

УДК 930.1

# УЕЗДНЫЙ СЪЕЗД В СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1889–1917)

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

**АННОТАЦИЯ.** В статье анализируется функционирование уездного съезда как звена в системе органов местной власти в Российской империи на рубеже XIX–XX вв. Рассматривается как административная, так и судебная деятельность съезда. Сделан вывод о степени эффективности и результативности этой инстанции.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** уездный съезд, земский участковый начальник, Воронежская губерния, органы местной власти.

## DISTRICT CONGRESS IN THE STRUCTURE OF LOCAL AUTHORITIES IN THE RUSSIAN EMPIRE (1889-1917)

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

**ABSTRACT.** The article analyzes the functioning of the district congress in the system of local authorities in the Russian Empire at the turn of XIX–XX centuries. Both administrative and judicial activities of the congress are scrutinized. The degree of effectiveness and efficiency of the authority is concluded.

**KEY WORDS:** district congress, precinct chief, Voronezh province, local authority.

**П**родуктивное и оперативное функционирование системы органов местного управления является важным условием эффективности государственной власти в современном демократическом государстве. Проводимое в начале XXI в. реформирование российской политической системы, безусловно, должно осуществляться с учетом имеющегося опыта деятельности управленческих структур на местах. В данной связи представляется актуальным обращение к анализу функционирования в Российской империи на рубеже XIX–XX вв. административно-судебной инстанции – уездного съезда.

Изучение деятельности уездных съездов в структуре органов местной власти Российской империи не стало темой специального исследования. В исторической литературе уездные съезды характеризуются преимущественно в рамках анализа функционирования института земских участковых начальников. При этом оценка их деятельности, так же как в целом всей системы административно-судебных органов, созданных в царствование Александра III, носит преимущественно отрицательный характер. Это свойственно как дореволюционной [1], так и советской [2] историографии. Более подробный анализ и взвешенная оценка деятельности уездных съездов содержатся в современных диссертационных исследованиях [3].

В соответствии с Положением от 12 июля 1889 г. в Российской империи устанавливалась трехступенчатая система органов местного управления: земский участковый начальник – уездный съезд – губернское присутствие. При этом каждое из звеньев являлось административно-судебным установлением, исполняя не только функции управления, но и олицетворяя «близкую к народу»

судебную власть. Однако подчинялись эти органы Министерству внутренних дел, и в уездном съезде, и в губернском присутствии доминировали представители администрации.

Уездный съезд (один на уезд) включал 2 присутствия: административное и судебное. Административное присутствие состояло из земских участковых начальников уезда, председателя уездной земской управы и уездного исправника (при необходимости в заседании также принимал участие податной инспектор) под председательством уездного предводителя дворянства (в решении каждого административного дела должны были принимать участие не менее 3-х членов съезда, включая председателя). На административное присутствие были возложены обязанности съезда мировых посредников по заведыванию поземельным устройством и управлением сельских обывателей, а также полномочия по разрешению жалоб на неокончательные постановления земских начальников; рассмотрению приговоров сельских и волостных сходов, исполнение которых приостановлено земским начальником; утверждению приговоров, устанавливавших или изменявших порядок взимания и хранения казенных, мирских, земских сборов с крестьян; порядок учета волостных правлений и волостных и сельских должностных лиц в этих суммах; утверждению приговоров о соединении мелких сельских обществ с другими обществами; по отмене приговоров сельских сходов о расходах мирских капиталов; рассмотрению представлений земских начальников об увольнении должностных лиц крестьянского общественного управления от службы и предании их суду с дальнейшей передачей дела в губернское присутствие; составлению инструкций для органов и должностных лиц крестьянского самоуправления. От съезда зависело разрешение продажи движимого имущества крестьян в счет недоимок. Основную массу постановлений уездного съезда можно было

обжаловать в губернском присутствии в тридцатидневный срок.

Разрешение дел по постановлениям земских начальников в административном присутствии съезда нередко носило формальный характер и представляло, по сути, беспрекословное утверждение съездом их представлений. По утверждению земского начальника Тамбовской губернии А.И. Новикова, «желая быть полновластным у себя, очевидно, каждый исполнит желание соседа, даже если съезд недружный» [4, с. 36]. Учитывая при этом, что многие земские начальники в центральных губерниях с сильными дворянскими корпорациями принадлежали к одному «кругу», а порой приходились друг другу родственниками, сложно представить иную ситуацию.

С увеличением полномочий административно-судебных органов формализм в работе административного присутствия съезда лишь возрастал. Особенно это проявилось в период форсированных аграрных преобразований начала XX в. Законодательство предусматривало обязанность земских начальников укреплять землю за крестьянами, не получившими согласия схода на выход из общины. Как отмечал земский участковый начальник Вологодской губернии Владимир Поливанов, «о деятельности земских начальников губернские власти и министерство судили по количеству дел об укреплении наделной земли в личную собственность, и тот, кто желал выдвинуться, обращал все свое внимание на дела по выходу из общины» [5, №7-8, с. 59]. Уездному съезду предписывалось утверждать укрепительные постановления. Поливанов следующим образом описывал подобное административное заседание съезда (в нем принимало участие 4 человека, каждый из которых имел по 50 дел о землеустройстве): «Председатель, пододвинув к себе всю пачку, 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 поскрипывание перьев» [5, №3-4, с. 120]. Впрочем, по утверждению чиновника, такая практика прекратилась с приходом нового председателя, а уездный съезд начал возвращать административные дела земским начальникам для вторичного рассмотрения.

Реальное состояние дел в уездных съездах выявляли ревизии. Внутренняя ревизия крестьянских учреждений Воронежской губернии, осуществленная в 1908 г. непременно членами губернского присутствия С.Е. Стоговым и В.Я. Бажановым, в качестве основного недостатка в деятельности административных присутствий Валуйского и Воронежского уездных съездов выявила лишь отсутствие контроля за исполнением собственных постановлений [6, л. 73, 118]. Большой степенью объективности отличались министерские ревизии. Надворный советник И.И. Свержбинский осуществил ревизию Воронежской губернии в 1910 г., в том числе проверил делопроизводство 6 уездных съездов. Плохое состояние административной части было выявлено в Коротожском съезде, где дела разрешались не в спорном порядке и с крупными ошибками [7, л. 40 об.]. В частности было отмечено, что административные дела к слушанию не подготавливаются, протоколов заседаний не ведется, и съезд ограничивается краткими, немотивированными резолюциями. Ставилась под сомнение контролирующая деятельность съезда [7, л. 35]. Не идеальным было состояние и в других уездах. Так, в Богучарском съезде было отмечено беспорядочное

ведение продовольственных денежных книг, а также неподготовленность при разборе дел и слабая мотивировка постановлений [7, л. 10 об.]. При решении административных дел Новохоперский съезд преимущественно утверждал постановления земских начальников, зачастую принятых неверно. Такие дела, доходившие до губернского присутствия, в большинстве отменялись [7, л. 18]. В землеустроительных делах повторял ошибки земских начальников Бобровский уездный съезд. Хотя в целом административные дела в нем разрешались быстро и без существенных замечаний [7, л. 26 об.]. Во всех 6 уездных съездах губернии было отмечено неудовлетворительное состояние надзора за общественными и частными хлебозапасными магазинами [7, л. 44 об.].

Судебное присутствие уездного съезда состояло из земских начальников (заседавших по очереди), почетных мировых судей (заседавших по очереди), городских судей, товарища прокурора и уездного члена окружного суда; председательствовал уездный предводитель дворянства. На судебное присутствие возлагалось рассмотрение жалоб на решения волостных судов, а также апелляций по гражданским и уголовным делам, постановления по которым были вынесены земскими начальниками и городскими судьями. Подготовительную работу в судебном присутствии, а также исполнение его решений осуществлял уездный член окружного суда, обремененный помимо участия в заседаниях съезда, собственными судебными обязанностями. Последнее обстоятельство в совокупности с большим числом поступавших на производство в съезд дел, предопределяло судебную волокиту, а нередко и неспособность съезда эффективно исполнять судебные полномочия. В 1908 г. на производстве в 12 уездных съездах Воронежской губернии находилось 32832 судебных дела (5015 уголовных и 27817 гражданских), из которых, по состоянию на конец года, судебные присутствия разобрали менее половины (48,9%). Причем из оставшихся 16791 дела (2023 уголовных и 14768 гражданских) более четверти составили дела предыдущих лет. В следующем году неразрешенными в уездных съездах губернии остались уже более половины (53%) всех судебных дел, а в 1910 г. их количество еще возросло (55,7%). При этом каждый год в числе неразобранных более трети составляли дела, находившиеся в производстве уже несколько лет [8]. Наиболее сложная ситуация сложилась в трех уездных съездах Воронежской губернии: Бобровском, Богучарском и Воронежском, где в течение пяти лет (1906–1910 гг.) наблюдалась устойчивая тенденция к накоплению неразобранных судебных дел. Так, в Бобровском уездном съезде процент неразрешенных дел с 36,5% в 1906 г. увеличился до 61,6% в 1910 г. Такая же ситуация наблюдалась в Воронежском уездном съезде, где 40,2% судебных дел (1748 из 2574 дел) из находившихся в производстве съезда в 1906 г. перешли на следующий год; в 1910 г. число неразобранных дел составило уже более половины (57,9%). Еще более значительными темпами шло накопление судебных дел в Богучарском уезде: если в 1906 г. не было рассмотрено чуть менее половины (49,5%) бывших на производстве дел, то в 1910 г. — уже 78,5% [9].

Министерские ревизии неоднократно обращали внимание на накопление судебных дел в уездных съездах Воронежской губернии [7, л. 40 об.], в частности в 1910 г. было указано на наличие «залежей» в 5 из 6 обревизованных съездов. Так, анализ делопроизводства Богучарского и Новохоперского

съездов показал, что судебные дела «лежат без движения» годами, и их рассмотрение осуществляется ориентировочно через 2 года после поступления. Также было обнаружено отсутствие порядка в назначении дел к слушанию, начинавшемуся в основном по просьбам сторон [7, л. 11, 18 об.–19]. Отмечалась склонность к значительному накоплению неразрешенных судебных дел еще в трех съездах (Бобровском, Воронежском и Бирюченском) [7, л. 27 об., 38]. Порядок как в гражданском, так и в уголовном судопроизводстве (в том числе в разрешении дел по существу) был констатирован ревизией лишь в Коротоякском уездном съезде [7, л. 36].

С целью разрешения сложившейся ситуации Воронежское губернское присутствие в декабре 1910 г. предписало увеличить число судебных заседаний уездных съездов, а также количество дел, назначаемых к рассмотрению. При этом было констатировано, что некоторые уездные съезды смогут справиться с образовавшейся залежью самостоятельно, тогда как Бобровский, Богучарский и Воронежский съезды следовало «усилить». С этой целью губернское присутствие ходатайствовало перед МВД о командировании в указанные съезды особых лиц с возложением на них полномочий уездных членов окружных судов [10, л. 1–2]. В итоге было принято решение об освобождении уездных членов окружных судов от прямых судебных обязанностей и закреплении за ними с середины 1911 г. исключительно функций заведывания судопроизводством уездных съездов [10, л. 41–42, 55]. Меры, предпринятые министерствами внутренних дел и юстиции, уже вскоре дали положительный результат. Так, в 1911 г. в 12 уездных съездах Воронежской губернии неразобранными остались лишь 23,5% дел [11]. Значительные изменения произошли соответственно и в трех «проблемных» съездах: к началу 1912 г. в Бобровском съезде остались неразрешенными менее 1/5 дел (18,8%), в Богучарском и Воронежском – чуть более трети (33,4% и 34% соответственно).

Помимо административно-судебного функционала уездный съезд в лице председателя представлял собой инстанцию, осуществляющую контроль над деятельностью земских начальников. Председатель съезда – уездный предводитель дворянства в центральных губерниях – имел право, «когда он признает нужным», ревизовать делопроизводство чиновников. Однако, по утверждениям самих земских начальников, такие ревизии были лишь формальностью [4, с. 38]. Уездный предводитель был заинтересован в поддержании добрососедских отношений с землевладельцами уезда (земские начальники в центральных уездах рекрутировались преимущественно из поместного дворянства), от которых, собственно, зависело его избрание. И этот интерес среди представителей одной дворянской корпорации был, без сомнения, обоюдным. В качестве примера следует привести случай, произошедший в Воронежской губернии. 21–23 декабря 1900 г. земские начальники Богучарского уезда в полном составе не явились в судебные заседания уездного съезда. Как выяснилось при рассмотрении этого дела в Воронежском губернском присутствии, поводом для подобного должностного нарушения являлась ссора Богучарского уездного предводителя Прутченко и уездного члена окружного суда Попова. Последний отказался принести публичные извинения главе уезда, чего требовали от него земские начальники, в ответ на что чиновники устроили протест. В результате более 70 судебных дел, назначенных к слушанию в съезде в декабре, остались неразобранными [12, л. 223–223 об.].

Неудивительно, что в условиях некоего корпоративного дворянского единства в уезде нечастые ревизии, осуществляемые уездными предводителями, представляли собой в большей степени непринужденные беседы, нежели реальные проверки, и, соответственно, были малоэффективны. Например, одна из министерских проверок выявила интересный порядок, принятый в Воронежской губернии: уездные предводители дворянства выбирали себе одного или двух земских начальников для инспектирования, и после такой ревизии губернское присутствие «не находило удобным» повторно ревизовать их делопроизводство [7, л. 8]. Так, в сентябре 1908 г. после ревизии камеры земского начальника 5 участка В.Н. Бунина Землянский уездный предводитель дворянства Алехин признал его службу вполне удовлетворительной, незначительные упущения по службе объяснив недостатком опыта [13, л. 23]. При этом в докладе ревизионному совещанию при земском отделе МВД указывалось, что проведенная Алехиным проверка была неполной и затронула лишь некоторые стороны деятельности земского начальника. Ревизия делопроизводства чиновника со стороны Воронежского губернского присутствия не последовала, тогда как именно проверки, осуществляемые непременно членами присутствия, по оценке министерства, были более обстоятельными [13, л. 70].

Показательна в этом отношении ревизия, описанная земским начальником В. Поливановым. На его вопрос о последовательности предстоящей проверки председатель уездного съезда изумился: «Да что же! Вы никак и в самом деле думаете, что я Вас ревизовать собираюсь! Велено проревизовать, ну, я и приехал, а я и так знаю, что у Вас все хорошо!» [5, №9–10, с. 20]. Таким образом, подобные проверки на практике носили исключительно бумажный характер.

Резюмируя, следует констатировать, что уездный съезд представлял собой вторую ступень в трехзвенной системе административно-судебных органов, возникших в русской деревне в последнее десятилетие XIX в. Состоя, по большей части, из земских участковых начальников и будучи преимущественно преимущественно рассматривать их постановления, съезд в административном присутствии зачастую ограничивался лишь санкционированием последних. Увеличение административного функционала земских начальников в начале XX в., особенно в период проведения столыпинских аграрных преобразований, привело к возрастанию загруженности съездов, что отрицательно сказывалось на эффективности его деятельности и как органа управления, и как судебной (апелляционной) инстанции. Отсутствие юридического образования и должной подготовки у земских начальников неминуемо приводило к волоките, а нередко и ошибкам в гражданском и уголовном делопроизводстве съездов. Контролирующая функция была присуща съезду только через его председателя и носила преимущественно «бумажный» характер. Таким образом, в целом как административно-судебная инстанция уездный съезд был малоэффективен, что было очевидно и для самих органов местного управления. Так, внутренняя ревизия 1908 г. в Воронежской губернии констатировала, что из 7 проверенных уездных съездов (всего в губернии их было 12) деятельность лишь Нижнедевицкого можно было признать удовлетворительной [13, л. 70 об.]. Однако проблема заключалась не столько в составе и функционале уездных съездов, сколько в целом в существовавшей системе местного управления,

требовавшей в новых общественно-политических условиях начала XX в. реформирования и создания стройной системы со строгой ответственностью низших административных звеньев перед высшими.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Кожухар, К.Я. Земские начальники [Текст] // Вестник права. – 1905. – № 5, 8, 9; Великая реформа. Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем [Текст] / В. П. Алексеев [и др.]. – М., 1911. – Т. 6. Юбилейное издание. – 353 с.
2. Ерошкин, Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России [Текст] / Н.П. Ерошкин. – М.: Учпедгиз, 1960. – 396 с.; Виленский, Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России [Текст] / Б.В. Виленский. – Саратов: Приволж. кн. изд-во, 1969. – 400 с.; Зырянов, П.Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861–1914 гг.) [Текст] / П.Н. Зырянов // Исторические записки. – М.: Изд-во АН СССР, 1982. – Т. 107. – С. 226–302.
3. Аверичева, О.И. Институт земских участковых начальников Орловской губернии в конце XIX – начале XX вв.: автореферат дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.02 [Текст] / О.М. Аверичева. – Воронеж, 2013. – 22 с.; Богатырева, О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях: 1861-февраль 1917: автореферат дисс. ... докт. ист. наук: 07.00.02 [Текст] / О.Н. Богатырева. – Екатеринбург, 2004. – 43 с.; Бузанова, Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии: 1889-1917 гг.: дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.02 [Текст] / Н.А. Бузанова. – Тамбов, 2005. – 212 с.; Гурьянов, М.М. Институт земских начальников в конце XIX – начале XX вв. и его региональные особенности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 [Текст] / М.М. Гурьянов. – Киров, 2007. – 202 с.; 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 [Текст] / А.В. Звонцова. – Тула, 2006. – 286 с.; Мироненко, К.А. Земские начальники Центрального Черноземья в социально-политической повседневности конца XIX – начала XX вв.: дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.02 [Текст] / К.А. Мироненко. – Курск, 2012. – 188 с.
4. Новиков, А.И. Записки земского начальника Александра Новикова [Текст] / А.И. Новиков. – СПб., 1899. – 240 с.
5. Поливанов, В. Записки земского начальника [Текст] / В. Поливанов // Русская мысль. – 1917. – № 3-4, 7-8, 9-10.
6. Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1291. Оп. 31. Д. 40.
7. РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. Д. 130.
8. Подсчитано по: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. Д. 157. Л. 4 об., 5 об., 20, 21, 27 об., 28 об., 43, 44, 49 об., 50 об., 63, 64, 69 об., 82 об., 97, 109.
9. Подсчитано по: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. Д. 243, Л. 35–40; Ф. 1291. Оп. 31. Д. 157. Л. 2 об., 5 об., 20, 23, 27 об., 28 об., 43, 44, 69 об., 70 об., 81 об., 82 об., 97, 98, 108, 109.
10. РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. Д. 243.
11. Подсчитано по: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. Д. 157. Л. 70 об., 81 об., 98, 108.
12. РГИА. Ф. 1291. Оп. 29. Д. 14.
13. РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. Д. 41.