

На правах рукописи

Гурьянов Михаил Михайлович

**ИНСТИТУТ ЗЕМСКИХ НАЧАЛЬНИКОВ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.
И ЕГО РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2007

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Вятский государственный гуманитарный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Куликов Владимир Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Галай Юрий Григорьевич
кандидат юридических наук, доцент
Щелокаева Татьяна Анатольевна

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Уральская государственная юридическая академия»

Защита состоится «__» ноября 2007 г. в ___ часов на заседании диссертационного совета К-212.166.03 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве при ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» по адресу: 603015, г. Н. Новгород, ул. Ашхабадская, д. 4. Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» по адресу: 603015, г. Н. Новгород, пр. Ю. Гагарина, д. 23, корп. I.

Автореферат разослан «__» октября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

В. С. Сэруа
2

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Современные проблемы, связанные с поиском наиболее эффективных форм и методов регионального управления, показывают, сколь актуален, необходим и важен объективный анализ истории местного управления. Приоритетным становится обращение к дореволюционной практике управления на местах, без тщательного изучения которой становление современной модернизированной системы управления проблематично. Представляется, что именно здесь можно найти ответы на многие вопросы, поставленные на повестку дня современным развитием регионального управления и местного самоуправления в России. Недооценка прежней практики отношений власти и населения на местах может привести к новым ошибкам и потерям.

Институт земских начальников, как особый тип местных органов управления, был введен в процессе реформ Александра III и явился важным этапом в становлении структур управления на местном уровне. Поэтому осмысление опыта работы земских начальников, их места в общей системе государственного управления имеет большой научный и практический интерес.

Введение института земских начальников было воспринято либеральной частью общества как исключительно охранительная, едва ли не реакционная мера. Либералы видели в нем шаг, направленный на консервацию архаичного уклада крестьянской жизни, шаг, несовместимый с буквой и духом реформ Александра II. Большинство из них акцентировали внимание на фискальном характере нового института, на сужении прав крестьянского самоуправления, на таящуюся в Положении 12 июля 1889 г. опасность бюрократического произвола. В подобном же контексте институт земских начальников рассматривался и советскими исследователями.

Научное изучение данной проблемы по большей части осталось на уровне советской историографии с ее упрощенным, идеологически предвзятым отношением к так называемым «контрреформам» эпохи правления Александра III. Хотя содержание большинства «контрреформ»

уже переосмыслено современными исследователями, это практически не относится к институту земских начальников.

До настоящего времени еще не выявлены в достаточной степени те причины, которые вызвали к жизни Положение 12 июля 1889 г. Закон о земских начальниках зафиксировал определенный баланс сил в верхних эшелонах власти, определенный момент развития российского государства, поэтому конкретный анализ обстоятельств принятия данного законодательного акта поможет глубже уяснить замысел его инициаторов, а также оценить степень влияния института земских начальников на ход общественной жизни в Российской империи.

Исследование практической деятельности земских начальников должно показать их роль в жизни российской деревни, дать ответ на вопрос: действительно ли земские начальники были «властью помещиков-крепостников», или же они руководствовались в своей деятельности необходимостью решения повседневных задач в области крестьянского управления и суда?

Объектом настоящего диссертационного исследования является институт земских начальников, как институт государственного контроля и надзора за органами и должностными лицами крестьянского общественного управления.

Предмет исследования – совокупность нормативно-правовых актов, регламентировавших и регулировавших общественные отношения, связанные с функционированием института земских начальников, а также правоприменительная практика на локальном губернском уровне.

Хронологические рамки работы охватывают период с начала 80-х гг. XIX в. – время появления первых проектов о земских участковых начальниках – до 1917 г. – года ликвидации института земских начальников. Выбранные рамки исследования позволяют рассмотреть процесс развития взаимоотношений государственной власти и крестьянства через институт земских начальников в динамике. Сущность любых институтов и социальных групп особенно четко проявляется в переломные моменты истории. Таким временем для России как раз и был рубеж XIX-XX вв., когда

страна вступила в решающую стадию процесса модернизации, обнажившего глубокий кризис традиционного общества. Разрешением этого кризиса стал 1917 г. и продолжение модернизационных процессов происходило уже на принципиально ином общественно-политическом и экономическом фундаменте.

Территориальные рамки исследования. Анализ деятельности института земских начальников проводится на материалах Вятской губернии. Данная губерния, будучи одной из самых многонаселенных в империи (по количеству населения Вятская губерния занимала 4-е место в стране после Киевской, Подольской и Пермской)¹ и, располагаясь между великорусской дворянской Россией и национальными окраинами и Сибирью, занимала особое положение среди других регионов империи. Промежуточное буферное положение определяло и своеобразие изучаемого региона: незначительный процент поместного дворянства в социальном составе, преобладание государственного имущества, отсутствие дворянского самоуправления, низкий уровень урбанизации. Локальный уровень рассмотрения проблемы позволяет сосредоточить внимание на непосредственной деятельности земских начальников, вовлечь в научный оборот, систематизировать и подвергнуть комплексному анализу ранее неизвестные документальные (в том числе архивные) материалы, дающие возможность сравнить их с общероссийскими данными. Ограничение территориальных рамок диссертационного исследования Вятской губернией не является жестким: об этом свидетельствует привлечение данных, характеризующих ситуацию на общероссийском уровне и в других губерниях.

Степень научной разработанности темы. Среди основных структур системы местного управления императорской России одной из наименее изученных отечественными исследователями остается институт земских начальников. В историко-правовой литературе обычно воспроизводятся традиционные штампы об увеличении опеки властей над крестьянами,

¹ Богатырева, О. Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861-февраль 1917) [Текст] / О. Н. Богатырева. – Екатеринбург, 2004. – С. 125.

усилении роли поместного дворянства в деревне, о вмешательстве земских начальников в самоуправление. Как правило, оценки их деятельности носят негативный характер. Однако серьезному анализу институт земских начальников ни дореволюционными, ни советскими, ни постсоветскими исследователями не подвергался.

Дореволюционные исследования насчитывают незначительное количество работ, посвященных данной проблеме. Большинство из них отличаются публицистической направленностью, так как речь шла о действующем институте, вызывавшем симпатии и антипатии различных общественных сил. Характерной особенностью дореволюционных работ является слабая источниковедческая база. Недоступность официально-документальных материалов не давала исследователям возможности изучения деятельности института земских начальников в целом.

Одним из первых исследований, в котором наряду с другими вопросами рассматривалось «Положение» от 12 июля 1889 г. и его действие, была работа юриста Н. П. Дружинина¹. Охватывая период с 1861 по 1897 г., исследование было посвящено правовому положению крестьянского населения. Написанная с либеральных позиций, работа Дружинина рассматривает институт земских начальников и его деятельность в чисто теоретическом аспекте и не содержит, по существу, фактического материала для подтверждения выдвигаемых автором положений.

В 90-е гг. XIX в. появляются работы исследователей законодательства В. А. Беэра² и А. Танцова³, посвященные анализу самого Положения 12 июля 1889 г. и выяснению правового аспекта деятельности земских начальников. Исследование Беэра заключалось в комментированном анализе основных положений закона. Работа Танцова представляла собой попытку теоретического обоснования насущной необходимости закона о земских начальниках.

¹ Дружинин, Н. П. Юридическое положение крестьян [Текст] / Н. П. Дружинин. – СПб., 1897.

² Беэр, В. А. Комментарий новых провинциальных учреждений 12 июля 1889 года [Текст] / В. А. Беэр. – М., 1894.

³ Танцов, А. Учреждение земских начальников [Текст] / А. Танцов. – Смоленск, 1898.

Самым значительным исследованием данного периода является работа известного юриста К. Я. Кожухара «Земские начальники», опубликованная в 1905 г. в журнале «Вестник права»¹. Написанная с позиций радикального либерализма, она не только содержит общую оценку института земских начальников, но и достаточно подробно рассматривает их деятельность, характеризует взаимоотношения земских начальников с должностными лицами крестьянского самоуправления и с крестьянским населением в целом. Автор останавливается и на истории введения данного института.

В 1904 г. в свет вышло исследование В. М. Гессена², где автор среди прочих вопросов акцентирует внимание на генезисе института земских начальников. В частности, в данной работе рассмотрена предыстория возникновения законопроекта о земских начальниках, в том числе и споры относительно придания им административных и судебных функций.

В советских исследованиях деятельность института земских начальников в целом практически не нашла отражения. В большинстве работ, затрагивающих данную проблему, обычно воспроизводились традиционные штампы об увеличении опеки властей над крестьянами, усилении роли помещного дворянства в деревне, о вмешательстве земских начальников в самоуправление.

Первым серьезным исследованием советского периода в данной сфере являлась кандидатская диссертация Н. П. Никольской «Закон о земских начальниках»³, где наряду с вопросами разработки закона 12 июля 1889 г., освещалось и его действие (на материалах Пензенской губернии).

Кандидатская диссертация А. А. Либермана⁴ посвящена исследованию состава, деятельности института земских начальников и отношения к закону 12 июля 1889 г. различных общественных групп. Общий вывод Либермана основан на вполне традиционной для советских исследований отрицательной оценке института земских начальников.

¹ Кожухар, К. Я. Земские начальники [Текст] / К. Я. Кожухар // Вестник права. – 1905. – № 5. – С. 93-132.

² Гессен, В. М. Вопросы местного управления [Текст] / В. М. Гессен. – СПб., 1904.

³ Никольская, Н. П. Закон о земских начальниках [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Никольская Надежда Петровна. – Пенза, 1946.

⁴ Либерман, А. А. Институт земских начальников. 1889-1905 гг. [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Либерман А. А. – М., 1976.

Обширный материал по истории разработки и принятия закона о земских начальниках изложен в монографии П. А. Зайончковского¹. Данное исследование позволило более полно и точно представить позиции, цели и задачи различных правительственных сил, которые они преследовали при разработке и утверждении закона 12 июля 1889 г.

В постсоветских исследованиях трудов, посвященных институту земских начальников практически нет. Современные исследователи в основном отстаивают мысль о том, что правительство того времени и сам Александр III считали недостаточно подходящими для России либеральные реформы европейского образца, пытались искать свою, российскую модель модернизации страны, но, к сожалению, явно не поспевали за вызовами времени.

Наиболее серьезным современным исследованием, посвященным функционированию института земских начальников, является кандидатская диссертация Н. А. Бузановой². В результате своего исследования автор приходит к выводу о некорректности традиционных представлений о реставрации власти помещиков-крепостников в деревне посредством введения института земских начальников. Тем более интересно, что институт земских начальников вводился не только в тех местностях, где до 1861 г. господствовали крепостные отношения, но и в ряде регионов (например, таких, как Вятская губерния) с абсолютным преобладанием государственных крестьян и почти полным отсутствием поместного дворянства.

В 2004 г. вышла монография О. Н. Богатыревой³, один из параграфов которой называется «Институт земских начальников и крестьянские учреждения». Автором впервые была рассмотрена деятельность земских начальников в преимущественно недворянских губерниях (Вятской и Пермской).

¹ Зайончковский, П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов) [Текст] / П. А. Зайончковский. – М., 1970.

² Бузанова, Н. А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889-1917) [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Бузанова Наталья Анатольевна. – Тамбов, 2005.

³ Богатырева, О. Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861-февраль 1917) [Текст] / О. Н. Богатырева. – Екатеринбург, 2004.

Таким образом, анализ исследований, которые в той или иной мере освещали проблемы деятельности земских начальников, показывает, что сделано не так уж много. Большинство авторов при разработке этих проблем либо рассматривали какую-то одну сторону функционирования института земских начальников, либо придерживались определенных идеологических установок, стараясь высветить либо недостатки данного института, либо указать на благотворное влияние земских начальников на практику крестьянского управления.

Цель и задачи исследования. Актуальность темы и недостаточная разработанность указанных проблем определили цель диссертационной работы – проанализировать совокупность нормативно-правовых актов, регламентировавших деятельность земских начальников, и исследовать функционирование института земских начальников в конкретно-исторических условиях Вятской губернии на рубеже XIX – XX вв.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) выявить причины введения института земских начальников;
- 2) последовательно проанализировать проекты и предложения различных правительственных и общественных сил при разработке закона о земских начальниках;
- 3) охарактеризовать законодательство, регулирующее деятельность земских начальников;
- 4) исследовать состав института земских начальников в Вятской губернии и сравнить его с общероссийскими данными;
- 5) рассмотреть все сферы практической деятельности данных должностных лиц (выполняемые ими административные, судебные и иные функции), выявить их реальную роль в жизни деревни;
- 6) изучить механизмы взаимодействия земских начальников с крестьянами, органами и должностными лицами крестьянского управления, администрацией уездного и губернского уровней.

В качестве общей методологической основы диссертации используется теория модернизации, понимаемая исследователями как

интернациональный процесс, охвативший подавляющее большинство стран¹. Согласно различным концепциям, сформулированным в рамках этой теории, в XIX – начале XX в. наряду с кардинальными технико-экономическими сдвигами существенным образом преобразовывался облик европейского (в том числе и российского) общества, обновлялись социальные и политические структуры, происходила эволюция рациональных форм власти и управления и формирование рациональной бюрократии.

Ограничение территориальных рамок диссертационного исследования Вятской губернией позволяет получить максимально полную модель изучаемого объекта и источников, способных ее реконструировать. Отбор, классификация, сравнительный анализ источников в их комплексе позволяют сделать общетеоретические обобщения, так как изучение конкретного всегда подразумевает наличие общего.

Важным методом исследования при разработке темы диссертации являлся системно-структурный подход, основанный на том, что историческая реальность представляет собой совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих объектов, которые составляют целостные системные образования. Одним из них является местное управление. Будучи сложноорганизованной системой, оно в свою очередь состоит из ряда открытых подсистем (коронной губернской и уездной администрации, всесословного земского самоуправления, волостного и сельского сословного самоуправления, надзорных административных и судебных органов (в том числе земских начальников)). Их существование не было автономным, они взаимодействовали в одном территориальном, экономическом и социокультурном пространстве.

Для анализа источников использовались такие традиционные методы историко-правовых исследований, как метод формально-юридического анализа источников, описательный, сравнительно-правовой, сравнительно-исторический, метод контент-анализа. Важное значение для исследования явлений общественной жизни имело применение современных

¹ Кравченко, И. И. Модернизация мира и современной России. Выход из кризиса / И. И. Кравченко // Вопросы философии. – 2002. – № 9. – С. 3.

информационных технологий обработки статистических данных. Обращение к другим научным дисциплинам (демография, статистика, социология) сделало необходимым использование их исследовательских методик. Тем самым в работе выражен междисциплинарный подход.

Источниковая база исследования. Основные группы источников, которые позволяют осветить важнейшие стороны функционирования института земских начальников (в том числе и в Вятской губернии) образованы комплексом как опубликованных, так и архивных материалов, систематизированных в соответствии с их происхождением и характером содержащейся в них информации. Основная масса источников представлена документами, извлеченными из фондов Российского государственного исторического архива в г. Санкт-Петербурге (РГИА), Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ) и Государственного архива Кировской области (ГАКО).

Разнообразные источники по исследуемой проблеме можно классифицировать следующим образом:

- 1) законодательные и подзаконные акты;
- 2) опубликованные и архивные официально-документальные материалы правовой практики;
- 3) справочные и статистические издания;
- 4) мемуары современников и участников событий;
- 5) материалы периодической печати и публицистических статей.

Первостепенное значение для изучения данной темы имеют законодательные акты, опубликованные в Полном собрании законов Российской империи (Собрание III), а также подготовительные материалы различных комиссий и учреждений, участвовавших в разработке законодательства в данной сфере. Особое место в системе законодательных актов (в рамках настоящего исследования) занимает «Положение о земских участковых начальниках»¹ от 12 июля 1889 г., в котором содержатся нормы, регулирующие порядок назначения и увольнения земских начальников,

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3 [Текст]. Т. 9. № 6196.

сферу их компетенции, порядок образования и состав уездных съездов и губернских присутствий, а также их предметы ведения.

Одними из самых ценных источников, которые можно выделить в отдельную группу, являются материалы официального делопроизводства, хранящиеся как в центральных, так и в местных архивных фондах. В них содержатся рукописные варианты отчетов, докладов, объяснительных записок и проектов по деятельности земских начальников.

Для изучения института земских начальников большое значение имеют материалы земского отдела Министерства внутренних дел (РГИА, Ф. 1291). В этом фонде сосредоточено делопроизводство, касающееся административно-судебной деятельности земских начальников в самых различных ее аспектах, документы по формированию их состава и многочисленные жалобы на действия данных должностных лиц. Указанные материалы позволяют наиболее полно и точно представить характер деятельности земских начальников.

В РГИА в фондах канцелярии министра внутренних дел (Ф. 1282), Совета министра внутренних дел (Ф. 1281) и Главного управления по делам местного хозяйства (Ф. 1288) собран разнообразный документальный материал, имеющий непосредственное отношение к истории губернского, уездного и волостного управления (в том числе и по институту земских начальников).

Самую многочисленную группу источников, характеризующих деятельность земских начальников, составляют обширные материалы архивных фондов ГАКО. Там содержится 31 фонд земских начальников, 8 фондов уездных съездов (при этом один только фонд Вятского уездного съезда имеет 21 опись), фонд Вятского губернского присутствия (Ф. 584), а также материалы по деятельности земских начальников и в фонде канцелярии вятского губернатора (Ф. 582). Данные материалы позволяют судить о взаимоотношениях земских начальников с крестьянскими должностными лицами, о формах и методах контроля над органами крестьянского самоуправления. Главным источником сведений о деятельности земских начальников и уездных съездов стали доклады об

административной и судебной деятельности, отчеты о ревизиях их делопроизводства, производимых губернаторами совместно с неперменными членами губернского присутствия.

Вспомогательное значение для данного исследования имеет группа опубликованных документальных источников справочного характера, характеризующих различные аспекты экономической и социальной жизни¹. Другим видом источников стали памятные книжки и адрес-календари Вятской губернии². Их особая ценность заключается в том, что они позволяют во всех подробностях воссоздать картину повседневной жизни губернии. Памятные книжки включали в себя несколько крупных разделов (административный, статистический и научно-краеведческий). Например, административный справочник содержал перечень всех губернских и уездных правительственных и общественных учреждений с их личным составом (в том числе и земских начальников).

Одну из важнейших групп источников составляют мемуары, дневники и воспоминания современников, которые, несмотря на свой иногда весьма субъективный характер, ценны для исследователя тем, что содержат сведения, отсутствующие в официально-документальных материалах.

Для настоящего исследования наибольший интерес вызывают записки бывшего земского начальника А. Новикова³, который семь лет служил в должности земского начальника в Козловском уезде Тамбовской губернии. По глубине и широте освещения различных аспектов деятельности института земских начальников «Записки» не имеют себе равных.

Представляют интерес и воспоминания другого земского начальника – В. М. Яновича⁴, который служил земским начальником в Пермской губернии. Как и «Записки» Новикова, «Заметки» Яновича отличаются публицистической направленностью.

¹ Обзор Вятской губернии за [1870-1915] год [Текст]. – Вятка, 1871-1915.

² Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на [1880-1916] год [Текст]. – Вятка, 1881-1917.

³ Новиков, А. И. Записки земского начальника [Текст] / А. И. Новиков. – СПб., 1899.

⁴ Янович, В. М. Итоги шестилетия. Заметки земского начальника [Текст] / В. М. Янович. – Пермь, 1902.

Определенное значение для исследования имеют мемуары и воспоминания С. Ю. Витте¹ и В. П. Мещерского². Интерес они представляют, в первую очередь, с точки зрения общей оценки института земских начальников.

Самостоятельную группу источников представляет периодическая печать и публицистические статьи, опубликованные в сборниках, либо вышедшие отдельными брошюрами. В основном источники этой группы относятся к прессе. В репортажах, обзорах, корреспонденциях с мест и других материалах содержатся ценные наблюдения, факты, дающие возможность восстановить исторический контекст существования института земских начальников. Разумеется, исследователю приходилось учитывать политическую направленность издания, авторский субъективизм, но именно сопоставление различных ориентаций дало возможность получить общее объективное представление о деятельности института земских начальников, уяснить позицию разных общественных сил в отношении к нему.

Наиболее важное значение для рассматриваемого периода имели «Московские ведомости», «Гражданин» и «Русский вестник» (характерные для консервативного направления), а также «Вестник Европы», «Русские ведомости», «Русская мысль», «Право» (либеральное направление). В Вятской губернии такими изданиями были «Вятские губернские ведомости» (консервативное направление), «Вятская речь» и «Вятская газета» (либеральное направление).

Для консервативного направления характерна защита закона 12 июля 1889 г. и института земских начальников. Либеральная же пресса относилась к данному закону и деятельности земских начальников резко отрицательно.

Определенное значение для понимания некоторых моментов деятельности земских начальников, а в большей степени для выяснения отношения к ней общественного мнения, имеют публицистические статьи, опубликованные в сборниках или вышедшие отдельными изданиями. К ним, например, относится статья П. Н. Обнинского «Мировые судьи и их

¹ Витте, С. Ю. Воспоминания [Текст]. В 3 т. / С. Ю. Витте. – М., 1960.

² Мещерский, В. П. Мои воспоминания [Текст]. В 3 ч. / В. П. Мещерский. – СПб., 1897-1912.

преемники»¹, в которой автор, критикуя земских начальников, противопоставляет им институт мировых судей.

Функционирование института земских начальников нашло свое отражение и в публицистических статьях, освещающих деятельность Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности². Так, в статьях В. А. Розенберга «Земские начальники», И. М. Страховского «Крестьянский вопрос», В. М. Гессена «Основы правопорядка» широко используются высказывания с мест (в основном негативные) о деятельности земских начальников.

Таковы основные источники, освещающие те или иные аспекты данного исследования.

Научная новизна исследования состоит в том, что это первая работа, посвященная комплексному изучению законодательной базы деятельности земских начальников и функционирования института земских начальников на материалах «недворянской» губернии. Углубленный исследовательский поиск и новые подходы к анализу малоизвестных и новых источников представили возможность более подробно, чем это было до сих пор, показать разнообразие форм и методов работы земских начальников, специфику организации института земских начальников в Вятской губернии. В диссертации показана роль земских начальников в повышении правосознания крестьянского населения, в хозяйственном благоустройстве деревни, проанализированы причины более эффективной, чем в центральных губерниях, деятельности данных должностных лиц в Вятской губернии. При этом автор стремился преодолеть сложившиеся стереотипы в оценке института земских начальников и односторонний подход к освещению их практической деятельности.

Основные положения работы, выносимые на защиту:

1. Создание института земских начальников – явилось закономерным явлением, вытекающим из проблем, порожденных крестьянской реформой 1861г. и последующих за ней изменений. Институт земских начальников был

¹ Обнинский, П. Н. Сборник статей [Текст] / П. Н. Обнинский. – М., 1914. – С. 65-112.

² Нужды деревни по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Сборник статей [Текст]. Т. 1. – СПб., 1904.

призван сыграть важную конструктивную роль в крестьянском управлении, помочь крестьянам адаптироваться к условиям пореформенной России.

2. Необходимость наведения порядка в крестьянской среде привели к многообразию правительственных и общественных проектов по упорядочению крестьянской жизни. В конечном счете, большинство проектов сводилось к следующему: над крестьянским общественным управлением должна быть установлена определенная контролирующая власть.

3. Состав института земских начальников в Вятской губернии по многим характеристикам существенно отличался от общероссийских показателей в силу определенной региональной специфики. Институт земских начальников приобретал здесь всесословный характер, что в свою очередь положительно сказывалось на эффективности их деятельности.

4. Административная деятельность земских начальников была направлена на упорядочение крестьянского дела и на искоренение злоупотреблений, совершавшихся в крестьянской среде при отсутствии непосредственного контроля за крестьянским общественным управлением.

5. Эффективность выполнения земскими начальниками своих должностных обязанностей во многом зависела от субъективного фактора и от степени контролируемости их деятельности. Подобная же зависимость наблюдалась и у мировых судей.

6. Ревизии деятельности земских начальников в Вятской губернии проводились намного чаще, чем в большинстве других губерний. Служебная деятельность некоторых земских начальников выносилась на рассмотрение губернского присутствия. Появление в это же время и других присутствий (например, губернского присутствия по земским делам) свидетельствует о том, что правительство стремилось усилить подконтрольность и эффективность системы местного управления в ее различных аспектах.

7. Судебные дела занимали у земских начальников огромное количество времени, что в определенной степени мешало им эффективно выполнять административные и иные функции. Более целесообразным представляется вариант наделения земских начальников только

административно-фискальной властью. Подобное мнение неоднократно высказывалось в процессе разработки Положения о земских участковых начальниках.

8. Введение института земских начальников не являлось одной из «контрреформ», способствующей реставрации власти помещиков-крепостников в деревне. Надзор земских начальников и уездных съездов за крестьянским общественным управлением, где очень часто руководили неграмотные или корыстные крестьяне, способствовал искоренению многочисленных злоупотреблений в крестьянской среде.

Практическая значимость работы. Результаты и материалы диссертационного исследования могут быть использованы для разработки концепций и моделей местного управления, для прогнозирования перспектив развития политических институтов на местах. Материалы и выводы работы могут найти применение при дальнейшей научной разработке проблемы «местное управление», при создании обобщающих трудов, хронологически и тематически связанных с рассматриваемой эпохой. Также материалы исследования могут использоваться при разработке специальных учебных курсов в высшей и средней школе по истории государства и права, по истории государственного управления и самоуправления в России и специальных правоведческих курсов.

Апробация работы. Основные положения исследования были изложены на международной научно-практической конференции «Управление в XXI веке» (Киров, 27 апреля 2007 г.) и межрегиональной научно-практической конференции «Российское право: история, современность и перспективы» (Киров, 20 апреля 2007 г.), а также в научных публикациях.

Структура работы обусловлена задачами настоящего исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы, приложений.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, сформулированы объект, предмет, хронологические и территориальные рамки исследования, его цель и задачи, методологические принципы и

практическая значимость. Здесь же анализируется степень научной разработанности данной темы, характеризуется ее источниковая база.

В главе 1 – «Законодательная база института земских начальников» – исследуются основные причины учреждения должности земских начальников и анализируется законодательство, регулировавшее деятельность данных должностных лиц.

Создание института земских начальников следует рассматривать как закономерное явление, вытекающее из проблем, порожденных реформой 1861 г. После отмены крепостного права крестьянская община, как низовая ячейка государственного управления, оказалась фактически автономной (особенно после упразднения института мировых посредников), без должного эффективного контроля и надзора со стороны государства, что является необходимым условием нормального функционирования институтов местного управления и самоуправления. Тем более, что речь шла о самоуправлении огромной массы практически неграмотного и политически незрелого крестьянства. Отсюда и многочисленные факты произвола сельских и волостных должностных лиц, взяточничества и кумовства в волостном суде, пьянства на сходах.

Необходимость наведения порядка в крестьянской среде привела к многообразию правительственных и общественных проектов по упорядочению крестьянской жизни. Практически все они сводились к необходимости установления административного контроля за крестьянским населением. Идеи создания нового института надзора за крестьянским общественным управлением начали появляться в начале 80-х гг. XIX в. Именно в это время появляется проект А. Д. Пазухина об учреждении должности «земского судьи» со смешанными административно-судебными полномочиями, который осуществлял их в участке, охватывающим несколько волостей. Этот проект и был взят за основу при разработке проекта создания института земских начальников.

Вокруг законопроекта о земских начальниках в правительственных кругах развернулась серьезная борьба. После долгих дебатов в Государственном Совете, вопреки мнению большинства его членов, по

резолюции Александра III, Положение «О земских участковых начальниках» было принято 12 июля 1889 г.

Закон устанавливал, что для занятия должности земского начальника необходимо было удовлетворять определенным требованиям образовательного, имущественного, служебного и сословного (для некоторых губерний такой ценз вообще отсутствовал) цензов. В компетенцию земских начальников входили некоторые распорядительные действия по крестьянским делам и административно-судебные функции. В административном отношении на земских начальников возлагалось руководство крестьянским общественным управлением и решение различных вопросов, касающихся поземельного и хозяйственного устройства и благоустройства сельских обывателей. Для этого земские начальники наделялись широкими правами надзора за деятельностью крестьянских обществ. Они также регулировали деятельность должностных лиц крестьянского общественного управления: утверждали их в должности и рассматривали жалобы на них. В судебном отношении земские начальники в пределах своего участка рассматривали, закрепленные за ними законом, гражданские и уголовные дела.

Надзор за деятельностью земских начальников осуществляли уездные съезды, губернское присутствие и лично губернатор. Уездные съезды фактически заменили собой уездные по крестьянским делам присутствия и мировые съезды. Основными задачами губернского присутствия были надзор за правильностью исполнения земскими начальниками и уездными съездами возложенных на них обязанностей, ревизия их делопроизводства и рассмотрение жалоб на их деятельность. Губернатору предоставлялось право проводить ревизии делопроизводства и деятельности земских начальников на общих основаниях.

Введение института земских начальников было принято обществом неоднозначно. Критиковался он в основном представителями либерального направления. Главными недостатками данного института они считали предоставление земским начальникам чрезмерно обширной компетенции и власти, соединение административных и судебных функций в их руках и

сословность института. На устранение этих и некоторых других недостатков было направлено несколько законов, принятых в конце XIX – начале XX вв. Институт земских начальников был ликвидирован в 1917 г.

Необходимость конкретно-исторического анализа процесса введения института земских начальников побудила обратиться к характеристике введения этого института на примере Вятской губернии. Здесь же рассматривается и состав института земских начальников в Вятской губернии в сравнении с общероссийскими данными и делается вывод, что в силу специфики региона по многим показателям состав данных должностных лиц был различен. В этой же главе даются и примеры разъяснений Вятским уездным съездом для земских начальников некоторых законодательных положений, что свидетельствует, по мнению автора, о том, что деятельность земских начальников не была «пронизана произволом и насилием», так как большинство земских начальников для более эффективного выполнения своих обязанностей и, чтобы по незнанию не нарушить закон, старались получить у вышестоящих инстанций подробные и четкие указания как поступать в той или иной ситуации.

В главе 2 – «Административная деятельность земских начальников» – исследуются вопросы конкретного отправления ими своих административных функций. На основе анализа документальных (в основном архивных) материалов делается вывод, что большинство земских начальников, являясь надзорными инстанциями по отношению к органам и должностным лицам крестьянского общественного управления и организаторами хозяйственного благоустройства крестьян, способствовало упорядочению и улучшению крестьянской жизни, искоренению различных злоупотреблений в крестьянской среде. Земские начальники играли существенную роль в помощи земствам по распространению народного образования, здравоохранения, бытового устройства крестьян. Они были едва ли не единственными защитниками сельского обывателя от подавляющего влияния крестьянской общины.

Необходимо заметить, что с самого начала своего возникновения институт земских начальников был встречен либеральными кругами

общества отрицательно. Это происходило, в основном, по «идеологической» причине, а именно потому, что данный институт нарушал принцип разделения властей и предоставлял земскому начальнику широкие права в отношении крестьян. Однако, как показано в диссертации, такой подход к институту земских начальников является слишком поверхностным, не учитывающим реальности русской крестьянской действительности второй половины XIX века. Безусловно, земские начальники не устранили все недостатки в крестьянском управлении, но они, как показывает анализ документальных материалов, сводили эти недостатки к минимуму.

Значительное место во второй главе посвящено взаимоотношениям между земскими начальниками и крестьянским населением. Отношения эти нельзя оценивать однозначно. Во многих вопросах крестьяне не доверяли земскому начальнику, боялись его. Недоверие это выражалось в конфликтах по поводу вмешательства в работу сходов, распределения продовольственных ссуд, переселения и т. д. С другой стороны, в печати и иных документальных материалах можно найти немало свидетельств о помощи земских начальников в открытии школ, создании сельских банков и общественных магазинов. На основе диалога и сотрудничества с крестьянами строилась работа земских начальников по хозяйственному благоустройству сельских обществ.

Эффективность деятельности земских начальников во многом зависела от степени контролируемости данного института. Положение 12 июля 1889 г. установило жесткую вертикаль правительственной власти по линии министерства внутренних дел: МВД – губернское присутствие во главе с губернатором – уездный съезд – земский начальник. Такая вертикаль обеспечивала надежную связь центральной государственной власти, через региональные и местные управленческие структуры, с крестьянским общественным управлением. По итогам многочисленных ревизий служебная деятельность некоторых земских начальников выносилась на рассмотрение губернского присутствия, которое в свою очередь решало вопрос о пребывании их в должности. Это говорит о том, что власть не покрывала деятельность земских начальников, злоупотреблявших своими

полномочиями или, наоборот, ничего не делавших, а старалась, чтобы на местах были действительно грамотные управленцы, которые бы эффективно выполняли свои функции.

На основе изучения конкретной административной практики земских начальников автором делается вывод, что с введением института земских начальников на местах, наконец-то, появилась власть, которая могла предъявлять сельскому населению известные законные требования и карать за их неисполнение, налагая взыскания без неизбежной судебной волокиты. Таким образом, при всех своих недостатках институт земских начальников сыграл определенную позитивную роль. Положение дел в крестьянском управлении после реформы 1889 г., безусловно, улучшилось, что признавали даже сами крестьяне. Земские начальники способствовали установлению порядка и искоренению уродливых явлений и злоупотреблений в крестьянской среде.

В главе 3 – «Судебная деятельность земских начальников» – рассматривается проблема судебной власти данных должностных лиц. Изучение конкретной судебной практики на материалах Вятской губернии позволяет сделать вывод, что местная власть (на основе различных ревизий) указывала в основном на удовлетворительную судебную деятельность земских начальников, хотя было немало и злоупотреблений. Многое здесь, как и в случае с мировыми судьями, зависело от субъективного фактора.

По закону на земских начальников возлагался надзор за волостными судами и их решениями. В Вятской губернии, в отличие от некоторых центральных губерний, такой надзор не являлся формальным, что способствовало устранению недостатков и злоупотреблений в деятельности данных судов.

По характеру рассматриваемых судебных дел земскими начальниками Вятская губерния, в статистическом соотношении, мало чем отличалась от других губерний России. Среди уголовных дел наиболее распространенными были дела о похищении и повреждении чужого леса, о проступках против порядка управления и о кражах. Среди гражданских – дела по найму земельных угодий и личном найме на сельские работы.

Судебные дела занимали у земских начальников большую часть времени, что в определенной степени мешало им эффективно выполнять административные функции. Кроме того, сам принцип соединения административной и судебной власти в одном лице многими критиковался. Поэтому правительству в итоге пришлось лишить земских начальников их судебных функций, восстановив в 1912 г. институт мировых судей.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования. Делаются выводы о роли института земских начальников в жизни деревни указанного периода. Конкретное исследование проблемы функционирования института земских начальников позволило существенно скорректировать вывод об историческом статусе этой «контрреформы», уточнить ее объективно сложившиеся результаты. Изучение документальных материалов (прежде всего архивных документов), характеризующих служебную деятельность земских начальников, показывает несостоятельность исключительно негативных оценок данного института. Крестьянское общественное управление объективно нуждалось в таком контролирующем органе, каковым, по мысли законодателей, должен был стать институт земских начальников. Определенную негативную роль играл именно субъективный фактор.

Результаты исследования, проведенного на материалах Вятской губернии, показывают, что в силу региональной специфики институт земских начальников приобретал здесь всесословный характер, что в свою очередь сказывалось на эффективности деятельности данных должностных лиц, так как местные управленческие кадры хорошо знали проблемы крестьянского мира и особенности местной жизни.

В работе делается вывод, что введение института земских начальников не являлось одной из «контрреформ», способствующей реставрации власти помещиков-крепостников в деревне, как считали многие исследователи данного вопроса. Надзор новых правительственных учреждений (земских начальников и уездных съездов) за крестьянским общественным управлением, где очень часто руководили неграмотные или корыстные

крестьяне, способствовал искоренению многочисленных злоупотреблений в крестьянской среде.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Разработка Положения о земских участковых начальниках [Текст] // История государства и права. – 2007. – № 22. – С. 21-25. – 0,3 п. л.
2. Институт земских начальников в конце XIX – начале XX в. [Текст]. – Киров, 2007. – 62 с. – 3,8 п. л.
3. Правовое регулирование деятельности земских начальников в Российской империи [Текст] // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2006. – № 14. – С. 233-238. – 0,3 п. л.
4. Судебная деятельность земских начальников [Текст] // Российское право: история, современность и перспективы : сб. материалов IV межрегиональной научно-практической конференции. 20 апреля 2007 г. – Киров: Кировский филиал МГЭИ, 2007. – С. 117-119. – 0,2 п. л.
5. Проекты реформ местного управления в 80-е гг. XIX в. [Текст] // Управление в XXI веке : материалы II международной научно-практической конференции. 27 апреля 2007 г. – Киров: Изд-во ВятГГУ, 2007. – С. 70-75. – 0,3 п. л.
6. Разработка Положения 12 июля 1889 г. [Текст] // Актуальные проблемы современной науки и образования : сб. материалов. – Киров: МФЮА и РУИ, 2007. – Вып. 6. – С. 67-73. – 0,5 п. л.
7. Институт земских начальников в Вятской губернии [Текст] // Герценка : Вятские записки : [науч.-попул. альм.]. – Киров, 2007. – Вып. 12. – С. 86-90. – 0,4 п. л.
8. Административно-хозяйственная деятельность земских начальников [Текст] // Актуальные проблемы современной науки и практики : сборник статей и материалов семинара молодых ученых и аспирантов. – М.: МосГУ, 2007. – С. 5-8. – 0,3 п. л.