



Л. Н. Жданович

**УЧРЕЖДЕНИЯ ПО КРЕСТЬЯНСКИМ ДЕЛАМ
В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ**

Предпринята попытка выявить специфику положения учреждений по крестьянским делам в системе органов власти пореформенной России. Предметом исследования стала политика правительства по отношению к учреждениям по крестьянским делам на протяжении второй половины XIX в. Особое внимание уделено изменению правового положения и полномочий указанных учреждений, их взаимоотношениям с местной властью и населением.

20

This article is an attempt to identify the role of peasant affairs institutions in the governmental system of post-reform Russia. The subject of the research is the public policy towards peasant affairs agencies during the second half of the 19th century. Special attention is paid to the change of the legal status and authority of these institutions and their relations with local authorities and population.

Ключевые слова: крестьянство, местное управление, чиновники по крестьянским делам, пореформенная Россия.

Key words: peasantry, local government, land commandants, post-reform Russia.

Создание учреждений по крестьянским делам являлось одним из основных составляющих реформы 19 февраля 1861 г. Задумываясь как механизм для проведения реформы, учреждения просуществовали более полувека, заняв в системе органов власти Российской империи особое место. Проект об организации местных по крестьянским делам учреждений разрабатывался в комиссиях и комитетах задолго до 1861 г. Согласно «Главным началам», утвержденным 25 марта 1859 г., предполагалось основать институт мировых судей, избравшихся крестьянами на три года из числа местных потомственных дворян-помещиков. Им планировалось поручить разбор дел между помещиками и крестьянами. Второй инстанцией должны были стать возглавляемые мировыми судьями постоянные присутствия – уездные расправы, состоявшие из двух заседателей, по одному от помещиков и от крестьян. Также над проектом по созданию учреждений по крестьянским делам работала комиссия под председательством Н. А. Милютина, сформированная 27 марта 1859 г. Комиссия предложила заменить мировых судей мировыми посредниками и значительно расширить их полномочия. На этом этапе впервые была высказана идея о передаче мировым посредникам административного надзора над крестьянским общественным управлением. Изначально законодатель мотивировал это стремлением оградить крестьян от воздействия бывших владельцев. В соответствии с проектом процедура избрания мировых посредников крестьянами бы-



ла заменена назначением их на должности губернаторами, а право смещения с должностей и предания суду предлагалось передать Сенату [1, с. 3].

В дальнейшем данный вопрос рассматривался в редакционных комиссиях, предложивших сохранить выборность мировых посредников из среды дворян крестьянами. Однако выработанные комиссией при Министерстве внутренних дел и Редакционными комиссиями положения в процессе подготовки реформы претерпели дальнейшие изменения. Согласно Положению о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях, обнародованному в 1861 г., учреждался институт мировых посредников. В первые три года их назначение поручалось губернаторам по согласованию с предводителями дворянства. Мировые посредники обладали широкими полномочиями. На них возлагалось рассмотрение и разрешение исков, споров, возникающих из поземельных отношений между помещиками и крестьянами, жалоб помещиков и крестьян на действия лиц крестьянского общественного управления, а также претензий посторонних лиц и ведомств к крестьянам и их обществам. К распорядительным действиям мировых посредников относилось поземельное устройство крестьян. Также им были поручены дела по избранию должностных лиц крестьянского самоуправления и по проведению взысканий с указанных лиц в случаях нарушения ими своих обязанностей. Мировой посредник также должен был вести дела по судебно-полицейскому разбирательству. Важным моментом являлось то, что при решении этих дел чиновнику по крестьянским делам были подсудны лица всех сословий [2, ст. 23 – 35].

Положение предусматривало создание временных съездов мировых посредников под председательством уездного предводителя дворянства. В их компетенцию входили разбор и разрешение жалоб на постановления мировых посредников, дел по поземельному устройству, по составлению уставных грамот и определению повинностей. За правильностью решений мировых съездов должны были наблюдать особые члены от правительства. Третьей инстанцией в системе учреждений по крестьянским делам стало возглавляемое губернатором губернское по крестьянским делам присутствие. Оно занималось разбором жалоб на действия мировых посредников и постановления их съездов, а также «установлением всех подробностей, относящихся до приведения в действие Положений о крестьянах» [2, ст. 1]. Таким образом, проведение реформы на местах было передано в ведение дворянских учреждений по крестьянским делам, а крестьяне были отстранены от какого-либо участия в их деятельности. В то же время учреждениям по крестьянским делам было подведомственно все сельское население, независимо от сословной принадлежности.

По официальным данным, в 1861 г. в 444 уезда были назначены 1714 мировых посредников. В масштабах всей страны их численность в губернии составляла от 3 до 68 человек. Институт мировых посредников вводился не только в губерниях, но и в обеих столицах. Для разбора жалоб и недоразумений между проживающими в них помещиками и дворовыми назначались особые мировые посредники, которые должны были действовать в течение двух лет с момента введения в действие Положе-



ний 19 февраля 1861 г. [3, с. 17]. Массовость учреждений по крестьянским делам определялась их значимостью. Являясь по своей сути местными органами власти, они фактически не подчинялись губернской администрации. В то же время, находясь формально в ведении Министерства внутренних дел, по закону они подчинялись только Сенату. Подобное положение было обусловлено важностью возложенных на учреждения по крестьянским делам задач. Этим также объясняется наделение мировых посредников широкой административной, судебной и дисциплинарной властью по отношению к сельскому населению.

Первоначально Министерство внутренних дел осуществляло только общее руководство и очень осторожно вмешивалось в дела данных учреждений. На практике контроль выражался лишь в издании особых циркуляров по крестьянскому делу, разъясняющих отдельные аспекты реформы, неясности, возникавшие в процессе работы мировых посредников. Однако попытки поставить учреждения по крестьянским делам под жесткий правительственный контроль предпринимались. Особую роль в этом сыграл министр внутренних дел П. А. Валуев. Уже в 1862 г. Министерство внутренних дел под его руководством подняло вопрос о слиянии мировых по крестьянским делам учреждений с общими судебно-мировыми учреждениями. Губернским по крестьянским делам присутствиям было предложено обсудить будущее мировых учреждений. В результате одиннадцать губернских присутствий посчитали, что для завершения поземельного устройства крестьян и исправления уставных грамот следовало назначить особых должностных лиц, два присутствия предложили ввести в состав мировых судей лучших мировых посредников. Подавляющее большинство губернских присутствий по крестьянским делам пришло к выводу, что с окончанием устройства поземельных отношений и введением уставных грамот институт мировых посредников следует упразднить или распределить обязанности чиновников между другими учреждениями [4, с. 3–4, 28, 76, 134].

Однако в связи с тем, что процесс составления уставных грамот не укладывался в сроки, отведенные правительством, решение вопроса об упразднении учреждений по крестьянским делам или перераспределении их полномочий было отложено. Когда в 1864 г. истек срок, по окончании которого должен был быть изменен порядок избрания мировых посредников, нововведений в процедуре выборов также не последовало. Полномочия мировых посредников ежегодно возобновлялись специальными постановлениями [5]. Тем не менее вопрос об упразднении или реформировании учреждений по крестьянским делам продолжал обсуждаться государственной властью. В октябре 1865 г. Государственный совет окончательно высказался за сохранение мировых учреждений по крестьянским делам, но в то же время были предприняты шаги, значительно изменившие их компетенцию и правовое положение. С введением в действие судебных уставов были сужены судебные полномочия мировых посредников. Одновременно на них стали возлагать различные административные обязанности, не предусмотренные законами 1861 г. Им было поручено надзирать за сельскими хлебозапасными магазинами, заниматься вопросами рекрутской повинности, выдачей пособий по случаю пожаров, принятием мер к ох-



ране лесов, содержанием сельских школ и др. С 1863 г. в ведение мировых учреждений было передано управление дворцовыми и удельными крестьянами. Таким образом, через несколько лет после начала реформы институт мировых посредников стал терять свой посреднический характер, постепенно превращаясь в орган административного управления всем крестьянским сословием. Стремление урезать в правах институт мировых посредников также сохранялось. По инициативе Министерства внутренних дел предпринимались регулярные сокращения мировых участков в уездах. К 1 ноября 1871 г. численность мировых посредников по стране сократилась до 864 человек, то есть наполовину от первоначального состава [6, с. 56–57, 64].

Министр внутренних дел А. Е. Тимашев продолжил политику своего предшественника. Государственная власть была заинтересована в создании нового учреждения, полностью подконтрольного Министерству внутренних дел и осуществлявшего административный надзор за сельским населением. С этой целью во второй половине 1860-х гг. были значительно расширены права генерал-губернаторов, губернаторов, губернских присутствий по крестьянским делам и Министерства внутренних дел в отношении мировых посредников. В 1869 г. А. Е. Тимашев предложил наделить губернские по крестьянским делам присутствия правом наложения дисциплинарных взысканий на мировых посредников и отстранения их от должностей с разрешения Министерства внутренних дел. Члены Государственного совета высказались против этого предложения. Тем не менее в 1870 г. губернские присутствия получили право временно отстранять мировых посредников от должностей, хотя окончательное решение принималось Сенатом. Были упразднены должности членов от правительства в губернских присутствиях по крестьянским делам [7, с. 6–8, 20]. В 1873 г. проект о реорганизации учреждений по крестьянским делам был направлен в Главный комитет по крестьянскому делу. По замыслу правительства к участию в управлении крестьянами следовало привлечь не только административный, но и общественный элементы, то есть представителей земства, полиции и суда. Предполагалось, что это позволит упрочить позиции учреждений по крестьянским делам на местах [1, с. 83–85].

Положение об изменениях в устройстве местных учреждений по крестьянским делам, изданное 27 июня 1874 г., существенно изменило их правовое положение и компетенцию. На смену единоличной власти мировых посредников пришло коллегиальное учреждение — уездное по крестьянским делам присутствие. Непосредственным преемником мирового посредника стал непременный член присутствия по крестьянским делам. Как чиновник по крестьянским делам, он должен был завершить поземельное устройство крестьян, а в качестве члена присутствия — содействовать установлению действенного контроля над органами крестьянского самоуправления. Кроме непременного члена в состав уездного присутствия были введены исправник, председатель уездной земской управы, один из почетных мировых судей по приглашению министра юстиции, а также уездный предводитель дворянства в качестве председателя. Непременный член уездного присутствия по крестьянским делам был лишен прежних административных и судеб-



ных полномочий мировых посредников, а также дисциплинарной власти. Эта власть перешла к исправнику и уездному по крестьянским делам присутствию, которое получило право составлять инструкции для должностных лиц крестьянского общественного управления относительно порядка их действий. На практике эти инструкции фактически приняли форму закона, позволив учреждениям по крестьянским делам непосредственно вмешиваться в общественную жизнь крестьян. Непременные члены присутствий по крестьянским делам окончательно лишились прежней самостоятельности, так как право их назначения и смещения было передано Министерству внутренних дел [8, ст. 11, 15].

Закон 27 июня 1874 г. был применен в 34 губерниях, там, где существовали мировые судебные и земские учреждения. В каждый уезд назначался один непременный член присутствия по крестьянским делам. Таким образом, численность чиновников по крестьянским делам значительно сократилась по сравнению с мировыми учреждениями, созданными в 1861 г. Посреднические функции, а также деятельность по поземельному устройству крестьян после реформы 1874 г. отошли на второй план. Количество поземельных дел, рассматриваемых присутствиями по крестьянским делам, не превышало нескольких десятков в год [9, с. 72–73]. Для их рассмотрения не было необходимости в создании целой системы учреждений по крестьянским делам. Перед новыми учреждениями ставились в первую очередь административные задачи, а именно контроль над деятельностью органов крестьянского общественного управления. Однако в результате реформы надзор за крестьянами был разделен между тремя инстанциями — непременным членом уездного по крестьянским делам присутствия, исправником и уездным предводителем дворянства. Произошло перераспределение административных, судебных и полицейских функций мировых посредников, в результате чего чиновники по крестьянским делам лишились большей части своих полномочий. Одновременно возросла роль полиции и дворянства в деле управления сельским населением. Формирование присутствий по крестьянским делам из чиновников различных ведомств, отягощенных выполнением своих непосредственных обязанностей, и сокращение их численности до одного на уезд привели к бюрократизации данных учреждений и замене реальной деятельности бумажной перепиской.

Не сумев выполнить поставленную задачу, государственная власть предприняла новую реформу, призванную исправить все «недостатки» предыдущих. Главной задачей института земских участковых начальников, созданного законом от 12 июля 1889 г., было установление жесткого контроля не только над крестьянским общественным управлением, но и над всеми сферами жизни крестьян. Благодаря соединению в своих руках административных и судебных функций земские начальники получили дисциплинарную власть над всем сельским населением. В большинстве случаев их постановления являлись окончательными и не подлежали обжалованию. Земские начальники приобрели широкие полномочия по надзору за должностными лицами крестьянского самоуправления. Они могли не только налагать на них взыскания, но и временно устранять от должностей. В случае неисполнения распоряже-



ний земского начальника ст. 61 закона от 12 июля 1889 г. давала право последним подвергать виновного без всякого формального производства аресту или денежному взысканию [10, ст. 22, 23, 29, 61]. Одновременно сами земские начальники окончательно лишились самостоятельности. Все вопросы, связанные с их назначением и увольнением, находились в непосредственной компетенции министра внутренних дел.

Таким образом, за время своего существования институт учреждений по крестьянским делам претерпел качественные изменения, отразившиеся на его правовом положении, личном составе и деятельности. Из принципиально нового учреждения, имевшего общегосударственное значение, созданного для всего сельского населения, привлечшего в первые годы своей работы лучших представителей общества, он трансформировался в бюрократическое учреждение, осуществлявшее административно-полицейские функции в отношении крестьянского населения. Если в полномочиях мировых посредников не было элемента опеки и попечительства над сельским населением, то закон 1889 г. коренным образом изменил ситуацию, надолго отстранив крестьян от полноценного участия в общественной жизни страны.

Список источников и литературы

1. Катаев М. М. Местные крестьянские учреждения 1861, 1874, 1889 гг. СПб., 1911–1912. Ч. 1.
2. Положение о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях // Полное собрание законов Российской империи. 1863. Т. 36. №36660.
3. Обзор действий МВД по крестьянскому делу. СПб., 1864.
4. Сведения о мировых учреждениях. Б. м. Б. г.
5. Северная почта. 1863. 19 февр.
6. Чернуха В. Г. Крестьянский вопрос в правительственной политике России (60–70 годы XIX в.). Л., 1972.
7. По проекту правил об упразднении должностей мировых посредников. Б. м., 1873.
8. Положение об изменениях в устройстве местных учреждений по крестьянским делам // ПСЗРИ. 1874. Т. 49. №53678.
9. Материалы по преобразованию местного управления в губерниях, доставленные губернаторами, земством и присутствиями по крестьянским делам. СПб., 1883–1884. Ч. 3.
10. Положение о земских участковых начальниках // Систематический сборник узаконений к новому закону о преобразовании местных крестьянских и судебных учреждений. М., 1890. Ч. 1.

Об авторе

Людмила Николаевна Жданович, канд. ист. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: lzhdanovich@mail.ru

About author

Dr Liudmila Zhdanovich, Associate Professor, I. Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: lzhdanovich@mail.ru