

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ КРЕСТЬЯНАМИ НА РУБЕЖЕ XVIII – XIX ВВ.

В статье проводится анализ законодательного обеспечения системы управления государственными крестьянами на рубеже XVIII-XIX вв.

The article analyzes the legislative support system of state peasants at the turn of XVIII-XIX centuries.

Ключевые слова: *система управления, государственная деревня, государственные крестьяне.*

Keywords: *management system, state village, state peasants.*

В конце XVIII в. государством была начата обширная реформа управления государственными крестьянами. Как один из ключевых этапов начавшегося реформирования следует выделить момент, когда Павлом I в конце XVIII в. была учреждена «Экспедиция государственного хозяйства, опекунства иностранных и сельского домоводства» (далее Экспедиция), в обязанности которой входило способствование развитию всех отраслей государственного хозяйства, в том числе и забота о развитии государственной деревни [1].

По заключению Экспедиции необходимым условием развития государственной деревни являлось реформирование ее системы управления. Государство отреагировало на данное заключение Экспедиции законом от 1797 г. «О разделении казенных крестьян на волости и о порядке внутреннего их управления». Данный закон предусматривал абсолютно новую систему управления государственными крестьянами.

Исследователи в разное время давали различную оценку данной реформе. К примеру, по мнению дореволюционного юриста К. И. Зайцева, вместе с реформой 1797 г. «начинается новая эра в истории самоуправления государственных крестьян, характерной чертой которой является все более и более глубокое проникновение правительственной регламентации в самое сердце мирской жизни» [2, с. 42]. Кроме того, он считает, что реформа Павла I, в отличие от екатерининской реформы управления государственными крестьянами [3], перестает считаться со сложившимися в крестьянской среде обычая-

ми крестьянского самоуправления. Если раньше в своих законодательных актах правительство лишь закрепляло уже существовавший порядок общественной жизни, стараясь только лучше использовать его в нужном для него направлении, то теперь правительство начинает самостоятельно создавать нужные ему крестьянские органы для удобства управления [2, с. 43]. Иными словами, акт Екатерины II исходил из существующего порядка управления, сложившегося в крестьянской среде. И правительство лишь пыталось придать существовавшим отношениям официальный характер, закрепив его в законе, в то время как законодательство Павла I ломало существовавшую систему крестьянского самоуправления и подчиняло крестьянский мир чиновничьей власти.

Иной позиции по данному вопросу придерживался советский историк Н. М. Дружинин. По его мнению, Павел I своим указом лишь продолжил развитие той же бюрократической традиции, которая была закреплена Указом Екатерины II и восходила своими корнями к областному управлению Московского государства XVII в. [4, с. 55].

Далее, путем анализа норм положения «О разделении казенных крестьян на волости и о порядке внутреннего их управления» попытаемся установить, насколько существенными были изменения, которые вносились в систему управления государственными крестьянами, и как это отразилось на житейском и юридическом быте крестьянства.

Одной из главных новелл Указа 1797 г. было создание новой административно-территориальной

единицы – волости. Размер волости ограничивался 3000 душ. Название волости определялось по названию ее главного селения.

Структуру волостного правления составляли: Волостной голова, один староста или выборный и один писарь [5, ст. 2]. Кроме того, в каждом селении волости должен был избираться сельский старшина и при каждых десяти дворах десятский.

Пребывание в вышеуказанных должностях в структуре крестьянского самоуправления ограничивалось установленными законом сроками. Волостной голова и писарь избирались сроком на два года, старшины селений избирались на один год, а десятский должен был сменяться каждый месяц [5, ст. 5].

Кроме того, волостной голова, писарь и староста, осуществляли свои функции на возмездной основе. Волостным головам полагалось жалование в размере 20 рублей, писарям – 15, старостам – 10 рублей. Они освобождались от нарядов и различных работ, но наравне с другими государственными крестьянами должны были вносить казенные подати.

Закон определял волостного голову как «старшего» над всей волостью, в его обязанность входил надзор за нею. Кроме того, он контролировал деятельность сельских старост и десятских. Помимо этого, законом на волостного голову возлагался еще ряд обязанностей, он должен был: обнародовать правительственные указы, принимать меры по предотвращению болезней, скотских падежей и пожаров, следить, чтобы крестьяне должным образом обрабатывали свои земли, следить за состоянием дорог и мостов в волости. Он должен был присматривать за сиротами и вдовам, осуществлять надзор за надлежащим ведением их хозяйства [5, ст. 7, 8, 9].

На волостного голову возлагалась функция и по осуществлению правосудия по мелким делам. Несогласные с его решением крестьяне могли обжаловать его в суде. Это полномочие волостного головы нашло свое развитие в постановлении 1812 г. где раскрывалось понятие мелких дел, к ним законодатель относил дела, цена иска в которых не превышает пяти рублей [6]. Еще более точно компетенция волостного головы по судебным функциям была раскрыта в законе от 1817 года, где закреплялось, что волостной голова рассматривает маловажные дела на мирском сходе здесь законодатель подробно раскрывал понятие «маловажного преступления». К категории маловажных, относились преступления, последствия которых причиняли обществу или

частному лицу вред, не превышавший пяти рублей; обманы разного рода, предмет которых не превышал пяти рублей; легкие побои или оскорбление в драке либо ссоре, пьянство, своевольство, непослушание, нарушение благочиния и кратковременная самовольная отлучка из селения [7]. Виновные в маловажных преступлениях должны были подвергаться наказанию «домашним образом или легким полицейским исправлением», причем мера наказания за эти преступления должна была определяться в зависимости от размера причиненного вреда. Таким образом, компетенция волостного головы с течением времени все больше уточнялась и регламентировалась государством.

Следует заметить, что законодатель, возлагая судебную функцию по мелким делам на волостного голову и подробно раскрывая понятие маловажных дел, все же оставляет некоторые вопросы открытыми. К примеру, в законе говорилось, что волостной голова вершит суд на мирском сходе. Однако из текста закона непонятно, о каком сходе идет речь – о волостном или о сельском. Если речь идет о волостном сходе, то получается, что крестьяне из всех селений волости должны были идти за защитой своих прав в главное селение волости, а это было крайне неудобно. Если же речь идет о сельском сходе, то непонятно, зачем на нем нужно присутствие волостного головы, поскольку каждое селение имеет своего старшину наделенного теми же функциями. Таким образом, законодатель оставляет этот вопрос без должного регулирования. Следует заметить, что волостной суд играли роль третейского суда, так как в случае недовольства волостным судом стороны всегда могли обратиться в государственный суд [8, с. 246].

Нормы закона обязывали волостного голову следить, чтобы крестьяне не покидали волость. В некоторых случаях с разрешения волостного правления крестьянин мог временно покинуть волость и тогда волостной голова должен был проследить, чтобы лежащие на нем государственные повинности выплачивались в срок [5, ст. 25].

Помимо установления обязанностей, в законе закреплялись нормы, защищавшие личность волостного головы и сельских старост. В случае если их словесно оскорбляли, то на обидчика возлагался штраф в размере одного рубля, а при причинении физического вреда виновного подвергали тюремному заключению [5, ст. 12]. Закон предусматривал

санкцию за невыполнение предписаний волостного головы или сельского старосты. К примеру, норма статьи 15 Указа 1797 г. предписывала крестьянам в точности исполнять любые предписание волостного головы. За неповиновение или выступление против распоряжения волостного головы устанавливался большой штраф. Но в то же время закон защищал крестьян от злоупотребления со стороны представителей органов самоуправления, он предоставлял крестьянам право искать защиту от действий волостных голов и старост у земского исправника [5, ст. 15].

Последующие нормативные акты свидетельствуют о том, что, установив новую систему управления, правительство не смогло избежать столкновения с присущим чиновничьей власти того времени пороками, а именно злоупотреблениями своими правами властвующих субъектов.

В волостях правительство было вынуждено бороться со злоупотреблениями волостных голов. В качестве примера можно привести Указ 1808 года. В нем отмечалось, что волостные головы и старосты, злоупотребляя своими полномочиями, составляли мирские приговоры об отдаче крестьян в рекруты, за деньги обходя богатые крестьянские семьи и вписывая в рекрутскую раскладку внеочередных бедных поселян. Для предотвращения подобной практики правительство в Указе предписало, что все мирские приговоры об отдаче крестьян в рекруты должны рассматриваться в волостном правлении под присягой 24 человек, которые должны были подписать приговор в присутствии волостного головы и старост ближайших селений, причем волостной голова и писарь к присяге не допускались [9].

Кроме того, правительство постоянно старалось искоренить незаконные поборы с крестьянского населения, проводимые волостными головами под предлогом сбора средств на текущие расходы. Александр I в своей записке, обращенной к Комитету министров писал: «Расходы эти не подчинены никакому правилу и никем не ревизируются, а составляют в тягость народу по всему государству многие сотни тысяч» [2, с. 251]. Предложения по искоренению таких незаконных сборов были внесены петербургским генерал-губернатором, который причиной незаконных поборов с государственных крестьян и различных злоупотреблений считал несовершенство выборных процедур крестьянского

самоуправления [8, с. 117], а также неисполнение норм Указа от 7 августа 1797 г., согласно которому государственные крестьяне наделялись правом избирать волостных голов на два года. После истечения срока полномочий волостной голова должен был отчитаться перед крестьянами о произведенных расходах и в случае недочета — должен был возместить убытки за счет личного имущества. На практике по заявлению генерал-губернатора складывалась совершенно иная картина. Волостные головы, избираемые из числа зажиточных крестьян, пользуясь покровительством членов Уездного земского суда, оставались в занимаемой должности несколько сроков подряд под предлогом, что общество ими довольно и не желает их отставки. Таким образом, волостной голова мог долго откладывать проверку его финансовой деятельности общественностью. В свою очередь земские исправники, призванные контролировать деятельность волостного головы, ссылаясь на то, что в их обязанности не входит вмешательство в общественные дела, не инициировали такой проверки. Следствием такого взаимодействия волостного головы и Земского суда было то, что головы не подвергались проверки по многу лет. И в случае осуществления проверки и обнаружения многотысячных недостач взыскать их с головы уже было невозможно. Именно таким образом в Указе от 30 апреля 1817 г. «Об искоренении незаконных с крестьян сборов» [10] обрисовывалось московским генерал-губернатором положение вещей в волостях. Для пресечения подобных вещей им были предложены меры, которые нашли свое отражение в этом же Указе. В частности, Указом предписывалось земским исправникам, с момента вступления Указа в силу, подать в Губернское правление сведения об действующих волостных головах и о сроках, в течение которых они занимают свои посты. В волостях, где голова прослужил более двух лет, исправники должны были назначить новые выборы, а об их результатах сообщить в губернское правление. Исправники должны были также проследить, чтобы избираемый на должность волостного головы был человеком с безупречной репутацией.

К обязанностям исправника теперь добавлялся контроль, за регулярным проведением волостными обществами ежегодно в январе проверки финансовой деятельности волостного головы. Исправник должен был проследить, чтобы данная проверка прошла надлежащим образом.

Сама процедура проверки происходила на волостном сходе. Причем исправник должен был обеспечить необходимую явку крестьян на данный сход. Он должен был уведомить население о времени и предмете обсуждения схода за неделю до его проведения. Решение схода считалось законным, только в случае если на нем присутствовало не менее двух третей населения, и принятым, если за него проголосовало две трети из числа присутствующих. После принятия решения исправник в четырехнедельный срок должен был представить результаты волостного схода в губернское правление [8, с. 119].

Дореволюционный юрист К. Зайцев крайне скептически относился к вышеуказанным правительственным установлениям. По его мнению, они были весьма «изумительны по своей противоречивости и наивности». Одним из главных факторов недовольства К. Зайцева было то, что в качестве органа, надзирающего за законностью осуществления крестьянского самоуправления, оставался земский суд, который, по его мнению, был повинен наравне с волостными головами, в большинстве злоупотреблений. Возмущал К. Зайцева и тот факт, что «земский суд должен сам наблюдать за исполнением своих обязанностей и доносить о своем поведении начальству» [2, с. 60 – 61] (имеется в виду губернское правление).

В то же время, по мнению С.Алексеева, Указ от 1817 г. имел очень большое значение, для развития крестьянского самоуправления. С принятием Указа к крестьянскому самоуправлению начинает применяться система правительственного надзора, осуществляемая губернским правлением через исправников. Немаловажным фактором в развитии крестьянского самоуправления Алексеев считает то, что самой общественной службе по крестьянскому самоуправлению придано значение государственной службы. Это видно как из чиновничьего надзора, установленного над крестьянским самоуправлением, так и из возможности крестьян обращаться за помощью к государственным чиновникам для взыскания незаконных сборов со своих должностных лиц [8, с. 119].

Необходимо отметить, что подобная правительственная практика по вмешательству в дела крестьянского самоуправления была законодательной инновацией, так как раньше правительство предпочитало не вмешиваться в дела по такому

роду преступлений и оставляло их на разрешение крестьянскому обществу. В подтверждение сказанного можно привести правительственный акт от 15 марта 1796 года, в котором указывалось, что к компетенции мирского схода относится полномочие по смещению с занимаемой выборной сельской должности любого, кто был уличен в злоупотреблении полномочиями. Кроме того, мирской сход мог взыскать с виновных все полученные незаконным путем денежные средства, а в случае несостоятельности должника его вне очереди отдавали в рекруты [11].

В дальнейшем правительство продолжало борьбу с практикой злоупотребления в денежных сборах с государственных крестьян. Об этом свидетельствует Указ от 27 июня 1818 года «О правилах для пресечения злоупотреблению в денежных сборах по казенным волостям». В частности, данный указ предписывал губернским казенным палатам отослать в волостные правления по три учетных книги. Одна предназначалась для записи волостных мирских приговором по сбору денег, другая – для ведения учета подушной и оброчной подати, а третья – для учета текущих сборов: по содержанию волостных контор, рекрутской повинности, жалования волостным головам и писарям. В обязанности губернского правления входила ревизия данных книг и проверка законности указанных в ней денежных сборов [12].

Подводя итоги, можно сказать, что правительство видело недостатки крестьянского самоуправления, появившиеся вместе с установлением новой системы управления, и предпринимало попытки по его совершенствованию, так как крестьянский мир нужен был ему в качестве посредника, с помощью которого выполнялись податные функции государственных крестьян, а государственное начало должно было упорядочить и повысить эффективность существующей системы крестьянского самоуправления.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что с принятием Закона 1797 года и последующих правительственных актов, призванных усовершенствовать систему крестьянского самоуправления, изменилось положение исконного органа крестьянского самоуправления – мира. Если раньше органы мира защищали и представляли мнение и волю всей крестьянской общины [13, с. 92], то теперь, с государственным вмешательством, орга-

ны мира теряли органическую связь с крестьянской общиной и превращались в низших представителей государственной власти, за защитой от которых приходилось обращаться к земским исправникам.

Стремление правительства создать на волостном уровне исполнительные органы, которые служили бы посредником между государственными крестьянами и государством по вопросам их взаимодействия, и вместе с тем унифицировать существовавшую систему самоуправления, коренным образом меняло сложившийся традиционный порядок самоуправления в крестьянской среде, а недостатки, выявленные в процессе проведения реформы, требовали дальнейших преобразований в управлении государственными крестьянами.

Литература

1. Высочайше утвержденная записка Генерал-Прокурора от 4 марта 1797 – «О обязанностях Экспедиции Государственного Хозяйства, опекунства иностранных и Сельского Домоводства» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 24. № 17866.
2. *Зайцев К.И.* Очерки истории самоуправления государственных крестьян СПб., 1912.
3. Установление сельского порядка в казенных Екатеринославского наместничества селениях, директору домоводства подведомственных // Полное собрание законов Российской империи. Т. 22. № 16603.
4. *Дружинин Н.М.* Государственные крестьяне и реформа *П.Д. Киселева.* М., 1946. Т. 1.
5. Высочайше утвержденный доклад Экспедиции Государственного Хозяйства от 7 августа 1797 «О разделении казенных селений на волости и о порядке внутреннего их управления» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 24. № 18082.
6. Сенатский Указ от 14 июня 1812 «О предоставлении чинить расправу головам на мирской сходке, если преступление не будет заключать в себе большой важности, как-то: кража, не превосходящая 5 рублей и тому подобное» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 32. № 25142.
7. Сенатский Указ от 10 июля 1817 «О наказании крестьян за маловажные преступления и за самовольную порубку казенных лесов» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 34. № 26960.
8. *Алексеев С.Г.* Местное самоуправление русских крестьян в XVIII – XIX вв. М., 1902.
9. Указ от 28 апреля 1808. «О чинении мирских приказов об отдаче крестьян в рекруты или на поселение крестьян распутного поведения в Волостном правлении под присягой не менее 24 человек» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 30 № 22982.
10. Указ от 30 апреля 1817 «Об искоренении незаконных с крестьян сборов» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 34. № 26819.
11. Указ от 15 марта 1796 «О наказании мирских начальников, оказавшихся в незаконных сборах и взятках» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 23. № 17444.
12. Сенатский Указ от 27 июня 1818 «О правилах для пресечения злоупотреблений в денежных сборах по казенным волостям» // Полное собрание законов Российской империи. Т. 35. № 27395.
13. Богословский М. Земское самоуправление на русском севере. М., 1909. Т. 1.