Машковско-Сурепского общества Богоявленско-Суренской волости от 30 августа 1893 г. о выдаче ссуды в размере 1500 руб. на постройку училища. Отметим настойчивость, с которой земский начальник ходатайствовал об удовлетворении просьбы крестьян: «Я убежден, что собрание отнесется сочувственно к началу благого дела, которое стремилось и стремится к общему народному образованию»<sup>259</sup>.

29 октября 1898 г. губернатор Курской губернии, граф Милютин дал письменное распоряжение земским начальникам области в отношении продовольствия: «...поручая общее заведывание делами по продовольствию

---

<sup>258</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 120

<sup>259</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 121

населения на местах учреждениям местного земства, действующие по сему предмету узаконения (Устав Нар. Прод. изд. 1892 г. и Общего положения крестьян, изд. 1876 и по продол. 1890 г.) возлагают, с тем вместе, целый ряд обязанностей по обеспечению продовольствием сельских обществ на самые сии общества, волостные и сельские сходы, а равно на сельское и волостное начальства. Вследствие сего правильная постановка продовольственного дела, относящегося к предметам ведения земства, зависит в то же время и главнейшим образом от точного исполнения всех постановлений закона и распоряжений земских учреждений установлениями и должностными лицами общественного крестьянского управления, непосредственно подчиненными руководительству и надзору земских начальников, обязанности которых в сем отношении, по продовольственному делу определено выражены в ст. 24 и 25 Устава народного продовольствия»<sup>260</sup>.

26 ноября 1909 г. курский губернатор высказался касательно взыскания просроченных ссуд из учреждений мелкого кредита и о порядке помещения в эти учреждения сиротских денег: «...предлагаю земским начальникам принять самые энергичные меры как к взысканию просроченных долгов, так и вообще к упорядочению деятельности сословных кредитных учреждений старого типа, имея в виду, что в соответствии с видами на учреждения мелкого кредита высшего правительства, я придаю делу упорядочения деятельности сословных кредитных учреждений первостепенную важность, почему земским начальникам надлежит отнестись к этому делу с особенным вниманием, приняв все зависящие от них законные меры к полному его упорядочению»<sup>261</sup>.

29 октября 1912 г. Земский Начальник 2-го участка Тимского уезда Курской губернии Хлопонин подал заявление в Тимское уездное земское собрание по следующей просьбе: «В виду неоднократных жалоб со стороны крестьян в вверенных мне волостях, а также и местных землевладельцев на

---

<sup>260</sup> ГАКО. – Ф. 39. – Оп. 1. – Д. 162. – Л. 71–74.

<sup>261</sup> ГАКО. – Ф. 740. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 110.

невозможно скверное сообщение со станциями Воронежской ж/д прошу уездное земское собрание обратить внимание и оказать посильную помощь. Дело в следующем: в деревне Рагозецкий Колодезь, в имении Темирязовой есть плотина, по которой идет трактовая дорога из г. Тима на все села и деревни, лежащие к северо-востоку от Тима за Ливенским шляхом, а также это единственный путь грузового и пассажирского движения всей Рагозецкой волости и части Погоженской на станции Воронежской ж/д. Плотина г. Темирязовой на прилегающей дороге в невозможном состоянии и с упразднением мельницы не может быть поправляема владелицей, т.к. требует больших денежных затрат, да и ввиду усиленного общего движения, не поддается никакому исправлению. Насколько мне известно, что в земстве на ст. Мармыжи, считается через с. Кшень, где попечением земства сооружены мосты и дамбы, но попасть в село Кшень со стороны, указанной выше, нет никакой возможности, т.к. полевая дорожка, идущая через луг г. Бородаевского с гатью и мостом, представляют большую опасность изломать экипаж даже порожним, а с грузом проезд совершенно невозможен. Управа 1903 г. или 1904 г. наметила транспортную дорогу через двор имения г. Бородаевского, где даже у мельницы построили земский мост, по каким соображениям и кто направлял так дорогу, я не берусь входить в рассуждение, могу сказать только одно: эта дорога нужна только для имения г. Бородаевского и г. Сергееву удобна, для остальных же не имеет ровно никакого значения. Считаю своим долгом, как должностное лицо, и как много потерпевший на этом пути, просить земское собрание не отказать сделать возможное для населения забытого угла. Можно устроить мост ниже плотины г. Темирязовой по ее земле, на что я уверен она изъявит свое согласие»<sup>262</sup>.

Министр внутренних дел в предложении от 20 мая 1891 г. сообщил курскому губернатору, что вследствие его представлений по ходатайству крестьян разных селений Курской губернии о переселении на свободные

---

<sup>262</sup> ГАКО. – Ф. 39. – Оп. 1. – Д. 897. – Л. 49–52.

казенные земли, МВД входило в сношение с Министерством государственных имуществ, которое уведомило, что оно признает возможным с целью улучшения быта 357 семейств предоставить им в пользование казенную землю на точном основании Высочайше утвержденного 13 июля 1889 года мнения Государственного совета в размере 15 десятин на каждую душу мужского пола, но так как переселенческие участки, заготовленные под поселение на 1891 год из казенных земель Томской губернии все уже заселены, то статс-секретарь Вешняков признал необходимым направить переселенцев не в Томскую губернию, а в Тобольскую (где имеются свободные участки) с тем, чтобы те из числа семейств, которые по каким-либо уважительным причинам пожелают переселиться непременно в Томскую губернию, были направлены в последнюю в 1892 году, когда будет заготовлен новый запас переселенческих участков.

Вследствие этого и на основании циркуляра Министерства внутренних дел от 28 февраля 1890 года курский губернатор предложил земскому начальнику 1-го участка Льговского уезда объявить о переселении крестьянам, взять у них отзывы о желании переселиться в 1891 г. в Тобольскую губернию или же в 1892 г. в Томскую и представить список в губернское присутствие<sup>263</sup>.

XX век принес земским начальникам новые заботы, не предусмотренные законом 12 июля 1889 г., но связанные с аграрным и политическим переустройством страны, проводившимся сверху. Порой в ущерб своим прямым обязанностям им пришлось непосредственно участвовать в проведении аграрной реформы П.Л. Столыпина, основанной на законе 9 ноября 1906 г. о праве выхода крестьян из общины. «Землеустройство было объявлено смыслом службы земских начальников, — свидетельствует В. Поливанов. — Уездные съезды фактически встали в зависимость от землеустроительных комиссий, земские начальники

---

<sup>263</sup> ГАКО. — Ф. 39. — Оп. 1. — Д. 261. — Л. 122.

забросили все свои прежние дела и углубились в дебри землеустройства. Они по распоряжению Министерства внутренних дел освобождались от участия в судебных и административных заседаниях съезда, могли запускать свою очередную обычную работу, лишь бы множились землеустроительные дела»<sup>264</sup>.

Многократно упомянутый «земский» В. Поливанов служил в то время, когда министерство внутренних дел было всецело вдохновлено идеями П.А. Столыпина, и потому, в частности, его наблюдения представляют несомненный интерес, оставляя ощущение глубокой искренности. Он, между тем, отмечал, что о деятельности земских начальников губернские власти и министерство судили как раз по количеству дел об укреплении наделной земли в личную собственность. «Нам было сказано – и притом совершенно откровенно – и в устной и в письменной форме, что мы призваны уничтожить, проглотить общину, так как корень всех зол крестьянских есть община, и как скоро она будет разрушена, прекратятся все аграрные беспорядки, Россия забудет о недородах и голодовках. В деревне останутся лишь крепкие земли, истинные хлеборобы, призванные служить подлинному русскому народу... Закон 14 июня 1910 г. открывает путь к спасению России, и тот, кто потрудится на этом поприще, будет по заслугам вознесен над другими и записан на скрижали благоволения начальства»<sup>265</sup>.

Сильной побудительной причиной к ревностной деятельности по землеустройству была выдача суточных денег по этим делам. Выдавалось по 4 рубля в сутки, и деятельный землеустроитель – земский начальник – мог легко удвоить, благодаря этому, свой обычный доход.

Земским начальникам свыше указывалось на то, что им необходимо постоянно разъезжать по своим участкам, созывать сходы, внушать, что наступило «новое время», т. е. заниматься «аграрной революцией» не только

---

<sup>264</sup> Поливанов В. Записки земского начальника // Русская мысль. – М., 1917. – № 78. – С. 119–120.

<sup>265</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 121.

с разрешения, но и поощрения начальства. И они, действительно, устремились на сходы и, соблюдая требования соответствующих циркуляров, «при каждом удобном случае стали разъяснять крестьянам преимущества и выгоды новой формы землепользования».

Земские начальники были рады каждому поступающему заявлению о выходе из общины и укреплении наделной земли в собственность, но проверять правильность заявлений не имели никакого желания. Строгая проверка могла повлечь за собою отказ от укрепления, а количество укрепившихся непосредственно влияло на карьеру. Наконец, репутация не только земских начальников, но и уездного съезда тех же «земских» во многом зависела от числа рассмотренных дел по укреплению земли в личную собственность. Кроме того, циркуляры настойчиво требовали от съездов, чтобы дела эти проходили незамедлительно.

Земский начальник 1-го участка Белгородского уезда Курской губернии Смирнов 21 января 1891 г. отмечал в Курское губернское присутствие: «...представляя при сем прошение крестьянина д. Воскресеновки Артема Стефанова Бычкова, получившего разрешение господина Министра на переселение в Томскую губернию, о дозволении переселиться с ним вместе его зятю Гаврилу Макагонову, не внесенному в список его семейства, имею честь покорнейше просить Губернское присутствие разъяснить мне, могут ли вообще быть допускаемы к переселению, вместе с получившими уже разрешение семействами, такие лица, как племянники, зятя, которые не внесены в семейные списки и принадлежат к другим обществам, но вместе с тем составляют в крестьянском быту нераздельные семейные единицы, и требуется ли для таких особое ходатайство о переселении в общем порядке или они могут быть лишь внесены дополнительно в списки семейств, так как такого рода запросы со стороны крестьян поступали ко мне неоднократно»<sup>266</sup>.

---

<sup>266</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 274. – Л. 131.

Земский начальник 4 участка Льговского уезда Курской губернии Курлыкин 14 марта 1891 г. писал в Курское губернское присутствие: «...согласно Циркуляру земского отдела МВД от 13-го сентября 1890 года и журналу Курского губернского присутствия за 8-е октября 1890 г., каждой переселенческой партии крестьян, следующей в Тюменскую губернию, волостными правлениями должны быть выдаваемы маршруты и свидетельства на право проезда по переселенческому тарифу, при последних приложены купоны, по 8 при каждом, эти купоны отрезаются железными дорогами для представления в свой контроль. Переселенцы из вверенного мне участка должны прибыть в Томскую губернию по следующему маршруту: 1) по ж/д Курско-Киевской; 2) Московско-Курской; 3) Нижегородской; 4) пароходом от Нижнего Новгорода до Казани; 5) то же от Казани до Перми; 6) по Уральско-Горнозаводской ж/д; 7) по Екатеринбургско-Тюменской железной дороге; 8) пароходом от Тюмени до Томска; 9) от Томска до Мариинска на лошадях.

Так как при освидетельствовании имеются купоны для 8 железных дорог, а между тем переселенцы из вверенного мне участка должны следовать лишь по пяти железным дорогам, остальное расстояние проезжать по трем водным и одному сухопутному путям, то волостные правления вверенного мне участка встретили затруднения при выдаче указанных свидетельств переселенцам в прописании в купонах железных дорог, т.е. следует ли прописать вышеупомянутые дороги лишь в 5-ти купонах, с № 1 по 5 включительно, или же в купоны следует поместить и водные пути: Волжский, Камский и Тюменский, и если только следует прописать одни железные дороги, то как поступить с остальными тремя купонами»<sup>267</sup>.

Бывали и интересные случаи, так, например, земский начальник Курской губернии Дмитриевского уезда 1-го участка 27 октября 1902 г. Котельников докладывал курскому губернатору: «Крестьянин села Арбузово Березовской волости вверенного мне участка, Яков Лаврентьев словесно

---

<sup>267</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 274. – Л. 135.

заявил мне, что живущий в том же селе Арбузово мещанин г. Севска Федор Григорьев Благушин, бывший в Березовском волостном правлении и в то же время, когда он, Арбузов, в коридоре Волостного Правления прочитывал напечатанную в газете речь Его императорского величества государя императора, обращенную к волостным старшинам при посещении г. Курска 1 сентября 1902 г., на прочитанные слова его величества, «что действительные нужды крестьянского населения не будут оставлены попечением» собравшимся там же крестьянам объяснил, что слова эти означают «что государь император их, крестьян, будет высылать в холодные стороны, где им будет холодно и голодно, где они будут умирать с голоду. Опрошенные мною, по указанию Арбузова, крестьяне деревни Бреховки Березовской же волости Павел Никифоров Абрамов и Григорий Костин заявление Арбузова подтвердили»<sup>268</sup>.

Земский начальник 5-го участка Щигровского уезда Курской губернии Холодов 10 января 1893 г. докладывал Его Сиятельству господину курскому губернатору: «Вследствие предложения Вашего Сиятельства, от 4 января с.г. за № 3, имею честь донести, что переселенческого движения в вверенном мне участке в минувшем 1892 году не было»<sup>269</sup>.

То же встречается за 1894 г. и в Павловском, Валуйском, Богучарском уездах Воронежской губернии<sup>270</sup>.

И наоборот, земский начальник 3-го участка Тимского уезда Курской губернии 20 января 1893 г. Юровский курскому губернатору: «Согласно предложению Вашего Сиятельства от 4 января 1893 г. имею честь представить при сем ведомость о переселенческом движении в Курской губернии за 1892 год, по вверенному участку» (см. Таблицу № 4):

---

<sup>268</sup> ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 9744. – Л. 38.

<sup>269</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 3136. – Л. 47.

<sup>270</sup> ГАВО. – Ф. И-29. – Оп. 1. – Д. 1421. – Л. 47.



Таблица № 4.

| Откуда именно в течении отчетного года выбыли переселенцы | Куда именно выбыли переселенцы                                   | Число семейств и наличных душ действительно выселившихся в 1891 году |         |         | Какую именно сумму денег выручили они по продаже имуществ а на расходы по переселению | Число семейств и наличных душ получивших разрешение на переселение, но отказавшихся от такового |         |         |
|---|--|--|---------|---------|---|---|---------|---------|
|   |  | семей  | мужских | женских |   | семей   | мужских | женских |
| с. Верхосемья   | Томская губерния<br>Бийского округа<br>в Чарышскую волость       |  | 6       | 6       | От двухсот до семисот пятидесяти рублей   |   |         |         |
| с. Засемья<br>Верхосемья                                  |  |  |         | 0       |   |   |         |         |
| д. Борзенково   | Тобольская губерния<br>Тюкалинского округа в<br>Еланскую волость |  |         |         |   |   |         |         |
| с. Куськино   |  |  |         |         |   |   |         |         |

Случаев возвращения на родину не было<sup>271</sup>.

При таких условиях понятно, что качество работы во внимание не принималось. Важно было количество, о котором доносилось два раза в месяц представлением особых срочных ведомостей. Вполне закономерно,

<sup>271</sup> ГАКО. – Ф. 66. – Оп. 1. – Д. 3136. – Л. 51.

что об увеличении числа дел исключительно и заботились съезды и земские начальники. Обратим внимание, как решались земельные дела в съездах по словам очевидца В. Поливанова. «Развернув одно из дел, я прочел его наименование: «Административное дело по укреплению земли за крестьянином Пеньковской волости деревни Пустоозерье С.И. Твердохлебовым». Вот она, земельная революция; вот он – закон 14 июня 1910 г. Передо мной не мертвые статьи закона, а подлинное дело, касающееся живого человека и его исконной земли. Предстоит рассмотреть дел 200. Нас четверо, каждому по 50... Мой сосед и вместе с тем председательствующий в заседании земский начальник Котелков первый принялся за работу. Пододвинув к себе пачку, он раскрыл дело и, найдя последний лист заготовленного канцелярией постановления, под которым уже имелась подпись секретаря, не глядя, подмахнул свою фамилию. Оживленные разговоры смолкли, слышно было только... поскрипыванье перьев... Мы стали послушными исполнителями воли министерства и губернатора», – заключал В. Поливанов<sup>272</sup>.

В Тамбовской губернии земским начальникам при реализации столыпинской земельной реформы было объявлено, что именно они «являются хозяевами своих участков и лицами, вполне осведомленными с нуждами и потребностями населения». Ревизиями 1907–1908 гг. было выявлено, что должностные лица крестьянского управления делами по укреплению земли в личную собственность занимались больше, чем административными и судебными. Это подтверждается статистикой рассмотренных поземельных дел. Из 182 дел, находившихся в 1908 г. в производстве у земского начальника 7-го участка Тамбовского уезда Д.Н. Пичугина, 163 было решено положительно. Земский начальник 6-го участка В.Д. Плонский также активно действовал в сфере укрепления земли в личную собственность: из 448 дел в том же году разрешил 408. Земский начальник 8-го участка Козловского уезда Давыдов, согласно отчету

---

<sup>272</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 123

ревизующего, «проявил особое рвение по делам укрепления земли в личную собственность, сумел вселить в сознание крестьян пользу закона 9 ноября 1906 г., и успешно действовал по землеустройству крестьян»<sup>273</sup>.

Наиболее отличившиеся земские начальники, которые с особым старанием содействовали закону от 9 ноября 1906 г. о выходе крестьян из общины, были награждены орденами: М. Филиппин и В. Плонский из Борисоглебского уезда – С. Липой 2-й степени, В. Тутолмин (Кирсановский уезд) и В. Скорятин (Тамбовский уезд) – Св. Станиславом 2-й степени<sup>274</sup>.

Комплексное изучение проблемы взаимоотношений земских начальников и законодательно подчиненного им населения предполагает и анализ обратной связи, а именно: как сами земские начальники воспринимались крестьянством – это, так сказать, «взгляд из толпы».

Большинство современников было единодушно: за короткий срок земские начальники внушили полнейшее нерасположение к себе со стороны крестьянства. В отдельных случаях дело доходило до убийств крестьянами ближайших своих «попечителей». Так, в Воронежской губернии был убит в апреле 1899 г. земский начальник П.А. Ренье. По отношению к другому начальнику «население прямо-таки привыкало и осваивалось с нескрываемой мыслью, что рано или поздно, а не миновать убить его»<sup>275</sup>. Земский начальник 2-го участка Тамбовского уезда сообщал по инстанции о том, что некий крестьянин с. Рассказаво угрожает лишить его жизни, произнося неоднократно слова: «Ей Богу, убью!»<sup>276</sup>

Наиболее ярко отношение крестьян к «руководителям» всего крестьянского самоуправления проявилось тогда, когда стало возможно свободнее высказывать свои мнения. «Крестьяне сильно настроены против

---

<sup>273</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 2. – Д. 213. – Л. 2 об.

<sup>274</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 217. – Л. 106–109.

<sup>275</sup> Земцов Л.И. Правовые основы и организация деятельности волостных судов в пореформенной России (60 – 80-е гг. XIX в.): дис. ... док. ист. наук. – Липецк, 2004. – С. 148.

<sup>276</sup> ГАТО. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 4381. – Л. 1 – 3.

земских начальников и охотно острят на их счет: - Черт давно носится с их душой, что кот с мышью... Не отбожиться им от мужицких денег», – приводил мнения земляков наблюдатель событий в псковской деревне<sup>73</sup>. «Критическое отношение... достигает высшего напряжения, когда касается земских начальников», – сообщалось в одном из документов; в содержании крестьянских приговоров и наказов того же периода обычно присутствует требование отмены земских начальников «за их дармоедство и за утеснение ими нас». Крестьяне охотно сочиняли про земских начальников и анекдоты. Вот один из них: «Я человек гуманный, сын прогресса, хочу быть с вами солидарен!», – говорил земский начальник, обратившийся с первой речью к народу. – Вишь ты, – повторяли крестьяне, – сам говорит, что человек он туманный, прокрался на сене и за то был отдан в солдаты!»<sup>277</sup>

Депутат I Государственной Думы (1906 г.), воронежский священник А.В. Поряков с думской трибуны отметил очевидное: «Мужик наш уже вырос настолько, что сознал свое право на жизнь... он уже перестал считать одних низшими на земле, а других высшими, по его понятиям – все равны..., поэтому крестьяне... требуют равноправия, требуют свободы». Годом позже в служебном отчете благочинного 4-го Моршанского округа отмечалось, что у крестьян возникло «стремление к сравнительному богатству... пренебрежительное отношение к авторитету власти... зависть к людям, живущим в лучших, сравнительно, условиях»<sup>278</sup>. Все это – фиксация тех перемен, которые произошли в сознании крестьянства к концу XIX – началу XX вв.

Мнение многих сельчан сводилось к тому, что их самоуправление перестало существовать после того, как земский начальник получил право единоличного контроля за деятельностью его органов и передачи решений сельского схода для отмены в уездный съезд, самоличного утверждения кандидатов, избранных на общественные должности. Распространенным

---

<sup>277</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 145.

<sup>278</sup> ГАТО. – Ф. 181. – Оп. 1. – Д. 2065. – Л. 198.

явлением стало назначение на волостные и сельские должности лиц, не пользующихся доверием общества.

Премьер правительства П.А. Столыпин в программной речи перед депутатами II Государственной думы 6 марта 1907 г. говорил о необходимости создания бессловной, самоуправляющейся волости в качестве мелкой земской единицы и реорганизации местного управления, предусматривающей упразднение земских начальников. Позже, 5 декабря 1908 г., уже в III Государственной думе, он отметил колоссальный опыт «опеки над громадной частью нашего населения», имея в виду, скорее всего, не только опеку общины над крестьянством, но и деятельность земских начальников, и утверждал, что этот опыт «потерпел уже громадную неудачу»<sup>279</sup>.

Например, в Тамбовской губернии имелось много случаев произвола земских начальников в отношении населения. Так, в 1896 г. в Тамбовское губернское присутствие поступила жалоба крестьянина Шацкого уезда Я.П. Филякина на незаконные действия земского начальника 4-го участка Д.А. Богданова, который вызвал его якобы по неисправной сдаче винной лавки. Будучи нетрезв, земский начальник оскорблял жалобщика, грозил лишить его свободы, в итоге приговорил к денежному штрафу, требуя немедленно его выплатить. Поскольку денег у крестьянина не было, земский начальник отобрал у него часы. Филякин умолял земского начальника вернуть ему часы стоя на коленях, после чего Богданов объявил ему прощение и возвратил, продержав крестьянина под арестом в течение 3-х часов без оформления протокола<sup>280</sup>. Очевидно, что за этим не последовало никакого разбирательства, поскольку спустя 8 месяцев Филякин подал новое прошение о рассмотрении его дела.

На того же Богданова, спустя год, в 1897 г., поступила жалоба от мещанина А.С. Савостьянова, который прямо-таки молил губернатора

---

<sup>279</sup> Столыпин П.А. Нам нужна великая Россия. – М., 1991. – С.54, 56, 179.

<sup>280</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 3. – Д. 48. – Л. 2–3.

защитить его от преследований со стороны земского начальника. Дело в том, что Аким Савостьянов состоял церковным старостой и всеми силами старался украсить храм: в праздники устраивал наружное освещение разноцветными фонарями, использовал бенгальские огни. Все это делалось с разрешения земского начальника, пока однажды после заутрени испугавшиеся лошади старосты не повредили экипаж земского начальника. Богданов вспыхнул гневом на церковного старосту. Было составлено постановление в оскорбительных выражениях, где действия Савостьянова по украшению и освещению храма были названы бесчинством, преследуемым Уставом о наказании. Савостьянов жаловался: «Земский начальник приписал мне деяние, противное самым элементарным правилам чести и порядочности, которого я не совершал. Поступки мои названы такими словами и именами, которые не только не допускаемы в официальной бумаге должностного лица, но даже в простой беседе частных лиц. Этого мало, земский начальник сам хочет совершить надо мною суд и управу»<sup>281</sup>. Между тем, губернское присутствие сочло, что ничего оскорбительного в действиях Богданова в обоих случаях не наблюдалось, и он был оставлен на своей должности.

Другой представитель духовного сословия В. Кандидов сообщал, что земский начальник 5-го участка Борисоглебского уезда Козлов в ущерб его обязанностям вызывал священника за 17 верст в волостное правление. Однако священник не всегда мог являться к земскому начальнику в воскресные и праздничные дни к назначенным 8 часам утра. За это земский начальник подверг Кандидова штрафу, правда, это постановление было отменено Борисоглебским уездным съездом<sup>282</sup>.

Судя по документам, часты были обвинительные приговоры, основанные единственно на том, что обвиняемый лично известен земскому начальнику как «вредная личность», от которой следует избавить население.

---

<sup>281</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 50. – Л. 7.

<sup>282</sup> ГАТО. – Ф. 26. – Оп. 4. – Д. 812. – Л. 2–3.

В этих действиях ясно сквозила основная мысль: дать почувствовать, что земский начальник действительно есть «власть сильная и близкая к народу». Не удивительны поэтому случаи, когда земский начальник назначал заседание в 9 часов утра, а сам приезжал из своего имения к 7 часам вечера. Причем наказывал старосту за то, что тот позволил людям, вызванным к разбору дела, разойтись по домам.

Превышение власти земским начальником 9-го участка Тамбовского уезда И.П. Араповым состояло в том, что он подверг двух крестьян такому аресту, который не был предусмотрен ни одной статьей закона, а именно: арестовал на 3 дня, не давая никакой пищи, «даже черного хлеба»<sup>283</sup>.

Число таких примеров может быть умножено на основании только тех случаев, которые проникали в печать или доходили до Сената. В то же время не всякий крестьянин решался жаловаться и бороться с земским начальником, который и после принципиальной отмены его окончательного постановления все же оставался для него полновластным опекуном-хозяином.

Земские начальники играли положительную роль в устранении из деревни лиц буйного нрава и поведения, в сохранении порядка в условиях разложения патриархальной сельской культуры, проникавших в деревню явлений хулиганства и криминальной преступности. Так, земский начальник 5-го участка Шацкого уезда А.М. Бырдин, собрав сведения о крестьянине Воробьеве, человеке «крайне низкой нравственности и буйного характера» (в пьяном виде дрался, грозил поджогами и т.п.), выслал его за пределы Тамбовской губернии на 3 года<sup>284</sup>.

Земский начальник В. Поливанов, считавший, что «язвой», разъедающей жизнь крестьянам, является пьянство, именно с ним и повел борьбу. Поставив себе цель закрыть питейные заведения, В. Поливанов

---

<sup>283</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 147–148.

<sup>284</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 153.

добился немалых успехов на этом поприще. Результатом его деятельности было закрытие трактира, всех пивных складов, лавок<sup>285</sup>. Более того, этому деятельному земскому начальнику удалось образовать в своем участке кредитное товарищество, открыть библиотеку и почту, провести казенный телеграф.

Земский начальник 4-го участка Козловского уезда А.Ф. Хвоцинский всячески содействовал постройке зданий для училищ. Под личным наблюдением земского начальника 1-го участка того же уезда И.И. Мацнева был открыт склад хлебных суррогатов для продажи нуждающемуся населению. По этому примеру было дано согласие открыть такие же склады на всех участках земских начальников Козловского уезда<sup>286</sup>.

Большинство крестьян все же отрицательно относилось к введенной должности, осознавая, что от земских начальников требовалась не охрана их самоуправления, дарованная им при освобождении от крепостной зависимости, и даже не столько правосудие, сколько «дисциплинирование» крестьян. В результате же этой контрреформы крестьянство было лишено своего сословного самоуправления и всецело было представлено новому начальству из дворян. Это был своего рода акт насилия, совершенный над 85% населения России, решительно ничем не вызванный и подготовивший ту крестьянскую расправу над помещиками, которая имела место в течение революции, наступившей в 1917 г.

Начало XX века ознаменовалось подъемом крестьянского аграрного движения. Губернаторы обязывали земских начальников уведомлять об устройстве зачинщиками крестьянских беспорядков и волнений<sup>287</sup>. Земские начальники отслеживали настроения населения участка – не только крестьян, но и солдат, мещан, духовенства и даже дворян. Так, земский начальник 1-го участка Лебедянского уезда Г.А. Ростовцев доносил тамбовскому

---

<sup>285</sup> ГАТО. – Ф. 145. – Оп. 1. – Д. 318. – Л. 11.

<sup>286</sup> Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – С. 154.

<sup>287</sup> ГАТО. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 5187. – Л. 1.



губернатору, что в его участке проживает дворянин М.Ф. Наумов, позволивший себе, будучи нетрезвым, высказывать дерзкие слова в адрес императора Николая II. Министерство внутренних дел тамбовского губернатора сообщило земскому начальнику, что оно не нашло основания возбуждать вопрос об административной высылке Наумова, страдающего алкоголизмом, так как проступок его следует относить к разряду преступлений о нарушении общественной тишины и спокойствия, и он не имеет пока свойства какого-либо политического преступления. Но как только обнаружится, что Наумов является вредным в политическом отношении, то земскому начальнику рекомендовалось немедленно представить все данные с подробным изложением<sup>288</sup>.

После революции 1905 г. отношение крестьян к помещикам стало меняться. Все чаще и чаще стали поступать донесения о крестьянских выступлениях, направленных против того или иного помещика. В июне 1905 г. состоялась переписка между шацким уездным исправником и земским начальником 1-го участка того же уезда об агитации крестьянина Пантелькова среди крестьян деревни Черная Слобода Шацкого уезда против помещика Козловского<sup>289</sup>. Не лучшим образом крестьяне относились и к земским начальникам, которые в большинстве своем принадлежали к классу дворян-землевладельцев.

Активное участие земские начальники принимали в борьбе с партийно-политической агитацией и пропагандой. Например, 10 декабря 1906 г. курский губернатор спустил директиву земским начальникам Курской губернии о том, что «по полученным сведениям, конституционно-демократической партией усиленно распространяется среди сельского населения № 66 газеты «Народный Путь», в котором напечатана статья «Перед выборами», с обращением к избирателям крестьянам от имени партии народной свободы. Сообщая об изложенном, в дополнение к № 17997

---

<sup>288</sup> ГАТО. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 5410. – Л. 1–7.

<sup>289</sup> ГАТО. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 6125. – Л. 1.

от 8 декабря 1906 г. прошу земских начальников принять зависящие от них меры к недопущению выписки газеты «Народный Путь» волостными правлениями, а также оказать возможное содействие чинам местной полиции, которым поручено изъять из обращения № 66 названной газеты<sup>290</sup>.

На что 20 декабря 1906 г. земский начальник 2 участка Старооскольского уезда Курской губернии Хроленин докладывал: «...во исполнение предписания от 8 декабря 1906 г. доношу Вашему Превосходительству, что волостные правления вверенного мне участка выписывают газету «Южный Край», но в волостных правлениях сосредотачивается вся корреспонденция района волости и можно предполагать, что служащие волостного правления читают проходящие через волость газеты»<sup>291</sup>.

Земским начальникам предоставлялись и полицейские функции в отсутствие на месте чинов уездной полиции. Согласно ст. 24 Положения, во время отсутствия уездного исправника или станового пристава на земского начальника возлагался надзор за действиями волостных старшин и сельских старост по охранению благочиния, безопасности и общественного порядка, равно как по предупреждению и пресечению преступлений и проступков. До прибытия полицейских чинов земскому начальнику предоставлялось руководство нижними чинами уездной полиции (полицейских урядников, сотских и десятских) на пространстве всего участка<sup>292</sup>. Но полицейские функции земских начальников были лишены существенного полицейского элемента – принудительной силы. Говорить серьезно о полицейских обязанностях можно было бы в том случае, если бы одновременно переподчинили уездную полицию земским начальникам. По-видимому, это не было сделано по причине того, что они и без того были наделены широкими полномочиями.

---

<sup>290</sup> ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 7772. – Л. 56.

<sup>291</sup> ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 7772. – Л. 63.

<sup>292</sup> Сборник узаконений о крестьянах и судебных учреждениях, преобразованиях по закону 12 июля 1889 г. – СПб., 1890. – С. 35.

В связи с революционной деятельностью усиливается деятельность и земских начальников. Примером служит рапорт курскому губернатору от Корочанского уездного исправника Владимирова, который отмечал, что 5 января 1907 г. в слободе Бехтеевке Пригородной волости «под влиянием некоторых лиц начинают среди части населения проявляться стремления к неповиновению властям и законам. На сельском сходе 29 декабря 1906 года, созванном в слободе Бехтеевке для избрания из числа крестьян домохозяев выборных на Пригородный волостной сход, было решено под влиянием крестьян: Мирона Алексева Колченко, Федора Иванова и Ивана Павлова Кидановых избрать большинство выборных из числа крестьян не домохозяев и между прочим крестьянина Мирона Масленникова, ныне административно высланного. Земский начальник признавал, что Колченко и Кидановы принадлежали к партии «революционеров» и подстрекателей к неповиновению населения властям и законам»<sup>293</sup>.

Получив такое извещение 7 января 1907 г., уездный исправник совместно с земским начальником Шетохиным начали производить расследование по этому делу, причем из объяснений, данных им должностным лицам сельского правления Колченко и Кидановыми, было выяснено, что уполномоченными на волостной сход были выбраны все те же лица, которые были избраны в 1905 году, и что, действительно, 29 декабря на сельском сходе бехтеевский сельский староста объявлял крестьянам, что лиц, не имеющих самостоятельного хозяина в слободе Бехтеевка, выбирать не следует, на что крестьяне ответили большинством, что если земский начальник отменит приговор, то они выберут уже лиц, имеющих хозяйство, причем указывал пригородного волостного старшину тоже из крестьян слободы Бехтеевки, который, как не имеющий самостоятельного хозяйства, стоит по выбору от волостного схода»<sup>294</sup>.

---

<sup>293</sup> ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 10129. – Л. 46.

<sup>294</sup> ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 10129. – Л. 47.

Из объяснений тех же должностных лиц было усмотрено, что Колченко и Кидановы действительно оказались во главе Бехтеевского сельского общества, а первый из них, кроме того, состоял поверенным этого общества, а Кидановы были простыми крестьянами, и среди лучшего крестьянского элемента уважением не пользовались. Колченко был человек грамотный, отучившийся в гимназии, читавший газеты, увлекавшийся политическими движениями и высказывал свои взгляды, постоянно бывал в земстве, знаком с писцами, которые считали себя участниками революционного движения. Но, как показало расследование, в городе его считали за ловкого мошенника, имевшего торговые предприятия, но прогоревшего в этом деле. Баллотировался в 1904 г. в выборщики по выборам в Государственную думу и на должность волостного старшины, но был забаллотирован.

Исходя из всего вышеперечисленного, было принято решение, с которым согласился и Шетохин: «...пребывание Колченко и Кидановых в слободе Бехтеевке не может в настоящее время грозить общественному спокойствию, и нами сего числа разъяснены им последствия, с предупреждением представления Вашему превосходительству о выселении их, если они будут замечены в агитации против властей»<sup>295</sup>.

Интересный документ обнаружен в архиве Курской области. Он адресован земскому начальнику 5-го участка Обоянского уезда Курской губернии Кириченко: «...в противовесе деятельности анархического элемента и обнаглевших инородцев, сеющих смуту в русском народе и пользующихся его неразвитостью и слабыми сторонами, чтобы изображать все политические факты в извращенном виде, чернить власть и подрывать к ней доверие, в 1907 году возник Русский Народный Союз имени Михаила Архангела»<sup>296</sup>.

Основные политические положения Союза были сходны с положениями Союза русского народа, имевшими цель объединить русских

---

<sup>295</sup> ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 10129. – Л. 46.

<sup>296</sup> ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 10348. – Л. 73.

людей всех званий и состояний во имя веры, царя и отечества, нераздельности России, блага русской народности, законности и порядка. Получая массу заявлений из среды крестьянского населения о желании участвовать в Союзе и о затруднениях в выборе просвещенных и надежных руководителей, Главная палата пришла к заключению, «что, ...почин и руководство в деле патриотизма среди верноподданных русского царя всего естественнее должны принадлежать вернейшим его слугам и представителям ближайшей к народу власти на местах, а именно господам земским начальникам, лицам просвещенным и доказавшим свою стойкость и защитность в деле государственности.

Некоторые из гг. земских начальников уже давно приняли такое или иное участие в делах легализованного и закономерного Союза Михаила Архангела и являются нашими ревностнейшими сотрудниками. По поводу вопроса – имеют ли право состоящие на службе чиновники вступать в союз и принимать активное участие в деятельности Союза, Главная палата может указать на высочайше утвержденный 4-го марта 1906 г. закон (ст. 7, раздел Б), где сказано, что «по распоряжению Совета министров воспрещено участие состоящих на правительственной службе лиц в политических организациях, враждебных Правительству». Принимая во внимание, что Русский народный союз имени Михаила Архангела по духу и задачам монархический, легализован правительством, и уже поэтому не может быть отнесен к разряду враждебных правительству организаций, почему и право участия в нем состоящих на службе чиновников узаконено»<sup>297</sup>.

На это 12 декабря 1909 г. канцелярия курского губернатора дала пояснение земским начальникам: «Министр внутренних дел телеграммой от 11 сего декабря уведомил, что по имеющимся у него сведениям некоторые политические союзы рассылают земским начальникам циркулярные предложения принять активное участие в их деятельности содействием к образованию новых отделений.

---

<sup>297</sup> ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 10348. – Л. 74.

Вследствие сего и приняв во внимание, что руководство всякой политической организацией не только воспрещено начальствующим должностным лицам, в том числе и земским начальникам, но не может быть допущено потому, что отвлекало бы их от правильного исполнения прямых обязанностей, Его Высокопревосходительство просит меня принять меры, чтобы подобные обращения означенных союзов были оставляемы без исполнения»<sup>298</sup>.

Подводя итог третьему параграфу второй главы, нужно подчеркнуть, что земские начальники активно участвовали в общественно-политической жизни Воронежской, Курской и Тамбовской губерний; решая насущные проблемы власти и крестьян, они обеспечивали социальную гармонию в сельской местности. Безусловно, эта перегруженность затрудняла их административно-судебную деятельность. Однако расширение функций было вызвано постоянным усложнением повседневной жизни населения.

---

<sup>298</sup> ГАКО. – Ф.1. – Оп. 1. – Д. 10348. – Л. 43.

## Заключение

Проведённое исследование позволило нам сделать определённые наблюдения, обобщения и выводы. Анализ архивных источников, документальных материалов и отечественной историографии показал, что идея создания нового института, призванного и способного обеспечить контроль и надзор за общественным крестьянским управлением, вызревала с начала реализации «великих реформ» и оформилась в 80-х гг. XIX в. Многочисленные проекты и предложения, нацеленные на совершенствование системы крестьянского управления, подтверждали не только насущность такой проблемы, но и серьёзную заинтересованность правительственных структур, местных властей и общественных организаций империи в совершенствовании крестьянского управления в России. Несмотря на дискуссионность вопроса, основная масса авторов проектов приходила к выводу о целесообразности установления над крестьянскими учреждениями определенной контролирующей структуры. Все дискуссии завершились 12 июля 1889г. утверждением Положения о земских участковых начальниках.

К компетенции вновь созданного института земских начальников были отнесены распорядительные по крестьянским делам и судебно-административные функции. В административной сфере земские начальники заменили непременных членов уездных по крестьянским делам присутствий и мировых посредников. Законодатель возложил на них руководство крестьянским общественным управлением, решение всех насущных и неотложных вопросов в сфере поземельного и хозяйственного устройства, благоустройства крестьянских хозяйств в новых условиях. Земские начальники в повседневных условиях пореформенного времени законодательно наделялись широкими полномочиями в сфере надзора за работой крестьянских обществ. Они не только регламентировали деятельность должностных лиц крестьянского общественного управления, утверждали их в должности, но и рассматривали жалобы на них. В пределах

своего участка компетенции земские начальники рассматривали иски и решали по существу закрепленные за ними гражданские и уголовные дела.

С конца XIX в. и до 1917 г земские начальники олицетворяли собой государственную власть в деревне. Все это требовало от лица, занимавшего должность земского начальника, глубокого чувства ответственности, обширных знаний и трудолюбия. От этого, безусловно, зависела эффективность выполнения земскими начальниками своих должностных обязанностей. Вместе с тем в условиях обострения социально-экономических противоречий, неграмотности крестьян и недостатка подготовленных кадров на должности земских начальников попадали невежественные, равнодушные люди, небрежно и невнимательно относящиеся к исполнению своих обязанностей. Однако наряду с этим основную массу составляли честные и принципиальные земские начальники, оказывавшие крестьянам действенную помощь, проявляя заботу о них. В своей деятельности земские начальники были подконтрольны уездным съездам, губернским присутствиям и губернатору по должности.

Важно подчеркнуть, что институт земских начальников не стал институтом «активного управления». Земские начальники по роду службы могли, но не обязаны были постоянно присутствовать на всех крестьянских сходах. Они имели право, но не были обязаны рассматривать все приговоры крестьянских сходов. В их деятельности весьма тесно переплетались законность и целесообразность, что активизировало крестьянское самоуправление.

В связи с неподготовленностью крестьян к жизни в рыночных условиях контроль земских начальников за приговорами крестьянских сходов имел положительное значение. Зная о существовании такого контроля, крестьяне понимали важность серьезного, продуманного и добросовестного отношения к разрешаемым делам. Решительность, с которой земские начальники пресекали различные правонарушения, внушала крестьянам должное чувство уважения и страха, что в определённой мере



удерживало их от различных противоправных действий. Земский начальник пользовался определенным авторитетом у крестьян как представитель внешней, независимой от общины власти.

Земский начальник выступал не только как лицо, наделенное административными и судебными функциями, но и как лицо, осуществляющее функции административного судьи по крестьянским делам. Земский начальник должен был рассматривать жалобы на должностных лиц и органы крестьянского общественного управления, если последние нарушали права и интересы крестьян, то есть в случае совершения ими «административной неправды». Своеобразие статуса земского начальника было в том, что он реализовывал функции административного судьи единолично, хотя традиционно органы административной юстиции являются коллегиальными.

В соответствии с законодательством земские начальники обладали и судебными полномочиями. В социально-политической повседневности конца XIX- начала XX вв. рассмотрение судебных дел занимало у них значительное количество служебного времени. Отправление этих, безусловно, важных функций не позволяло земским начальникам в полном объеме и эффективно выполнять административные и иные функции по обеспечению жизнедеятельности населения. Важно подчеркнуть, что принцип соединения административной и судебной власти в одном должностном лице критиковался современниками. Однако он был вынужденной мерой в повседневных условиях исследуемого времени. По мере усложнения задач земских начальников и накопления опыта работы с населением правительство пришло к выводу о целесообразности восстановления института мировых судей и освобождении земских начальников от исполнения судебных функций. В 1912 г. институт мировых судей был восстановлен.

Одной из наиболее значимых сфер деятельности земских начальников была сфера хозяйственного благоустройства, включавшая в себя развитие

народного образования в деревне, надзор за опекунскими делами, принятие противопожарных мер, борьба с эпидемиями, регулирование семейных разделов, организация переселения крестьян в Сибирь и некоторые другие направления деятельности. В данных делах земские начальники Воронежской, Курской и Тамбовской губерний оказывали действительную помощь крестьянскому населению, способствуя улучшению жизнедеятельности крестьян и благоустройству деревни.

Крестьянское общественное управление объективно нуждалось в контролирующем органе. При всех своих недостатках институт земских начальников сыграл определенную позитивную роль, так как надзор новых правительственных учреждений – уездного съезда и земских начальников над крестьянским сословным самоуправлением, которое часто возглавляли малограмотные или вовсе безграмотные люди, способствовал устранению злоупотреблений в крестьянской среде.

## Источники и литература

### 1. Архивные документы

#### Российский государственный исторический архив

1.1. Ф. 1149 – фонд департамента законов Государственного Совета. Оп. 11. Д. 44.

1.2. Ф. 1282 – фонд канцелярии министра внутренних дел. Оп. 2. Д. 1838.

1.3. Ф. 1291 – фонд земского отдела МВД. Оп. 28. Д. 208; Оп. 29. Д. 1; Оп. 30. Д. 78, 79, 95, 253, 263, 4903; Он. 32. Д. 8; Оп. 39. Д. 4, 6, 10, 18.

#### Государственный архив Воронежской области

1.4. Ф. И-6 – фонд канцелярии Воронежского губернатора. Оп. 1. Д. 51, 53, 54, 56, 58, 67, 69, 71.

1.5. Ф. И-29 – фонд земского начальника 6-го участка Усманского уезда. Оп. 1. Д. 1240, 1242, 1243, 1245, 1247, 1250, 1254, 1257.

1.6. Ф. И-155 – фонд земского начальника 4-го участка Борисоглебского уезда. Оп. 1. Д. 2710, 2712, 2714, 2716, 2718, 2719.

#### Государственный архив Курской области

1.7. Ф. 66 – Курское губернское присутствие. Оп. 1. Д. 317, 318, 320, 324, 326, 1571, 1572, 1574, 1578, 1580.

1.8. Ф. 1 – канцелярия Курского губернатора. Оп. 1. Д. 7571, 7672, 7575, 7578, 7579, 7562.

1.9. Ф. 740 – уездные съезды (Курский, Рыльский, Фатажский). Оп. 1, Д. 2, 3, 5, 6, 8, 9, 12.

1.10. Ф. 67 – Курское губернское особое о земских повинностях присутствие. Оп. 1. Д. 161, 162, 167, 178, 179, 183, 185, 187, 189.

1.11. Ф. 54 – Курское губернское по земским и городским делам присутствие. Оп. 1, Д. 341, 342, 345, 357, 359, 361, 364.

#### Государственный архив Тамбовской области

1.12. Ф. 2 – Тамбовское губернское правление. Оп. 134. Д.3; Оп. 142. Д. 171, 300.

1.13. Ф. 4 – Канцелярия Тамбовского губернатора. Оп. I. Д. 4381, 4844, 5187, 5410, 5581.

1.14. Ф. 26 – Тамбовское губернское по крестьянским делам присутствие. Оп. 2. Д. 2, 3,6,7,723, 733, 772, 776; Оп. 3. Д. 1,24,48,50,69, 1017, 1436, 1605, 1606; Оп. 4. Д. 16, 75-6, 203, 210, 213, 217, 335-ж, 343, 346-а, Оп. 7, Д. 15, 19, 20, 36, 43, 62, 63, 66, 67, 69.

1.15. Ф. 143 – Тамбовская губернская земская управа. Оп. 1. Д. 252,257.

## **2. Законодательные, официальные документы и нормативные акты**

2.1. Материалы по преобразованию местного управления в губерниях, доставленные губернаторами, земством и присутствиями по крестьянским делам: в 3 т. – СПб., 1883.

2.2. Обзор трудов высочайше учрежденной под председательством статс-секретаря Кахатюва Особой комиссии: в 2 т. – СПб., 1908. – 190 с.

2.3. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е (ПСЗРИ-2). Т. 36. № 36650, 36657, 36660; Собр. 3-е. Т. 9. № 6196, 6483.

2.4. Российское законодательство X–XX вв. Т. 1–9. – М., 1984–1994.

2.5. Руководство по административным и судебным делам для земских начальников, уездных съездов, волостных судов, сельских и волостных сходов. Законы 12 июля 1889 г. и 12 декабря 1889 г. / Сост. Л.К. Анастасьев. Т. 1–2. – Чернигов, 1891. – 270 с.

2.6. Свод законов Российской империи: неофиц. изд.: в 16 т, – СПб., 1899.

2.7. Свод узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам / сост. И.Л. Горемыкин. – СПб., 1903. – 824 с.

2.8. Список должностных лиц крестьянских учреждений в местностях, в коих записано в действие положение о земских участковых начальниках 12 июля 1889 г. – СПб.: Земский отдел МВД, 1903. – 863 с.

2.9. Сборник узаконений крестьянских и судебных учреждений, преобразованных по закону 12 июля 1889 г. – СПб., 1890. – 320 с.

2.10. Арефа К.И. Положения и правила о земских участковых начальниках, городских судьях и волостном суде. 5-е изд. – СПб., 1903. – 882 с.

2.11. Аристов И.Н. Волостной суд по закону 12 июля 1889 г.: сб. узаконений и распоряжений, относящихся к волостным судам, действующим в местностях, где учреждены земские начальники. – Казань, 1893. – 137 с.

2.12. Воронцов-Вельяминов И.А. Сборник законоположений о крестьянах для губерний, на которые распространяется действие положения о земских начальниках. – Тула, 1890. – 464 с.

2.13. Горемыкин И.Л. Свод узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам. – СПб., 1898. – 180 с.

2.14. Законодательство России XIX в. / сост. Н.Н. Корольков. – М., 1970. – 104 с.

2.15. Муравьев Н.М. Руководство для волостных судов в местностях, где учреждены земские начальники. – СПб., 1890. – 210 с.

2.16. Обнинский П.Н. Сборник статей. – М., 1914. – 232 с.

2.17. Письма Победоносцева к Александру III: в 2 т. – М., 1926.

2.18. Руссов А.А. Краткая энциклопедия земского дела в его историческом развитии. – Киев, 1914. – С. 90–94.

2.19. Чагин С.А. Правила об устройстве судебной части и производстве судебных дел в местностях, в которых введено Положение о земских участковых начальниках и временные правила о волостном суде. – Пг., 1915. – 550 с.

2.20. Чаши С. Правила об устройстве судебной части в местностях, в которых введено Положение о земских участковых начальниках. – СПб., 1905. – 210 с.

2.21. Политические деятели России: 1917, Биографический словарь. – М.: Большая российская энциклопедия, 1933. – 432 с.

2.22. Советская историческая энциклопедия. Т. 5. – М., 1964. – 320 с.

2.23. Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней / сост. А.С. Орлеш и др. – М.: Прогресс, 1999. – 592 с.

2.24. Энциклопедия / под ред. С.Н. Южакова. Т. 9. – СПб., 1903. – 340 с.

2.25. Энциклопедия русской истории. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. – 640 с.

### **3. Периодические издания**

3.1. Адрес-календарь служащих в Тамбовской губернии лиц за 1892 г. – Тамбов, 1892. – 180 с.

3.2. Воронежские губернские ведомости. – 1891. – № 45, 46, 48, 51, 52.

3.3. Воронежский телеграф. – Воронеж, 1907. – № 2, 4, 5, 7.

3.4. Гражданин. – 1886. – № 50; 1896. – № 82; 1902. – № 13; 1905. – № 13; 1910. – № 19.

3.5. Земское дело. – 1918. – № 7.

3.6. Календарь и памятная книжка Курской губернии на 1884 год. – Курск, 1883.

3.7. Курские губернские ведомости. – 1867. – № 1, 2, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15.

3.8. Курская весть. – 1906. – № 19.

- 3.9. Курская газета. – 1903. – № 54, 64, 82.
- 3.10. Московские ведомости. – 1885. – № 108, 113,
- 3.11. Новое слово. – 1897. – Сентябрь.
- 3.12. Памятная книжка Воронежской губернии на 1894. – Воронеж, 1895.
- 3.13. Памятная книжка Курской губернии на 1860 год. – Курск, 1860.
- 3.14. Памятная книжка Курской губернии на 1892 год. – Курск, 1892.
- 3.15. Памятная книжка Курской губернии на 1893 год. – Курск, 1893.
- 3.16. Памятная книжка Курской губернии на 1894 год. – Курск, 1894.
- 3.17. Русские ведомости. – 1904. – № 23.
- 3.18. Сборник-календарь Тамбовской губернии на 1915 г. – Тамбов, 1915. – 150 с.
- 3.19. Тамбовские губернские ведомости. – 1898. – № 11, 19, 24, 45; 1900. – № 78; 1901. – № 51, 54, 103.
- 3.20. Тамбовский край. – 1912. – № 1358; 1914. – № 50.
- 3.21. Юридическая газета. – 1894. – № 33, 35, 41.

#### **4. Воспоминания, мемуары**

- 4.1. Астырев Н.М. В волостных писарях. – М., 1886. – 120 с.
- 4.2. Витте С.Ю. Воспоминания: в 3 т. – М., 1960.
- 4.3. Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в изображении современника. – М., 2000. – 320 с.
- 4.4. Дневник государственного секретаря Л.А. Половцова: в 2 т. – М., 1966.
- 4.5. Записки земского начальника // Русская мысль. – М., 1917. – № 3–4, 5–6, 7–8, 9–10.
- 4.6. Записки А.И. Кошелева // Русское общество 40–50-х годов XIX в. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – Ч. 1. – С. 113–127.
- 4.7. Записки очевидца: Воспоминания, дневники, письма / сост. М.И. Вострышев. – М.: Современник, 1989. – 719 с.

- 4.8. Кафафов К.Д. Воспоминания о внутренних делах Российской империи // Вопросы истории. – 2005. – № 2. – С. 45–57.
- 4.9. Князь Борис Васильчиков. Воспоминания. – Псков, 2003. – 230 с.
- 4.10. Кожухар К.Я. Земские начальники // Вестник права. – 1905. – № 5, 8, 9.
- 4.11. Кузьмин-Караваев Н.П. Будущие участковые судьи и земские начальники // Право. – 1901. – № 6, 7.
- 4.12. Мещерский В.П. Мои воспоминания: в 3 ч. – М.: Сlio., 1917–1912.
- 4.13. Никитин В.Р. Обломки разбитого корабля. Сцены у мировых судей 60-х гг. – СПб, 1891. – 210 с.
- 4.14. Новиков А.И. Записки земского начальника. – СПб., 1899. – 240 с.
- 4.15. Обзор Тамбовской губернии за 1891 г. – Тамбов, 1892. – 240 с.
- 4.16. Общественные дела сельских населенных пунктов и волостных сходов. – М., 1905. – 140 с.
- 4.17. Петрищев А. Хроника внутренней жизни // Русское богатство. – 1911. – № 2. – С. 37–45.
- 4.18. Петрушкевич И.И. Из записок общественного деятеля // Архив русской революции. – Т. 21. – М., 1993. – С. 67–87.
- 4.19. Поливанов В. Записки земского начальника // Русская мысль. – 1937. – № 3–10.
- 4.20. Соколов К.Н. К 15-летию Положения о земских участковых начальниках // Право. – 1904. – № 32. – С. 70–96.
- 4.21. Труды местных комитетов Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности. – Т. 17. – СПб., 1904. – 210 с.
- 4.22. Письма Победоносцева К.П. к Александру III: в 2 т. – М., 1926. – 340 с.
- 4.23. Столыпин П.А. Нам нужна великая Россия: полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906–1911. – М., 1911. – 240 с.



4.24. Хижняков В.М. Воспоминания земского деятеля. – Пг., 1916. – 251 с.

## **5. Исследования и научно-популярная литература**

5.1. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. – М.: ФГ «Пика», 1996. – 165 с.

5.2. Аврех Л.Я. П.А. Столыпин и судьба реформ в России // Коммунист. – 1991. – № 1. – С. 40–53.

5.3. Аксаков К.С. О внутреннем состоянии России // Русь. – 1983. – № 27. – С. 18–19.

5.4. Аксаков К.С. Полное собрание сочинений. – М.: Современник, 1983. – С. 9–10, 15, 24, 57.

5.5. Алексеев Н.Н. Русский парод и государство. – М., 2003. – 640 с.

5.6. Антонов М.Ф. О мировоззренческих корнях разрушительных и созидательных систем земледелия // Мировоззрение, экономика, социальная политика. – М.: Современник, 1988. – С. 89–100.

5.7. Аничков П.А. Мировой суд и правообращение низших судов. – СПб., 1907. – 170 с.

5.8. Арсеньев К.К. Административно-карательная власть земских начальников // Вестник Европы. – 1896. – № 6; 1895. – № 10; 1900. – № 8.

5.9. Аристов И.Н. Волостной суд по закону 12 июля 1889 г. – Казань, 1893. – 180 с.

5.10. Архив русской революции // Слово. – 1991. – № 3. – С. 54–79.

5.11. Баршаева Е. Власть и помещное дворянство в России начала XX в. – Самара, 2002. – 210 с.

5.12. Бахрушин С.В. Проблемы общественно-политической истории России и славянских стран. – М.: Наука, 1963. – 381 с.

- 5.13. Башмаков А.А. Закон 12 июля 1889 г. о преобразовании судебной части и введении земских начальников // Журнал гражданского и уголовного права. – 1890. – Кн. 1. – С. 56–78.
- 5.14. Белокопский И.Л. Земское движение. – М.: Задруга, 1914. – 397 с.
- 5.15. Бенедиктов Н.А. Энциклопедия русской истории. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. – 640 с.
- 5.16. Беэр В.А. Комментарий новых провинциальных учреждений 12 июля 1889 года. – М., 1894. – 246 с.
- 5.17. Бородин АЛ. Государственный совет и Указ 9 января 1906 года: (Из истории аграрной реформы Столыпина) // Отечественная история. – 1994. – № 2. – С. 74–87.
- 5.18. Боханов Л.Н. Император Александр III. – М., 1998. – 310 с.
- 5.19. Бржеский Н.С. Общинный быт и хозяйственная необеспеченность крестьян. – СПб., 1899. – 174 с.
- 5.20. Бурьшкин Н.А. Москва купеческая: Записки. – М: Современник, 1991. – 301 с.
- 5.21. Валуев Н.А. Дневник 1877–1884 гг. – Пг.: Былое, 1919. – 312 с.
- 5.22. Верт Н. История советского государства. 1900–1991 гг. – М: Прогресс: Прогресс-академия, 1992. – 478 с.
- 5.23. Верховский А.И. На трудном перевале. – М.: Воениздат, 1959. – 448 с.
- 5.24. Веселовский Б.Б. Земство и его новое устройство. – Пг.: АО «Муравей», 1917. – 230 с.
- 5.25. Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. В 4 т. – СПб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1909.
- 5.26. Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. – Саратов: Приволж. кн. Издат., 1969. – 400 с.
- 5.27. Власть и реформы. От самодержавной к советской России. – СПб., 1996. – 230 с.

- 5.28. Волков Н.Е. Очерк законодательной деятельности в царствование императора Александра III, 1881–1894. – СПб., 1910. – 190 с.
- 5.29. Воробейкова Т.У., Дубровина А.Б. Преобразование административно-полицейского аппарата, суда и тюремной системы России во 2-й пол. XIX в. – Киев, 1973. – 260 с.
- 5.30. Вронский О.Г. Крестьянская община на рубеже XIX–XX вв.: структура управления, поземельные отношения, правопорядок. – М., 1999. – 240 с.
- 5.31. Гаман О.В. Политические элиты: Эволюция теоретических концепций. – М.: Изд-во Росс. акад. гос. службы, 1996. – 136 с.
- 5.32. Гамап-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. – М.: Изд-во Росс. акад. гос. службы, 1998. – 250 с.
- 5.33. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1957. – 264 с.
- 5.34. Гаррос В. Интеллигенция. – М.: Прогресс, 1999. – 131 с.
- 5.35. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М.: Наука, 1990. – С. 67.
- 5.36. Гессен В.М. Вопросы местного управления. – СПб., 1904. – 235 с.
- 5.37. Гессен И.В. Реформа местного суда. – СПб., 1910 г. – 117 с.
- 5.38. Горнов В.А. Историография истории земства России. – Рязань: Горизонт, 1997. – 123 с.
- 5.39. Дедюлин С.А. Крестьянское самоуправление в связи с дворянским вопросом. – СПб., 1902. – 192 с.
- 5.40. Джаншиев Г. Из эпохи великих реформ. – М., 1892. – 300 с.
- 5.41. Домников С.Д. Мать-земля и Царь-город: Россия как традиционное общество. – М.: Алетейа, 2002. – 672 с.
- 5.42. Дропкин А. Земство и народ: К вопросу о народном представительстве. – М., 1905. – 230 с.
- 5.43. Дружинин Н.Н. Юридическое положение крестьян. – СПб., 1897. – 385 с.

5.44. Дружинин Н.М. Русская деревня на переломе (1861–1890). – М.: Наука, 1978. – 170 с.

5.45. Евреинов Г.А. Крестьянский вопрос в его современной постановке. – СПб., 1904. – 131 с.

5.46. Евреинов Г.А. Прошлое и настоящее значение русского дворянства. – СПб., 1898. – 103 с.

5.47. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденция развития. – М., 1997. – 230 с.

5.48. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): учеб. пособие для высшей школы. – М.: Эксмо, 2003. – 672 с.

5.49. Ерошкин К.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Наука, 1968. – 334 с.

5.50. Ерошкин К.П. Самодержавие накануне краха. – М., 1975. – 240 с.

5.51. Загряцков М.К. К вопросу о юридической природе Всероссийского земского союза. – М.: Начало, 1916. – 40 с.

5.52. Зайончковский П.А. Отмена крепостного права в России. – М., 1954. – 320 с.

5.53. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х годов. – М.: Изд-во МГУ, 1964. – 510 с.

5.54. Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). – М.: Мысль, 1970. – 444 с.

5.55. Захарова Г. Земская контрреформа. – М.: Изд-во МГУ, 1968. – 178 с,

5.56. Захарова Я.Т. Самодержавие и отмена крепостного права в России: 1856–1861. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 254 с.

5.57. Ильин И.А. За национальную Россию: Манифест русского движения // Слово. – 1991. – № 7. – С. 83–85.

5.58. История Отечества: люди, идеи, решения: Очерки истории России IX – начала XX вв. – М.: Политиздат, 1991. – 365 с.

5.59. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова. – М.: Наука, 1995. – 301 с.

5.60. Иоффе Г.З. Крах российской монархической контрреволюции. – М.: Наука, 1977. – 162 с.

5.61. Кабытоп П.С. Русское крестьянство в начале XX века. – Куйбышев: Изд-во Саратовского ун-та, 1990. – 145 с.

5.62. Кавелин К.Д. Взгляд на русскую сельскую общину // Наш умственный строй: Статьи по философии русской истории и культуры. – М.: Правда, 1989. – С. 96–100.

5.63. Катаев М.М. Местные крестьянские учреждения 1861, 1874 и 1889 гг. (исторический очерк их образования и норм деятельности): в 3 ч. – СПб., 1911–1912.

5.64. Кизеветтер А.А. История России XIX в.: в 2 ч. – Ч. 2. – М., 1910. – 187 с.

5.65. Кильчевский В.А. Советы крестьянских депутатов. – М., 1917. – 121 с.

5.66. Ключевский В.О. Сочинения: в 9 т. Т. 1.: Курс русской истории. – М.: Мысль, 1987. – 430 с.

5.67. Кожинов В.В. Россия: Век XX-й (1901 – 1939): От начала столетия до «загадочного» 1937 года. Опыт беспристрастного исследования. – М.: Алгоритм: Крымский мост, 1999. – 555 с.

5.68. Кожухар К.Я. Земские начальники // Вестник права. – 1905. – № 5. – С. 93–132; № 8. – С. 53–102; № 9. – С. 42–73.

5.69. Корслин А.П. Дворянство в пореформенной России (1861–1904 гг.) // Исторические записки. – 1971. – Т. 87. – С. 91–173.

5.70. Корнилов А.А. Крестьянская реформа. – СПб., 1906. – 271 с.

5.71. Королева И.Д. Земство на переломе (1905–1907 гг.). – М.: Наука, 1995. – 236 с.

- 5.72. Корф С.А. Административная юстиция в России. – СПб., 1910. – 584 с.
- 5.73. Кравченко И.И. Модернизация мира и сегодняшней России. Выход из кризиса // Вопросы философии. – 2002. – № 9. – С 3–7.
- 5.74. Кузнецова Е.Н. К истории контрреформ 80 – 90-х годов XIX века в России // Вестник Ленинградского университета. – 1976. – № 17. – С 109–116.
- 5.75. Лавров П.Л. История и русские революционеры // Русская идея. – М.: Республика, 1992. – С. 205 – 226.
- 5.76. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву: в 2 т. – СПб., 1910.
- 5.77. Леонтьев А.А. Волостной суд и юридические обычаи крестьян. – СПб., 1895. – 170 с.
- 5.78. Леонтьев А.А. Крестьянское право. Систематическое изложение особенностей законодательства о крестьянах. – СПб., 1914. – 364 с.
- 5.79. Либерман А.А. Состав института земских начальников // Вопросы истории. – 1976. – № 8. – С. 201–204.
- 5.80. Лишена Л. Земские учреждения в России. – М.: Институт гос-ва и права, 1993. – 270 с.
- 5.81. Литвак Б.Г. Переворот 1861 г. в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива. – М.: Политиздат, 1991. – 300 с.
- 5.82. Лотман Ю.М. Беседы о русской культуре: Быт и традиции русского дворянства XVIII – начала XIX века. – СПб.: Искусство-СПб, 1994. – 399 с.
- 5.83. Львов Г. Наше земство и 50 лет его работы. – М.: Тип. П.П. Рябушинского, 1914. – 60 с.
- 5.84. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): в 2 т. – СПб.: Питер, 2000. – 210 с.
- 5.85. Никонов С.П. Крестьянский правопорядок и его желательное будущее. – Харьков, 1906. – 190 с.

- 5.86. Нольде А.Э. Судебно-административная реформа 1889 г. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. за пятьдесят лет. Т. 2. – СПб., 1914. – 210 с.
- 5.87. Обнинский В.П. Последний самодержец: Очерк жизни и царствования императора России Николая II. – М.: Республика, 1992. – 230.
- 5.88. Общественное движение в центральных губерниях России во 2-й половине XIX – нач. XX вв.: межвуз. сб. науч. тр. – Рязань: Рязанский ГПУ, 1984. – 167 с.
- 5.89. О земских начальниках, их съездах и о деятельности сих учреждений. – СПб., 1898. – 185 с.
- 5.90. Ольденбург С.С. Царствование императора Николая II. – М., 1992. – 340 с.
- 5.91. Пайпс Р. Россия при старом режиме: пер. с англ. – М.: Независимая газета, 1993. – 421 с.
- 5.92. Пазухин А.Д. Современное состояние России и сословный вопрос. – М., 1886. – 63 с.
- 5.93. Паламарчук П.Г. Москва или Третий Рим?: Восемнадцать очерков о русской истории и словесности. – М.: Современник, 1991. – 365 с.
- 5.94. Переведенцев С.В. Смысл русской истории. – М.: Вече, 2004. – 496 с.
- 5.95. Петров Н. Федерализм по-российски // Pro et Contra. – 2000. – № 1. – С. 7, 31.
- 5.96. Пирумова П.М. Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX века. – М.: Наука, 1986. – 268 с.
- 5.97. Платонов С.Ф. Лекции по русской истории. – М., 1993. – 735 с.
- 5.98. Прусс А.П. Историография крестьянского движения в пореформенной России. – Алма-Ата: Наука КазССР, 1990. – 128 с.
- 5.99. Реформа местного управления. – СПб, 1889. – 180 с.
- 5.100. Риттих А.А. Крестьянский правопорядок (свод трудов местных комитетов по 49 губерниям Европейской России). – СПб., 1904. – 447 с.

- 5.101. Ровинский К. Мелкая земская единица (участковое земство). Очерки и опыты. – СПб., 1903. – 283 с.
- 5.102. Самарин Ю.Ф. О поземельном общинном владении // Сельское благоустройство. – 1858. – С. 67–70.
- 5.103. Семенов Н.Л. Наше дворянство. – СПб., 1898. – 85 с.
- 5.104. Симонова М.С. Борьба течений в правительственном лагере по вопросам аграрной политики в конце XIX в. // История СССР. – 1963. – № 1. – С. 65–82.
- 5.105. Сироткин В.Г. Вехи отечественной истории: Очерки и публицистика. – М.: Международные отношения, 1991. – С. 49.
- 5.106. Скалой В.Ю. Земские взгляды на реформу местного управления. – М., 1884. – 170 с.
- 5.107. Смирнов С.И. Исповедь земле // Чтения в императорском обществе истории и древностей российских. 1914. Кн. 2 (249). – М., 1913. – С. 266.
- 5.110. Согрин В.А. Уроки российской истории и современные реформы // Вопросы философии. – 2002. – № 2. – С. 13 – 16.
- 5.108. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. В 15 кн. Кн. 3, т. 5; 6. – М.; Изд-во социально-экономической литературы, 1960. – 815 с.
- 5.109. Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века. – Л.: Наука, 1973. – 383 с.
- 5.110. Спирин Л.М. Крушение помещичьих и буржуазных партий в России (начало XX века – 1920 г.). – М.: Мысль, 1977. – 220 с.
- 5.111. Старцев В.И. Русская буржуазия и самодержавие в 1905–1917 гг.. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1977. – 380 с.
- 5.112. Страховский И.М. Крестьянские права и учреждения. – СПб., 1903. – 308 с.
- 5.113. Танцов А. Учреждение земских начальников. – Смоленск, 1898. – 50 с.



- 5.114. Тарле Е.В. Сочинения: в 12 т. Т. 8. – М.: Изд-во АНН СССР, 1959. – 561 с.
- 5.115. Татищев В.Н. История российская: в 7 т. Т. 5. – М.: Наука, 1965. – С. 94 – 98.
- 5.116. Троицкий Н.А. Россия в XIX веке: курс лекций. – М.: Высш. шк., 1999. – 450 с.
- 5.117. Тенишев В.В. Административное положение русского крестьянина. – СПб., 1908. – 164 с.
- 5.118. Титов А.А. О мировых судьях и земских начальниках. – М., 1906. – 32 с.
- 5.119. Толмачев М.С. Крестьянский вопрос по взглядам земства и местных людей. – М., 1903. – 171 с.
- 5.120. Фаресов А. Настроение современной деревни // Исторический вестник. – 1906. – № 32. – С. 3–5.
- 5.121. Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л.: Наука, Ленин, отд-ние, 1978. – 246 с.
- 5.122. Чернуха В.Г. Крестьянский вопрос в правительственной политике России (60–70-е гг. XIX в.). – Л., 1972. – 260 с.
- 5.123. Чичерин В.П. Россия накануне двадцатого столетия. – М., 1901. – 160 с.
- 5.124. Шахназаров И.Д. «Крестьянская реформа» 1861 г. и крестьянство после «освобождения». – Л., 1935. – 190 с.
- 5.125. Шеффер А.Л. Органы «самоуправления» царской России. – Куйбышев: Волга, 1939. – 193 с.
- 5.126. Шидловский С.И. Общий обзор трудов местных комитетов. – СПб., 1905. – 239 с.
- 5.127. Шильдер Н.К. Император Николай I. Его жизнь и царствование: в 2 кн. Кн.1. – М.: Фирма «Чарли»: Алгоритм, 1997. – 748 с.
- 5.128. Шипгарев А.И. Земская и городская Россия: Прошлое и будущее. – М., 1915. – 235 с.

5.129. Ширкова И.Г. Мировой судья в дореволюционной России // Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 135–148.

5.130. Шумилов М.М. Российское самодержавие во второй половине XIX в. // История России: народ и власть. – СПб., 2001. – С. 67–97.

5.131. Эйхельман О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства. – СПб., 1890. – 83 с.

## **6. Диссертационные исследования**

6.1. Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917 гг.): дис. ... канд. ист. наук. – Тамбов, 2005. – 212 с.

6.2. Бузмакова О.Г. Судебная власть в Сибири в конце XIX – начале XX в: автореф. дис. ... канд. ист. наук. - Томск, 2004. – 22 с.

6.3. Гурьянов М.М. Институт земских начальников в конце XIX – начале XX вв. и его региональные особенности: дис. ... канд. ист. наук. – Москва, 2007. – 202 с.

6.4. Зайцев А.Ю. Институт земства как фактор развития Российской культуры: дис. ... канд. ист. наук. – Нижневартовск, 2004. – 171 с.

6.5. Земцов Л.И. Правовые основы и организация деятельности волостных судов в пореформенной России (60 – 80-е гг. XIX в.): дис. ... док. ист. наук. – Липецк, 2004. – 470 с.

6.6. Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Тульской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2006. – 286 с.

6.7. Либерман А.А. Институт земских начальников. 1889–1905 гг.: дис. ... канд.ист. наук. – М., 1976. – 192 с.

6.8. Никольская Н.П. Закон о земских начальниках: дис. ... канд. ист. наук. – Пенза, 1946. – 287 с.

6.9. Сметанникова Н.С. Деятельность и взаимодействие органов местного управления и самоуправления (во второй половине XIX – начале XX вв.): дис. ... канд. ист. наук. – М., 2002. – 210 с.

6.10. Щедрина Ю.В. Судебные учреждения российской провинции во второй половине XIX – начале XX вв. (на примере Курской губернии): дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2002. – 190 с.

## Приложения

### Приложение № 1

Содержание проекта положения о земских участковых начальниках, представленного в Государственный Совет 5 февраля 1887 г.\*

1. Уездные по крестьянским делам присутствия и должности непрременных членов сих присутствий упраздняются. Взамен оных учреждаются должности земских участковых начальников и образуются уездные съезды сих начальников для заведования крестьянским делом и разрешения возникающих в сельских местностях и незначительных городских поселениях дел по маловажным проступкам и малоценным искам.

2. Каждый уезд разделяется на особые земские участки, вверяемые единоличной власти земского начальника, который составляет первую инстанцию как по делам крестьянского управления, так и по упомянутым выше судебным делам. Вторую по оным инстанцию образует уездный съезд упомянутых начальников, состоящий под представительством уездного предводителя дворянства (а в уездах, по коим не производится уездных дворянских выборов, под представительством особого председателя), из всех земских начальников уезда. Сверх того, в заседаниях съезда принимают участие: по административным делам уездный исправник, по делам судебным – товарищ прокурора местного окружного суда.

3. В губерниях, где производятся дворянские выборы, земские начальники назначаются по соглашению губернатора с губернскими и подлежащим уездным предводителями дворянства, из числа местных дворян, удовлетворяющих известным, имеющим быть установленными в законе, условиям служебного, имущественного и образовательного цензов, и утверждаются в должностях министром внутренних дел. В прочих губерниях означенные должностные лица назначаются на основании общих правил

устава о службе правительственной, по представлениям губернатора, министром внутренних дел.

4. Земские начальники пользуются всеми правами и преимуществами службы по определению правительства.

5. Административный круг деятельности земских начальников и их съездов распространяется на все предметы ведомства уездных по крестьянским делам присутствий и непременных членов оных, причем распределение сих предметов между первой и второй инстанциями образуемых новых учреждений производится вообще применительно к правилам, содержащимся в Положениях 19 февраля 1861 г. и в изданных в дополнение и изменение положений узаконениях относительно мировых посредников и их съездов.

6. Из общего числа подсудных судебно-мировым установлениям дел в ведение земских начальников и их съездов передаются возникающие в пределах земских участков уголовные дела по нарушениям законов о благочинии и благоустройстве, в обширном смысле этого слова, а также те гражданские дела, которые будут указаны в практикуемом о сих начальниках узаконении.

7. При рассмотрении и разрешении судебных дел земские начальники и съезды сих начальников руководствуются имеющими быть установленными для них упрощенными правилами производства.

8. Земские начальники и их съезды подчиняются надзору губернатора и губернского присутствия. Сему последнему предоставляется: а) разрешать жалобы, приносимые на неправильные или незаконные действия или распоряжения земских начальников или съездов их по всем предметам ведомства оных; б) налагать на земских начальников установленные дисциплинарные взыскания, за исключением лишь увольнения от должности и в) относительно применения сей последней меры, а в подлежащих случаях о предании суду земских начальников

входить с представлениями к министру внутренних дел, который разрешает таковые представления по рассмотрении их в составе министров.

9. В местностях, на которые распространено будет действие настоящего преобразования, губернские по крестьянским делам присутствия переименовываються в «губернские по сельским делам присутствия».

10. Жалобы на неправильные действия и постановления губернских по сельским делам присутствий приносятся министру внутренних дел, которому представляется: а) давать присутствиям указания к подлежащему направлению их деятельности; б) сообщать губернаторам, в подлежащих случаях, о предложении присутствию войти в рассмотрение вопроса об ответственности подведомственных ему должностных лиц и в) об отмене явно незаконных или неправильных постановлений и решений присутствия входить с представлениями в правительствующий сенат.

\* Сост. по: Победоносцев К.П. и его корреспонденты. Воспоминания. Мемуары: в 2т. – Минск, 2003. – Т. 2. – С. 218–220.

Положение о земских участковых начальниках от 12 июля 1889 года.

(извлечение)\*

I. Образование земских участков.

Ст. 1. Каждый уезд разделяется на земские участки.

Правила о порядке приведения в действие положения о земских  
участковых начальниках

1. Местные распоряжения по приведению в действие положения о земских участковых начальниках возлагается в каждой губернии под высшим наблюдением МВД на губернатора и временные губернский и уездный комитеты.

2. Генерал-губернаторам, во вверенных их управлению губерниях, предоставляется надзор за действиями местной власти по введению упомянутого в ст. 1 сего положения, на тех же основаниях, как и по прочим делам управления.

3. Временный губернский комитет составляется, под представительством губернатора, из губернского производителя дворянства, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, неперменного члена губернского по крестьянским делам присутствия, прокурора, находящегося в губернском городе окружного суда... а также председателя и членов губернской земской управы, где она существует, и городского головы губернского города.

5. Временный уездный комитет состоит, под представительством уездного предводителя дворянства, из председателя и неперменного члена судебно-мирового съезда, местного товарища прокурора окружного суда... неперменного члена уездного по крестьянским делам присутствия и уездного исправника, а также председателя и членов уездной земской управы, где она существует, и городского головы уездного города...

6. Временный губернский комитет утверждается губернатором по предложению МВД; немедленно по открытии губернского комитета образуются временные уездные комитеты распоряжением губернатора.

7. Временный уездный комитет составляет и представляет губернскому комитету предположения о числе земских участков и участков городских судей в уезде...

8. Предположения о числе земских участков и участков городских судей во всех уездах губерний, по исправлении оных, временный губернский комитет представляет МВД, который, по соглашению с министрами юстиции и финансов, вносит их на законодательное рассмотрение, вместе с представлениями о размере кредитов, потребных на первоначальное устройство и содержание преобразованных административных и судебных учреждений.

15. С введением в губернии положения о земских участковых начальниках, упраздняются в ней: 1) губернское и уездное по крестьянским делам присутствие, 2) должности непременных членов сих установлений и кандидатов у непременным членам губернских и уездных по крестьянским делам присутствий и 3) съезды мировых судей, равно как должности участковых и добавочных мировых судей, секретарей и помощников секретарей съездов и состоящих при последних судебных приставов в уездах, а также в тех городах, в которых не будут сохранены отдельные городские мировые съезды.

Ст. 2. В состав земских участков не входят все губернские и уездные города, а также все заштатные (безуездные) города, посады и местечки, которые поименованы в особом расписании, составленном по взаимному соглашению МВД, министром юстиции и министром финансов и утвержденном Высочайшей властью.

Ст. 3. Число земских участков в каждом уезде определяется законодательным порядком, на основании постановлений МВД, вносимых по соглашению с министром юстиции и министром финансов. Таким же



порядком утверждаются дальнейшие предположения об увеличении или уменьшении числа означенных участков.

Ст. 4. Границы земского участка могут быть изменены губернским присутствием по предложению губернатора, представлениям уездного съезда или по ходатайствам подлежащего уездного земского собрания.

Ст. 5. В каждом земском участке состоит земский участковый начальник.

## II. Порядок назначения и увольнения земских участковых начальников.

Ст. 6. На должность земского участкового начальника могут быть назначены:

- 1) лица, прослужившие в губернии не менее трех лет в должности предводителя дворянства;
- 2) местные потомственные дворяне, которые имеют не менее 25 лет от роду и окончили курс в одном из высших учебных заведений империи, или выдержали соответственное испытание, или же прослужили в губернии не менее трех лет в одной из следующих должностей: мирового посредника, мирового судьи, неременного члена присутствия по крестьянским делам или земского начальника, если притом они сами, жены или родители их владеют в пределах уезда на право собственности, пространством земли не менее половины того, которое определено для непосредственного участия в избрании гласных в уездное земское собрание (Положение о земских учреждениях, изд. 1890 г., ст. 16, прил.), или другим недвижимым имуществом, оцененным для взимания земских сборов не ниже 7500 рублей.

Ст. 7. При недостатке лиц, удовлетворяющих означенным в ст. 6 условиям, на должность земского начальника могут быть назначены:

- 1) местные потомственные дворяне в возрасте не менее 25 лет, которые окончили курс в одном из средних учебных заведений империи или выдержали соответственное испытание и состоят в военных или гражданских

классных чинах, если при том они сами, жены или родители их владеют в пределах уезда на праве собственности пространством земли, вдвое больше против указанного в п. 2 ст. 6, или другим недвижимым имуществом, оцененным для взимания земских сборов, не ниже 15000 рублей; 2) местные потомственные дворяне, окончившие курс в одном из высших учебных заведений империи, или выдержавшие соответственное испытание, либо прослужившие в губернии не менее трех лет в одной из поименованных в п. 2 ст. 6. должностей, если лица сии хотя и не владеют пространством земли, указанном в этом пункте, но сохранили свою усадьбу в пределах подлежащего уезда.

Ст. 10. На должность земских начальников не могут быть назначаемы:

- 1) состоящие под следствием или судом за преступления или проступки, равно как подвергшиеся по судебному приговору за противозаконные деяния заключению в тюрьму или иному, более строгому наказанию...;
- 2) исключенные из службы или из дворянского собрания по приговорам последнего;
- 3) объявленные несостоятельными должниками;
- 4) состоящие под опекой за расточительность.

Ст. 11. Списки лицам, удовлетворяющим требованиям, изложенным в ст. 6—9, и не подходящим притом под правила ст. 10, ведутся по каждому уезду местным предводителем дворянства.

Ст. 13. На каждую вакантную должность земского начальника губернатор, по совещании с губернским и местным предводителем дворянства, избирает по 1 кандидату из списка подлежащего уезда, а в случае невозможности пополнить все требуемое число кандидатов из внесенных в сей список лиц, производит выбор недостающего числа кандидатов из списка других уездов той же губернии. Об избранных на этом основании кандидатах губернатор представляет министру внутренних дел с приложением мнения

предводителей дворянства в тех случаях, когда представленное губернатором лицо избрано вопреки заявлениям одного или обоих предводителей.

Ст. 14. МВД утверждает в должности тех из числа избранных губернатором или предложенных предводителями кандидатов, к назначению которых на должность земского начальника не встречается препятствий.

Ст. 17. Земский начальник в случае утраты им соответственного имущественного ценза может сохранить свою должность не иначе, как с особого разрешения МВД, к которому губернаторы входят с представлениями в каждом отдельном случае этого рода.

Ст. 18. Земские начальники могут быть увольняемы от должности или по прошениям, или вследствие представления о том подлежащего губернскому присутствия, в случаях, указанных в ст. 17 и ст. 139 сего приложения.

Ст. 19. Должность земского начальника не может быть соединяема с другой должностью по государственной и общественной службе, за исключением лишь почетных должностей в местных учебных и богоугодных заведениях и звания гласного земского собрания.

### III. Служебные преимущества земских участковых начальников.

Ст. 20. Должности земских начальников присваивается особый знак и печать. Знак носится земскими начальниками на шее, сверх одежды, и состоит из бронзовой позолоченной цепи с прикрепленным к ней металлическим позолоченным кружком...

Ст. 21. Отпуска земским начальникам разрешаются, по представлениям председателя подлежащего уездного съезда, губернатором на основании общих правил устава о службе по определению от правительства.

VI. Предметы ведомства земских участковых начальников по делам административным.

Ст. 22. По заведованию управлением и поземельным устройством сельских обывателей на земских начальников возлагается исполнение всех обязанностей, которые, согласно действующим узаконениям, лежат на

мировых посредниках, с нижеследующими изменениями и дополнениями (ст. 23–46).

Ст. 23. Земским начальникам принадлежит надзор за всеми установлениями крестьянского общественного управления, а равно производство ревизий означенных установлений как по непосредственному его усмотрению, так и по поручению губернского присутствия.

Ст. 25. Земский начальник имеет право дополнять представляемые ему списки дел, назначенных к рассмотрению на волостном сходе, теми из числа подлежащих ведению одного предметов, которые начальник признает нужным подвергнуть обсуждению на этом сходе.

Ст. 26. Жалобы неправильно избранных в должности крестьян, имеющих право отказаться от общественной службы (общ. пол., ст. 119), подаются земскому начальнику, который и разрешает сии жалобы своими постановлениями.

Ст. 27. О лицах, утвержденных в должности волостного старшины, земский начальник сообщает уездному исправнику.

Ст. 28. Жалобы на должностных лиц волостного и сельского управлений разрешаются земским начальником собственной властью.

Ст. 29. Земскому начальнику принадлежит право удалять от должностей неблагонадёжных волостных и сельских писарей.

Ст. 30. Земский начальник имеет право рассматривать все приговоры, постановляемые волостными и сельскими сходами в пределах доверенного ему участка.

Ст. 31. Если земский начальник удостоверится, что приговор волостного или сельского схода постановлен не согласно с законами, либо клонится к явному ущербу сельского общества, либо нарушает законные права отдельных его членов или приписанных к волости лиц, то он, остановив исполнение сего приговора, представляет его вместе с своим заключением на рассмотрение уездного съезда.

Ст. 32. Земский начальник представляет на утверждение уездного съезда приговоры волостных и сельских сходов:

- 1) относящиеся до устранения или изменения: а) порядка взимания и хранения казенных, земских и мирских сборов с крестьян и б) порядка учета волостных правлений и должностных лиц волостного и сельского общественных управлений в означенных суммах;
- 2) о соединении мелких сельских обществ с другими сельскими обществами, прилагая на усмотрение съезда свое заключение по содержанию сих приговоров.

Ст. 33. Земский начальник представляет в губернское присутствие на утверждение приговоры сельских сходов о разрешении продажи принадлежащих малолетним крестьянам недвижимого и движимого имущества (кроме жизненных припасов и вещей, скорому тлению и другим тратам подверженных), а также об отказах от надела, следующего сим малолетним, вместе с принесенными в означенные приговоры жалобами и своими, по содержанию этих приговоров и жалоб, заключениями.

Ст. 34. Приговоры сельских и волостных сходов об удалении порочных членов из крестьянского общества, а также о непринятии последними в свою среду лиц, опороченных по суду, проверяются с его заключениями, в губернском присутствии.

Ст. 35. Земский начальник, если признает необходимым, делает распоряжения о заключенных под стражу в городской тюрьме крестьянах, подлежащих удалению из обществ по состоявшимся о том приговорам сельских или волостных сходов.

Ст. 36. На земского начальника возлагаются: надзор за состоянием мирских капиталов, утверждение приговоров сельских сходов о производстве из означенных капиталов расходов на потребности подлежащих крестьянских обществ, если он с сими приговорами согласен, и представление оных на рассмотрение уездного съезда, с своим заключением,

в тех случаях, когда признает невозможным согласиться с содержащимися в приговоре распоряжениями.

Ст. 37. Земским начальникам принадлежит надзор за ссудо-сберегательными кассами и товариществами, вспомогательными кассами, сельскими банками бывших удельных крестьян и всякого рода вообще сельскими кредитными установлениями, состоящими в пределах земского участка.

Ст. 38. Земским начальникам принадлежит также надзор за опекунами, учреждениями над личностью и имуществом малолетних сирот сельского состояния (общ. пол., ст. 51, п. 4, по прод.) и разрешение жалоб, приносимых на действия опекунов.

Ст. 39. На земских начальников возлагается попечение о хозяйственном благоустройстве и нравственном преуспевании вверенного ему участка по предметам ведомства сельских и волостных сходов, указанных в п. 8 и 16 ст. 51 и в п. 2 и 3 ст. 78 Общего положения о крестьянах.

Ст. 40. На земских начальников могут быть возлагаемы уездным съездом: 1) представление съезду заключений по сообщениям исправника о продаже движимого имущества крестьян, для пополнения причитающихся с них платежей и взысканий и 2) поверка составляемых подлежащими должностными лицами описей упомянутому имуществу.

Ст. 42. Земский начальник приводит в исполнение постановления и распоряжения губернского присутствия и уездного съезда по административным делам.

Ст. 44. Земский начальник открывает избирательные сельские съезды для избрания гласных уездного земского собрания от крестьянского сословия; утверждает избранных сими съездами председателей оных и разрешает недоразумения, могущие возникнуть на съездах при выборе гласных.

Ст. 46. Земский начальник исполняет возложенные на непременно члена уездного по крестьянским делам присутствия обязанности по выкупу

наделов крестьянами, оставшимися до 1 января 1889 года в обязательных отношениях к помещикам.

V. Предметы ведомства земских участковых начальников по делам судебным.

Ст. 48. Ведомству земских начальников, в порядке гражданского судопроизводства, подлежат дела, указанные в правилах о производстве судебных дел, подведомственных земским начальникам и городским судьям (ст. 20).

Ст. 49. Ведомству земских начальников, в порядке уголовного судопроизводства, подлежат дела, указанные в правилах о производстве судебных дел, подведомственных земским начальникам и городским судьям (ст. 162, 163).

Ст. 51. Обязанности земских начальников по делам, производящимся в волостном суде, определяются временными правилами о сем суде в местностях, в которых введено сие положение (Общее положение, ст. 93, прим. 3).

Ст. 52. С судебных дел гражданских, производящихся у земских начальников и в уездных съездах, взимаются в доход земства: 1) судебная пошлина и 2) сбор с бумаги, на основании правил о производстве судебных дел у земских начальников и городских судей (ст. 138, разд. II правил производства судебных дел).

II. Порядок действий и пределы власти земских участковых начальников.

Ст. 54. Земский начальник избирает, с разрешения губернского присутствия, постоянное место жительства в пределах своего участка, но просьбы, как письменные, так и словесные, он обязан принимать везде и во всякое время.

Ст. 61. В случае неисполнения законных распоряжений или требований земского начальника лицами, подведомственными крестьянскому общественному управлению, он имеет право подвергать виновного, без

всякого формального производства, аресту на время не свыше 3 дней или денежному взысканию не свыше 6 рублей. В каждом случае наложения означенных взысканий должен быть составлен земским начальником особый протокол.

Ст. 62. Земский начальник, вследствие рассмотрения жалоб, принесённых ему на действия должностных лиц сельского и волостного управлений (ст. 28), а также в случае непосредственно усмотренных им самим маловажных проступков означенных лиц по должности, имеет право подвергать их, без формального производства, одному из следующих взысканий:

– замечанию, выговору, денежному взысканию не свыше 5 рублей или аресту на время не свыше 7 дней. За более важные нарушения земскому начальнику предоставляется: временно устранять всех означенных должностных лиц (в том числе и волостных судей) от должностей и входить с представлениями в уездный съезд о совершенном увольнении их от службы или о предании их суду.

Ст. 64. Постановления земского начальника по предметам, указанным в ст. 25, 29, 35, 61 и 62 сего положения, а равно по ст. 120, 188 (п. 2) общего положения о крестьянах и в ст. 20 и 21 приложения II к ст. 31 (прим. I) положения о губернских и уездных по крестьянским делам почитаются окончательными и подлежат немедленному исполнению. На постановления земского начальника по всем прочим предметам административного их ведомства могут быть приносимы жалобы в течение 30-дневного срока со дня объявления сих постановлений.

Ст. 66. Земские начальники подчиняются надзору и руководству местного губернатора и губернского присутствия. Губернатору предоставляется ревизовать делопроизводство земских начальников на общем основании, давать им указания к единообразному применению постановлений сего положения и об усмотренных при ревизии беспорядках, равно как и случаях уклонения земских начальников от правильного



исполнения служебных обязанностей, предлагать на обсуждение губернского присутствия для принятия с его стороны соответствующих мер.

Ст. 67. Земские начальники ежегодно представляют уездному съезду отчеты о своей деятельности.

### III. Образование уездных съездов.

Ст. 69. В каждом уезде состоит уездный съезд.

Ст. 70. В уездном съезде полагаются два присутствия: административное и судебное.

Ст. 71. Административное присутствие съезда состоит, под представительством уездного предводителя дворянства (а в местах, где не производятся дворянские выборы, – под представительством особого председателя) из всех земских начальников уезда, исправника и председателя уездной земской управы.

Ст. 72. При рассмотрении административных дел, относящихся до взимания казенных сборов разного рода, до отбывания сельским населением денежных повинностей и до переделов земель крестьянскими обществами, в заседании административного присутствия участвует, с правом голоса, местный податной инспектор, участок которого не ограничивается пределами города.

Ст. 73. Судебное присутствие съезда образуется под представительством уездного предводителя дворянства (а в местах, где не производятся дворянские выборы, – под представительством особого председателя) из уездного члена окружного суда, почетных мировых судей, городских судей и земских начальников.

Ст. 75. В распорядительном заседании уездного съезда участвуют под представительством председателя оного, уездный член окружного суда и остальные члены обоих присутствий съезда (ст. 70).

Ст. 80. При каждом уездном съезде состоят кандидаты к земским начальникам, в числе не более двух с правами государственной службы, но

без содержания. Лица сии назначаются порядком, установленным для определения к должностям земских начальников (ст. 6–10 и 13–16).

Ст. 81. При каждом уездном съезде состоят: секретарь, назначенный по представлению председателя съезда губернатором, и канцелярия.

Ст. 82. Уездный съезд имеет печать установленного образца, с надписью под государственным гербом: «такого-то (наименование уезда) уездного съезда».

#### IV. Предметы ведения уездного съезда.

Ст. 83. По делам административным уездные съезды исполняют все обязанности, лежащие, по силе действующих узаконений, на съезде мировых посредников, с нижеследующими изменениями и дополнениями (ст. 84–88).

Ст. 84. Уездному съезду принадлежит разрешение представлений вносимых в него земскими начальниками на основании статей: 31, 32, 36 и 62 сего положения, а равно жалоб на неокончательные постановления сих начальников, за исключением тех из сих жалоб, которые приносятся непосредственно губернскому присутствию (ст. 64). Постановления съезда по предметам, означенным в п. 1 ст. 32, представляются к губернскому присутствию для сведения.

Ст. 86. Уездный съезд вносит, по предложению губернатора, в губернское присутствие представления об окончательном удалении должностных лиц сельского и волостного управления от должностей или о предании их суду.

Ст. 87. Уездный съезд составляет и представляет в губернское присутствие на утверждение, инструкции сельским и волостным обществам и должностным лицам крестьянского общественного управления, относительно порядка исполнения возложенных на них законом обязанностей.

Ст. 89. По делам судебным к ведению уездного съезда относятся:  
1) пересмотр решенных волостными судами дел, указанных во временных правилах о волостном суде в местностях, в которых введено настоящее

положение (ст. 30–32) и 2) рассмотрение жалоб и отзывов по делам гражданским и уголовным, подлежащим разбирательству земских начальников и городских судей в случаях, предусмотренных правилами о производстве этих дел.

Ст. 90. Дела, означенные в ст. 83–87 сего положения, ведаются административным присутствием уездного съезда, а дела, указанные в ст. 89, – судебным его присутствием.

V. Порядок действий и пределы власти уездного съезда.

Ст. 92. Уездные съезды собираются в губернском или уездном городе, по принадлежности, в сроки, определяемые ежегодно губернским присутствием.

Ст. 97. Представления земских начальников, означенные в ст. 31 сего положения, разрешаются съездом либо утверждением, либо отменой приговора волостного или сельского схода.

Ст. 98. Постановления уездного съезда:

- 1) об окончательном удалении должностных лиц волостного и сельского управления от должностей и предании их суду;
- 2) о разрешении продажи движимого имущества крестьян для пополнения причитающихся с них взысканий;
- 3) по жалобам на распоряжения земского начальника в порядке надзора за опекунами, учреждениями над личностью и имуществом малолетних сирот сельского состояния;
- 4) по жалобам на решения и приговоры волостных судов, подлежащие пересмотру съездом;
- 5) об отмене, по представлениям земских начальников, приговоров сельских и волостных сходов – почитаются окончательными и подлежат исполнению.

Все прочие постановления съезда по административным делам могут быть обжалованы губернскому присутствию в течении 30 дней со дня их объявления.

Ст. 101. Уездному предводителю дворянства представляется, когда он признает нужным, ревизовать делопроизводство земских начальников уезда, а также находящихся в пределах последнего волостных и сельских управлений и, в подлежащих случаях, заключения свои по таким ревизиям представлять на усмотрение губернского присутствия.

Ст. 102. Губернатору предоставляется ревизовать делопроизводство съездов на общем основании.

Ст. 103. Уездный съезд представляет ежегодно губернскому присутствию общий отчет о деятельности своем и всех земских начальников уезда.

#### VI. О губернских присутствиях.

Ст. 104. В каждой губернии полагается губернское присутствие.

Ст. 105. Губернское присутствие состоит, под председательством губернатора, из губернского предводителя дворянства, вице-губернатора, прокурора находящегося в губернском городе окружного суда или его товарища... и двух неперменных членов.

Ст. 108. При губернском присутствии состоят: секретарь, назначенный губернатором и канцелярия.

Ст. 112. По делам административным губернское присутствие исполняет все обязанности, лежащие по действующим узаконениям на губернском по крестьянским делам присутствии, с нижеследующими изменениями и дополнениями (ст. 113–122).

Ст. 113. В губернском присутствии сосредоточен надзор за успешным исполнением земскими начальниками губернии и уездными съездами возложенных на них обязанностей, а также право назначения ревизий делопроизводства означенных должностных лиц и учреждений.

Ст. 114. На губернское присутствие возлагается:

- 1) рассмотрение и утверждение, по представлениям земских начальников губернии, мирских приговоров об удалении порочных членов из крестьянских обществ, о непринятии ими в свою среду лиц,

опороченных по суду, о разрешении продажи недвижимого и движимого имущества, принадлежащего малолетним крестьянам, и по делам об отказах от надела, следующего малолетним сиротам, и

2) разрешение жалоб, приносимых на означенные приговоры.

Ст. 120. Губернское присутствие разрешает жалобы:

1) на неокончательные постановления земских начальников о поземельном устройстве сельских обывателей, а равно о разрешении, в случаях перестройки поселений, возведения крестьянских строений на смежной с крестьянской усадебной оседлостью выгонной земле, общей с помещиком;

2) на все неокончательные постановления уездных съездов.

Ст. 121. Ведению губернского присутствия подлежат дела о служебной ответственности земских начальников.

Ст. 123. По судебным делам губернскому присутствию принадлежит разрешение протестов и просьб об отмене окончательных приговоров и решений уездного съезда.

Ст. 126. Постановления губернского присутствия по делам административным, за исключением относящихся до поземельного устройства сельских обывателей, почитаются окончательными и подлежат немедленному исполнению. Жалобы на неокончательные постановления губернского присутствия приносятся Правительствующему Сенату в 30-дневный срок со дня объявления сих постановлений.

Ст. 127. Губернскому присутствию предоставляется входить в Правительствующий сенат с представлениями об отмене окончательных постановлений земских начальников и уездных съездов по делам административным:

1) когда сими должностными лицами или учреждениями принято к рассмотрению дело, не подлежащее их ведомству;

2) когда постановление состоялось с превышением власти или с явным нарушением закона.

Ст. 128. Если, во внимание к особо важным обстоятельствам, губернатор затрудняется допустить исполнение постановления губернского присутствия по административному делу, то, остановив, под собственную ответственность, приведение означенного постановления в исполнение, представляет дело, по которому оно состоялось, на разрешение МВД.

VII. Ответственность земских начальников, председателей уездных съездов и неперемных членов губернских присутствий.

Ст. 135. Донесения и сообщения о преступлениях должности земских начальников, а также просьбы о вознаграждении за вред и убытки, причиненные сими преступлениями, обращаются в губернское присутствие.

Ст. 136. Земские начальники в порядке дисциплинарной ответственности могут быть подвергаемы следующим взысканиям:

- 1) замечаниям и выговорам без внесения в послужной список, когда взыскания сии определены уложением о наказаниях, а равно за проступки по службе, за которые положен в законе вычет из жалованья или из времени службы;
- 2) временное устранение от должности в случаях, указанных в ст. 114 сего положения;
- 3) увольнению от должности в случаях, перечисленных в ст. 139 сего положения.

Ст. 137. Дисциплинарное производство относительно земских начальников возбуждается предложениями губернатора или постановлениями губернского присутствия.

Ст. 139. Губернское присутствие входит через губернатора к МВД с представлениями об увольнении земских начальников от должности в следующих случаях:

- 1) если земский начальник, несмотря на взыскания, коим подвергался по постановлениям присутствия за упущение по службе, обнаруживает явное нерадение или неспособность к успешному исполнению возложенных на него законом служебных обязанностей;

- 2) если земский начальник дозволит себе, вне службы, такие противные нравственности или предосудительные поступки, которые... лишают совершившего их земского начальника, необходимых для сего звания, доверия и уважения;
- 3) если земский начальник за преступление или проступок, не относящийся к службе, будет в уголовном порядке, подвергнут какому-либо взысканию или наказанию;
- 4) если земский начальник будет объявлен несостоятельным должником или подвергается личному задержанию за долги.

Ст. 140. Представления губернского присутствия по увольнению земских начальников от должности рассматриваются в совете МВД, вместе с объяснениями лиц, которых представления сии касаются, и затем либо утверждаются министром, либо оставляются, по его распоряжению, без последствий.

\* Сост. по Горемыкин И.П. Свод узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам: в 2 т. – СПб., 1898. – Т. 1. – Ч. 1.

Программа

испытаний для кандидатов на должность земского начальника\*

1. Отношение земского начальника к крестьянскому общественному управлению: а) должность лица сельского общественного управления; б) сельский общественный сход; в) должностные лица волостного управления. Волостной старшина. Волостное правление. Волостной писарь; г) волостной сход; д) волостной суд.
2. Отношение земского начальника к взысканию с крестьян казенных, земских и мирских повинностей: а) взыскание окладных сборов; б) взыскание мирских денежных повинностей.
3. Отношение земских начальников к обеспечению продовольственных потребностей сельских обывателей.
4. Обязанности земских начальников в отношении распоряжений крестьянами своей наделной землей: а) о правах крестьянских обществ и отдельных крестьян на наделные земли; б) о залоге наделных земель в Крестьянский банк; в) особые правила о порядке пользования и распоряжения наделными землями в губерниях малороссийских, юго-западных и северо-западных.
5. Обязанности земского начальника по отношению к землям, приобретенным крестьянами частным порядком помимо надела: а) о правах крестьянских обществ на земли, приобретенные за наделом без содействия Крестьянского банка; б) о способах и порядке увеличения крестьянского землевладения при содействии Крестьянского поземельного банка.
6. Отношение земского начальника к переселению крестьян.
7. Отношение земского начальника к предоставлению крестьянам в продажу и в аренду казенных земель.



8. Отношение земского начальника к мерам, имеющим целью улучшение крестьянского землепользования (раздел сельских обществ на два и большее самостоятельных сельских обществ, порядок перехода в селениях с общинным и подворным землепользованием к отрубному владению; правила о разверстании чересполосности).
9. Общий порядок производства земским начальником административных дел.
10. Отношение земского начальника к волостным судам участка.
11. Обязанности земского начальника по судебной части: а) устройство судебной части в местностях, где введено Положение о земских начальниках; б) гражданское судопроизводство; в) уголовное судопроизводство; г) судопроизводство охранительное; д) исполнение земским начальником требований судебно-административных и мировых учреждений о допросе свидетелей.
12. Обязанности земского начальника полицейского характера.
13. Попечительные и опекунские обязанности земского начальника.
14. Отношение земского начальника к различным губернским и уездным должностным лицам.
15. О порядке канцелярского делопроизводства земского начальника.
16. Общие понятия о производстве и круге действий губернских, уездных и участковых властей разных ведомств (общее управление губернское, учреждения судебные, общественные учреждения).
17. Общие положения о нашем государственном устройстве.

\* Сост. по ГАТО. – Ф. 53. – Оп. 3. – Т. 9. – Д. 19077. – Л. 8–14.