

УДК 93/94

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПО ОТНОШЕНИЮ К СЕЛЬСКИМ И ВОЛОСТНЫМ СХОДАМ В РУССКОЙ ДЕРЕВНЕ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВВ. (на материалах Воронежской губернии)

БАШКИРЕВА Наталья Валерьевна,кандидат исторических наук, доцент кафедры истории России,
Воронежский государственный педагогический университет

АННОТАЦИЯ. В статье проанализирована эволюция полномочий местных административных органов по отношению к сельским и волостным сходам во второй половине XIX века. Сделан вывод об усилении государственной опеки над органами крестьянского самоуправления на рубеже XIX–XX вв.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: сельский сход, волостной сход, крестьянство, мировой посредник, земский участковый начальник.

BASHKIREVA N.V.,Cand.Hist. Sci., Docent of the Department of Russian History,
Voronezh State Pedagogical University

THE EVOLUTION OF THE LOCAL ADMINISTRATION POWERS IN RELATION TO RURAL AND VOLOST GATHERINGS IN THE RUSSIAN VILLAGE OF THE LATTER HALF OF XIX – EARLY XX CENTURIES (ON THE MATERIALS OF VORONEZH PROVINCE)

ABSTRACT. The article analyzes the evolution of the local administration powers in relation to rural and volost gatherings in the latter half of the nineteenth century. The conclusion about the increasing state regulation of peasant self-government bodies by the turn of XIX–XX centuries is made.

KEY WORDS: rural gathering, volost gathering, peasantry, conciliator, divisional chiefs.

Современное эффективное функционирование демократической политической системы невозможно без достаточно высокой степени независимости органов местного самоуправления, их самостоятельности, отсутствия административной «опеки» со стороны государственной власти. Инициатива «снизу» способствует формированию правовой культуры и развитию гражданского общества в России XXI века. Вместе с тем выстраивание взаимоотношений между органами власти и самоуправления сегодня должно осуществляться с учетом имеющегося опыта. В данной связи анализ эволюции полномочий местной администрации по отношению к органам крестьянского самоуправления в Российской империи пореформенного периода представляется актуальным.

Дореволюционная публицистика и советская историография крайне негативно оценивали политику царского правительства по усилению административного надзора за органами крестьянского самоуправления в пореформенный период. Особенно жесткой критике подвергался институт земских участковых начальников, созданный при Александре III в качестве административно-судебного органа в русской деревне конца XIX века [1; 2; 3; 4; 5; 6]. Современные исследования, избавленные от идеологической предвзятости и политической тенденциоз-

ности, более взвешенно и объективно оценивают деятельность и взаимодействие органов местной власти и самоуправления в Российской империи, объясняя усиливавшуюся в пореформенное время опеку над крестьянством не столько желанием вернуть помещикам былую власть, сколько стремлением упорядочить систему местного управления [7; 8; 9; 10; 11; 12].

В статье проанализирована законодательная база деятельности мировых посредников, уездных по крестьянским делам присутствий и земских участковых начальников, а также неопубликованные документы, содержащиеся в фондах РГИА и ГАВО, раскрывающие специфику взаимоотношений органов власти и самоуправления в Воронежской губернии.

В результате отмены крепостного права крестьяне получили возможность формирования органов самоуправления – сельских и волостных сходов. В соответствии с 51 статьей Общего Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 19 февраля 1861 г. [13], ведению сельского схода подлежали:

- 1) выборы сельских должностных лиц и назначение выборных на волостной сход;
- 2) приговоры об удалении из общества вредных и порочных членов его; временное устранение крестьян от участия в сходах не более как на три года;

3) увольнение из общества его членов и прием новых;

4) назначение опекунов и попечителей, проверка их действий;

5) разрешение семейных разделов;

6) дела, относящиеся к общинному пользованию мирской землей, например: передел земель, накладка и скидка тяголом, окончательный раздел общинных земель на постоянные участки и т.п.;

7) при участковом или подворном (наследственным) пользовании землей – распоряжение участками мирской земли, по какому-либо случаю остающимися праздными или не состоящими в подворном пользовании;

8) совещания и ходатайства об общественных нуждах, благоустройстве, призрении и обучении грамоте;

9) принесение куда следует жалоб и просьб по делам общества через особых выборных;

10) назначение сборов на мирские расходы;

11) раскладка всех лежащих на крестьянах казенных податей, земских и мирских денежных сборов, равно как земских и мирских натуральных повинностей, и порядок ведения счетов по означенным податям и сборам;

12) учет должностных лиц, сельским обществом избранных, и назначение им жалованья или иного за службу вознаграждения;

13) дела по отбыванию рекрутской повинности в той степени, в какой они касаются сельского общества;

14) раскладка оброка и издельной повинности по тяглам, по душам или иным принятым способом там, где повинности в пользу помещика отбываются за круговую порукою целого общества;

15) принятие мер к предупреждению и вызванию недоимок;

16) назначение ссуд из запасных сельских магазинов и всякого рода вспомоществований;

17) дача доверенностей на хождение по делам общественным;

18) все те случаи, когда по общему закону или по правилам Положений о крестьянах требуется согласие или разрешение сельского общества.

В соответствии со статьей 78 ведению волостного схода подлежали:

1) выборы волостных должностных лиц и судей волостного суда;

2) постановление о всех вообще предметах, относящихся к хозяйственным и общественным делам целой волости;

3) меры общественного призрения, учреждение волостных училищ, распоряжения по волостным запасным магазинам, где они есть;

4) принесение куда следует жалоб и просьб по делам волости через особых выборных;

5) назначение и раскладка мирских сборов и повинностей, относящихся к целой волости;

6) проверка действий и учет должностных лиц, волостью избираемых;

7) проверка рекрутских списков и раскладка рекрутской повинности;

8) дача доверенностей на хождение по делам волости.

Для приведения в действие Положений 19 февраля была учреждена должность мирового посредника, имевшего некоторые, крайне ограниченные, административные полномочия в отношении органов и должностных лиц крестьянского самоуправления. Так, мировой посредник имел право созыва

сельского схода (ст. 50 Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости), а также утверждения сроков созыва волостного схода (ст. 76). В соответствии со статьями 23 и 25 Положения о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях мировой посредник принимал жалобы на приговоры волостных сходов, однако не разрешал их собственной властью, а передавал со своими заключениями на рассмотрение мирового съезда [14]. На рассмотрение губернского по крестьянским делам присутствия через мирового посредника передавались приговоры об удалении крестьян из общества (ст. 54, 157 Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости). Лишь приговоры сельских обществ относительно отдачи недоимщика в посторонние заработки в другие губернии утверждались мировым посредником (ст. 188). У него же могли искать защиты родственники малолетних сирот, усмотревшие в мирском приговоре какой-либо ущерб для последних (ст. 21).

После ликвидации должности мировых посредников в соответствии с Положением об изменениях в устройстве местных учреждений по крестьянским делам от 27 июня 1874 г. означенные полномочия по отношению к сельским и волостным сходам перешли к уездным по крестьянским делам присутствиям [15].

Таким образом, каких-либо прав надзора и контроля за сходами ни мировые посредники, ни неприменные члены присутствий не имели. Учреждение должности земского участкового начальника в соответствии с Положением 12 июля 1889 года [16] изменило ситуацию в корне, поскольку органы крестьянского самоуправления были фактически поставлены под контроль нового административного чиновника. В частности, в соответствии со ст. 25 Положения земский начальник был правомочен дополнять представляемые ему заблаговременно волостным старшиной списки дел, назначенных к рассмотрению на волостном сходе. Такие распоряжения считались окончательными и подлежали немедленному исполнению (ст. 64 Положения).

Земский начальник имел право рассматривать все постановленные сходами приговоры (ст. 30 Положения). Причем, в соответствии с разъяснением МВД, право это он должен был осуществлять «путем возможно более частых разъездов» по участку, «не обременяя должностных лиц крестьянского общественного управления требованием представлять копии всех постановленных крестьянскими сходами приговоров» [17].

Приговоры, относящиеся до установления или изменения: порядка взимания и хранения казенных, земских и мирских сборов с крестьян; порядка учета волостных правлений и должностных лиц волостных и сельских общественных управлений в означенных суммах; а также о соединении мелких сельских обществ с другими обществами, земский начальник со своим заключением обязан был представить на утверждение уездного съезда (ст. 32). А приговоры о разрешении продажи принадлежащих малолетним крестьянам недвижимых и движимых имуществ, а также об удалении порочных членов из крестьянских обществ и непринятии последними в свою среду лиц, опороченных по суду, предоставлялись земским начальником на рассмотрение в губернское присутствие (ст. 33, 34). Причем в случае удаления крестьян из общества, в соответствии с 35 статьей Положения, земский начальник отдавал распоряжение о заключении их под стражу в город-

ской тюрьме. Такие распоряжения считались окончательными и подлежали немедленному исполнению (ст. 64).

Удаление порочных членов, являясь важным шагом в жизнедеятельности крестьянской общины, находилось под пристальным вниманием земского начальника. Подобный приговор надо было не только проверить с формальной стороны, но и по возможности выяснить действительные обстоятельства, толкнувшие общество на эту крайнюю меру. В ноябре 1905 года Репинское сельское общество 3 земского участка Землянского уезда Воронежской губернии вынесло приговор об удалении из своей среды крестьян Гребневых за дурное поведение. Однако вскоре на имя земского начальника С.И. Чарнецкого поступило прошение названных крестьян, в котором утверждалось, будто приговор составлен по просьбе крестьянина Князева, наведшего на них клевету и напоившего сход. По всей вероятности, не без содействия земского начальника 30 июля 1906 года общество постановило отменить приговор об удалении [18].

Собственной властью, окончательно и беспалляционно, земский начальник разрешал жалобы на приговоры сельских сходов, касавшиеся: постановлений о семейных разделах; распоряжений мира об опеке над малолетними; производства общественных выборов (в частности земский начальник разрешал своими постановлениями жалобы неправильно избранных в должности крестьян, имевших право отказаться от общественной службы (ст. 26)) [17].

В случае же, если земский начальник удостоверился, что приговор «постановлен несогласно с законами либо клонится к явному ущербу сельского общества, либо нарушает законные права отдельных его членов», остановив его исполнение, он представлял его вместе со своим заключением на рассмотрение уездного съезда (ст. 31).

Этим правом земские начальники пользовались довольно широко. К тому же не менее обширно они его трактовали. Будучи представителями правительственной власти на местах, уполномоченные поддерживать порядок в деревне, они нередко мотивировали свои решения попытками оградить сельское общество от негативного влияния разлагающих дисциплину однообщественников. Так, в постановлении земского начальника 4 участка Коротоякского уезда Воронежской губернии П.М. Миловского от 8 марта 1895 года на приговор Ольень-Колодезьского сельского схода, представленный им к отмене в уездный съезд, указывалось на вредное влияние при составлении приговора крестьянина Мироненко. Земский начальник, рассмотрев приговор: 1) об обвинении бывших олень-колодезьских старост в растрате общественных денег при организации помина Александра III; 2) об открытии в с. Ольень-Колодезь библиотеки имени императора Александра III; 3) об открытии народных чтений в помещении училища или в здании волостного правления; 4) о взыскании 13 рублей 44 копеек с крестьянина Фомина за лечение в Новороссийской больнице; 5) о найме почтосодержателя; 6) о найме сельского писаря; 7) о семейном разделе крестьянина Баранова, – нашел, что «соединение столь разнородных постановлений схода в форме единого общественного приговора есть уже вольность, введенная учетчиком Мироненко и требует исправления через написание по каждому предмету отдельного приговора и затем из всех сих постановлений

могут остаться в силе только три: 1) о найме почтосодержателя, 2) сельского писаря, 3) ходатайство об открытии народных чтений. Прочие подлежат отмене» [19]. Указывалось, в частности, что приговор сельского схода о привлечении к ответственности волостного старшины не имеет смысла, так как, во-первых, это находится в компетенции волостного схода, а во-вторых, старшина, якобы уличенный Мироненко в растрате общественных сумм при организации панихиды по Александру III, действовал с санкции самого сельского схода.

Подобной мотивации было достаточно не только для отмены Коротоякским уездным съездом данного приговора, но и для ходатайства перед губернатором о принятии мер против крестьянина Мироненко [19].

Данный факт представляет собой яркое свидетельство не только рассмотрения приговора с формальной стороны, но и несомненного вмешательства администратора в жизнедеятельность общества. Именно подобные действия приводили ряд современников к мысли о том, что предоставленное земским начальникам право проверки приговоров сводило на нет функционирование крестьянского самоуправления. В частности, многие местные комитеты, занимающиеся нуждами сельскохозяйственной промышленности и созданные в 1902 году для выяснения причин упадка деревни, констатировали, что ни один сколько-нибудь важный приговор не получал силы, пока не был рассмотрен земским начальником [20; 21].

Однако сами крестьяне не всегда рассматривали такое вмешательство земского начальника как ущемление их права самоуправления. Напротив, они видели в чиновнике контролирующую инстанцию, способную уличить подлог или чьи-либо корыстные цели. Архивные материалы содержат жалобы крестьян на бездействия земских начальников в плане проверки приговоров, нередко нарушающих интересы общества. Так, в 1898 году крестьяне с. Боева Воронежского уезда жаловались в губернское присутствие, а затем в земский отдел МВД на земского начальника 2 участка М.П. Паренного, не проверившего на месте приговор о сдаче виноторговли в двух лавках на 1898 год крестьянину Ильину за 1000 рублей. Крестьяне находили приговор подложным, поскольку ранее лавки сдавались за 1300 рублей [22].

Постановлением Воронежского губернского присутствия от 26 июля 1895 года по жалобе крестьян сл. Россоши была назначена проверка приговора земским начальником 7 участка Острогжского уезда Воронежской губернии. Уполномоченные от крестьян находили приговор о передаче дома с усадьбой помещалось училище, земельным владельцам Плотичным подложным, поскольку в нем фигурировали уже умершие, лишенные прав, не проживающие в слободе крестьяне, а некоторые фамилии встречались дважды [22].

За 4 года (1908–1911 гг.) в производстве у 67 земских участков начальников Воронежской губернии по жалобам на приговоры сельских и волостных сходов находилось 3984 дела, увеличившись с 834 до 1350 в год [23]. При достаточно приблизительном расчете земский начальник разрешал в год порядка 15 подобных жалоб. Цифра сама по себе невелика, однако отражает тот факт, что крестьянское население, не имея возможности самостоятельно противостоять действиям мироедов или прворных волостных и сельских должностных

лиц, стремившихся реализовать собственные цели за счет крестьянского населения (в том числе склоняя сход к составлению выгодных им приговоров «за водку» или путем обмана), видело своего единственного защитника в лице земского участкового начальника.

Впрочем, под давлением общественности и революции, царское правительство сузило право земских начальников по представлению приговоров сходо к отмене. В частности, в соответствии с указом 5 октября 1906 года чиновник мог ходатайствовать об отмене приговора лишь в двух случаях: если он противоречит закону или обжалован заинтересованными лицами [24].

За период с 1908 по 1911 год земские начальники Воронежской губернии представили к отмене в уездные съезды 2203 приговора сельских и волостных сходо [25], то есть в среднем в год отменялось порядка 550 приговоров в целом по губернии. Если предположить, что один земский начальник в среднем представлял к отмене всего 8 приговоров в год¹, то окажется, что вмешательство земских участковых начальников в решения сходо было минимальным, заключааясь в обеспечении их законности, и уж тем более не уничтожало «всякую тень самостоятельности органов крестьянского самоуправления» [26]. И если в первые годы существования, согласно воспоминаниям самих «земских», ни один приговор на сходе не мог быть написан, «если того не пожелает земский начальник» [27], то с увеличением административных полномочий чиновников в начале XX века вряд ли возможно было проконтролировать деятельность каждого схода в участке. Впрочем, статистические данные об отмене приговоров также подтверждают эту мысль. Не ходатайствовали же земские начальники об отмене приговоров, написанных с их собственного одобрения!

Подводя итог, следует констатировать, что на протяжении трех десятилетий после отмены крепостного права царское правительство, следуя патриархально-попечительскому взгляду на крестьянство, усиливало административную опеку над ним. Особенно отчетливо этот курс проявился в период «консервативной стабилизации» Александра III и воплотился в создании института земских участковых начальников, имевшего обширные полномочия по отношению как к подведомственному населению, так и к должностным лицам и органам крестьянского самоуправления.

Однако несмотря на освещаемые в прессе рубежа XIX–XX веков случаи безнаказанного превышения власти, чиновники на местах не стали «новыми помещиками», исполняя административные функции с целью упорядочения жизнедеятельности крестьян и внедрения законности в деревенскую жизнь.

¹ Расчеты очень условны, так как нашей целью является вычисление среднего показателя. В реальной практике число подобных представлений сильно варьировалось. Например, в 1908 году в Землянском уезде, разделенном на 6 участков, был представлен к отмене всего один приговор, тогда как в равном по площади Павловском уезде, состоящем из 5 участков, – 88.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Риттих, А.А. Крестьянский правопорядок [Текст] / А. Риттих. – СПб. : Тип. В.Ф. Киршбаума, 1904. – 447 с.
2. Кожухар, К.Я. Земские начальники [Текст] / К.Я. Кожухар // Вестник права. – 1905. – № 5, 8, 9.
3. Леонтьев, А.А. Законодательство о крестьянах после реформы [Текст] / А.А. Леонтьев // Великая реформа. Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем. – М. : Издание т-ва И.Д. Сытина, 1911. – Т. 6. – С. 158–174.
4. Ерошкин, Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России [Текст] / Н.П. Ерошкин. – М. : Учпедгиз, 1960. – 396 с.
5. Анфимов, А.М. Экономическое положение и классовая борьба крестьян европейской России : 1881–1904 гг. [Текст] / А.М. Анфимов; под. ред. К.И. Шабуни. – М. : Наука, 1984. – 232 с.
6. Зырянов, П.Н. Крестьянская община Европейской России, 1907–1914 гг. [Текст] / П.Н. Зырянов. – М. : Наука, 1992. – 256 с.
7. Сметанникова, Н.К. Деятельность и взаимодействие органов местного управления и самоуправления Южного Урала : во второй половине XIX – начале XX вв. : автореферат дисс. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Н.К. Сметанникова. – М., 2002. – 25 с.
8. Богатырева, О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917) [Текст] / О.Н. Богатырева. – Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2004. – 453 с.
9. Бузанова, Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии : 1889–1917 гг. : дисс. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Н.А. Бузанова. – Тамбов, 2005. – 212 с.
10. Гурьянов, М.М. Институт земских начальников в конце XIX – начале XX вв. и его региональные особенности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М.М. Гурьянов. – Киров, 2007. – 202 с.
11. 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 : дисс. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / А.В. Звонцова. – Тула, 2006. – 236 с.
12. Мироненко, К.А. Земские начальники Центрального Черноземья в социально-политической повседневности конца XIX – начала XX вв. : дисс. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / К.А. Мироненко. – Курск, 2012. – 188 с.
13. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). Собрание 2-е. – 1861. – Т. 36. – № 36657.
14. ПСЗ РИ. Собрание 2-е. – 1861. – Т. 36. – № 36660.
15. ПСЗ РИ. Собрание 2-е. – 1874. – Т. 49. – № 55678.
16. ПСЗ РИ. Собрание 3-е. – 1889. – Т. 9. – 6196.
17. Горемыкин, И.Л. Свод узаконений и распоряжений правительства «Об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам, с воспоследовавшими по ним разъяснениями, содержащимися в решениях Прав. Сената и в постановлениях и распоряжениях высших правительственных учреждений» : в 2 т. [Текст] / И.Л. Горемыкин. – СПб. : Тип. Д.В. Чичинадзе, 1898. – Т. 1. – Ч. 1. – С. 714.
18. Государственный архив Воронежской области (ГАВО). Ф. И-6. Оп. 1. Д. 1139. Л. 21, 27–28.
19. ГАВО. Ф. И-6. Оп. 1. Д. 161. Л. 41-об. Л. 21–23.
20. Билимович, А.Д. Крестьянский правопорядок по трудам местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности : докл., прочит. в собр. Киев. юрид. о-ва 6 нояб. 1904 г. [Текст] / А.Д. Билимович. – Киев : Тип. Имп. Ун-та св. Владимира, 1904. – С. 25.
21. Розенберг, В. Земские начальники [Текст] / В. Розенберг // Нужды деревни по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. – СПб. : Н.Н. Львов и А.А. Стахович, 1904. – Т. 1.
22. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1291. Оп. 29. 1897 г. Д. 14. Л. 250-об. – Л. 32.
23. РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1910 г. Д. 157. Л. 16 об., 35 об., 55, 77 об., 89 об.
24. Сборник действующих постановлений, изданных в порядке статьи 87 Основных государственных законов. – СПб. : Государственная типография, 1913. – С. 17.
25. РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1910 г. Д. 157. Л. 17, 36, 55, 90, 101.
26. Леонтьев, А.А. Крестьянское право. Систематическое изложение особенностей законодательства о крестьянах / А.А. Леонтьев. – СПб. : Законоведение, 1909. – С. 148.
27. Новиков, А.И. Записки земского начальника Александра Новикова [Текст] / А.И. Новиков. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. – С. 36.