

## СОСТАВ ИНСТИТУТА ЗЕМСКИХ НАЧАЛЬНИКОВ

Создание института земских начальников было составной частью политики самодержавия в крестьянском вопросе. «Положение о земских участковых начальниках» 12 июля 1889 г. явилось одним из наиболее реакционных мероприятий периода контрреформ, ярко и отчетливо выразившим дворянскую направленность внутренней политики царского правительства, рассчитанной на сохранение в стране феодальных пережитков. Вместе с тем «Положение» знаменовало собой дальнейшее усиление административной власти в деревне.

Закон устанавливал над крестьянским миром власть дворян-помещиков, сосредоточив в их руках административно-судебные функции при фактической бесконтрольности. Земские начальники могли практически отменить любые решения крестьянских сходов, даже если последние касались хозяйственных и чисто бытовых вопросов. По сути дела, это была попытка вернуть помещикам ту власть над крестьянами, которой они лишились после отмены крепостного права. Земские начальники были призваны в первую очередь бороться с крестьянским движением, подавлять любое проявление недовольства.

Согласно ст. 61 «Положения», земский начальник в случае неисполнения его распоряжений или требований мог подвергнуть виновного без всякого формального производства аресту или денежному взысканию. Даже лица сельского и волостного управления могли быть арестованы или оштрафованы<sup>1</sup>. При этом постановления земских начальников считались окончательными. Вопрос о том, какие их требования или распоряжения законны, предоставлялось решать им самим.

Вопрос о введении института земских начальников и его деятельности неоднократно освещался в исторической литературе<sup>2</sup>.

Что же касается состава этого института, то он практически не изучался ни в дореволюционной, ни в советской историографии. Пробел может быть восполнен на основании анализа источника, фактически еще не введенного в научный оборот и содержащего данные о 2201 земском начальнике по 40 губерниям<sup>3</sup>. Обработка его произведена впервые.

Анализ «Списка должностных лиц крестьянских учреждений» позволил установить, что около 40% всех земских начальников вступили в должность со времени введения института в той или иной губернии и продолжали службу вплоть до 1903 года. Этот факт в известной степени дает основание для того, чтобы судить о составе института земских начальников не только за 1903 г., но и за предыдущие годы.

Согласно «Положению», в губернии составлялся список местных потомственных дворян, из которых губернатор совместно с губернским и уездным предводителями дворянства избирал кандидата в земские начальники, которого затем утверждал в должности министр внутренних дел. При этом кандидаты должны были отвечать следующим требованиям: иметь высшее образование или прослужить не менее трех лет в должности мирового посредника, мирового судьи, непреременного члена присутствия по крестьянским делам, земского начальника; владеть определенным количеством земли или недвижимым имуществом<sup>4</sup>.

реакция 80-х — начала 90-х годов). М. 1970; Н. П. Никольская. Закон о земских начальниках. Автореф. канд. дисс. Пенза. 1946.

<sup>3</sup> «Список должностных лиц крестьянских учреждений в местностях, в коих введено в действие Положение о земских участковых начальниках 12 июля 1889 г.». СПб. Земский отдел Министерства внутренних дел. 1903, 863 стр. (далее — «Список должностных лиц крестьянских учреждений»).

<sup>4</sup> Кандидаты или их жены, или родители должны были владеть в уезде землей не менее половины той, которая определена для непосредственного участия в избрании

<sup>1</sup> ПСЗ. 3-е собрание. Т. IX, № 6196.

<sup>2</sup> Из работ советских историков см.: П. А. Зайончковский. Российское самодержавие в конце XIX столетия (Политическая

При недостатке лиц, отвечающих этим требованиям, кандидатами могли быть местные потомственные дворяне, имевшие среднее образование и состоявшие в военных или гражданских классов чинах. В этом случае размер их земельной собственности или недвижимого имущества должен был в два раза превосходить имущественный ценз вышеуказанной категории дворян. В экстраординарных случаях при отсутствии кандидатов из числа местного дворянства министр внутренних дел по представлению губернаторов мог назначить на должность земского начальника любое лицо с высшим или средним образованием, независимо от его сословного происхождения и земельного ценза (это положение касалось в основном окраинных губерний)<sup>5</sup>.

Все 40 губерний можно разделить на две группы. К первой относятся 29, в основном внутренних, губерний<sup>6</sup>, где земские начальники были преимущественно из местных дворян, имевших значительную земельную собственность. Во вторую входят 11 окраинных губерний (кроме девяти губерний<sup>7</sup>, где земские начальники назначались министром внутренних дел в экстраординарном порядке, сюда включены еще Оренбургская и Уфимская, в которых сословное происхождение земских начальников и их обеспеченность землей наиболее близки к окраинным губерниям).

Относительно сословного состава земских начальников имеются данные о 2185, или

гласных в уездное земское собрание, или другим недвижимым имуществом, оцененным не менее 7,5 тыс. руб. (для непосредственного участия в избрании гласных в уездное земское собрание требовалось владение от 200 до 800 дес. земли) (ПСЗ. 2-е собрание. Т. XXXIX, № 40457).

<sup>5</sup> ПСЗ. 3-е собрание. Т. IX, № 6196; т. XIV, №№ 10769 и 10786; т. XIX, № 16493; т. XX, № 18854.

<sup>6</sup> Владимирская, Калужская, Костромская, Московская, Новгородская, Псковская, Санкт-Петербургская, Смоленская, Тверская, Ярославская, Воронежская, Курская, Орловская, Пензенская, Рязанская, Тамбовская, Тульская, Казанская, Нижегородская, Самарская, Саратовская, Симбирская, Полтавская, Харьковская, Черниговская, Бессарабская, Екатеринославская, Таврическая и Херсонская губернии. В них насчитывалось 1613 земских начальников (73,3%).

<sup>7</sup> Олонецкая, Вологодская (семь уездов), Ставропольская, Астраханская, Вятская, Пермская, Витебская, Минская и Могилевская губернии. В 11 губерниях было 588 земских начальников, или 26,7%.

99,3%<sup>8</sup>; из этого числа потомственных дворян насчитывалось 1995, или 91,3%, а личных дворян и других лиц — 190, или 8,7%<sup>9</sup>. Среди земских начальников 61 человек, или 2,8%, были титулованными.

При сравнении сословного состава земских начальников в губерниях первой и второй групп отметим, что в первой доля потомственных дворян составляет 96,6%, а во второй — 76,8%. При этом дворяне губерний первой группы в своей массе — местные (85,5%)<sup>10</sup>. Это объясняется тем, что дворянские общества здесь сложились давно и обеспеченность землей дворян была выше, чем в других губерниях. Кроме того, эти районы всегда являлись бастионами дворянства. В ряде губерний, в основном центрально-нечерноземных и черноземных, институт земских начальников состоял целиком из дворян (Владимирская, Калужская, Псковская, С.-Петербургская, Тверская, Ярославская, Курская, Орловская, Рязанская, Тульская, Полтавская, Симбирская, Херсонская губернии). Но и здесь не уда-

<sup>8</sup> Сведения о сословной принадлежности 16 земских начальников отсутствуют.

<sup>9</sup> Личные дворяне составляют в этой группе подавляющее большинство, хотя имеется пять человек из потомственных почетных граждан и лиц других категорий.

<sup>10</sup> В «Списке должностных лиц крестьянских учреждений» нет четкого деления на дворян местных и дворян других губерний, хотя в большинстве случаев указывается принадлежность дворянина к тому или иному дворянскому обществу. В тех случаях, когда подобного указания нет, мы руководствовались наличием земельной собственности у земского начальника или у его родителей в данной губернии. Если же земский начальник-дворянин не имел земельной собственности, то мы относили его к категории дворян других губерний. В подавляющем большинстве случаев это касается губерний второй группы. Среди земских начальников из потомственных дворян местных насчитывалось 1423, или 71,3%, а в общем количестве земских начальников они составляли 65,2%, среди дворян других губерний — 572, или 28,7%. Последние принадлежали к дворянским обществам других губерний и могли быть назначены в земские начальники лишь при отсутствии необходимых кандидатов из числа местного потомственного дворянства, то есть в экстраординарном порядке (ПСЗ. 3-е собрание. Т. IX, № 6196; К. И. Арефа. Положения и правила о земских участковых начальниках, городских судьях и волостном суде. По последним официальным изданиям, с сенатскими и министерскими разъяснениями и с приложением дополнительных указаний и правительственных распоряжений. Изд. 5-е. Ч. 2. СПб. 1903, стр. 9).

лось сформировать их контингент только из местных дворян. В губерниях же второй группы земскими начальниками служили в основном дворяне других губерний (77,9%).

По имущественному положению сведения имеются о 2190 земских начальниках, что составляет 99,5%. Из них 1544, или 70,5%, имели земельную собственность; 75, или 3,4%, — иные виды собственности<sup>11</sup>, а 571, или 26,1%, ничем не обладали. В губерниях первой группы земельной собственностью владело 85% земских начальников, иными видами собственности — 2,2% и лишь 12,8% не имело таковой. Самый высокий процент земских начальников, имевших земельную собственность, был в центрально-черноземных (90,5%), нечерноземных и левобережных украинских губерниях (88,8%). Губерниями, где процент земских начальников — земельных собственников был особенно высок, являлись Курская (95,9%), Калужская (95,4%), Новгородская (98,2%) и Черниговская (98,5%). В губерниях же второй группы процент лиц, имевших земельную собственность, составлял 30,9%, иные виды собственности — 6,8%, а не обладали собственностью 62,3% земских начальников. В Олонецкой, Вологодской, Ставропольской, Астраханской, Вятской, Пермской губерниях земельная собственность была у 20% земских начальников. Менее всего земельных собственников было среди них в Астраханской (7,1%), Пермской (12,6%) и Вятской (13,1%) губерниях.

При сопоставлении данных о наличии земельной собственности у земских начальников в целом и тех из них, кто был из местных дворян, выясняется, что доля имевших земельную собственность среди последних гораздо выше и составляет 91,1% против 70,5%. По первой группе губерний доля земских начальников, владевших земельной собственностью, составляет 85%, а среди земских начальников из местных дворян — 91,8%. Что касается второй группы губерний, то в них лишь 30,9% земских начальников всех сословий и групп имели землю, а среди местных дворян — 82,8%.

Из земских начальников — местных дворян<sup>12</sup> не имели собственности 101, то

<sup>11</sup> В раздел иных видов собственности мы отнесли в основном дома и редко встречающиеся усадьбы.

<sup>12</sup> Нами учитывалась вся земельная собственность земских начальников независимо от того, в какой губернии она располо-

есть 7,1%, обладали иными видами собственности 25 (1,8%) и земельной собственностью — 1297 (91,1%). Из них имели до 100 дес. 65 (5%); от 101 до 500 дес. — 626 (48,2%); от 501 до 1 тыс. дес. — 325 (25,1%); свыше 1 тыс. дес. — 254 (19,6%); именьем (без указания размера) — 27 (2,1%). Местные дворяне, обладавшие свыше 500 дес. земли, составляли 44,7%.

Что касается имущественного положения земских начальников, являвшихся дворянами других губерний, то оно было следующим. Не имели собственности 343, то есть 60%; обладали иными видами собственности 25 (4,4%) и земельной собственностью — 204 (35,6%). Из них владели до 100 дес. 13 (6,4%); от 101 до 500 дес. — 90 (44,1%); от 501 до 1 тыс. дес. — 46 (22,5%); свыше 1 тыс. дес. — 45 (22,1%) и именьем (без указания размера) — 10 (4,9%). Обеспеченность земель дворян этой категории гораздо ниже, чем у местных дворян.

Среди земских начальников из личных дворян<sup>13</sup> не имели собственности 123, то есть 64,7%; обладали иными видами собственности 25 (13,2%) и земельной собственностью — 42 (22,1%). Из них владели до 100 дес. 4, или 9,5%; от 101 до 500 дес. — 18 (42,8%); от 501 до 1 тыс. дес. — 11 (26,2%); свыше 1 тыс. дес. — 7 (16,7%); именьем (без указания размера) — 2 (4,8%). Обеспеченность землей личных дворян по первой группе губерний составляла 50,9%, по второй — 10,4%. Земельную собственность свыше 500 дес. имели 42,9% земских начальников из личных дворян. Таким образом, примерно 1/3 состава земских начальников (как потомственных, так и личных дворян) не получала каких-либо побочных доходов. Если сюда прибавить

жена. Если земельная собственность находилась в совладении с родственниками, например, с двумя братьями и двумя сестрами, то учитывается 1/5 всей земли. Если совладельцев оказывалось меньше, то доля соответственно увеличивается. Если наличие земельной собственности указывается у родителей, то учитывается 1/2 всей земли. Если земский начальник и его жена имели земельную собственность, то она суммировалась (как известно, земские начальники назначались и по цензу жены и родителей) (ПСЗ, 3-е собрание. Т. IX, № 6196).

<sup>13</sup> Подавляющее большинство земских начальников из личных дворян было сконцентрировано во второй группе губерний, причем 83% их находилось в шести губерниях (Олонецкой, Вологодской, Ставропольской, Астраханской, Вятской и Пермской).

группу владельцев имений до 100 дес., то этот процент еще больше возрастет. Данная категория лиц в основном относится к оскудевшему дворянству. Поэтому введение института земских начальников можно расценивать как своеобразную поддержку беднейших слоев дворянства, хотя это и не являлось основной целью законодательства. Анализ сословного состава и имущественного положения земских начальников говорит прежде всего о явном оскудении помещичьего дворянства.

Согласно «Положению», земскими начальниками могли быть лица, имевшие высшее или среднее образование. Правда, в законе 12 июля 1889 г. и в последующих циркулярах министерства внутренних дел имелись статьи, которые давали праву министру утверждать кандидатов, не имевших надлежащего образования, но этот порядок расценивался как временная мера<sup>14</sup>.

Мы располагаем данными об образовании 2189 земских начальников, или 99,5%. Среди них имели: высшее образование — 684 (31,3%); незаконченное высшее — 145 (6,6%); среднее<sup>15</sup> — 969 (44,3%); неполное среднее — 82 (3,7%); низшее<sup>16</sup> — 291 (13,3%); домашнее — 18 (0,8%). 1149 земских начальников (52,5%) имели гражданское образование. 984 (45%) окончили военно-учебные заведения, 38 (1,7%) — заведения духовного ведомства. Утверждение в должности земских начальников кандидатов с неполным средним, низшим и домашним образованием (17,8%) свидетельствовало о явном недостатке среди дворян лиц с предусмотренным образовательным цензом.

Относительно вероисповедания мы располагаем данными о 2188 земских начальниках, или 99,4%. Из них подавляющее большинство (2113, или 96,5%) были православными. В ряде губерний, главным образом центральных, такие земские начальники составляли 100%<sup>17</sup>. Земских началь-

ников-лютеран было 38, или 1,8%; католиков — 32, или 1,5%. Армяно-грегориан насчитывалось 3 (0,1%), а магометан — 2 (0,1%).

Представляет большой интерес вопрос о предшествующей деятельности земских начальников, поскольку ответ на него дает возможность судить о степени подготовки их к выполнению своих функций<sup>18</sup>. Данные о прежней службе земских начальников показывают, что лишь 38,5% из них имели отношение к судебной деятельности или к крестьянским учреждениям<sup>19</sup>. Если даже сюда присоединить земских начальников, служивших ранее в земстве или по выбору дворянства, то получим всего 40,4%. Остальные 59,6% земских начальников не обладали каким-либо опытом, необходимым для несения своей службы.

Итак, приведенные данные о земских начальниках свидетельствуют в первую очередь об оскудении и миграции помещичьего дворянства как результате развития капиталистических отношений. Именно в этом заключалась основная причина того, что царскому правительству не удалось сформировать контингент земских начальников целиком из местных помещиков. Однако в центральных, наиболее «взрывоопасных» губерниях (одновременно являвшихся районами наибольшего распространения помещичьего землевладения) эта цель в значительной степени была достигнута. Земские начальники обладали громадной, фактически бесконтрольной административно-судебной властью над крестьянством, что и лежало в основе того произвола, которым они прославились. В еще большей степени произвол этих судей-администраторов усугубляло то обстоятельство, что более 2/3 их имели крайне смутное представление о юридических нормах.

*А. А. Либерман*

<sup>14</sup> ПСЗ. 3-е собрание. Т. IX, № 6482; К. И. Арфа. Указ. соч., стр. 9—14.

<sup>15</sup> К средним учебным заведениям мы относим военные училища, гимназии, пажеский и кадетские корпуса, реальные и коммерческие училища.

<sup>16</sup> К низшим учебным заведениям мы относим в первую очередь юнкерские и уездные училища.

<sup>17</sup> Губернии Владимирская, Костромская, Смоленская, Ярославская, Курская, Орловская, Тамбовская, Тульская, Ставропольская, Казанская.

<sup>18</sup> Анализируются данные о 2023 земских начальниках, или 91,9%. Учет службы ведется в основном по последнему месту, но в зависимости от срока, который должен быть не менее одного года. Однако если предыдущий стаж превышал последующий, то в таком случае принимается во внимание первый. Исключения делались лишь для лиц, служивших по судебному ведомству или в крестьянских учреждениях.

<sup>19</sup> Лишь 29,1% земских начальников служили ранее по судебному ведомству.