

## Земские начальники и крестьянская Россия

Ниже приводятся два отзыва о земских начальниках. Один из них принадлежит Константину Петровичу Победоносцеву. Ещё на стадии обсуждения законопроекта о земских начальниках он объяснял, почему выступает против него.

Александр Иванович Новиков (ровесник великой реформы, выпускник физико-математического факультета Московского университета) семь лет проработал земским начальником в Тамбовской губернии 1890-х годов. Его суждения опираются на практику применения закона.

Сопоставьте два этих критических отзыва: в чём различаются взгляды авторов на крестьян?

### Из писем К.П. Победоносцева Александру III. 1888 г.

По делу о земских начальниках было три субботних заседания в соединенных департаментах Государственного Совета.

Все возражали, хотя и с разных точек зрения, противу проекта в том виде, как он был представлен. Но в сущности все возражения сводились к одному: граф Толстой хочет устроить власть для крестьянского мира. Таковую власть невозможно обособить и поставить правильно, без связи со всеми прочими властями. Необходимо, по крайней мере, поставить земского начальника так, чтобы он был властью в целом территориальном участке и в прямой зависимости от общих губернских властей. Иначе выйдет путаница.

Но граф Толстой во втором заседании заявил, что он понимает своего земского начальника исключительно крестьянским, и от этого взгляда отступить не может.

Желательно было избежать в этом пункте разногласия, и потому в последнем заседании, 17 декабря, когда барон Николаи обратился ко мне, я, по соглашению и с Островским и с Манассеиным<sup>1</sup>, заявил следующее:

“В самом начале обсуждения, по предварительному вопросу, поставленному председателем, многие члены высказались в таком смысле, что реформа, предлагаемая гр. Толстым, неполна, недостаточна и потому неверна, ибо угрожает смещением властей, тогда как требуется главнее всего единство власти. Для достижения этой цели необходимо организовать управление всего уезда, в котором найдут свое место и участковые начальники.

Если бы нам предстояло теперь (лет 10 тому назад)<sup>2</sup> обсуждать предварительный вопрос: как следует приступить к реформе местного управления, я непременно присоединился бы к этому мнению.

Но в настоящую минуту дело, как оно поставлено министром внутренних дел, представляется в ином виде. Он говорит нам, что время не терпит. Прошло семь лет в работах о реформе местного управления; если теперь обратить их назад, пройдет еще столько же, и едва ли что будет сделано. Между тем в деревне неурядица усиливается, и вопрос о водворении там порядка – самый настоятельный, – крестьянство составляет главную силу государства и 90 % всего населения...

Нельзя не согласиться в этом с министром внутренних дел и потому необходимо остановиться на его проекте и принять его к обсуждению.

Действительно, крестьянское общежитие настоятельно требует власти и порядка. С 1861 года, когда издало крестьянское положение, опыт показал его недостаточность именно в этом отношении. Нельзя сказать, чтобы эти предметы и тогда оставлены были без внимания законодателем; но он предполагал, что крестьянские власти сами будут блюсти порядок; это не оправдалось и не могло оправдаться.

Никакое общежитие человеческое не может обойтись без полиции и суда. И в Положении 1861 года находим зачатки этих учреждений, но хилые и слабые, неспособные к развитию, без крепкого начала. Сельская власть учреждена в лице сел[ьского] старосты и вол[остного] старшины. В законе прямо указаны полицейские их обязанности, – в общем праве принимать необходимые меры для охранения благочиния, порядка и безопасности, предупреждать потравы, порубки, задерживать бродяг, делать дознания, задерживать виновных и пр., и пр. Но эта власть осталась только на бумаге. Отчего? Оттого, что она бесформенная, выборная и лишённая авторитета, не связанная с источником авторитета в государстве. Власть, для того, чтобы быть властью действительной, должна носить на себе печать государства и иметь опору свою вне среды

<sup>1</sup> А.П. Николаи – председатель Департамента законов Государственного совета, М.Н. Островский – министр государственных имуществ, Н.А. Манассеин – министр юстиции.

<sup>2</sup> Так в тексте.

местной общественной и выше ее. Без этой санкции она не может действовать. Сельская власть, завися исключительно от выбора, б[ольшей] частью беспорядочного, случайного или прямо развратного, чувствует около себя лишь гнетущую силу той же беспорядочной среды, которая ее выбрала, и ей только подчиняется, не имея другой, высшей опоры вне сельского мира. Итак, сошло на то, что эта власть потеряла всякое значение права и стала лишь тяжелой повинностью. В старосты выбираются самые плохие, захудалые мужики, обрекаемые на то, чтобы высиживать штрафы и пени, налагаемые на них за чужие прегрешения. Действительная сила принадлежит кулакам и горланам сходки.

Надобно поставить в деревне действительные органы полицейской власти так, чтобы они имели опору вне деревни, как слуги государству и блюстители порядка; надо снабдить их инструкцией, коей они не имеют, и приставить к ним живое лицо для надзора и руководства.

Этой цели желает достигнуть министр внутренних дел посредством учреждения земских или сельских начальников. Нельзя отрицать необходимости подобного учреждения.

Министр внутренних дел хочет, чтобы оно было не территориальной властью, а в особенности крестьянским учреждением. Согласимся с ним и в этом. Нельзя оспаривать, что с этой точки зрения учреждение будет преимущественно крестьянское.

Преимущественно – это так. Но назвать его исключительно крестьянским едва ли решится и сам министр в. д. Он сам в своем проекте расширяет его за пределы крестьянской общины. Он привлекает к его ведомству не одних крестьян, но и мещан, и купцов, живущих в деревне, хотя и не принадлежащих к составу сельского общества, и даже живущих вне крестьянской территории лиц других сословий, по некоторым договорам с крестьянами.

На этом основании нам и следует обсудить проект в отдельных частях и подробностях, что весьма важно. Новый закон может или ухудшить положение, или улучшить его, смотря по тому, как определится положение новой должности и круг ее действий в ряду других учреждений.— Наряду с нею останется в той же среде сельского крестьянского общества действие и общей полиции, и мировых судебных учреждений. Если не определены будут взаимные отношения и пределы власти и компетенции, вместо пользы будет вред, и вместо упрощения и объединения властей – умножение властей в одном и том же предмете,— еще хуже прежнего. Необходимо связать земского начальника и с высшими властями, чтобы ясно было, от кого он зависит, и кто ему приказывает. В проекте это неясно, и земский начальник является в губернии властью, не подчиненною губернатору, который дает ему только предложения. Это будет аномалия, грозящая новым раздроблением властей.

Все это надо обсудить и упорядочить. Министр внутренних дел заявил нам, что он не станет отстаивать каждую отдельную статью своего проекта и готов на изменения, если убедится в их необходимости.

Итак, для чего нам делать разногласие,— в сущности не практического, а теоретического свойства? Мы можем прямо признать, что предлагаемое гр. Толстым учреждение есть преимущественно крестьянское, и на этом установиться, с тем, чтобы рассматривать проект по статьям, причем обнаружатся, если придется, разногласия мнений по отдельным предметам”.

Вот что я говорил, надеясь, что этим путем дело выведено будет на правый путь, и мы избежим на самом пороге обсуждения и по предварительному вопросу разногласия.

И все готовы были согласиться с этим мнением, но, к удивлению моему и общему, не согласился граф Толстой, пожелав сделать разногласие. Какая ему от этого польза или польза делу, не могу уяснить. Только дело замедлится. Положим, что через месяц, при обыкновенном ходе производства, его мнение (к коему и я, и Островский должны были примкнуть) утвердится, т. е. сказано будет: обсуждайте учреждение, как крестьянское. Ведь все равно при обсуждении статей нельзя будет избежать разногласий, и весьма существенных, ибо все зависит не от идеи учреждения, а от его постановки в подробностях. А в том виде как изложен проект гр. Толстого, он, по моему глубокому убеждению, разделяемому весьма многими, может произвести только вред и не только не утвердит порядка, но вызовет беспорядки, породив смешение властей и крайнюю путаницу отношений.

Чем же объяснить это желание гр. Толстого произвести разногласие?

Я объясняю его себе только недоразумением. Гр. Толстой с самого начала во всех возражениях против его проекта заподозрил какую-то принципиальную оппозицию и стоит на этом впечатлении, сколько я ни убеждал его. К сожалению, по состоянию его здоровья, он не выдерживает долгой беседы и вникания в подробности дела. Мне кажется, и в настоящем случае

он заподозрит, что хотят свести рассуждение на какую-то неудобную почву, в чем-то уловить его напрасно. Настояв на разногласии, он только отдалил дело, на скорейшем решении коего сам настаивал. А в этом деле подробности постановки учреждения так важны, что обсуждение их непременно потребует и много трудов, и немало времени. Решить эти важные вопросы быстро и без внимательного, подробного обсуждения, значило бы поставить на карту великий вопрос о водворении порядка и мира в сельском населении России.

<http://www.rus-sky.com/history/library/pobed1.htm>

### **А.И. Новиков. Из записок земского начальника**

#### **ХШ. Власть земского начальника**

Ошибется читатель, ожидающий встретить в моих записках разбор статей закона, статистические данные, цифры, которым принято придавать такой вес. Нет, отдельные статьи не так важны: важен дух закона и то, как этот закон отражается на жизни. <...> Я замечаю громадную разницу между законом и жизнью, отчетностью и действительностью.

Возьмем земского начальника: по закону он поставлен в весьма по-видимому тесные рамки. Сельские сходы составляют приговоры, будучи собраны своими старостами, пишут их наемные писаря; земский же начальник, если находит приговор незаконным или вредным, представляет его в съезд к отмене – вот закон. Без земского начальника не пишется ни один серьезный приговор – вот действительность.

По закону староста, старшина, судья увольняются беспристрастным коллегиальным учреждением – съездом [земских начальников], фактически он зависит всецело от земского начальника.

Поэтому-то я и предпочитаю говорить не о законе, а о действительности. В действительности власть земского начальника в своем участке громадна. Рассмотрим его отношения сначала к крестьянам и сельским должностным лицам, а затем к съезду и губернатору.

61 статья Положения о земских начальниках редактирована лучше, чем соответствующие статьи Общ[его] Пол[ожения] о крест[ьянах], касающиеся старосты и старшины. Штрафовать и сажать под арест земский может только за неисполнение законных его требований; но так как, с одной стороны, эта статья толкуется и самими земскими начальниками, и начальством их всегда расширительно, с другой – земский всегда может приказать старосте или старшине посадить не по своим, а по их постановлениям, – то в действительности каждый мужик всегда и за все может быть посажен или оштрафован.

Староста или старшина по 62 статье тоже вполне в руках земского: арестовать, оштрафовать и уволить их он может, когда и за что захочет. Я говорю – уволить, хотя увольнение по закону зависит от съезда, потому что всякий знает, что съезд в своем административном заседании, состоящий главным образом из земских начальников, никогда не позволит себе не утвердить такого представления своего товарища. Желая быть полновластным у себя, очевидно, каждый исполнит желание соседа, даже если съезд недружный. Покажите иному земскому начальнику, что он не всесилен по отношению к *своему* старшине – да он выйдет в отставку; ведь так служить нельзя.

Говоря о сходах, мне придется указать и на то, что ни один приговор не будет написан, если того не пожелает земский начальник, занимающийся своим участком. Исключениями являются земские начальники, предоставляющие крестьянам писать приговоры, как они хотят, и сохраняющие за собой лишь законное право контроля. Заставить сход написать приговор нельзя. Запретить всегда можно. Сколько грехов такого рода и у меня на совести – грехов, которых не откроет ни одна ревизия.

Другой способ воздействия на крестьян, находящийся в руках земского, это – суд: ясно, что волостные судьи, зависящие всецело от земского начальника, всегда исполняют его приказания. Я всегда уговаривал судей судить по совести, за собой же оставлял только право разьяснять кое-что, конечно, не в заседаниях; но увидав, как судьи стали держаться этих разьяснений, пришлось и от них удерживаться. Но что хуже всего, это то, что судьи делали это против своих убеждений. А судьи были честные, т.е. не брали взяток и не опивали сторон. Приведу пример из своей практики. Когда устраивается крестьянская свадьба, то отец жениха угощает отца невесты: пьют, едят на его счет; если свадьба почему-либо расстроилась со стороны невесты, то обыкновенно отец жениха ищет с отца невесты свои убытки, т.е. что пропойл и что прокормил. Я объяснял судьям, что по таким искам присуждать не следует, потому что оценить их трудно и потому, что если я кого

пригласил по делу обедать, то не могу же я с него искать стоимости этого обеда, когда дело разошлось. Так и делали. В этих исках отказывали. Не прошло месяца после моей отставки – узнаю, что такого рода дела решаются по-старому.

Спрашиваю: кто решал дела – суд или я? не громадна ли власть земского начальника? Я думал, что разъяснил, что судьи убедились. Вовсе нет, они действовали из-под палки.

А судьи были отличные.

Перейду к отношениям земского начальника к съезду, предводителю и губернатору. Мы видели, что административный съезд, состоящий из земских начальников, не пойдет против товарища. Оговариваюсь: споры бывают, и даже часто. Часто не проходят представления земского начальника, но это столько в вопросах академических, принципиальных: имеет право такой-то на землю или нет? и тому подобных. В вопросах же о лицах, о начальниках, в тех вопросах, от которых зависит полномочие земского – в этих вопросах съезды почти всегда утверждают представления земских начальников.

То же и о судебных заседаниях. В общих гражданских вопросах решают по обстоятельствам дела; но если земский (имеющий почему-то право заседать при разборе дел волостных судов своего участка) скажет: «о, я этого знаю, это негодяй, суду можно поверить», то невольно у других возникает мысль: «ему должно быть ближе известно», и решение утверждается.

Думаю, все-таки, что лучше в этом отношении козловского съезда нет, благодаря прежним традициям и тридцатилетнему руководительству в уезде одного и того же лица, выше всего ставившего право и исполнение закона.

О предводителе [дворянства] и его ревизиях земских начальников говорить нечего. Он дворянин местный, и они дворяне местные, его же избирающие. Ревизий нигде почти предводительских и не бывает, а если и бывает, то в форме дружеских бесед. Предводитель – защитник земских начальников, а не контролер их.

Остается губернатор. Иногда губернатор считает, что власть земского начальника и должна быть такою, какою мы ее видим – тогда и говорить нечего. Но если губернатор и захотел бы убавить произвол, то это ему трудно; причин тому много: самому ревизовать подробно некогда, другие чиновники, например члены губернских присутствий, тоже завалены работой. Ревизия губернаторская всегда поневоле бумажная, а бумага всегда чиста, если письмоводитель хорош. Опросами, следствиями боятся почему-то уронить престиж земского начальника, хотя думаю, что это бы его только подняло. Наконец, и пожелал бы сменить кого, закон так сузил круг лиц, могущих быть земскими начальниками, что страшно, можно попасть из огня, да в полымя.

Из этого всего видно, что земскому начальнику ничто не мешает быть в полном смысле полномочным и почти бесконтрольным начальником. Статью эту я мог бы озаглавить иначе: «земский начальник в своем участке – всё».

А.И. Новиков. Записки земского начальника. СПб., 1899.  
[http://nap-novik.narod.ru/sapiski\\_semskogo2.htm](http://nap-novik.narod.ru/sapiski_semskogo2.htm)