

УДК 9(с)17(470.56)

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УЕЗДНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX вв.  
(НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ГУБЕРНИИ)**

© 2009 Ю.А. Зайцева

Оренбургский государственный педагогический университет

Поступила в редакцию 26.06.2009

В статье раскрывается механизм реформирования уездного управления. Правительство стремилось сохранить административный контроль над созданными после эмансипации крестьян общественными структурами, что не только не улучшало положение в системе местного управления, но и порождало новые противоречия.

Ключевые слова: самоуправление, административная вертикаль, уездное управление, земство, сход, община, земский участковый начальник.

Во второй половине XIX в. предпринимались попытки создания оптимальной системы управления, прежде всего, за счет перераспределения властных полномочий между субъектами с целью повышения эффективности ее функционирования. В 60-70-е гг. в России были созданы крестьянские, земские, городские органы самоуправления. Однако надежды на быстрое улучшение дел в системе местного хозяйства не оправдались. Все это вызвало волну критики правительства и "слева", и "справа".

Главной причиной раздиравших общество противоречий министр внутренних дел Д.А. Толстой считал ослабление авторитета правительства, вызванного рядом обстоятельств. Во-первых, "безвластием" в сельском управлении, вызванным отменой в 1874 г. института мировых посредников, функции которых были разделены между уездными по крестьянским делам присутствиями, мировыми судьями, полицией, что имело "самые печальные последствия". Во-вторых, не меньшее влияние на ослабление позиций правительственной власти оказали земские и городские учреждения, которые по закону получили возможность действовать "совершенно самостоятельно". Такая "неправильная постановка" выборных учреждений самоуправления, по мнению министра, отделяла "народ от правительства". Предстоящая реформа должна была базироваться на принципе единства власти. Все местные учреждения, по определению Д.А. Толстого, должны были стать "учреждениями правительственными". Поднять их авторитет предстояло путем привлечения на службу "лучших местных людей", а именно – дворян, которые

являлись "самой образованной частью общества и пользовалась доверием".<sup>1</sup>

Идеи министра внутренних дел легли в основу реформы местного управления, которая была реализована в 1889 – 1892 гг. Главным звеном ее стало введение института земских начальников.

Введение института земских участковых начальников в советской историографии оценивалось как крайне реакционная мера: "Наступила пора... разнузданной, невероятно бессмысленной и зверской реакции...". Между тем, в целом закон был одобрен даже оппозиционно настроенными либералами, участвовавшими в его разработке (Кахановская комиссия), поскольку анализ многочисленных фактов показал неудовлетворительное положение местного управления и хозяйства, сделанные выводы и были взяты реформаторами за основу нового закона.

"Положение о земских участковых начальниках" 1889 г.<sup>2</sup> должно было устранить разноречивость в руководстве крестьянским управлением. Земскому начальнику поручался "надзор за всеми установлениями крестьянского общественного управления", "производство ревизий крестьянских учреждений", а также судебные функции. Принятие закона объективными факторами: быстрый прирост населения и соответственно крестьянское малоземелье и быстрое социальное расслоение деревни, ее обнищание, очевидная невозможность волостных старшин и сельских старост быть проводниками правительственной политики и слабость местного самоуправления. Однако правительство волновало еще и вымывание дворянства из административно-судебного аппарата империи, что придало новому закону сословную направленность.

В компетенцию земских начальников входило

*Зайцева Юлия Александровна, аспирант кафедры истории России. E-mail: mari-medvede@yandex.ru*

ли и другие обязанности: надзор за состоянием мирских капиталов, за ссудно-сберегательными товариществами и кассами, за опекунами, "попечение о хозяйственном благоустройстве и нравственном преуспейании крестьян участка". Последняя норма, в силу расплывчатости формулировки, открывала широкие возможности для произвола земских начальников, поскольку закон предоставлял им право наложения административных взысканий, без формального производства, за неисполнение сделанных ими распоряжений и требований.

По всем вопросам, относящимся к их ведению, земские начальники имели право входить с представлениями к губернатору и во все губернские учреждения, а также в уездный съезд земских начальников.

В соответствии с законом, лица, занимавшие должности земских начальников, должны были принадлежать к потомственным дворянам. При их назначении на должность учитывался имущественный и образовательный ценз. Кандидаты на должности земских начальников назначались губернатором, а затем утверждались министром внутренних дел. Пребывание в должности земского начальника не исключало участия того же лица в качестве гласного в уездном или губернском земском собрании. Земский начальник только не мог избираться гласным от подведомственных ему сельских обществ.

Новое устройство сельского управления существенно усилило власть губернской администрации. Широкие полномочия, предоставленные земским начальникам, частично возвращали дворянству утраченное влияние на сельское население и волостное управление.

Дворянство с восторгом приняло новый закон, о чем свидетельствовали адреса, направленные Александру III дворянскими собраниями различных губерний России в связи с опубликованием "Положения о земских начальниках" в 1889-1890 гг. Оренбургское дворянство, выражая "чувство беспредельной благодарности", заявило о своей готовности "выполнять, не щадя сил, мудрые предначертания обожаемого монарха".<sup>3</sup> Во всех посланиях Александру III звучала надежда на то, что правительство будет следовать по пути "укрепления исторических начал русского государства, и, что "тяжелые годы испытаний", выпавшие на долю российского дворянства, когда "росли его нужды, редели ряды его, росло число недругов, государственное значение его было забыто; само оно, оставаясь одиноким, начинало утрачивать веру в свои силы", миновали.<sup>4</sup> Таким образом, дворянство оценило создание нового института в си-

стеме местного управления как возвращение ему прежнего влияния, а также как средство улучшить свое материальное положение за счет государственной службы. Сословные интересы дворянства и государственные интересы правительства на этом этапе полностью совпадали.

Корпус участковых земских начальников в соответствии с законом формировался из местных дворян. Вместе с тем, закон допускал "за недостатком лиц", назначать на должность "хотя и не принадлежащих к числу упомянутых дворян, но окончивших курс в одном из высших или средних учебных заведений Империи или выдержавших соответствующие испытания", а также не имевших среднего образования чиновников, имевших любой чин. Таким образом, назвать закон "сословно ограниченным" нельзя, скорее он был "сословно предпочтительным". По результатам ревизии земских участков Оренбургской губернии, проводившейся в 1909 году, выяснилось, что на долю не дворян приходилось 30% земских начальников, причем среди них были и "дети чиновников", и "дети купцов", и мещане, и "дети священников", т.е. представители практически всех сословий.

Закон устанавливал образовательный ценз для кандидатов на должность земских начальников. По данным Земского отдела Министерства внутренних дел, составленным в 1903 году по 10 губерниям, из 584 земских начальников 124 окончили юнкерские училища (для поступления в эти училища не требовалось окончание среднего учебного заведения), а остальные 460 человек, имели соответственно высшее и среднее образование<sup>5</sup>. В Оренбургской Губернии, согласно ревизии земских участков 1909 – 1911 гг., из 31 человека, находившихся на должности земского начальника, у 16 было высшее образование, остальные окончили юнкерские училища, что говорит о довольно высоком уровне образованности этих чиновников.

Закон предъявлял достаточно высокие требования к земскому начальнику с точки зрения нравственности, и, соответственно, предусматривал наказания за соответствующие нарушения, о чем практически не упоминается в литературе, а говорится лишь о полной их безнаказанности.

Круг деятельности земских начальников был достаточно широк. Для Оренбургской губернии важнейшим вопросом был вопрос о землеустройстве, т.к. конец XIX в. отмечен активной колонизацией края. Всеми делами землеустройства занимались уездные власти и земские начальники. Волокита и бюрократические проволочки препятствовали быстрому разрешению вопро-

сов.<sup>6</sup> В Оренбургской губернии не была реализована земская реформа, и институт земских начальников приобрел особое значение.

Земские начальники играли весьма заметную роль в кризисных ситуациях. Примером может служить журнал Орского уездного съезда за март 1903 года: земский начальник 2-го участка Орского уезда, представляя приговор жителей деревни Анновки от 7 марта, того же общества Преображенской волости от 22 февраля 1903 года с ведомостью о семейном и имущественном положении просителей, ходатайствующих, по случаю неурожая хлебов в 1902 году о выдаче ссуды "на обсеменение полей весной сего года, сообщает, что означенное ходатайство он признает подлежащим удовлетворению в размере 120 пудов каковое может быть приобретено в пределах участка по цене 80 копеек за пуд"; приговор жителей села Бердяш о выдаче ссуды из запасного магазина в размере 873 пудов, удовлетворить в размере 380 пудов так как в запасном магазине имеется 1971 пуд ф. озимого и 740 пудов ф. ярового – всего 2711 пуд (с увеличением размера выдачи в случае непригодности хлеба по его качеству). Нередки были случаи отказа в выдаче ссуды. Земский начальник 2-го участка Орского уезда, представляя приговор жителей Петровского сельского общества, ходатайствующих по случаю неурожая хлебов в 1902 году, о выдаче ссуды в количестве 1256 пудов пшеницы, сообщает, что означенное ходатайство он находит "не подлежащим удовлетворению ввиду того, что жители названного общества все без исключения занимаются отхожими промыслами, как-то: извозом, торговлей, мастерством и т.п. и, хотя производят посев, но в самом ничтожном количестве не более 2-х десятин, каковой посев просители могут произвести своими средствами так – как все имеют в излишнем количестве скот, который может быть продан". Орский уездный съезд нашел, что у каждого из просителей имеется в большом количестве как крупный, так и мелкий рогатый скот, часть которого может быть продана без угрозы расстройств хозяйства, кроме того, просители имеют сторонние заработки до 500 рублей в год, поэтому определили в выдаче отказать. Такого рода примеры говорят о достаточной осведомленности земских участковых начальников о реальном положении дел.<sup>7</sup>

Земские начальники контролировали сельское самоуправление. Насколько были оправданы эти меры, говорят многочисленные факты, показывающие, что подавляющее большинство как старшин, так и писарей были "нечисты на руку" и усиление власти и правительственной

опеки было вполне обоснованно. Также следует отметить нехватку кандидатов, способных и желавших выполнять возлагаемые на должностных лиц обязанности. Низкий уровень образования крестьян приводил к тому, что "волостные писаря, обыкновенно отставленные канцелярские служители, исключенные из службы за пьянство и мелкое взяточничество или уволенные из духовного звания также по неблагонадежности, отличаясь крайне дурными нравственными свойствами, тем не менее, своей грамотностью... и бывалостью нередко берут некоторое преимущество перед волостным старшиною и во многих случаях руководят им".

Во многом показательным делом по обвинению волостного старшины 1-й Усерганской волости – Ишдавлетова, которое, в виде докладной записки легло на стол неперемому члену Орского уездного по крестьянским делам присутствия: "Он, Ишдавлетов, с 1-го по 14 марта занимался совместно с сельскими старостами в разных деревнях его волости, которым, по их добропорядочному состоянию, следует отменить выдачу в пособие от казны на продовольствие хлеба и, найдя таковых, которые могут обойтись без пособия, из общего списка продовольствующихся исключил. С марта выдавал подлежащим к пособию хлеб. 17 марта закончил. Между тем в обход неимущих он выдавал хлеб тем кто мог бы обойтись без пособия от казны взимая с них деньги, что противно законам и несогласно с распоряжениями Начальника заботящегося о раздаче хлеба лишь действительно нуждающимся". Интересно также сопутствующее заявление крестьян названной волости: "Волостной старшина Ишдавлетов ведет жизнь не трезвую, разгульную. В трактирах пьянствует со своими товарищами – (!) пролетариями, приглашает игроков на дудках, ведет не по состоянию расходы... А потому на основании вышеизложенного, мы имеем честь просить Ваше Превосходительство, предписав кому следует, произвести проверку". По рассмотрении дела земский начальник 2-го участка Орского уезда постановил оштрафовать старшину на 400 рублей, освободив его от должности, но из-под ареста он был выпущен на поруки<sup>8</sup>. В большинстве случаев вменяемое законом земским начальникам попечение о нравственности крестьян сводилось к утверждению различных ходатайств и прошений по поводу открытия библиотек, ремонта школ т.д.<sup>9</sup>

Как показывают архивные материалы, земские участковые начальники справлялись с этими задачами. Однако, сословная предпочтительность закона ограничивала возможности более

эффективного использования этого института в интересах местного населения.

Объективно деятельность земских начальников вряд ли могла быть эффективной, т.к. в среднем каждый из них должен был контролировать 56 селений и 21 сельское общество.<sup>10</sup> Оренбургская губерния была разделена на 41 участок, площадь одного участка в среднем равнялась 2607 кв. верст с населением около 13 тыс. чел. Далеко не всегда оправдывалась надежда законодателей на личную заинтересованность дворян в службе в должности земских начальников. По результатам ревизии земских участков Оренбургской губернии, проводившейся в 1909 г., выяснилось, что на протяжении нескольких лет сохранялось 8 вакантных должностей земских начальников, т.е. 20% участков вообще их не имели. Закон предусматривал назначение кандидата, который мог занять должность земского начальника, однако в ряде участков складывалась ситуация, когда некого было назначать не только кандидатом, но собственноручно на должность земского начальника.<sup>11</sup>

Правительство довольно внимательно отслеживало все отрицательные тенденции, и, по возможности, вносило коррективы в деятельность земских начальников, указывая, что их поведение "подорывает авторитет власти"<sup>12</sup>. В резолюции за № 10011 от 5 сентября 1907, было предложено установить постоянный и действенный надзор Губернского Присутствия за деятельностью земских начальников и уездных съездов, а также, в частности, о надлежащей постановке ревизии, изменениях и дополнениях и об упрощении и сокращении канцелярского производства у земских начальников. Далее предлагалось подробно обсудить способ и меры к наилучшему выполнению приведенных предложений.

По результатам ревизии 1909 года деятельность крестьянских учреждений, возглавляемых земскими начальниками, была признана неудовлетворительной. В характеристиках земских участков начальников были отмечены формальное отношение к служебным обязанностям, "отсутствие служебного такта", "равнодушие к запросам крестьянской жизни", "недостаточная осведомленность в делах", "нетрезвый образ жизни" и т.д. Естественным следствием набора таких качеств было отсутствие авторитета названных должностных лиц в среде крестьянского населения. В отношении некоторых были возбуждены дела о соответствии должности, в частности, земского начальника 4-го участка Оренбургского уезда Н.А. Холодковского. Причиной отстранения от должности земского на-

чальника 1 участка Узьянской волости коллежского асессора Высоцкого послужило обвинение в халатности: при пожаре в доме, где он квартировал, была уничтожена огнем и канцелярия. Свидетели показали, что на предложение спасти ее (канцелярию), Высоцкий заявил: "Выносите мое личное имущество, а дела – черт с ними – пусть горят!"<sup>13</sup>.

В определении Министерства внутренних дел была отмечена его "полная бездеятельность по рассмотрению административных и судебных дел". Ревизионная комиссия отметила недопустимую медлительность земских начальников в судебных делах, бюрократический подход к разрешению административных дел (часто земские начальники ограничивались исключительно канцелярской перепиской), неудовлетворительное поступление окладных сборов. На 1910 г. Министерством внутренних дел была назначена повторная ревизия, но и она выявила аналогичные недостатки<sup>14</sup>.

В конце XIX – начале XX в. в правительстве, Государственной думе неоднократно обсуждался вопрос об отмене института земских участков начальников. Однако, неудовлетворенность результатами децентрализации власти в процессе формирования органов самоуправления заставила правительство идти по пути усиления административной вертикали. Безусловно, правительство опасалось самостоятельности крестьян. С другой стороны, инертность основной массы крестьян, неспособность их решать важные хозяйственные вопросы в условиях модернизации, инициатором которой выступило само государство, способствовало очередному перераспределению властных полномочий. Опереться при этом власть могла лишь на наиболее лояльное сословие – дворянство. В условиях обострения социальных противоречий начала XX в. власть не могла отказаться от института участковых земских начальников, несмотря на низкую эффективность его деятельности.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

- <sup>1</sup> РГИА. Ф. 1284. Оп. 241. Д. 51. Л. 25-26.
- <sup>2</sup> ПСЗРИ. Собр. 3. Т. 9. № 6196. СПб., 1891.
- <sup>3</sup> РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 613. Л. 177.
- <sup>4</sup> Там же. Л. 39.
- <sup>5</sup> Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. – М.: Наука, 1970. – С. 398.
- <sup>6</sup> ГАОО. Ф. 132. Оп. 1. Д. 18. Л. 2.
- <sup>7</sup> ГАОО. Ф. 31. Оп. 1. Д. 38. Л. 18.
- <sup>8</sup> ГАОО. Ф. 31. Оп. 1. Д. 1. Л. 14, 17; Ф. 15. Оп. 1. Д. 69. Л. 67-70.

<sup>9</sup> ГАОО. Ф. 34. Оп. 1. Д. 20. Л.3.

<sup>10</sup> РГИА. Ф. 1291. Оп. 122. Д. 70. Ч. 3. Л. 268-270.

<sup>11</sup> РГИА. Ф. 1291. Оп. 38. Д. 179. Л. 76.

<sup>12</sup> ГАОО. Ф. 34. Оп. 1. Д. 41. Л. 2.

<sup>13</sup> ГАОО. Ф. 15. Оп. 1. Д.69. Л 74-80.

<sup>14</sup> РГИА. Ф. 1291. Оп. 31. Д. 30. Л. 2-об. – 5.

**THE PROBLEMS OF THE DISTRICT MANAGEMENT PERFECTIO  
AT THE END OF THE 19th BEGINNING OF THE 20th CENTURIES  
(ON AN EXAMPLE OF THE ORENBURG PROVINCE)**

© 2009 J.A. Zajtseva

Orenburg State Pedagogical University

In article the mechanism of reforming of district management reveals. The government aspired to keep the administrative control over created after emancipation of peasants public structures that not only did not improve position in system of local management, but also generated new contradictions.

Key words: self-management, an administrative vertical, district management, zemstvo, descent, a community, the local chief of zemstvo.