

## РЕВИЗИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА ЗЕМСКИХ НАЧАЛЬНИКОВ В ОРЛОВСКОЙ ГУБЕРНИИ

### AUDITS OF OFFICE-WORK OF ZEMSTVO CHIEFS IN THE OREL PROVINCE

*O. Avericheva*

#### Annotation

In this article the problem of controllability of institute of Zemsky chiefs of the Orel province, operating in the territory of the Russian Empire at the end of the XIX beginning of the XX centuries is considered. The main content of research makes the analysis of audits of office-work of Zemsky chiefs. The author gave considerable attention to comparison of quantity and quality of local and ministerial audits.

**Keywords:** Zemsky chiefs, audits, provincial presence, Zemsky department of the Ministry of Internal Affairs.

*Аверичева Оксана Михайловна*  
Орловский  
государственный университет

#### Аннотация

В данной статье рассматривается проблема контроля над деятельностью института земских начальников в Орловской губернии, действовавшего на территории Российской империи в конце XIX – начале XX веков. Основное содержание исследования составляет анализ ревизий делопроизводства земских начальников. Значительное внимание уделяется сравнению количества и качества местных и министерских ревизий.

#### Ключевые слова:

Земские начальники, ревизии, губернское присутствие, Земский отдел Министерства внутренних дел.

Многие современники упрекали институт земских начальников в отсутствии над ним надлежащего контроля со стороны власти. Управляющий земским отделом МВД В.И. Гурко утверждал, что "земские начальники с самого их образования были не только предоставлены сами себе в смысле руководства их деятельностью, но даже не было принято мер к выяснению степени соответствия назначенных лиц возложенных на них обязанностей"[1, с. 183]. Между тем, земские начальники являлись одним из звеньев вертикали власти в схеме: земский начальник – уездный съезд – губернское присутствие – МВД. Согласно "Положению" они подчинялись надзору губернатора и губернского присутствия.

Основной формой контроля над деятельностью земских начальников были ревизии: плановые и внеплановые, местные и министерские. Местные плановые ревизии были наиболее распространенными.

Решение о проведении ревизии могло приниматься как в Земском отделе МВД, так и на местах. Местные ревизии проводились под надзором губернатора, их осуществляли члены уездных или губернского присутствий. Обычно, на административном заседании губернского присутствия утверждалось постановление о ревизии земских начальников, и устанавливались ее сроки. При этом определялось число земских участков подлежащих проверке и их очередность. Отчет о результатах ревизии предъявлялся в присутствие "по возможности" не позднее месяца со дня ее окончания. В среднем, проверка делопроизводства одного земского начальника занимала

2–3 дня, которые предназначались для полного знакомства, проверяющего с самим земским начальником, его камерой, а главное документацией по управлению участком и надзором за должностными лицами.

Местные ревизии были недостаточно объективны и имели ряд существенных недостатков. Во-первых, ревизии проводились одним и тем же ревизором (или группой ревизоров), которые зачастую сами являлись земскими начальниками. Во-вторых, существовала ведомственная заинтересованность проверяющих. Так, один земский начальник не спешил открыто указывать на нарушения другого, который завтра мог прийти с проверкой в его участок. Будучи местными дворянами, они также не желали портить добрососедских, а часто и родственных отношений. В-третьих, при планировании местных ревизий отсутствовала внезапность ее проведения. Наконец, сама форма проведения ревизий была недостаточно эффективной, когда главным показателем добросовестной службы земского начальника становилась грамотно оформленная документация, для чего было достаточно лишь ответственного и грамотного писаря. Следует также отметить, что плановые местные ревизии отличались низкой эффективностью, они, как правило, редко выявляли серьезные злоупотребления, и в основном, ограничивались констатацией незначительных недостатков.

В Орловской губернии местные, плановые ревизии земских начальников проводились регулярно и единообразно охватывали несколько уездов губернии. Так, в среднем за год в Орловской губернии проводились ревизии делопроизводства земских начальников 3–5 уездов,

чего на наш взгляд было вполне достаточно. Такое количество позволяло объективно оценить работу института в целом. Масштабных ревизий, когда за год было проверено 63 земских участка, нами выявлено не было. Скорее всего, они не проводились по двум причинам. Во-первых, из-за дороговизны подобных проверок. Во-вторых, такая масштабная ревизия могла полностью парализовать работу губернского присутствия из-за занятости ее постоянных членов.

Министерские ревизии проводились значительно реже местных и тоже не были масштабными. Вероятно, причины ограниченности проверок заключались в отсутствии на них средств и времени у членов Земского отдела МВД. Интересный материал по данному вопросу дают две крупные министерские ревизии общегосударственного масштаба, проходившие в 1906 г. и 1911 г. охватившие, в том числе и Орловскую губернию.

Министерские ревизии отличались большей объективностью, нежели местные. Прежде всего, из-за того, что проводились они не местными дворянами, а представителями Земского отдела МВД. Проверка со стороны МВД была внеплановой и внезапной. Это было очень важно, так как только такие ревизии могли действительно способствовать освещению постановки крестьянского дела в губернии и наведению в нем порядка.

Существовала специальная программа ревизий, рекомендуемая циркуляром МВД, но она была необязательной для исполнения, проверяющие могли применять ее по своему усмотрению и варьировать содержащиеся в ней разделы. Между тем, данная программа была весьма подробной и включала в себя 4 раздела, которые были детализированы. Недостатком было то, что во время ревизий проверялись лишь формально-делопроизводственные показатели деятельности земских начальников. Между тем, конкретно-практическая часть оставалась не охваченной.

Первым пунктом ревизии было знакомство ревизора с земским начальником и его участком. Информация об уровне образования и служебном опыте позволяла проверяющему оценить степень подготовленности земского начальника к своей деятельности, а размеры и волостной состав участка зачастую определяли его занятость. Важным было проживание земского начальника в пределах вверенного ему участка, тоже касалось и нахождения его камеры. Это обеспечивало главный принцип нововведения, а именно близость к населению, на что так упорно разработчики "Положения". Некоторые земские начальники из-за отдаленности своих камер от крестьян более чем на 15 верст, в основном рассматривали дела в помещениях местных волостных правлений. Например, земский начальник 1 участка Дмитровского уезда не имел определенной камеры в пределах своего участка, без уважительных на то причин. Этому факту не было

придано значения во время местной ревизии, в то время как проверяющий из Земского отдела МВД признал это одним из главных причин упущений в его деятельности [5, д. 11. л. 31]. Случай проживания земского начальника вне пределов своего участка встретился нам в том же уезде, в 4 участке. Однако, если в первом случае у земского начальника не было на то уважительных причин и даже разрешения губернского присутствия, то земский начальник четвертого участка находился постоянно в разъездах и как отмечалось ревизией "камера его была найдена в отличном состоянии и несмотря на большое число дел, превышающее размер поступления сравнительно с первым участком в два раза, число нерешенных дел почти в три раза меньше" [5, д. 11. л. 26 об.].

В ревизионном отчете обязательно указывалось время нахождения земского начальника в должности, наличие у него выговоров или замечаний по предыдущим ревизиям. В случае наличия таковых, осуществлялась проверка по поводу их устранения. Данная информация была очень важна, так как наличие или отсутствие у земского начальника опыта службы зачастую могло помочь избежать многих порицаний со стороны проверяющей инстанции, в то время как наличие выговоров приводило к обратному. Например, в ревизионном отчете, рядом с краткой личностной характеристикой земского начальника Карачевского уезда А.Н. Цурикова нами была замечена пометка карандашом "Только вступил в должность, принял участок в запущенном виде" [4, д. 716. л. 10]. Аналогичная характеристика была дана земскому начальнику 3 участка Болховского уезда Н.Н. Богдановичу, "всесторонне образованный, недостаточно знаком с условиями крестьянского быта вследствие недавнего поступления его на службу (около двух лет)" [4, д. 716. л. 38 об.]. Таким образом, несмотря на замеченную медленность в делопроизводстве и другие недочеты по службе, деятельность этих земских начальников была признана удовлетворительной.

Вторым пунктом ревизии было знакомство с камерой земского начальника и его делопроизводственной документацией. В камере должны были вестись специальные судебные и административные наряды, в том числе алфавитный указатель к ним, книги, журналы, настольные реестры, список должностных лиц крестьянского самоуправления, регистрироваться входящая и исходящая почтовая корреспонденция. В том или ином виде они имелись у всех земских начальников. Однако, как отмечали ревизоры, зачастую, земские начальники вели текущую документацию настолько небрежно, что "навести в камере справку о положении той или другой из этих бумаг оказалось при ревизии не только затруднительно, но и невозможно" [4, д. 236. л. 24].

Основным показателем эффективности работы земских начальников было движение административных и судебных дел в их участках, а также качество этих реше-

ний.

По роду к административным делам относились жалобы на неправильные приговоры сельских сходов, жалобы на действия должностных лиц крестьянского управления, на невыдачу паспортов, ходатайства об отсрочке окладных сборов по частным срокам, вводы во владения землею, купленную при содействии Крестьянского поземельного банка.

Земские начальники имели разную степень загруженности. Количество дел одних земских начальников исчислялось десятками, других сотнями. Однако, абсолютного решения всех административных и судебных дел практически не наблюдалось. На наш взгляд, земские начальники и не стремились этого сделать из-за отсутствия репрессивных мер со стороны губернского присутствия. Ежегодно оставляя нерешенными определенное количество дел они не получали никаких порицаний со стороны местных контролирующих инстанций.

Существенным недостатком деятельности земских начальников, по результатам ревизий, признавалась медленность их делопроизводства. Исполнение большинства административных дел, требований, объяснений от волостных старшин, а также доставление постановлений и обращение их к исполнению могло длиться месяцами, а в некоторых случаях и годами. Так, земские начальники в среднем разбирали административные дела от 3 месяцев до полутора лет, что нельзя было признать удовлетворительным. Например, ревизия делопроизводства земского начальника 4 участка Болховского уезда обнаружила массу дел, которые долгое время не рассматривались без законных к тому оснований. Например, дело, поступившее 14 октября 1905 г. оставалось без рассмотрения до 5 июня 1908 г., пока сам жалующийся не обратился к земскому начальнику с просьбой о его прекращении [4, д. 80. л. 49.].

Конечно, имели место случаи и более оперативного разбора дел. Так, по делу некоего Володинова производство началось 1 мая и отправлено старшине в день поступления. Донесение поступило 13 мая, а постановление земского начальника состоялось уже 22 мая [5, д. 11. л. 37–37об.]. Однако, такие земские начальники были исключением.

Нередко земские начальники не соблюдали очередность решения административных дел, что, несомненно, влияло на сроки их исполнения. Назначая дела к разбору без соблюдения очереди, менее важные дела разрешались быстрее, а такие дела как допросы свидетелей и поручения уездного съезда могли лежать без движения целые годы [4, д.72. л. 8].

Помимо медленности в решении дел, ревизии вскрывали ошибки допущенные при их рассмотрении. В первую

очередь это касалось незаконных и в целом неправильных решений земских начальников. Так, например, при ревизии делопроизводства земского начальника 1 участка Орловского уезда Т.Д. Матвеева было выявлено, что он прекращал производство дел по жалобам на должностных лиц крестьянского управления, за их служебные проступки лишь ввиду неяви на разбор дела жалобщика и обвиняемого [4, д. 80. л. 11об.].

Имели место и вопиющие случаи нарушения закона, мимо которых не могла пройти даже местная ревизия, более лояльная, чем министерская.

Как было обнаружено ревизией, из 49 дел бывших в производстве одного из земских начальников ко дню ревизии было решено только 42 дела. Из них по 23 делам, (более 50%) постановления состоялись с нарушением закона. Ревизор признал такую деятельность "носящей характер необдуманности, случайности и индифферентности, малополезной для вверенного его надзору и попечению населения" [3, д. 336. л. 104 ], а губернское присутствие объявило земскому начальнику выговор. Такое наказание нельзя назвать справедливым для человека, чья деятельность была не просто малополезной, а скорее вредной и опасной для крестьян. Тем не менее, подобные лица продолжали оставаться в рядах земских начальников.

Судебная деятельность земских начальников не была успешной, скорее это было их слабым местом. В рассмотрении земских начальников находились как гражданские, так и уголовные дела. Как показали ревизии, количество судебных дел было сравнительно не большим. Тем не менее, многие земские начальники не справлялись даже с такими объемами. Происходило это вследствие разных причин, одной из которых было несоблюдение очереди рассмотрения дел. В среднем, рассмотрение дел происходило в период от двух месяцев до полутора лет. К заключению о медленности можно привести данные из подлинных делопроизводств земских начальников.

Например, исковое прошение поступило к земскому начальнику в 1903 г. и было назначено к разбору на 30 сентября того же года. Без видимых на то причин это дело было отложено. Следующий разбор назначен лишь на 9 июня 1904 г. В деле нет указаний, по которым данное дело могло быть оставлено без рассмотрения на 8 месяцев. Аналогичная ситуация сложилась еще по восьми делам поступившим к земскому начальнику в период с 30 мая по 28 июня, которые были назначены к рассмотрению на сентябрь, октябрь и ноябрь, то есть спустя 4–6 месяцев. Между тем, среди этих дел были такие, от решения которых зависели решения дел, производящихся в других судебных учреждениях. Однако, ни в одном из подлинных производств по указанным делам, не приведено законных причин, по которым то или другое дело не могло быть разрешено.

Земским начальникам Орловской губернии были свойственны серьезные недочеты по ведению судебной канцелярии. Так, постановления и резолюции большинства земских начальников были слабо и необстоятельно мотивированы, тоже касалось и протоколов по разбору дел, которые не всегда были написаны подробно. Процессуальные правила соблюдались не всеми земскими начальниками. Проверяющие отмечали отсутствие в протоколах судебных заседаний отметок о явке или неявке сторон и свидетелей, число и месяц заседания и т.д. [4, д. 72. л. 10]. Некоторые земские начальники вовсе не вели протоколы отдельно по каждому делу. Все, показания, сторон и свидетелей, они заносили прямо в книгу решений [4, д. 716. л. 13]. Однако, местные ревизоры не относили это к существенным недостаткам, в то время как оформление документации отражало правовой и культурный уровень земских начальников. Конечно, в такой ситуации лучшими земскими начальниками становились бывшие мировые судьи. По мнению проверяющих, из просмотра их решений и приговоров видно, "что сами дела решаются безукоризненно" [5, д. 11. л. 37об.], а резолюции и решения мотивированны. Несомненным достоинством одного из таких земских начальников можно считать то, что за 16 лет его службы в участке ни разу не было применено телесное наказание [5, д. 11. л. 37].

Таким образом, все замечания по судебной и административной части делопроизводства земских начальников можно отнести к трем пунктам. Во-первых, медленность в рассмотрении и решении дел. Во-вторых, наличие множества нарушений в порядке рассмотрения дел. В-третьих, неаккуратность в ведении канцелярии.

Третьим пунктом ревизии было знакомство проверяющего с управлением участком и надзором земского начальника за должностными лицами крестьянского самоуправления. Особое внимание уделялось эффективности продовольственного и податного дела, взиманию платежей, следуемых Крестьянскому банку, а также участию земских начальников в деле землеустройства. Помимо этого ревизор проверял учреждения мелкого кредита, опеки и порядок надзора за ними, а также деятельность волостных судов и правлений.

Например, надзор за деятельностью должностных лиц волостного управления заключался в проверке введения канцелярии, а именно входящих и исходящих журналов, своевременного исполнения бумаг и выдачи паспортов. Ревизии выявляли значительное промедление в исполнении бумаг во всех волостных правлениях. Они могли оставаться неисполненными до шести месяцев, особенно это относилось к взысканию денежных сборов с отдельных крестьян [3, д. 421. л. 6об., 22об.].

Ревизоры, отмечали слабость надзора и недостаточность руководства действиями должностных лиц со стороны земских начальников.

Для установления надзора за деятельностью волостных судов земские начальники, кроме личного посещения, в основном, требовали представления им списков дел, назначенных на каждое заседание и ведомости о количестве вошедших в законную силу решений, приведенных и не приведенных в исполнение. Между тем, такой порядок признавался ревизорами нецелесообразным и как следствие неудовлетворительным. Так, по спискам дел, представляемым земским начальникам нельзя было определить ни правильности решений волостного суда, ни успешности их решения. В то время как составление таких списков только увеличивало работу делопроизводителя волостного суда. Что касается ведомостей, то из производств земских начальников не было видно, чтобы ими принимались какие-либо меры к понуждению должностных лиц к успешному исполнению решений и к привлечению виновных к ответственности.

Типичные упущения земских начальников в вопросе надзора за должностными лицами крестьянского самоуправления и вверенными им участками заключались в отсутствие сведений о том, проводили ли земские начальники ревизию подведомственных им крестьянских учреждений и волостного суда. Зачастую, особых протоколов ими не велось. Все свои замечания земские начальники в лучшем случае, отмечали в книгах волостного правления и суда [4, д. 72]. Также было обнаружено отсутствие у большинства земских начальников, требуемых актов формального обследования селений участка [4, д. 236. л. 14].

Четвертым и последним пунктом ревизии было общее заключение ревизующего о состоянии участка по полученным им данным. Несмотря на массу недостатков и замечаний по делопроизводству земских начальников, а также подведомственным им волостным правлениям и судам, местные проверяющие признавали их деятельность удовлетворительной. Конечно, это не касалось случаев вопиющей безответственности со стороны земских начальников. Например, когда земский начальник проявлял полное безразличие к своей деятельности и интересам местного населения. Однако, в таких случаях земским начальникам давалось три месяца на исправление допущенных недочетов [4, д. 716. л.32], но они не всегда спешили их устранять. Предложение сделать земскому начальнику замечание или выговор были для губернского присутствия крайней мерой, которая использовалась в исключительных случаях.

Между тем, при министерских ревизиях, когда в кратких справках о проведенных проверках, наоборот, земским начальникам давались весьма красноречивые характеристики. Например, относительно земского начальника 2 участка Трубчевского уезда было замечено, что он "не особо способный и быстро соображающий человек. Немудрено поэтому, как в делах его камеры, так и по участку оказались существенные недочеты" [6, д. 40а.

л. 50]. Были и положительные отзывы о земских начальниках Орловской губернии, хотя их было и значительно меньше, чем отрицательных. Так, во время ревизии помещика управляющего Земским отделом МВД Стефановича было обращено внимание на земского начальника 4 участка Дмитровского уезда Г.С. Вишневого. Ко времени проверки он состоял в своей должности уже 15 лет, и был в своем роде "ветераном" института. Вот как отзывался о нем ревизор: "Вишневский пользуется большим авторитетом среди населения, вследствие своей отзывчивости, энергии и постоянных разъездов. Бесспорно, лучшим в уезде он считается по единогласному признанию всех своих товарищей земских начальников и предводителя. Весьма характерно, что во время ревизии они просили оценить их деятельность не принимая в сравнение работу Вишневого, как исключительную"[5, д. 11. л. 41об–42].

Обращаясь к оценке деятельности земских начальников, приходится признать, что главный ее недочет состоял не в том, что они проявляли какой-то ничем не сдерживаемый произвол по отношению к местному населению, а в том, что они были склонны к медлительности и бездействию. Как отмечал один из постоянных членов губернского присутствия, "причину медленности в разрешении дел следует искать не в особенностях того и другого участка, а в бездеятельности земских начальников, в отсутствии всякой планомерности" [4, д. 72. л. 11]. По состоянию их делопроизводства, а также подведомственных волостных правлений и судов, положение которых в участке служило верным показателем отношения земского начальника к своим обязанностям, следует признать, что земские начальники Орловской губернии ис-

полняли возложенные на них функции недостаточно эффективно и с большой долей индифферентности.

Наконец, сама форма контроля над деятельностью земских начальников также носила формальный и поверхностный характер. Происходило это по разным причинам. Во-первых, лица, на которых был возложен законом этот надзор, то есть уездные предводители дворянства, за редкими исключениями не только его не осуществляли, но всемерно его избегали по той простой причине, что подведомственные им земские начальники были одновременно и теми лицами, от которых в значительной степени зависело само избрание уездных предводителей. Таким образом, контролирующая инстанция становилась косвенно зависимой от проверяемой, из-за чего всякая ревизия теряла смысл. Во-вторых, зачастую предводители и непременные члены присутствий осуществляющие ревизию делопроизводства земских начальников, а именно ее судебной части, сами не имели специального юридического образования. По этому поводу можно привести мнение одного из современников реформы 1889 г., который оценивая судебную компетенцию местных администраторов писал, что "у подобных предводителей далеко не всегда имеются надлежащие образование и знания по судебной части, без которых контроль – пустой звук" [2, с. 18]. Командированный в Орловскую губернию для ревизии губернских учреждений сенатор А.И. Лыкошин даже заключил, что ответственность за ошибки и недочеты в деятельности земских начальников должны были понести местные губернские присутствия. По его мнению, слабый надзор, плохое руководство и инструктирование земских начальников и привело к сложившемуся положению [6, д. 40а. л. 20].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. 810 с.
2. Даневский В. П. По поводу предстоящей реформы нашего судопроизводства. М., 1896. 68 с.
3. ГАОО. Ф. 35. "Орловское губернское присутствие". Оп. 1.
4. РГИА. Ф. 1291. "Земский отдел МВД". Оп. 31.
5. РГИА. Ф. 1291. "Земский отдел МВД". Оп. 32
6. РГИА. Ф. 1291. "Земский отдел МВД". Оп. 412

© О.М. Аверичева, ( avericheva57@gmail.com ), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

