

ЗЕМСКИЕ УЧАСТКОВЫЕ НАЧАЛЬНИКИ В СИСТЕМЕ ГУБЕРНСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX В.

В статье рассматривается организация, функционирование и эволюция важного элемента системы местного управления России конца XIX – начала XX в. – института земских участковых начальников, в том числе его правовой статус. Исследование основано на материалах губерний Среднего Поволжья (Самарской, Симбирской, Пензенской).

Ключевые слова: история России XIX – начала XX вв.; земский участковый начальник; Среднее Поволжье; губернская администрация; уездное управление.



Статья посвящена изучению создания и дальнейшей эволюции одного из важнейших консервативно-охранительных мероприятий эпохи Александра III – института земских участковых начальников. «Положение о земских участковых начальниках» 12 июля 1889 г. первоначально вводилось на территории 40 губерний европейской России (в дальнейшем – 43), в том числе и на территории губерний Среднего Поволжья. Всего было сформировано 2200 земских участков (в среднем 4-5 на уезд), при этом в состав участков не входили города. В границах своего участка земский начальник обладал обширной административной и судебной властью [4, с.106-121].

Число земских начальников губерний Среднего Поволжья было довольно велико: в Симбирской и Пензенской губерниях было сформировано по 47 земских участков [2, оп.2, д.1652, л.81; 1, оп.1, д.1356, л.262]. На территории Самарской губернии было сформировано 79 земских участков, в том числе на территории Самарского уезда было назначено 10 участков, на территории Бугульминского уезда – 9 участков, Бугурусланского уезда – 13 участков, Бузулукского уезда – 14 участков, Николаевского уезда – 12 участков, Новоузенского уезда – 12 участков, Ставропольского уезда – 10 участков [7, оп.106, д.39, л.4,9об]. Больше всего участков было назначено в Бузулукском и Бугурусланском уездах, меньше всего – в Бугульминском уезде. Количество выделяемых участков находилось в прямой зависимости от размеров уезда и плотности проживающего в нем населения. Среднее число участков на уезд составляло 10-12 участков, что значительно превосходило среднероссийский показатель – 4-5 участков на уезд.

* © Тюрин Вадим Александрович, кандидат исторических наук, доцент, Самарский государственный аэрокосмический университет имени академика С.П.Королева (национальный исследовательский университет), vad.im@inbox.ru, тел. 89171622550

«Положение о земских участковых начальниках» 12 июля 1889 г. предписывало для занятия этой должности определенный имущественный ценз, наличие высшего образования, трехлетний стаж работы в должности или мирового посредника, или мирового судьи, или члена губернского по крестьянским делам присутствия. При недостатке кандидатур мог избираться местный потомственный дворянин со средним или начальным образованием, служивший ранее в военных или гражданских должностях, независимо от стажа, но имущественный ценз для него повышался вдвое [4, с.106-121]. Изучение формулярных списков земских участковых начальников Самарской и Пензенской губерний позволяет сформулировать следующие выводы. Среднее время пребывания в должности составляло примерно 7-9 лет, среднее время руководства отдельным участком – 3-5 лет (как правило, достаточно часто практиковался перевод начальников на соседние участки) [1, оп.1. д.1356; 7, оп.106. д.39].

Предметом ведения земских участковых начальников был надзор за всеми структурами крестьянского общественного управления. Основной функцией земского начальника являлся надзор и контроль над деятельностью крестьянских учреждений, всесторонняя опека не только крестьян, но и всего податного населения, жившего в сельской местности. Прерогативы земского начальника при осуществлении административных и судебно-полицейских функций были очень широки. Он мог подвергнуть телесному наказанию, аресту до 3-х дней, штрафу до 6 рублей, отстранить от должности членов крестьянских учреждений, отменить постановления сельского и волостного сходов, даже навязать им свое решение. Земские участковые начальники были обязаны рассматривать все приговоры волостных и сельских сходов, земским участковым начальникам предоставлялись заранее списки дел, назначенных на рассмотрение волостным сходом. Приговоры волостных и сельских сходов могли быть предоставлены земским участковым начальником в уездный съезд на рассмотрение, если, на его взгляд, они противоречили Своду законов Российской империи. В обязательном порядке земский участковый начальник предоставлял приговоры волостных и сельских сходов на рассмотрение в уездный съезд, если они касались изменения порядка взимания сборов, а также затрагивали вопросы соединения мелких сельских обществ. Волостные суды отныне назначались земским начальником из предлагаемых сельским обществом кандидатов. Земский начальник мог отменить постановление волостного суда и отстранить судью. Решения земского начальника считались окончательными [4, с.106-121].

Земские участковые начальники ежегодно предоставляли отчеты в уездные съезды. Анализ ведомостей, предоставляемых в уездный съезд земскими участковыми начальниками Самарского уезда Самарской губернии, позволяет сделать вывод о характере и интенсивности их деятельности. В 1893 г. на рассмотрение земских начальников Самарского уезда поступило 389 дел. Всего в уезде работало 10 начальников, таким образом, в среднем приходилось по 40 гражданских дел на начальника в год. При этом

нагрузка отдельных начальников была крайне неравномерной, от 2 дел за год у начальника 3-го участка до 105 дел у начальника 10-го участка. При этом за год по уезду не было решено 40 дел (10%). Показатели деятельности земских начальников в 1902 году претерпели следующие изменения. Общее число дел по уезду увеличилось на 15% и составило 449 ед. (от 8 до 134 на отдельный земский участок). Нерешенными остались 82 дела (18%). Таким образом, мы видим активизацию деятельности участковых начальников и пропорциональное ей увеличение числа нерешенных дел [8, оп.1. д.228а; 8, оп.1. д.764. л.12об,13].

Во многом сильные отклонения от усредненных показателей деятельности на тех или иных участках земских начальников (например, на участках №5, №10 Самарского уезда) объяснялись личностным фактором. Закон предоставлял земскому начальнику обширные полномочия, соответственно энергичные и трудоспособные начальники имели возможность значительно активизировать ход административной работы в своем участке. Подобную деятельность демонстрировали начальники С.Н. Постников, М.Ф. Дурасов, Я.Я. Слободчиков [5].

Таким образом, создание института земских участковых начальников следует считать типичным воплощением политики государственного патернализма, распространенной на крестьянство. Осуществленная реформа была тщательно подготовлена и прошла без серьезных осложнений; она предоставила земским начальникам обширнейшие полномочия, что крестьянское общество встретило вполне спокойно.

Рассмотрим эволюцию должности в годы Первой мировой войны. Функционирование земских участковых начальников находилось в ведении уездных съездов и губернского присутствия. В годы войны надзорная функция двух этих учреждений над земскими начальниками ослабевала, главным образом по причине их загруженности разнообразными заботами военного времени. Например, непрременные члены присутствий вошли в состав многочисленных новых учреждений военного времени (по закупке хлеба, по снабжению армии). В апреле 1915 г. Самарское губернное присутствие сообщило о невозможности проведения ревизии подведомственных уездных учреждений [5, с.68]. Впрочем, по воспоминаниям бывшего земского начальника, а в дальнейшем губернского предводителя дворянства А.Н. Наумова, подобные ревизии были редкими и в мирное время, касались исключительно формальной стороны дела и правильности ведения делопроизводства. Иными словами, реальная контролирующая власть над земскими начальниками со стороны губернской администрации в годы войны была достаточно слабой. При этом в уезде была сильна и дворянская корпоративность, что выражалось в нежелании уездных властей в лице предводителя дворянства ревностно изобличать служебные нарушения уездных чиновников-дворян.

С началом Первой мировой войны круг обязанностей земских участковых начальников значительно увеличился, фактически на них было возложено содействие губернским властям и земским учреждениям в вопросах

снабжения армии, устройства беженцев, осуществления продовольственной повинности. Важным направлением деятельности явилась помощь податным инспекторам во взимании недоимок. С каждым годом войны эта проблема становилась все острее, в 1915 году не менее половины крестьянских хозяйств задерживали взносы в общественные продовольственные капиталы [5, с.69].

Губернаторы Среднего Поволжья настойчиво требовали от земских начальников ведения разъяснительной работы с должниками, но проблема практически не имела разрешения, так как значительная часть долгов числилась за семьями, чьи кормильцы ушли на фронт [6, с.7-17]. Новым направлением деятельности земских начальников стало пресечение незаконной продажи алкоголя в связи с введением в Российской империи «сухого закона» [8, ф.4. оп.1. д.1055]. С другой стороны, ряд обязанностей мирного времени у земских начальников был сокращен: так, с началом войны были полностью приостановлены работы по землеустройству [8, оп.1. д.995].

Значительное количество времени и внимания земского начальника занимала необходимость подготовки многочисленных отчетов и доставления сведений, хотя этот вид деятельности для российского чиновника был типичным и каждодневным. Всего земские начальники должны были предоставлять более сотни различных отчетов в год. Кроме того, ежемесячно было необходимо предоставить губернатору сведения о поступлении окладных сборов, об урожае, о взыскании задолженностей, о платежах крестьянскому поземельному банку, о решениях волостных судов. Во многом объем этих сведений был необходим центральному аппарату МВД для выработки мер в области аграрной политики. Делопроизводственная обремененность усугублялась и еще одним фактором – в начале XX в. Российская империя демонстрировала стремительный естественный прирост населения, соответственно, увеличивалось число населения в земских участках, а количество их оставалось прежним.

Серьезной проблемой функционирования института земских начальников явился призыв этих чиновников на фронт, так как немалая их часть была кадровыми военными и попадала под мобилизацию. Соответственно, кадровый голод и резкое возрастание объема обязанностей еще более усугубляли паралич власть в уездных структурах управления. Стремительно росло число нерешенных дел: к 1916 г. оно доходило в губерниях Среднего Поволжья до 50-60% от всего делопроизводства [3, оп.3, д.488, л.29-48].

В 1916 г., в условиях стремительного роста цен, МВД планировало увеличить содержание земских начальников за счет сокращения числа участков. Но эта идея встретила существенное сопротивление со стороны уездного чиновничества. В докладных записках с мест по этому вопросу сообщалось, что земский начальник уже обременен должностными обязанностями сверх меры, в том числе по причине значительной нехватки кандидатов на эту должность. Большинство земских начальников было вынуждено вести работу и на соседних участках, где место было вакантным, в таком случае объединение участков могло только ухудшить ситуацию.

В условиях продолжающегося призыва уездного дворянства на военную службу серьезной проблемой являлась нехватка в уезде лиц, обладающих законным образовательным и сословным цензом для занятия должности участкового начальника. В конце 1916 г. Симбирский губернатор А.С. Ключарев докладывал, что из 47 земских начальников губернии непризванными осталось только 17 [2, оп.1. д.1217. л.3об]. Иными словами, кадровое наполнение должности земского начальника в годы войны было катастрофическим, немногочисленное местное дворянство, имеющее высшее образование, не выражало желания служить на столь хлопотной должности, обремененной заботами военного времени. Кроме того, явно недостаточным был размер жалования. В итоге, к 1917 г. число земских участков, не имеющих начальника, в Среднем Поволжье составляло не менее половины, при этом зачастую губернатор «закрывал глаза» на требование ценза высшего образования и опыта работы на административных должностях и даже назначал исполняющим обязанности начальника лиц не дворянского сословия.

Таким образом, функционирование института земских участковых начальников явилось типичным примером кризиса власти на последнем этапе существования Российской империи. Системный кризис проявился в проблемах кадрового и материального обеспечения этой должности, при этом в годы Первой мировой войны значительно возрос круг обязанностей и объем делопроизводства участкового начальника. Однако несомненным является тот факт, что земские начальники оставались важнейшим элементом патерналистской системы местного управления, эффективно связывая уездную крестьянскую Россию с губернским и центральным властным аппаратом.

Библиографический список

1. Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф.53.
2. Государственный архив Ульяновской области (ГАУО). Ф.76.
3. ГАУО. Ф.476.
4. Положение о земских участковых начальниках. Ст. 2-5 // Свод законов Российской империи / под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. Т. IX. Положение о сельском состоянии. Кн.3.
5. Старков Д.А. Местное административное управление в Среднем Поволжье в годы Первой мировой войны, август 1914 – февраль 1917. (Пензенская, Самарская, Симбирская губернии): дисс.... канд. ист. наук. Самара, 2008.
6. Тюрин В.А. Власть и городское самоуправление в Среднем Поволжье: опыт взаимодействия на рубеже XIX – XX вв. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2007. 202 с.
7. Центральный государственный архив Самарской области (ЦГАСО). Ф.3.
8. ЦГАСО. Ф.4.

Vadim Tyurin*

**LAND CAPTAINS IN THE SYSTEM OF LOCAL ADMINISTRATION IN RUSSIA
IN THE LATE XIX – THE EARLY XX CENTURY**

The article deals with the legal status, functioning and evolution of an important element of the local administrative system in Russia in the late XIX – the early XX century: the institute of land captains. The study is based on the historical data from three Middle Volga provinces (Samara, Simbirsk, Penza).

Key words: Russian history of the late 19th – the early 20th centuries; land captains, Middle Volga region, provincial administration, district administration.