

Аверичева Оксана Михайловна

ЖАЛОБЫ НА ЗЕМСКИХ НАЧАЛЬНИКОВ КАК СПОСОБ КОНТРОЛЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА МАТЕРИАЛАХ ОРЛОВСКОЙ ГУБЕРНИИ)

В статье дана оценка эффективности деятельности земских начальников Орловской губернии в последней четверти XIX - начале XX в. на основе анализа поступавших на них жалоб. Автор впервые в литературе раскрыл институциональный порядок подачи и рассмотрения жалоб, их содержание, тематику и количество. Особое внимание было обращено на причины подачи жалоб. В результате проведенного исследования определены основные упущения в работе земских начальников и степень контролируемости данного института.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/8-1/1.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 8 (22): в 2-х ч. Ч. I. С. 14-17. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/8-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 94(47)

Исторические науки и археология

В статье дана оценка эффективности деятельности земских начальников Орловской губернии в последней четверти XIX – начале XX в. на основе анализа поступавших на них жалоб. Автор впервые в литературе раскрыл институциональный порядок подачи и рассмотрения жалоб, их содержание, тематику и количество. Особое внимание было обращено на причины подачи жалоб. В результате проведенного исследования определены основные упущения в работе земских начальников и степень контролируемости данного института.

Ключевые слова и фразы: земские начальники; Орловская губерния; жалобы; губернское присутствие; местное управление.

Оксана Михайловна Аверичева

Кафедра истории России

Орловский государственный университет

avericheva57@gmail.com

ЖАЛОБЫ НА ЗЕМСКИХ НАЧАЛЬНИКОВ КАК СПОСОБ КОНТРОЛЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА МАТЕРИАЛАХ ОРЛОВСКОЙ ГУБЕРНИИ)[©]

Институт земских начальников был введен в Орловской губернии в 1891 г. [1, с. 7-8]. Земские начальники соединили в своих руках административную и судебную власть над крестьянами. Таким образом, на территории Российской империи появились не только принципиально новые органы местного управления, но и произошли изменения в ее судебной части. Исследователи не раз обращались к проблеме эффективности работы земских начальников [2; 13], но этот вопрос продолжает оставаться дискуссионным. В большинстве современных работ, посвященных анализу работы института земских начальников, их административная деятельность оценивается положительно [3, с. 157; 9, с. 270], в то время как судебные полномочия справедливо подвергаются критике за «неэффективное судопроизводство» [цит. по: 7, с. 19]. Исключением стало региональное исследование М. М. Гурьянова, в котором как административная, так и судебная деятельность земских начальников Вятской губернии была признана удовлетворительной [5, с. 190-191].

Основной целью данной статьи является попытка оценить эффективность работы земских начальников с помощью анализа динамики жалоб, поступавших на их деятельность. В ходе исследования было установлено содержание взаимоотношений между земскими начальниками и контролирующими их учреждениями. Источниковую базу работы составили ранее не использованные материалы Государственного архива Орловской области.

«Хорошим мерилom для определения удовлетворенности или неудовлетворенности судебного места может служить количество приносимых на его решения жалоб. Отсутствие или незначительное их количество является признаком, что решения и приговоры этой инстанции, в общем, удовлетворяют идее справедливости и права. Изобилие их, напротив, доказывает, что общественность возмущена творимыми несправедливостями, а люди прибегают к высшей инстанции, несмотря на ее значительное удаление и на трудности кассационного производства вообще, а в Губернских Присутствиях в особенности, на расходы и поездки», – писал предводитель дворянства Васильсурского уезда Нижегородской губернии барон Н. Г. Жомини [8, с. 11-12].

Как правило, главным мотивом обращения крестьян в суд был поиск справедливости [6, с. 62], аналогичной была причина подачи жалоб. Институциональный порядок их рассмотрения был достаточно прост. Первой инстанцией, где разбирались административные и судебные жалобы на земских начальников, был уездный съезд. Он состоял из всех земских начальников уезда под председательством местного предводителя дворянства. На заседаниях съезда на правах членов также присутствовали председатель уездной земской управы и уездный исправник [10, с. 518]. Такой состав уездного съезда не мог гарантировать объективного подхода в рассмотрении жалоб. Барон Н. Г. Жомини задавался вопросом о том, какова вероятность, «что пять земских начальников, каждый порознь постановивший нелепейшее решение, собравшись вместе, вдруг прозреют юридическую истину?» [8, с. 8]. Конечно, этого ожидать не приходилось, хотя бы потому, что один земский начальник не спешил отменять постановления другого. Это не происходило, во-первых, из-за нежелания портить их, зачастую, добрососедские отношения. Во-вторых, отменив решение земского начальника соседнего участка, можно было ждать отмены своего решения. Таким образом, дорожа неприкосновенностью собственных распоряжений и, соответственно, авторитетом, земские начальники «умалчивали» самые нелепые приказания своих сослуживцев.

Постановления уездного съезда можно было обжаловать в вышестоящей инстанции – губернском присутствии [10, с. 521]. Впрочем, полагаться на эту инстанцию в качестве кассационной тоже особенно не приходилось. Губернатор, утвердивший штат тех самых земских начальников, считал делом чести защитить этих должностных лиц. Между тем большинство дел решалось по докладу и по подготовке неперменного члена губернского присутствия, часто такого же земского начальника. Товарищ прокурора орловского окружного суда, будучи «пристегнутым» к присутственному месту, не вступал в возникающие споры, относясь к такой деятельности поверхностно и безразлично. Следует также помнить, что для провинциальных учреждений были характерны «партийность, лицепрятия, личности, мелкие интриги» [8, с. 9].

Конечной судебной инстанцией по делам о жалобах на деятельность земских начальников оставался Правительствующий Сенат, где этими вопросами занималась 1-я экспедиция Первого департамента.

Жалобы, поданные на административную и судебную деятельность земских начальников, в основной массе касались медленности делопроизводства. В первую очередь среди них были дела о семейных разделах и переделах земли. Однако, поступая в уездный съезд или губернское присутствие, жалобы также не находили быстрого разрешения. Происходило это по обоюдной «вине» как непременных членов, так и самих земских начальников. Первые без видимых на то причин могли по несколько раз откладывать рассмотрение жалоб, в то время как земские начальники не спешили с подачей сведений. Средняя продолжительность докладов административных дел от дня их поступления была равна 1 году и 4 месяцам [12, д. 11, л. 3 об.]. Однако встречались случаи, когда время с момента поступления до рассмотрения дела губернским присутствием длилось от полтора до трех лет. Например, из обстоятельств дела о переделе земли на наличные души в обществе крестьян села Никольского 9 участка Ливенского уезда видно, что приговор общества был постановлен 15 декабря 1902 г. и представлен земскому начальнику 28 января 1903 г. Земский начальник представил его в уездный съезд только через 9 месяцев, а именно 16 октября 1903 г., а утвержден он был 19 декабря 1903 г. На постановление уездного съезда от 28 февраля 1904 г. со стороны 25 домохозяев (из 52 числящихся в обществе) последовала жалоба. Она касалась происходящих в обществе беспорядков в связи с медленностью производства со стороны земского начальника. Через 5 месяцев, 9 июля 1904 г., крестьяне просили об ускорении рассмотрения жалобы, на что последовал ответ с указанием, что до нее еще не дошла очередь. Через 2 месяца, 28 сентября 1904 г., крестьяне опять обратились в губернское присутствие с просьбой о скорейшем разборе дела, указывая на самоуправство отдельных крестьян и продолжающиеся беспорядки. Однако на это вновь последовал ответ, что их прошение приобщено к делу. Наконец, 29 апреля 1905 г. по принятому порядку дело было разобрано губернским присутствием, причем было указано земскому начальнику на медленность в его производстве местного расследования и проверки. Исполнение данного дела состоялось лишь 23 июля того же года, а земскому начальнику оно было передано 14 октября 1905 г., то есть через 4 месяца. Земский начальник направил дело в волостное правление 25 октября, а крестьянам оно было объявлено 26 ноября 1905 г., и тем же порядком дело было возвращено в губернское присутствие в начале января 1906 г. [Там же, л. 4]. Таким образом, для решения дела по утверждению приговора потребовалось около 4 лет. Заметим, что бездействие съезда и медлительность волостного правления были оставлены без внимания.

Иногда разрешение жалоб не приносило крестьянам ожидаемого удовлетворения. Причиной этому, прежде всего, были длительные сроки рассмотрения. Вероятно, губернское присутствие целенаправленно затягивало разбор жалоб, чтобы нерадивые земские начальники успевали закончить производство по ним. Например, так произошло с жалобой крестьянки Лукерьи Ветровой на земского начальника 4 участка Севского уезда, которая находилась в рассмотрении с 1 июня 1911 г. по 8 апреля 1913 г. Причем жалоба «осталась без последствий» [4, д. 524, л. 1 – 10 об.].

Медленность рассмотрения дел губернским присутствием во многом определялась небрежностью к своим служебным обязанностям со стороны земских начальников. Они с большой неаккуратностью относились к своевременной доставке сведений. Однако по этому поводу губернским присутствием очень редко принимались решительные меры. Обычно непременные члены присутствия, не принимая никаких принудительных мер, годами могли ждать ответы земских начальников или ограничивались формальными донесениями местных должностных лиц крестьянского управления, оставляя без проверки и обсуждения обстоятельства дела, ближайшее знакомство с которыми позволяло бы удовлетворить совершенно законные и справедливые ходатайства просителей.

Даже обращение лично к губернатору не помогало ускорить служебную деятельность земских начальников [Там же, д. 336, л. 23]. Случалось, что губернаторы сами обращались в губернское присутствие относительно медленной работы земских начальников. Так, 18 ноября 1908 г. на административном заседании губернского присутствия рассматривалось дело о непредставлении земскими начальниками 3 и 4 участков Елецкого уезда сведений, которые срочно потребовал губернатор. Объяснения земских начальников по этому поводу оказались шаткими и неубедительными. Например, земский начальник 4 участка Елецкого уезда Н. С. Хрипунов, получив 5 сентября 1908 г. требования землеустроительной комиссии и от имени губернатора доставить сведения с пометкой «в самое непродолжительное время», посчитал формулировку данного требования «расплывчатой». По этому поводу он 28 сентября того же года вошел в губернскую землеустроительную комиссию с представлением о присылке ему списка вопросов, на которые ему надо дать ответы. Только после получения лично от землеустроительной комиссии разъяснений по встреченному затруднению Н. С. Хрипунов доставил сведения. Присутствие вынесло постановление о назначении земскому начальнику 3 участка замечания, а земскому начальнику 4 участка выговоры [Там же, д. 412а, л. 58 об. - 59].

Данная ситуация вынуждала крестьян самих просить о прекращении производства по их жалобам. Например, крестьянин Ливенского уезда Вышне-Ольшанской волости дер. Баранова Колодезя И. Головин в марте 1902 г. обжаловал в губернском присутствии постановление земского начальника 7 участка от 15 января 1902 г. об утверждении приговора Барановского сельского общества от 10 июня 1901 г. (дело о семейном разделе И. Головина с племянниками). По этому прошению губернское присутствие затребовало от земского начальника его производство по данному делу. Данное производство было доставлено им лишь 19 ноября 1904 г. с копией протокола, записанного от 18 декабря 1903 г. Из копии видно, что дело было решено миром, а сам жалобщик просил все поданные им жалобы оставить без последствий [Там же, д. 336, л. 25].

Попустительство со стороны контролирующей инстанции создавало благоприятную почву для нарушений и произвола в среде земских начальников.

Как показывает практика, в случаях нарушений со стороны земских начальников главным для губернско-го присутствия и губернатора становился не поиск истины, а защита и сохранение чести и достоинства местного дворянина. Губернское присутствие рассматривало жалобы с большой долей формализма, смотря сквозь пальцы на недочеты по службе земских начальников, оставляя многие замечания лишь на бумаге. В том случае, если дело попадало на рассмотрение Сената, губернатор лично старался защитить земских начальников. В подобной ситуации оказался земский начальник 6 участка Елецкого уезда К. Стахович, ударивший по лицу подрядчика Н. Данилова. Как видно из материалов, доставленных в Сенат, данная жалоба не получила разрешения в Орловском губернском присутствии. Губернатор П. В. Неклюдов лично обратился с прошением к Сенату о возвращении дела «на обдумывание в губернское присутствие», так как, по мнению П. В. Неклюдова, Казимир Стахович до настоящего случая был примерным земским начальником, ревностным и трудолюбивым, а главное, соответствовал «идеальному типу земского начальника» [11, д. 186, л. 12-15].

Жалоб, поступающих на бездействие земских начальников, было не меньше, чем жалоб, поступающих на медленность их делопроизводства. Несмотря на это, губернское присутствие не спешило принимать по этому поводу решительных мер в виде наказания земских начальников. Например, губернское присутствие, признав по жалобе Кромского уездного исправника на земского начальника 3 участка неприбытие его в с. Никольское для оказания полиции должного содействия к прекращению беспорядков, возникших в означенном селении, «неуважительным» (крестьяне отказали в выдаче подвод полуроте солдат и оказали противодействие действиям пристава), этим и ограничилось [12, д. 11, л. 11].

Особую категорию составляли жалобы, поданные на незаконные действия земских начальников. Эти жалобы представляются нам особенно ценными, потому что по их количеству и содержанию можно оценить степень эффективности деятельности земских начальников.

Характерным примером произвола и беззаконности среди земских начальников стал случай, произошедший 14 января 1894 г. с земским начальником 6 участка Малоархангельского уезда и мещанином Д. Хомяковым. В тот день земский начальник 6 участка Малоархангельского уезда М. А. Новицкий при проезде в селе Рождественском для осмотра хлеба в крестьянском хлебозапасном магазине встретил местного жителя Дмитрия Хомякова. Земский начальник обратился к нему с просьбой указать ему дорогу к названному месту, завязалась беседа. За все время разговора Д. Хомяков не снимал с головы шапки, что оскорбило земского начальника. На его замечание, что из вежливости Хомяков должен был это сделать, тот не отреагировал и требования не исполнил. На что земский начальник, сославшись на 61 ст. Положения о земских начальниках (неисполнение требований земского начальника) от 19 января 1894 г. постановил подвергнуть Хомякова аресту на 3 суток. Данное постановление земского начальника было обжаловано Д. Хомяковым в губернском присутствии, которое признало, что несняtie шапки не составляет проступка, влекущего за собой ответственность. Руководствуясь 11 ст. Уложения о наказаниях и 137 ст. Положения, 12 июля 1889 г. губернское присутствие постановило: «поставить на вид сказанному земскому начальнику неправильность в данном случае применения 61 ст. упомянутого положения» [4, д. 96, л. 7 об.]. На чем данное дело и было благополучно закрыто. Такое решение нельзя назвать образцом справедливости, когда были задеты честь и достоинство человека. Данный случай только еще раз подтвердил существование «товарищеского попустительства» со стороны губернско-го присутствия и, говоря современным языком, профессиональной непригодности со стороны земского начальника. Между тем нам представляется важным заметить, что указанный земский начальник 6 участка Малоархангельского уезда М. А. Новицкий прослужил в данной должности с 1892 г. по 1906 г. По всей видимости, этот случай характеризовал стиль общения земских начальников с крестьянами, который отражался на всей их деятельности.

Произвольное толкование закона и на этой почве превышение служебных полномочий были свойственны многим земским начальникам.

Например, уполномоченные общества крестьян дер. Поселка, Мценского уезда обратились в губернское присутствие с жалобой на земского начальника 4 участка, которой отклонил их просьбу о разделении существующего общества на два самостоятельных. По мнению земского начальника, процедура составления приговора о разделении сельских обществ не была соблюдена. Между тем губернское присутствие не нашло нарушения закона в составлении приговора, но усмотрело неправильное толкование земским начальником порядка его составления. Тем не менее, в своем постановлении присутствие указало земскому начальнику лишь на медленность разрешения дела [Там же, д. 336, л. 90 - 90 об.].

Система, принятая губернским присутствием, была медлительной и слабо репрессивной, а его решения в руководящей и надзирающей области были лишены всякого практического значения. Это приводило к тому, что земские начальники совершенно не обращали внимания на делаемые им указания, а члены присутствия не были теми авторитетными лицами, которыми они должны быть в силу своих обязанностей по заведыванию крестьянским делом в губернии. В тех же исключительных случаях, когда дела доходили до МВД или Правительствующего Сената, они «относились до целой группы преступных деяний, длившихся много лет» [12, д. 11, л. 11], или вследствие намеренной медлительности губернско-го присутствия подходили под амнистию по какому-либо Манифесту.

Таким образом, анализ состава и содержания жалоб на земских начальников позволяет прийти к следующим выводам. Во-первых, количество поступающих жалоб на административную и судебную деятельность земских начальников было значительным. Во-вторых, их содержание говорит о присущих деятельности земских начальников формализме, халатности, а также поверхностном знакомстве с законом. Это обернулось произволом в отношении самого бесправного сословия в Российской империи, крестьянства. В-третьих, отличительной чертой земских начальников Орловской губернии была пассивность и инертность в решении дел, о чем говорит большое количество жалоб на «медленность производства».

Контроль над деятельностью земских начальников на деле оказался слабым и малоэффективным. Члены уездных съездов, рассматривая жалобы на их работу, зачастую не хотели портить добрососедские отношения друг с другом, да и земские начальники, будучи обязательными участниками таких заседаний, стремились оправдать себя. Губернское присутствие было загружено делами настолько, что не хватало времени для проведения очередных ревизий земских начальников, не говоря уже о рассмотрении жалоб на них.

Список литературы

1. **Арефа Н. И.** Положения и правила о земских участковых начальниках, городских судьях и волостном суде. СПб., 1903. 813 с.
2. **Безгин В. Б.** Крестьянская повседневность (традиции конца XIX - начала XX в.). Тамбов: Издательство ТГТУ, 2004. 304 с.
3. **Бузанова Н. А.** Земские начальники Тамбовской губернии (1889-1917 гг.): дисс. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2005. 212 с.
4. **Государственный архив Орловской области (ГАОО).** Ф. 35. Оп. 1.
5. **Гурьянов М. М.** Институт земских начальников в конце XIX - начале XX в. и его региональные особенности: дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. 202 с.
6. **Ерин П. В.** Волостной суд и обычное право в начале XX века (на материалах Тамбовской губернии) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 1. Ч. 2. С. 60-62.
7. **Жданович Л. Н.** Чиновники по крестьянским делам северо-западных губерний России (1861-1904 гг.): автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Великий Новгород, 2005. 23 с.
8. **Жомини Н. Г.** О земских начальниках, их съездах и деятельности сих учреждений. СПб., 1898. 18 с.
9. **Звонцова А. В.** Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX в. - начале XX в. (по материалам Тульской губернии): дисс. ... канд. ист. наук. Тула, 2006. 286 с.
10. **Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ).** СПб., 1891. Собрание 3. Т. IX. 828 с.
11. **Российский государственный исторический архив (РГИА).** Ф. 1291. Оп. 29.
12. **РГИА.** Ф. 1291. Оп. 32.
13. **Чернышева Н. А.** Судебная реформа 1864 г. в Орловской губернии: учреждения и служащие: дисс. ... канд. ист. наук. Орел, 2010. 261 с.

**COMPLAINTS ABOUT ZEMSTVO HEADS AS WAY OF THEIR ACTIVITY EFFICIENCY CONTROL
(BY THE MATERIALS OF OREL PROVINCE)**

Oksana Mikhailovna Avericheva

Department of Russian History

Orel State University

avericheva57@gmail.com

The author estimates the activity efficiency of zemstvo heads within Orel province in the last quarter of the XIXth – the beginning of the XXth century basing on the analysis of submitted complaints, for the first time in literature reveals the institutional order of complaints submission and processing, their content, themes and quantity, pays particular attention to the reasons of complaints submission, and on the basis of the carried out research determines the basic neglects in zemstvo heads' activity and the degree of this institution controllability.

Key words and phrases: zemstvo heads; Orel province; complaints; provincial office; local administration.

УДК 34

Юридические науки

В статье обосновывается концептуально новый подход к сущности условного осуждения, а именно названное правовое явление позиционируется как разновидность комплексного правового института – условного неприменения наказания. Такое решение является частью авторской концепции. Сформулированные выводы аргументируются через призму разработанных автором видов, принципов, целей, общих начал условного неприменения наказания.

Ключевые слова и фразы: условное осуждение; уголовное наказание; условное неприменение наказания; испытательный срок; обязанности осужденного.

Ильдар Марсович Агзамов, к.ю.н., доцент

Кафедра криминологии и психологии

Уфимский юридический институт МВД России

agzatovildar@mail.ru

**УСЛОВНОЕ ОСУЖДЕНИЕ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ УСЛОВНОГО
НЕПРИМЕНЕНИЯ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ[©]**

Ранее нами было заявлено, что условное неприменение наказания есть условный отказ государства от применения наказания, назначенного по приговору суда [2]. Названное правовое явление позиционируется