



УДК 947.083 (471.324)

ИНСТИТУТ ЗЕМСКИХ УЧАСТКОВЫХ НАЧАЛЬНИКОВ КАК ОРГАН АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ И СУДЕБНАЯ ИНСТАНЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА

Н.В. БАШКИРЕВА*Воронежский государственный педагогический университет*

e-mail: nat.val.saf@mail.ru

В статье рассматриваются некоторые аспекты реформы системы местного управления императора Александра III, а именно функционирование института земских участковых начальников в качестве органа административного управления и судебной инстанции в русской деревне на рубеже XIX–XX вв. На основе анализа социального состава корпуса чиновников, многообразия управленческих функций, а также объема и характера судопроизводства, делается вывод о степени эффективности их деятельности в качестве административно-судебных учреждений.

Ключевые слова: земские участковые начальники, дворянство, административно-судебные учреждения, Воронежская губерния.

Изучение вопроса реформирования системы местного управления России в исторической ретроспективе позволяет выявить положительные и отрицательные стороны подобных преобразований, проанализировать накопленный опыт взаимоотношений местных органов власти с населением и институтами самоуправления. Полученная информация поможет избежать ошибок и недоразумений, возникающих при реформировании современной системы управления в Российской Федерации. В данной связи, изучение функционирования органа власти в лице земских участковых начальников, созданного в качестве контролирующей инстанции для структуры крестьянского самоуправления в Российской империи конца XIX века, является, бесспорно, актуальной задачей.

Собственно исследование деятельности института земских начальников началось еще в период его существования. Однако дореволюционные работы, не отличаясь опорой на широкий круг фактического материала, избилуют оценочными суждениями, причём, в подавляющем большинстве, отрицательного характера. Так, исследования юристов-правоведов отличает резкая беспартийная критика земских начальников как в силу установления в лице чиновников административной опеки над крестьянским населением¹, так и по причине объединения в их руках административной и судебной власти², приводившего в купе с дискреционными полномочиями, к произволу и должностным злоупотреблениям³. В этой связи особое место в некоторых исследованиях отведено противопоставлению восхваляемого института мировых судей и негативно оцениваемого института земских начальников⁴.

¹ См.: Кожухар К.Я. Земские начальники // Вестник права. 1905. № 5, 8, 9.

² См.: Корнилов А.А. Курс истории России XIX в. М., 1993; Нольде А.Э. Судебно-административная реформа 1889 года // Судебные уставы 20 ноября 1864 года за 50 лет. Петроград, 1914. Т. 2. С. 683–706.

³ См.: Кузьмин-Караваев В.Д. Правовые нужды деревни // Кузьмин-Караваев В.Д. Земство и деревня, 1898–1903: Статьи, реформы, доклады и речи. Спб., 1904. С. 325–360; Леонтьев А.А. Законодательство о крестьянах после реформы // Великая реформа. Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем. М., 1911. Т. 6. Юбилейное издание. С. 158–174; Лозин-Лозинский М.А. Крестьянское право // Вестник права. 1899. № 2. С. 1–27; Никонов С.П. Основные начала положений 19-го февраля 1861 года. Одесса, 1911.

⁴ См.: Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ: в 2 т. М., 2008; Обнинский П.Н. Сборник статей. 1864–1914. М., 1914. С. 65–112.



Советская историческая наука, отстаивая общую негативную оценку т.н. «контрреформ» Александра III, не уделила должного внимания функционированию института земских начальников. Лишь П.А. Зайончковским⁵ был подробно исследован генезис реформы 1889 года, а А.А. Либерманом⁶ проанализирован социальный состав корпуса чиновников. В постсоветской историографии наметился интерес к изучению и переосмыслению многих явлений и процессов прошлого, в том числе преобразований Александра III. Впрочем, работ, посвященных рассмотрению деятельности земских участковых начальников как органа управления и суда в русской деревне рубежа XIX-XX вв., до сих пор нет. Тем не менее, появление в последние годы диссертационных исследований по различным аспектам проблем функционирования института с использованием материалов местных архивов⁷, для коих характерны попытки отойти от существующих «штампов», является значимым шагом на пути к объективной переоценке его роли в крестьянской жизни и повседневности.

Одним словом, функционирование института земских участковых начальников в русской деревне, до сих пор остается мало освещенным, в связи с чем, дальнейшее изучение проблемы с опорой на широкий круг архивных материалов, представляется актуальным и обоснованным.

Целью данной статьи является исследование эффективности деятельности института в качестве органа управления и судебной инстанции на основе анализа социального состава корпуса земских начальников, многообразия управленческих функций чиновников, а также объема и характера их судопроизводства.

Источниковая база исследования представлена опубликованными и неопубликованными материалами. В качестве официальных документальных источников используются законодательные акты, касающиеся изучаемого вопроса: «Положение о земских участковых начальниках» 12 июля 1889 г.⁸, содержащее сведения о порядке комплектования, правах, обязанностях и ответственности чиновников, а также «Правила о производстве судебных дел, подведомственных земским начальникам и городским судьям» 29 декабря 1889 г.⁹, конкретизирующие их судебные полномочия.

Изданный МВД в 1903 году список должностных лиц крестьянских учреждений¹⁰ насыщен информацией о социальном составе института.

Особую ценность для изучения вопроса представляет мемуарная литература. Воспоминания видных политических и общественных деятелей эпохи: С.Ю. Витте¹¹, В.И. Гурко¹², В.М. Хижнякова¹³ позволяют получить информацию не только об оценках института, но и сведения о деятельности его представителей. Не менее значимыми для изучения вопроса являются мемуары самих земских начальников¹⁴, раскры-

⁵ Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970.

⁶ Либерман А.А. Состав института земских начальников // Вопросы истории. 1976. № 8. С. 201-204.

⁷ Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии: 1889-1917 гг.: дисс. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2005; Гурьянов М.М. Институт земских начальников в конце XIX – начале XX вв. и его региональные особенности: дисс. ... канд. юрид. наук. Киров, 2007; 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. Тула, 2006.

⁸ ПСЗ РИ: Собрание 3-е. Т. 9: 1889. № 6196.

⁹ ПСЗ РИ: Собрание 3-е. Т. 9: 1889. № 6483.

¹⁰ Список должностных лиц крестьянских учреждений в местностях, в коих введено в действие Положение о земских участковых начальниках 12 июля 1889 г. СПб., 1903.

¹¹ Витте С.Ю. Воспоминания: в 3 т. М., 1960.

¹² Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000.

¹³ Хижняков В.М. Воспоминания земского деятеля. Пг., 1916.

¹⁴ Жевахов Н.Д. Письма земского начальника // Гражданин. 1904. № 11, 13, 18, 20, 22, 26, 33, 34, 39, 45, 51, 62, 63; Новиков А.И. Записки земского начальника Александра Новикова. СПб., 1899; Поливанов В. Записки земского начальника // Русская мысль. 1917. № 3-4, 5-6, 7-8, 9-10; Толстой С.Л. Очерки былого. Изд. 4-е, испр. и доп. Тула, 1975.



вающие реальные условия службы чиновников, в том числе исполнение ими административных обязанностей и судебных полномочий.

В качестве неопубликованных источников в работе используются фонды Российского государственного исторического архива (РГИА) и Государственного архива Воронежской области (ГАВО). В первую очередь, исследован фонд земского отдела МВД (РГИА. Ф. 1291), сосредоточивший информацию о составе изучаемого института, а также сведения о фактической деятельности земских начальников, полученные как в ходе местных и министерских ревизий, так и на основе отчетов самих чиновников, уездных съездов и губернских присутствий. Не менее важное внимание было уделено изучению фондов ГАВО: фонду Воронежского губернского правления (Ф. И-2), фонду Воронежского дворянского депутатского собрания (Ф. И-29) и фонду Воронежского губернского предводителя дворянства (Ф. И-30), содержащим сведения о социальном составе корпуса чиновников в Воронежской губернии, а также фонду Канцелярии Воронежского губернатора (Ф. И-6), включающему помимо данных о контингенте крестьянских руководителей, материалы о фактической деятельности земских начальников в Воронежской губернии.

Институт земских участковых начальников возник в русской деревне конца XIX века как административно-судебный орган. Его состав регламентировался Положением 12 июля 1889 г., в соответствии с которым, при выборе кандидатов на должности земских начальников приоритет отдавался местным потомственным дворянам, обладавшим имущественным, образовательным, приравненным к служебному, цензом, высшим или средним образованием.

Главы центральных губерний, местные представители власти, особенно в первые годы функционирования института, следовали предписаниям закона о выборе на должности крестьянских руководителей представителей поместного дворянства. Так, в Воронежской губернии 66 (98,5 %) из 67 земских участковых начальников первого призыва были потомственными дворянами: 63 (94 %) – местными, а 3 (4,5 %) – неместными¹⁵.

Предвидя все же вероятность нехватки кандидатов, подходящих по критериям, означенным в Положении, Государственный Совет постановил «временно» предоставить министру внутренних дел право определять на должности земских начальников и лиц, не имеющих высшего или среднего образования, «...но, по имеющимся у него сведениям оказываются достойными...»¹⁶. В первую очередь, это дополнение было ориентировано на т.н. окраинные губернии, где институт приобрел всеобщий характер¹⁷.

Впрочем, со временем, дворянский состав института даже в центральных губерниях, где дворяне всегда занимали ключевые позиции в системе местного управления, был разбавлен представителями других сословий. Этот тезис подтверждается сведениями о сословном составе земских участковых начальников и их имущественном положении в Воронежской губернии за весь период существования института с 1 июля 1891 года по март 1917 года, когда распоряжением Временного правительства его деятельность была приостановлена¹⁸. На наш, взгляд, данные по этому региону являются репрезентативными, поскольку губерния с сильными дворянскими корпорациями являлась типичной для всей центральной части Российской империи.

В Воронежской губернии, по нашим данным, институт земских начальников был представлен 317 должностными лицами (включая кандидатов и исполняющих обязанности). Мы располагаем информацией о сословной принадлежности 233 из

¹⁵Подсчет произведен на основе списков лиц, утвержденных с 1 июля 1891 г. в должности земских начальников Воронежской губернии: РГИА. Ф. 1291. Оп. 30. 1891 г. Гр. В II. Д. 28. Л. 8–49, 52–60; ГАВО. Ф. И-6. Оп. 1. Д. 49. Л. 98–145, 170–173.

¹⁶ ПСЗ РИ: Собрание 3-е. Т. 9: 1889. № 6483.

¹⁷ См.: Богатырева О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917). Екатеринбург, 2004; Гурьянов М.М. Указ. соч.

¹⁸ РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1917 г. Д. 34. Л. 1.



них, что составляет 73,5 % от общего числа земских начальников губернии¹⁹. 211 чиновников, или 90,6 %, принадлежали к потомственному дворянству, в том числе 187, или 80,3 %, – к поместному (включая перечисленных из других губерний). Остальные 9,4 % земских начальников происходили из разных социальных слоев: личных дворян (1), обер-офицерских детей (3), детей чиновников (7), потомственных почетных граждан (4), мещан (1), крестьян (2), детей священников (3).

Эти данные свидетельствуют, в первую очередь, о неверности тезиса об абсолютно дворянском характере института земских начальников. Являясь многовековой опорой монархии, регион с развитым помещичьим землевладением, тем не менее, не смог обеспечить комплектование местных учреждений, заведовавших крестьянским управлением, исключительно дворянским элементом.

Об имущественном положении земских начальников Воронежской губернии мы можем судить лишь по сведениям о 189 должностных лицах, что составляет 59,6 % от их общего числа. Тем не менее, эти данные позволяют выявить общую тенденцию в комплектовании института. Подавляющее большинство – 153, или 81 %, земских начальников имели земельную собственность. Причем 145, или 76,7 %, землевладельцев являлись средними (69 человек, или 36,5 %, имели от 100 до 500 дес.) и крупными (76, или 40,2 %, – свыше 500 дес.) собственниками, и лишь 2 (1,1 %) земских начальников имели до 100 дес. земли. У 6 (3,2 %) чиновников – количество земли неизвестно. Важно отметить, что из 153 собственников 144, или 94,1 %, имели полный или частичный имущественный ценз в Воронежской губернии.

Цифры свидетельствуют о принадлежности подавляющего большинства земских начальников к поместному землевладельческому элементу, на что была сделана ставка законодателем, в первую очередь во внутренних губерниях империи. Однако и здесь, местным властям пришлось прибегать к рекрутированию пришлых чиновников, не имевших оседлости в пределах места службы. Вдобавок 12 земских начальников Воронежской губернии, что составляет 6,3 % их общего числа, обладали иными видами недвижимой собственности, то есть, по сути, потеряли связь с землей. А 24 земских начальника, или 12,7 %, вообще никакой собственности не имели, что вновь свидетельствует о нехватке даже в земледельческих губерниях контингента местных помещиков для комплектования института.

Несмотря на преобладание среди земских начальников крупных и средних землевладельцев, нет оснований говорить об их преуспевающем положении. Напротив, в хозяйственном отношении среди них, что являлось общей тенденцией в развитии государства рубежа XIX–XX вв., преобладали владельцы «запущенных» и «растуренных» имений²⁰. Нередко земельная собственность была продана или заложена. По подсчетам Е.П. Бариновой, за период с 1877 по 1914 гг. дворянство потеряло почти две трети своего земельного фонда, в том числе в Воронежской губернии только в 1906–1909 гг. убыль помещичьего землевладения составила 253,6 тыс. дес.²¹ В

¹⁹ Подсчет о сословной принадлежности, имущественном, образовательном, служебном цензах, также возрасте и вероисповедании земских начальников произведен нами по: РГИА. Ф. 1291. Оп. 30. 1891 г. Гр. В-П. Д. 28–29; Оп. 30. 1896 г. Гр. В. Д. 48; Оп. 30. 1898 г. Гр. Г. Д. 97; Оп. 30. 1900 г., Гр. Г. Д. 513; ГАВО. Ф. И-1. Оп. 3. Д. 392; Ф. И-2. Оп. 1. Д. 277, 384, 443, 472, 473, 621, 749, 781, 878, 879, 1023, 1081, 1122, 1548, 1773, 1783, 1793, 1927, 2513, 2662, 3235, 3259, 3475, 3621, 3696, 3806, 4024, 4085, 4251, 4482, 4598, 4826, 4973, 5296, 5345, 5615, 6057, 6090, 6198, 6352, 6841, 7167, 7215, 7237, 7267, 7337, 7944, 7982, 8078, 8224, 8253, 8624, 8637, 9468, 9576, 9596, 9613, 9666; Оп. 7. Д. 19; Оп. 9. Д. 42, 51, 53, 60, 66, 68, 82, 84, 85, 91, 92, 105, 456, 749, 1065, 1251, 1252, 1300, 1375, 1413, 1465; Ф. И-6. Оп. 1. Д. 32, 49, 50, 95, 508, 509, 516, 719, 1282; Оп. 2. Д. 545; Ф. И-29. Оп. 1. Д. 1247, 1347, 1421; Оп. 2. Д. 20; Оп. 123. Д. 15; Оп. 124. Д. 62, 99, 104, 124, 176; Оп. 125. Д. 24, 26; Оп. 126. Д. 92, 115; Оп. 127. Д. 2, 18; Оп. 128. Д. 28; Оп. 130. Д. 36; Оп. 133. Д. 24; Оп. 134. Д. 104, 127; Оп. 132. Д. 140; Оп. 133. Д. 44, 51; Оп. 136. Д. 8; Оп. 137. Д. 7, 52, 68, 117; Оп. 139. Д. 64, 71, 192, 232, 239, 251; Оп. 140. Д. 27, 43, 73, 93, 102; Оп. 142. Д. 1, 6; Оп. 143. Д. 13; Оп. 145. Д. 34; Оп. 146. Д. 80; Ф. И-30. Оп. 1. Д. 2738, 2777; Список должностных лиц крестьянских учреждений... С. 94–117.

²⁰ Корелин А.П. Дворянство в пореформенной России 1861 – 1904 гг.: Состав, численность, корпоративная организация. М., 1979. С. 202.

²¹ Барина Е.П. Власть и поместное дворянство России в начале XX века Самара, 2002. С. 38.



сложившихся обстоятельствах «почти треть состава земских начальников не получала кого-либо побочного дохода кроме жалования по должности»²².

Чтобы судить о степени эффективности функционирования института земских начальников мы проанализировали подготовку чиновников, служивших в Воронежской губернии с 1891 по 1917 гг. Мы располагаем сведениями об уровне образования 211 из 317 земских начальников Воронежской губернии, что составляет 66,6 % от их общего числа. Из них высшее образование имели 55 человек, или 26,1 %, неоконченное высшее – 17 человек, или 8 %. 99 должностных лиц крестьянского управления, или 46,9 %, получили среднее образование, а 13, или 6,2 % – неоконченное среднее. Низшее образование²³ имели 18 (8,5 %) земских начальников. И, наконец, 9 человек (4,3 %) получили домашнее образование. Таким образом, 81 % земских начальников Воронежской губернии, о которых имеется информация, имели высшее и среднее образование. Причем из них 87 человек, или 50,9 %, получили гражданское образование, 83 человека, или 48,5 %, – военное, а 1 земский начальник (0,6 %) окончил духовную семинарию.

Приведенные данные с одной стороны свидетельствуют о невысоком уровне теоретической подготовки земских начальников, поскольку средние учебные заведения как гражданского, так и в особенности, военного профиля, не могли обеспечить своих выпускников знаниями, необходимыми для реализации судебных функций. К тому же 14,7 % чиновников вообще не имели среднего образования²⁴, половина из которых закончили начальные военные заведения. Однако приведенные цифры не могут отразить реальной степени подготовки должностных лиц к исполнению роли администратора. Как отмечали современники, даже высшее юридическое образование не могло в должной мере ознакомить чиновника с предстоящими обязанностями по заведыванию крестьянским управлением, так как то, «что проходит в университете по крестьянскому праву, то есть несколько страниц в курсе государственного права, дает мало представления о крестьянской жизни»²⁵.

Образовательный уровень подготовки земских начальников Воронежской губернии свидетельствует, в первую очередь, о следовании при комплектовании института требованиям закона, которые были ориентированы по большей части на местных помещиков. Сам социальный состав деревни, а также отсутствие перспектив продвижения по службе посредством должностного земского начальника, заставляли правительство выставлять невысокую образовательную планку для претендентов.

Что касается практической подготовки корпуса земских начальников Воронежской губернии за весь период его функционирования, о ее степени можно судить по следующим данным. Из 208 должностных лиц (что составляет 65,6 % от общего числа земских начальников губернии), о служебном цензе которых мы имеем информацию, 36 человек, или 17,3 %, служили участковыми мировыми судьями (включая служивших менее 3-х лет). 13 чиновников (6,2 %) занимали должности почетных мировых судей, а 2 (1 %) – непременных членов мировых съездов²⁶. Мировыми посредниками по прежней службе были 4 (1,9 %) должностных лица, а непременными членами уездных по крестьянским делам присутствий – 15 (или 7,2 %). 17 (8,2 %) человек служили земскими или крестьянскими начальниками в разных губерниях, четыре чиновника (1,9 %) избирались предводителями дворянства. Один крестьянский руководитель (0,5 %) прежде служил председателем уездной земской управы, а двое

²² Либерман А.А. Указ. соч. С. 203.

²³ В данную группу отнесены юнкерские, уездные и городские училища, а также прогимназии.

²⁴ Здесь мы не учитываем домашнее воспитание, так как невозможно определить его качественный уровень.

²⁵ Беннигсен Э.П. К вопросу о пересмотре законодательства о крестьянах. Из заметок практика. СПб., 1902. С. 74.

²⁶ Несмотря на то, что эти должности не входили в перечень должностей, рассматриваемых как служебный ценз для занятия должности земского участкового начальника, тем не менее, мы расцениваем их как способные подготовить претендента к службе по крестьянским учреждениям.



(1 %) – членами управы. 14 должностных лиц крестьянского управления (6,7 %), не имевшие служебного ценза, требуемого по закону, имели высшее юридическое образование, а также опыт судебной деятельности, что рассматривается нами как должный уровень подготовки к занятию должности земского начальника.

Таким образом, 51,9 % земских начальников Воронежской губернии о предыдущей службе коих имеются сведения, имели отношение к крестьянским учреждениям, судебной деятельности или службе в земстве. В первую очередь, подобные показатели свидетельствуют о наличии лишь у половины должностных лиц служебного опыта, необходимого для отправления обязанностей земского начальника. Правительству не удалось в полном объеме укомплектовать местный институт власти за счет лиц, занимавших должности, обозначенные в законе. В результате, 48,1 % чиновников в Воронежской губернии не имели должной служебной подготовки, причем их опыт ограничивался либо военной службой, либо мелкими канцелярскими должностями, явно не дававшими возможности хотя бы минимально подготовиться к исполнению сложных обязанностей по разрешению гражданских и уголовных дел.

Этот факт стал очевиден при реализации земскими начальниками своих служебных полномочий. Возникнув волей императора Александра III в русской деревне как судебно-административное установление, институт изначально рассматривался, в первую очередь, как орган управления, а потом уже как судебная инстанция. Помимо означенных в Положении 12 июля обязанностей по заведыванию управлением и поземельным устройством сельских обывателей, на земских начальников со временем был возложен ряд дополнительных функций.

Законами 1894 г., 1896 г. и 1899 г. на них легли поручения относительно льгот по уплате выкупных недоимок и выкупного долга. В соответствии с Положением 3 июня 1894 г. на чиновника было возложено право выдачи видов на жительство неотделенным членам крестьянских семейств в случае несогласия на то главы. С началом первой всеобщей переписи населения 1897 г., земским начальникам было поручено заведывание переписными участками²⁷. Законом 23 июня 1899 г. крестьянские руководители были привлечены к взиманию окладных сборов²⁸. Временными правилами 12 июня 1900 г. на крестьянские учреждения было возложено заведование делами по обеспечению продовольственных потребностей сельских обывателей²⁹. По закону 16 апреля 1901 г. земские начальники были привлечены к участию в делах по воинской повинности и мобилизации³⁰. С зарождением парламентаризма в Российской империи на участковых начальников легла не только миссия разъяснения населению значения выборов и цели функционирования Государственной Думы, но и задача организации соблюдения законности выборов на волостных сходах. С началом реализации аграрных преобразований начала XX века, земские начальники на местах стали первыми проводниками в жизнь землеустроительного курса, не только разъясняя населению основы указа 9 ноября 1906 г., но непосредственно укрепляя землю за желающими выйти из общины, в случае отказа схода.

Помимо непосредственных административных полномочий, земские начальники должны были информировать губернатора о социально-экономическом поло-

²⁷ Положение о первой всеобщей переписи населения Российской империи 5 июня 1895 года // Горемыкин И.Л. Свод узаконений и распоряжений правительства Об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам, с воследовавшими по ним разъяснениями, содержащимися в решениях Прав. Сената и в постановлениях и распоряжениях высших правительственных учреждений: в 2 т. СПб., 1898. Т. 2: Ч. 1. С. 624-629.

²⁸ Местные крестьянские учреждения 1861, 1874 и 1889 гг.: (Ист. очерк их образования и норм деятельности): Ко дню пятидесятилетней годовщины освобождения крестьян от крепостной зависимости 19 февраля 1861 г. / Сост. М.М. Катаев. Ч. 3. СПб., 1912. С. 62.

²⁹ Д. Л. Новые законы: 1. Временные правила по обеспечению продовольственными потребностями; 2. Временные правила о предельности земского обложения // Вестник права. 1900. № 7. С. 209.

³⁰ Местные крестьянские учреждения ... Ч. 3. С. 83.



жении крестьянского населения и общественно-политических настроениях в деревне, сообщать о любых беспорядках.

Административные функции земских начальников год от года занимали у них все больше времени. Статистика подтверждает этот тезис. Если в 1892 г. в производстве у семи земских начальников Бобровского уезда Воронежской губернии было 428 административных дел, в 1893 г. – 325³¹, и даже в 1908 г. – 463, то число дел в 1909 г., достигло уже 756, в 1910 г. – 2 916, а в 1911 г. – 3 234³², увеличившись за 19 лет более чем в 7 раз. Общие данные по губернии также свидетельствуют о ежегодной прогрессии управленческих полномочий. Так, число административных дел у 67 земских начальников Воронежской губернии, находившихся на производстве в 1908 г., составило 8 547, в 1909 г. – 6 362, в 1910 г. – 26 620, в 1911 г. – 27 822. Таким образом, несмотря на колебания, очевидна общая тенденция к увеличению подобного рода дел. Причем ежегодно определенное число дел оставалось неразрешенным. В 1908 г. у земских начальников Воронежской губернии оставались не разобранными 14,1 % административных дел, в 1909 г. – 19,3 %, в 1910 г. – 18,4 %, в 1911 г. – 17,7 %³³.

Анализ многообразия административных полномочий, отправляемых земскими начальниками, приводит нас к следующим выводам. Во-первых, институт выступал в качестве основного проводника политики царского правительства на местах. А, во-вторых, такое количество управленческих обязанностей не могло способствовать эффективному исполнению всех возложенных на чиновников функций, и, в первую очередь, это отражалось на качестве отправления ими правосудия. Судебные производства земских начальников ежегодно переполнялись сотнями дел, в числе которых большой процент занимали более сложные уголовные проступки. Так, в Воронежской губернии число уголовных дел, находившихся на производстве у 67 земских начальников в 1908 году, превысило количество гражданских в 1,8 раза. Подобная тенденция характерна и для последующих лет: в 1909 г. соотношение гражданских и уголовных дел составило 1:1,7, в 1910 г. – 1:1,5, в 1911 г. – 1:1,8³⁴.

Число судебных дел, поступавших к земским начальникам, значительно превышало количество административных. Эта тенденция стала заметна с первых лет существования института. Так, в производстве земских начальников Бобровского уезда Воронежской губернии в 1892 году было 1 225 судебных дел, тогда как административных насчитывалось почти втрое меньше – 428. Та же картина характерна и для 1893 года: 1 274 судебных дела и всего 325 административных³⁵. С годами, разрыв еще больше увеличивался. Так, в 1908 году число судебных дел (2 756) превышало количество административных (463) в 5,9 раза, а в 1909 году (3 392 и 756 дел соответственно) в 4,5 раза. Лишь по мере разрастания административных полномочий, соотношение в пользу судебных дел в производстве земских начальников сократилось, составив в 1910 году 1:1,4 (4 129 и 2 916 дел соответственно), а в 1911 году 1:1,1 (3 469 и 3 234 дел соответственно)³⁶.

Та же тенденция прослеживается по губернии в целом. Так, по данным на 1908 год количество судебных дел, находившихся в производстве у 67 земских начальников Воронежской губернии (17 142 дела) в 2 раза превышало число административных (8 547 дел). В 1909 году судебных дел (18 048) было в 2,8 раз больше, чем административных (6 362). Ситуация резко изменилась лишь в 1910 году за счет значительного увеличения числа административных дел (в первую очередь благодаря форсированию землеустроительных мероприятий). В 1910–1911 гг. их количество да-

³¹ ГАВО. Ф. И-21. Оп. 1. Д. 705. Л. 7.

³² РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1910 г. Д. 157. Л. 16 об., 35 об., 77 об., 89 об.

³³ Подсчитано по: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1910 г. Д. 157. Л. 16 об., 35 об., 55, 77 об., 89 об.

³⁴ Подсчитано по: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1910 г. Д. 157. Л. 6 об., 7 об., 29 об., 30 об., 51 об., 52 об., 71 об., 72 об., 83 об., 84 об.

³⁵ ГАВО. Ф. И-21. Оп. 1. Д. 705. Л. 7.

³⁶ Подсчитано по: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1910 г. Д. 157. Л. 6 об., 7 об., 16 об., 29 об., 30 об., 35 об., 71 об., 72 об., 77 об., 83 об., 84 об., 89 об.



же несколько превышало число судебных (26 620 административных дел и 19 484 уголовных в 1910 году; 27 822 и 19 061 соответственно в 1911 г.)³⁷.

Впрочем, общая тенденция к росту судебного делопроизводства продолжала иметь место. Причем она поддерживалась не столько благодаря ежегодному появлению новых дел, а сколько за счет прогрессирующей год от года залежи дел прежних лет. Ежегодно порядка трети судебных дел оставалось неразрешенными. Так, земские начальники Воронежской губернии в 1908 и 1909 г. не разобрали по 31,5 % судебных дел, в 1910 году неразрешенными осталось 30,5 % судебных дел, а в 1911 г. – 33,7 %³⁸.

Однако не только означенная волокита бросала негативную тень на эффективность отправления земскими начальниками судебных полномочий. Основным недостатком в их судопроизводстве стали как формальные недочеты, так и серьезные ошибки при разрешении гражданских и уголовных дел. В ходе ревизии крестьянских учреждений Воронежской губернии чинами земского отдела летом 1910 года, выяснилось неудовлетворительное исполнение судебных обязанностей отдельными земскими начальниками³⁹. Ошибки при разрешении судебных дел участковыми начальниками отмечались и внутренними проверками⁴⁰.

Наличие ежегодно большого числа не разобранных гражданских и уголовных дел в производстве земских начальников, а также выявленные ревизией ошибки при их разрешении, приводят нас не только к выводу об обремененности крестьянских руководителей судебными полномочиями, но и к заключению об объективной неспособности не имеющих юридического образования чиновников, эффективно служить Фемиде. Функции отправления правосудия воспринимались земскими начальниками как второстепенные, а качество их исполнения оставляло желать лучшего.

Резюмируя, следует признать, что, существовавший на рубеже XIX–XX веков в русской деревне орган власти в лице земских участковых начальников, пополнявшийся преимущественно за счет местного «оскудевшего» дворянского элемента представлял собой важное звено в административном аппарате империи с мощным управленческим потенциалом. Однако, рассматриваемый правительством как основной проводник любых мероприятий, связанных с крестьянским населением, институт, в силу объективных обстоятельств, в том числе отсутствия у чиновников должной юридической подготовки и опыта отправления правосудия, не был способен эффективно функционировать в качестве судебной инстанции.

INSTITUTE OF ZEMSTVO DIVISIONAL CHIEFS AS AN ADMINISTRATIVE MANAGERIAL BODY AND JUDICIAL ORGAN IN THE RUSSIAN EMPIRE IN LATE XIX – EARLY XX CENTURY

N.V. BASHKIREVA

*Voronezh State
Pedagogical University*

e-mail: nat.val.saf@mail.ru

The author considers some aspects of local management system reform of the Emperor Alexander III, namely functioning of the institution of zemstvo divisional chiefs as an administrative managerial body and judicial body in Russia on the turn of XIX to XX centuries. On the basis of the analysis of officials corpus` social composition, diversity of their administrative functions, as well as scope and character of legal proceedings the author comes to conclusion concerning degree of their activities` effectiveness as an administrative-legal agency.

Key words: zemstvo divisional chiefs, nobility, administrative–judicial institutions, Voronezh province.

³⁷ Подсчитано по: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1910 г. Д. 157. Л. 6 об., 7 об., 16 об., 29 об., 30 об., 35 об., 51 об., 52 об., 55, 71 об., 72 об., 77 об., 83 об., 84 об., 89 об.

³⁸ Подсчитано по: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1910 г. Д. 157. Л. 6 об., 7 об., 12, 13, 29 об., 30 об., 41, 42, 51 об., 52 об., 61, 62, 71 об., 72 об., 83 об., 84 об., 95, 96, 106, 107.

³⁹ См.: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1910 г. Д. 130. Л. 20 об., 22, 23 об. 29 об., 37–38.

⁴⁰ См.: РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. 1908 г. Д. 40. Л. 141, 228–228 об.; Оп. 31. 1908 г. Д. 41. Л. 25.