Е. С. Носова

Губернское по крестьянским делам присутствие в системе местной администрации в 1861 – 1906 гг. (на материалах Владимирской губернии)

Носова Елена Сергеевна — ассистент кафедры истории России и краеведения Владимирского государственного университета им. А. Г. и Н. Г. Столетовых (e-mail: Elena_Nosova1986@rambler.ru).

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления и принципы деятельности губернского по крестьянским делам присутствия; устанавливается место этого органа в системе местной администрации; дается оценка эффективности деятельности учреждения во Владимирской губернии в 1861 – 1906 гг.

Ключевые слова: губернатор, губернская администрация, губернское по крестьянским делам присутствие, коллегиальность, крестьянское общественное управление.

Поиск эффективных механизмов управления — одна из важнейших тем, на протяжении нескольких столетий занимающая умы отечественных и зарубежных государственных деятелей и учёных. Особую актуальность она приобретает в период реформ, когда создаются новые институты власти, которые необходимо вписать в существующую государственную систему с тем, чтобы последняя начала функционировать более эффективно. В этом смысле показательным является опыт организации управления в пореформенной России в целом и в ее губерниях, в частности.

Результатом крестьянской реформы 1861 г. стало предоставление крестьянам личной свободы и общегражданских прав. Крестьянин мог владеть движимым и недвижимым имуществом, заключать сделки, выступать как юридическое лицо. После отмены крепостного права требовалась новая система управления свободными крестьянами. До реформы функции управления крестьянами выполняли помещик и община. Помещик обладал полномочиями гражданско-правового характера. Община выполняла хозяйственные функции — наделение крестьян землёй и земельные переделы.

Согласно «Общему Положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» 19 февраля 1861 г. были созданы крестьянские сословные органы: сельские и волостные сходы, волостные правления. Основу аппарата кре-

стьянского управления составляло сельское общество (община). Оно состояло из одного или нескольких селений. Из числа членов сельского общества (крестьян-домохозяев) формировался сельский сход. В его компетенцию входило избрание должностных лиц (сельский староста, сборщики податей, смотрители хлебных магазинов, училищ и больниц, сторожа), решение спорных вопросов между членами сельского общества, определение правил пользования общинной землёй ит. д.[1]

Следующим звеном в цепи крестьянских учреждений являлся волостной сход (волость представляла собой объединение нескольких селений). Обязанности волостного схода состояли в выборе должностных лиц (волостной старшина и судьи волостного суда), решении хозяйственных проблем волости.

Еще одним учреждением власти в волости было волостное правление во главе с волостным старшиной. В его состав входили сельские старосты, сборщики податей, особые заседатели и писарь. Волостное правление занималось назначением и увольнением волостных должностных лиц, служащих по найму; принимало решения о продаже частного крестьянского имущества по прошениям казны, помещиков; производило расходы на различные нужды волости.

Для контроля и координации деятельности органов крестьянского общественного управления, а также для решения спорных вопросов между помещиками и временнообязанными крестьянами на местах учреждались : должности мировых посредников и уездные мировые съезды на уездном уровне, губернское по крестьянским делам присутствие — на губернском[2]. Главная цель вышеперечисленных учреждений, по мнению автора книги «Крестьянские права и учреждения» И. Страховского, состояла не в управлении крестьянами, а в попечительстве над ними[3].

Согласно «Положению об изменениях в устройстве местных учреждений по крестьянским делам» от 27 июня 1874 г. институт мировых посредников упразднялся. Функции мировых посредников передавались уездным по крестьянским делам присутствиям.

12 июля 1889 г. в связи с изданием «Положения о земских участковых начальниках» был создан институт земских начальников[4]. Помимо функции контроля за деятельностью органов крестьянского общественного управления,

---

[1] Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // ПСЗРИ. — Собр. II. — Т. XXXVI. — № 36 657. — С. 148 – 149.

[2] Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // ПСЗРИ. — Собр. II. — Т. XXXVI. — № 36 657. — С. 143.

[3] *Страховский И.* Крестьянские права и учреждения. — СПб. : Издание товарищества «Общественная польза», 1904. — С. 227 – 228.

[4] Положение о земских участковых начальниках // ПСЗРИ. — Собр. III. — Т. IX. — № 6196. — С. 508 – 524.

земские участковые начальники обладали также судебными полномочиями (имели право рассматривать споры и иски между крестьянами и землевладельцами на сумму не выше 500 руб., проступки должностных лиц).

Губернское по крестьянским делам присутствие было создано в 1861 г. согласно «Общему Положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». Председателем присутствия назначался губернатор. Он в рабочем порядке формировал состав присутствия. В состав учреждения входили губернский предводитель дворянства, управляющий палатой государственных имуществ и губернский прокурор. При решении вопросов, требовавших специальных знаний, в присутствие приглашались соответствующие специалисты.

Большинство членов Владимирского губернского по крестьянским делам присутствия были людьми образованными. Они имели высшее образование, которое получили в ведущих учебных заведениях Киева, Москвы, Петербурга и других городов.

Значимой характеристикой кадрового состава присутствия являлось наличие богатого опыта административной и общественной деятельности. В среднем стаж работы составлял 20 лет.

Губернское по крестьянским делам присутствие представляло собой коллегиальный орган. Коллегиальность в принятии решений играла положительную роль в деятельности присутствия. Главной задачей этого учреждения было принятие правомерных постановлений. Широкое обсуждение возможности применения тех или иных законодательных статей могло дать гарантию принятия законных решений.

Изучение архивных документов показывает, что Владимирское губернское по крестьянским делам присутствие в основном принимало правомерные решения. Количество жалоб на действия Владимирского губернского по крестьянским делам присутствия составляло 1 – 1,5 % от общего числа дел. В большинстве случаев Сенат оставлял жалобы без последствий. Но были другие примеры. Так, в 1862 г. на уровне Сената и Министерства внутренних дел рассматривалось дело крестьян Покровского уезда, жаловавшихся на стеснения со стороны помещика и местной власти. Мировой посредник, не выяснив причину крестьянских волнений, обратился в земскую полицию и губернскую администрацию с просьбой прислать военную команду для подавления выступлений. Прошение было удовлетворено. Позднее между помещиком и его крестьянами был заключен договор. По этому документу крестьяне обязаны были платить оброк в 22 руб. 57 коп., доставлять в Москву сено и дрова и отбывать натуральную повинность[1]. Мировой посредник утвердил договор, заручившись поддержкой губернского по крестьянским делам присутствия. В ходе разбирательства центральная власть выявила ряд нарушений. Во-первых, по закону утверждение уставных грамот входило

[1] Государственный архив Владимирской области (ГАВО). — Ф. 180. — Оп. 1. — Д. 772. — Л. 5 – 5 об.

в компетенцию мирового съезда, а не мирового посредника. Во-вторых, были обнаружены ошибки при составлении уставной грамоты. В результате многочисленных проверок распоряжения Владимирского губернского по крестьянским делам присутствия были признаны «выходящими из пределов предоставленной ему по закону власти» и отменены[1].

Еще одним плюсом коллегиального принятия решений являлась беспристрастность. Решения в губернском по крестьянским делам присутствии принимались большинством голосов, что лишало возможности продвижения постановлений, выгодных отдельным лицам. Это обеспечивало снижение уровня должностных преступлений, в частности взяточничества.

Естественно, что ответственность за принимаемые решения лежала на губернаторе как председателе присутствия. Однако степень этой ответственности при коллегиальном обсуждении была значительно ниже, чем при единоличном принятии губернатором решений. По особо важным делам начальник губернии на правах председателя мог приостанавливать решения присутствия. Владимирские губернаторы пользовались этим правом в исключительных случаях. Постановления присутствия могли быть обжалованы и направлены для разрешения в высшую инстанцию — Правительствующий Сенат. Контроль над деятельностью присутствия осуществляло также Министерство внутренних дел.

Заседания Владимирского по крестьянским делам присутствия проводились по мере необходимости, иногда по 6 раз в месяц[2]. Это свидетельствует о большом объёме работы учреждения. Так, в 1870 г. присутствие ежемесячно рассматривало по 60–65 дел[3]. К концу 70-х гг. XIX в. количество дел снижается до 40–45 дел в месяц[4]. Это связано с тем, что к концу 70-х годов XIX в. основная масса вопросов, касавшихся реализации положений крестьянской реформы 1861 г., была решена.

Для определения места Владимирского по крестьянским делам присутствия в системе губернской администрации необходимо выявить степень властных полномочий учреждения.

Одним из основных направлений деятельности губернского по крестьянским делам присутствия было рассмотрение дел о выкупе земельных наделов временнообязанными крестьянами. За февраль 1870 г. присутствие рассмотрело 49 подобных дел[5]. В дальнейшем наблюдалась тенденция по снижению количества дел. Так, за первое полугодие 1875 г. присутствие утверди-

---

[1] Там же. — Л. 26–26 об.

[2] ГАВО. — Ф. 180. — Оп. 5. — Д. 99. — Л. 1–101.

[3] ГАВО. — Ф. 180. — Оп. 5. — Д. 65–68.

[4] ГАВО. — Ф. 180. — Оп. 5. — Д. 102.

[5] ГАВО. — Ф. 180. — Оп. 5. — Д. 66.

ло 60 дел[1]. За первое же полугодие 1877 г. было зарегистрировано 42 дела о выкупе[2].

К обязанностям присутствия также относилось решение спорных вопросов, возникавших между помещиками и крестьянами. Одной из главных причин конфликтных ситуаций были претензии крестьян на землю. Так, в начале 60-х годов XIX столетия Владимирское губернское присутствие рассматривало вопрос о правах на собственность временнообязанного крестьянина Григория Васильева. Он утверждал, что в 1816 г. его отец Егор Васильев купил в пустоши Кузнечихе Гороховецкого уезда за 100 руб. землю. В подтверждение своих слов истец представил все необходимые документы. Однако, помещица Иванова (владелица этой земли) опротестовала это заявление. В ходе рассмотрения дела выяснилось, что крестьянин Егор Васильев, действительно, купил на собственные деньги 15 десятин земли. Однако через 2 года по просьбе членов крестьянского общества эта земля была разделена между ними. Е. Васильев получил деньги назад. Таким образом, иск Васильева был признан «неосновательным и не имеющим законных доказательств» и отклонен[3].

Важной обязанностью присутствия было разъяснение прав и обязанностей должностных лиц и органов крестьянского общественного управления. Так, в 1862 г. был решен вопрос об участии сельских обществ во взыскании с крестьян недоимок. В прежнее время данную обязанность во Владимирской губернии исполняли мировые посредники. С принятием инструкции эти должностные лица могли взыскивать недоимки, если сельские общества признавались несостоятельными[4].

Губернское по крестьянским делам присутствие представляло к знакам отличия и наградам должностных лиц крестьянского общественного управления. Главным условием награждения являлось наличие «безукоризненной нравственности»[5]. С подачи Владимирского присутствия к апрелю 1863 г. было выдано 108 знаков отличия. Знак отличия для должностных лиц крестьянского общественного управления был учрежден 14 августа 1861 г. по указу императора Александра II. Он представлял собой медальон из светлой бронзы, на лицевой стороне которого изображался герб губернии и надпись, соответствовавшая должности («Волостной старшина», «Помощник волостного старшины», «Сельский староста»), на оборотной стороне — вензелевое изображение имени монарха с надписью вокруг него «19 февраля 1861 г.»[6]. После

---

[1] ГАВО. — Ф.180. — Оп.5. — Д. 99.

[2] ГАВО. — Ф.180. — Оп.5. — Д. 102.

[3] ГАВО. — Ф.180. — Оп.1. — Д. 20. — Л.1–29.

[4] ГАВО. — Ф.180. — Оп.1. — Д. 657. — Л.1.

[5] ГАВО. — Ф.180. — Оп.1. — Д. 3. — Л.74.

[6] ГАВО. — Ф.180. — Оп.1. — Д. 3. — Л.36–36 об.

оставления должности знаки отличия передавались лицам, приступившим к исполнению обязанностей в должностях по крестьянскому общественному управлению, а в случае закрытия участка — в губернское по крестьянским делам присутствие[1].

Следующим направлением деятельности присутствия являлось утверждение приговоров сельских обществ. Учреждение контролировало правильность процедуры вынесения решений и оформления документов. Так, Владимирское губернское по крестьянским делам присутствие регулярно рассматривало приговоры о принятии (непринятии) в сельские общества крестьян, состоявших под судом и следствием. За первую половину 1875 г. присутствие утвердило 105 приговоров[2]. В губернское присутствие эти документы передавали мировые посредники. Реализация приговоров входила в компетенцию другого органа губернской администрации — губернского правления.

Таким образом, губернское по крестьянским делам присутствие занимало особое место в системе местной администрации в 1861–1906 гг. Учреждение являлось посредником между органами крестьянского общественного управления и административной властью. Это учреждение осуществляло контроль и координацию деятельности крестьянского самоуправления. Проведенный анализ показывает, что Владимирское губернское по крестьянским делам присутствие в целом принимало правомерные решения, способствовавшие эффективному функционированию всего аппарата местного управления.

Список литературы

1. Государственный архив Владимирской области (ГАВО). Ф.180.
2. Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // ПСЗРИ. Собр. II. Т.XXXVI. № 36 657.
3. Положение о земских участковых начальниках // ПСЗРИ. Собр.III. Т.IX. № 6196.
4. *Страховский И.* Крестьянские права и учреждения. СПб. : Издание товарищества «Общественная польза», 1904.

© Носова Е. С., 2012

[1] ГАВО. — Ф.180. — Оп.1. — Д. 519. — Л.1

[2] ГАВО. — Ф.180. — Оп.5. — Д. 99.