

В. Н. Гинев

Земские начальники: объективная необходимость или реакционная контрреформа?

Гибель Александра II 1 марта 1881 г. и переход власти к Александру III довольно скоро круто изменили вектор внутренней политики. При жизни отца державшийся в тени при обсуждениях проекта М. Т. Лорис-Меликова о привлечении к выработке некоторых законопроектов представителей земств и крупных городов наследник престола, став императором, под влиянием доводов К. П. Победоносцева, созвучных с его давними подспудными настроениями, взял курс на укрепление незыблемости самодержавия. Усердным проводником этого курса стал назначенный в мае 1882 г. министром внутренних дел убежденный консерватор граф Д. А. Толстой. При нем началось наступление на основные положения земской, судебной и городской реформ, проведенных в начале царствования Александра II. Во всеподданнейшем докладе Александру III в декабре 1886 г. Толстой подробно изложил программу их пересмотра. Она была частично осуществлена через несколько лет после смерти министра в апреле 1889 г. Он немного не дождал до реализации одного из ее пунктов.

«Первым реальным результатом этой программы стало введение института земских начальников 12 июля 1889 г. Им была передана вся полнота судебной и административной власти в крестьянском управлении. Мировые суды в уездах были упразднены. Подлежавшие их рассмотрению дела отныне должны были рассматриваться земскими начальниками или в волостных судах, находившихся в подчинении у земских начальников»¹.

¹ Власть и реформы. СПб., 1996. С. 391.

Между тем прохождение закона о земских начальниках, несмотря на благоволение императора к его социально-идейным основам, не было гладким. Целый ряд содержащихся в нем положений вызвал критику со стороны более дальновидной либерально настроенной влиятельной части высшей бюрократии. Пытались не допустить принятия закона министр юстиции Н. А. Манасеин, государственный контролер Д. М. Сольский, член Государственного совета М. С. Каханов, председатель Департамента законов Государственного совета А. П. Николаи, министр императорского двора и уделов И. И. Воронцов-Дашков, председатель Департамента государственной экономики Государственного совета А. А. Абазя; при решающем голосовании их поддержало большинство членов Государственного совета.

Резкую критику противников закона вызвало намерение соединить в лице земского начальника административную и судебную власть над крестьянами, ликвидировав при этом мировой суд в уездах. В отзыве на проект закона, направленном в Государственный совет, один из его членов, статс-секретарь Б. П. Мансуров напоминал: «Отделение власти административной от власти судебной есть краеугольный камень всякого благоустроенного государства, и это верно не только по теории, но еще гораздо более на практике»². Против предоставления земскому начальнику одновременно административной и судебной власти решительно возражал министр юстиции Манасеин.

Неприятие ряда членов Государственного совета вызывал принцип подбора кадров для будущего корпуса земских начальников, когда на первое место был поставлен сословный ценз в ущерб образовательному и даже имущественному. Указывалось также, что в проектируемом законе земскому начальнику предоставлялась слишком большая и притом почти бесконтрольная власть над крестьянами, что создавало почву для произвола.

Как бы это ни казалось странным, либеральная часть дворянской высшей государственной элиты выступила против ясно выраженного в проекте Министерства внутренних дел сословного дворянского уклона, прозорливо усмотрев в этом опасность ревизии некоторой части Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. Вполне недвусмысленно высказался на этот счет барон А. П. Николаи: «Весьма нетрудно будет внушить крестьянину, что новое учреждение есть не что иное, как косвенное восстановление вотчинной полиции, что крестьянское население вновь отдается в полную власть помещиков, которые стремятся к восстановлению крепостного права»³.

В схожих выражениях эта же мысль была повторена 17 декабря 1888 г. в письменном решении большинства участников совещания Соединенных департаментов Государственного совета (18 против 7): «Образование земских начальников на почве крестьянских учреждений легко может быть объяснено

² Цит. по: *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970. С. 388.

³ Там же. С. 387.

в смысле меры, направленной к восстановлению, хотя бы и в измененном виде, тех прав дворянства над крестьянами, которые утрачены первыми с освобождением последних от крепостной зависимости и во всяком случае как закон, вредный для полноправности крестьян и их самоуправления»⁴.

Негативное отношение к проекту закона о земских начальниках восемнадцати участников совещания 17 декабря было поддержано и в общем собрании Государственного совета 16 января 1889 г. Результаты голосования: 39 против законопроекта и только 13 за.

В таком виде мемория общего собрания Государственного совета была представлена Александру III, за которым оставалось последнее решающее слово.

Авторы и сторонники законопроекта — министр внутренних дел Д. А. Толстой, видный сотрудник его министерства А. Д. Пазухин (основной разработчик проекта), член Государственного совета, будущий преемник Толстого И. Н. Дурново, министр финансов И. А. Вышнеградский, министр государственных имуществ М. Н. Островский утверждали, что без постоянного дворянского попечения над крестьянским сельским и волостным самоуправлением порядка в деревне не будет. Будучи полностью с этим согласен, Александр III 29 января утвердил мнение меньшинства Государственного совета и предписал доработанный проект представить на его утверждение до летних вакансий. После этого дальнейшее обсуждение законопроекта стало пустой формальностью. 12 июля 1889 г. указом императора он приобрел статус закона⁵.

В дальнейшем консервативно настроенные авторы сочинений, вышедших после 1889 г., доказывали благотворность результатов реформы⁶. Напротив, представители либеральной части российского общества перманентно высказывали свое негативное отношение к внедренному институту земских начальников⁷. При этом принципиальное неприятие противоречащего поступательному развитию российского общества усиления элемента сословности порой почти дословно перекликалось с критикой во время обсуждения законопроекта о земских начальниках в Государственном совете. Так, Г. А. Евреинов в своей книге «Крестьянский вопрос в его современной постановке» писал: «Законы о крестьянах 1889 года, по намерению их составителей, преследовали цель прямо противоположную освободительной реформе 19 февраля 1861 года, — они восстанавливали зависимость крестьян, в силу их сословного

⁴ Там же. С. 393.

⁵ Там же. С. 366–401.

⁶ *Цертелев Д. Н.* Нужна ли реформа местного управления. М., 1889. С. 12; *Катаев Д. Н.* Местные крестьянские учреждения 1861, 1874, 1889 годов. СПб., 1911.

⁷ *Джанишев Г. А.* Из эпохи великих реформ. М., 1892; *Даневский В. П.* По поводу предстоящей реформы нашего судопроизводства. М., 1896; *Гессен В. М.* Вопросы местного управления. СПб., 1904; *Кожухар К. Я.* Земские начальники // Вестник права. 1905. Кн. 5, 8, 9; *Корнилов А. А.* Крестьянская реформа. СПб., 1905; *Никонов С. П.* Крестьянский правопорядок и его желательное будущее. Харьков, 1906.

происхождения, от поместного дворянства, которому, в лице назначаемых из потомственных дворян земских начальников, предоставлено попечительство над крестьянским населением»⁸.

Продолжалась борьба мнений по вопросу о земских начальниках и в правительственных структурах. В Особом совещании о нуждах сельскохозяйственной промышленности (1902–1904 гг.), обсуждавшем крестьянский вопрос с соизволения Николая II, от группы большинства его участников звучала критика результатов деятельности земских начальников. Товарищ министра внутренних дел Н. Н. Кутлер заявил, что «узаконения» 1889 г. «не только не развивают начала самоуправления, но существенно их ограничивают, практика же идет еще значительно далее закона, пытаясь разрешить по властному усмотрению земского начальника даже те вопросы, которые и ныне должны бы решаться крестьянскими общественными органами». Консервативное меньшинство Совещания пыталось возражать, утверждая, что «серьезно говорить о произволе земских начальников не приходится», но председательствующий в Особом совещании С. Ю. Витте придерживался другого мнения: «На практике земские начальники, к сожалению, часто могут делать всё, что пожелают»⁹.

Советские историки в отличие от дореволюционных либералов-публицистов и полулибералов во власти рассматривали самодержавие как безусловно реакционный элемент российской государственности, подлежащий ликвидации, но их оценки земских начальников по существу перекликались с негативным отношением к этому институту его критиков конца XIX — начала XX в.

«Закон о земских учреждениях 12 июня 1890 г. наряду с введением института земских начальников в 1889 г. был основным звеном реакционной правительственной политики эпохи контрреформ». Оба эти нововведения выражали «взгляды и настроения наиболее реакционной части дворянства, которая стремилась вернуть по возможности дореформенные порядки»¹⁰.

«Введение института земских начальников увеличивало правительственную опеку над крестьянами, усиливая роль поместного дворянства в деревне и способствуя тем самым консервации феодально-крепостнических пережитков»¹¹.

«С начала 80-х годов, с приходом к власти Александра III, правительство выбрасывает знаменитый лозунг — заморозить страну. Главным проявлением этого курса служила консервация крепостнических порядков в деревне, т.е. всяческое ограничение свободной деятельности крестьянства, всемерное увеличение над ним правительственной опеки и путем создания института земских начальников известная реставрация власти дворян над крестьянами»¹².

⁸ Еврешинов Г. А. Крестьянский вопрос в его современной постановке. СПб., 1903. С. 47.

⁹ Цит. по: Симонова М. С. Кризис аграрной политики царизма накануне первой российской революции. М., 1987. С. 179.

¹⁰ Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 г. М., 1968. С. 3, 111.

¹¹ Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. С. 401.

¹² Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века. Л., 1973. С. 80–81.

Тезис о частичной реставрации крепостнических порядков в деревне выглядит преувеличением, на что справедливо указывается в современных исследованиях. Однако с другой стороны в постсоветской историографии стала набирать силу тенденция к почти полной переоценке как внутренней политики Александра III в целом, так в частности и закона 1889 г. о земских начальниках. Появились исследования о деятельности земских начальников в ряде отдельных губерний, в которых обосновывается необходимость и полезность введения этого института неблагоприятным положением дел в крестьянском пореформенном самоуправлении. При этом доводы современных авторов перекликаются с аргументами разработчиков и сторонников закона 1889 г.

«Адекватная оценка положения, сложившегося в российской деревне после Великих реформ <...> заставила правительство в рамках курса государственного патернализма взять под контроль крестьянское самоуправление», — так считает автор кандидатской диссертации о земских начальниках в Тульской губернии. То же требовалось и в губерниях центрального черноземья, поскольку «крестьянство без государственной помощи не умело организовать свою жизнедеятельность»¹³.

М. М. Гурьянов, изучивший деятельность земских начальников в Вятской губернии, призывает «преодолеть сложившиеся стереотипы в оценке института земских начальников» и не воспроизводить «традиционные штампы» «советской историографии с ее упрощенным, идеологически предвзятым отношением к так называемым «контрреформам» эпохи правления Александра III»¹⁴. Отказ от идеологических «штампов» и «стереотипов» провозгласили в своих исследованиях О. Н. Богатырева, А. В. Звонцова, К. А. Мироненко¹⁵. Н. В. Башкирова выражала сожаление, что даже такому маститому советскому историку, как П. А. Зайончковский, «не удалось избежать влияния идеологических установок»¹⁶.

По мнению К. А. Мироненко, советские историки сосредоточили внимание на негативных сторонах деятельности земских начальников «в угоду новой власти». Но спрашивается, в угоду какой власти дореволюционная либеральная общественность и даже некоторые царские министры негативно отнеслись

¹³ Звонцова А. В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX — начале XX в. (По материалам Тульской губ.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тула, 2006. С. 3; Мироненко К. А. Земские начальники центрального черноземья в социально-политической повседневности конца XIX — нач. XX в.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Курск, 2012. С. 3.

¹⁴ Гурьянов М. М. Институт земских начальников в конце XIX — начале XX в. и его региональные особенности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. С. 3, 15.

¹⁵ Богатырева О. Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губ. (1861–1917). Екатеринбург, 2004. С. 370–371; Звонцова А. В. Указ. соч. С. 3; Мироненко К. А. Указ. соч. С. 6.

¹⁶ Башкирева Н. В. Земские участковые начальники Воронежской губернии: состав, функции, деятельность (1889–1917 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2010. С. 7.

к закону о земских начальниках и высказывали оценки этого института, сходные с аргументами советских историков-марксистов (за исключением отношения к существовавшей тогда монархии)?

Избавившись от идеологических штампов, авторы упомянутых выше диссертаций утверждают, что «деятельность земских начальников не была пронизана произволом и насилием», а «унизительная опека над крестьянами», «насильственное администрирование» — «явное преувеличение историков»¹⁷. Более того: «Надзирая за крестьянским самоуправлением, земский начальник совершенно его не стеснял». При этом «институт земских участковых начальников успешно справился с поставленной правительственной задачей»¹⁸. Не отрицая отдельные факты произвола со стороны земских начальников, сходной общей позитивной оценки их административной деятельности придерживаются А. В. Звонцова, Н. В. Башкирева, М. М. Гурьянов и ряд других исследователей.

В этом доброжелательном хоре обращает на себя внимание тезис в монографии О. Н. Богатыревой: «Институт земских начальников при всех его недостатках призван был сыграть позитивную роль в крестьянском управлении, помочь крестьянскому социуму адаптироваться к условиям пореформенной России, переживавшей форсированную модернизацию»¹⁹. Таким образом, земский начальник признается составной частью прогрессивного развития России, с чем, на мой взгляд, согласиться невозможно. Но об этом ниже.

Не столь однозначно позитивно современные исследователи оценивают совмещение в лице земского начальника административных и судебных функций. Так, например, К. А. Мироненко пишет об этом довольно противоречиво. То такое совмещение «отвечало потребностям переходного времени», то концентрация в одних руках двух разнородных полномочий объявлялась противоречащей принципу разделения властей²⁰. Но большей частью критическое отношение к наделению земских начальников судебными обязанностями вызывалось не идейным неприятием, а прагматическими соображениями: они мешали выполнять более важные административные функции.

Локальные исследования деятельности земских начальников полны оговорок и трудно стыкуемых между собой положений. Утверждения о необходимости и благотворности государственно-дворянского надзора над крестьянским самоуправлением перемежаются с признаниями мелочности и тягостности для крестьян дворянской опеки, задерживавшей развитие самостоятельности крестьянских сельских обществ. То говорится о почти исключительно дворянском

¹⁷ Богатырева О. Н. Указ. соч. С. 371; Гурьянов М. М. Указ. соч. С. 5, 20.

¹⁸ Чуканов И. А. Участковые земские начальники и их роль в регулировании правоотношений крестьянского общинного самоуправления в российской дореволюционной деревне (вторая половина XIX — начало XX в.) // Право и образование. 2009. № 2. С. 135, 136.

¹⁹ Богатырева О. Н. Указ. соч. С. 388.

²⁰ Мироненко К. А. Указ. соч. С. 3, 20.

контингенте состава земских начальников, то о вынужденном допущении в их среду в значительном количестве выходцев из других сословий, причем последнее, по мнению некоторых авторов, положительно влияло на качество исполнения должностных функций.

Было высказано убеждение, что институт земских начальников «выполнял общегосударственные, а не, как считалось в советской историографии, преследовал узко сословные продворянские интересы»²¹. Однако по поводу степени приверженности земских начальников, а также их непосредственных покровителей уездных предводителей дворянства государственной пользе часть современных историков придерживается противоположного мнения.

«Предводители дворянства, которые осуществляли фактическую власть в уезде, вовсе не увязывали свои действия с решением каких-либо государственных задач, проведением на местах государственной политики, занимались местными интригами, действовали зачастую незаконно и насильно». «Уездное дворянство <...> это круговая порука, это многочисленные родственные и деловые связи, это в иных случаях настоящий змеиный клубок». Земский начальник, «который обладал властными полномочиями, также представлял узко-сословные интересы»²².

Вызывает сомнение утверждение некоторых защитников института земских начальников о том, что они были надежно встроены в «жесткую вертикаль правительственной власти по линии министерства внутренних дел» и что этот «новый институт являлся составным элементом в слаженной административно-полицейской системе местного управления»²³. «Встроенность» отнюдь не была жесткой, а «слаженная система» на практике оказалась далеко не слаженной. Земские начальники хотя и числились по ведомству МВД, назначались на должность министром только после обсуждения кандидатур губернатором с соответствующим уездным предводителем дворянства и потому чувствовали свою зависимость больше от ближайшей власти, нежели от далекой петербургской.

Контроль над неукоснительным исполнением земскими начальниками своих обязанностей осуществлялся посредством нечастых ревизий в основном на местном уровне. В локальных исследованиях, когда авторы изучали особенности и результаты проведения таких ревизий, они отмечали, что «контроль был по сути формальным». «Даже явно неправомерные действия земских начальников, как правило, получали поддержку контрольных органов — уездных съездов, состоявших из них же». Губернаторские ревизии были редки и также «оставались без серьезных последствий», даже если обнаруживались

²¹ Там же. С. 9.

²² *Могилевский К. И., Соловьев К. А.* П. А. Столыпин: личность и реформы. М., 2011. С. 55–57.

²³ *Гурьянов М. М.* Указ. соч. С. 21; *Бродникова М. Н.* Взаимоотношения земских начальников и органов местного самоуправления в России // Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра. Ставрополь, 2004. С. 44.

злоупотребления. Во всех местных инстанциях земские начальники, «пользуясь связями», находили поддержку. «Это делало их власть не только всеобъемлющей, но и бесконтрольной»²⁴.

К сходным выводам пришла автор диссертации о земских начальниках Орловской губернии. Там также «ревизионные проверки носили поверхностный характер», но даже такие ревизии, особенно более строгие и независимые министерские, бывало, показывали, что «земские начальники Орловской губернии исполняли возложенные на них функции недостаточно эффективно, с большой долей индифферентности, были склонны к медлительности и бездействию». Что касается местных апелляционных инстанций, то, рассматривая жалобы доведенных до отчаяния крестьян (сохранились в архиве), они «в большей степени ориентировались не на строгое следование закону, а на сохранение приятельских отношений»²⁵.

Исходя из своего материала, диссертантка пришла к важному выводу: к началу XX в. центральная власть «начала обнаруживать, что ее вертикаль, построенная по безусловному принципу сословного дворянского ценза, в своем низшем звене начала проявлять пассивное игнорирование идущих сверху предписаний»²⁶.

В упомянутой диссертации приводятся примеры, когда земские начальники, получив два и более выговора, преспокойно оставались на своем месте. Властная вертикаль всё явственнее требовала укрепления. Наиболее дальновидные представители российской властной элиты постепенно убеждались, что этого невозможно достичь без ликвидации сословных перегородок в административном аппарате, начав с уездного и более низкого уровня и ослабив корпоративную связь земских начальников с их уездными покровителями.

Если рассматривать проблему не только в аспекте административных, но и социально-экономических преобразований, то на очереди стояла ликвидация сословного крестьянского самоуправления и создание всесословной волости. Одновременно нужно было разрешить выход из крестьянской общины с укреплением наделной земли в частную собственность.

О всесословной волости или, как вариант, мелкой земской единице велись начиная с 1880-х гг. дискуссии в либеральной публицистике и в ряде земских собраний. На правительственном уровне в так называемой Кахановской комиссии всесословная волость присутствовала в одном из проектов, оставшемся нереализованным. В начале XX в. этот вопрос рассматривался в различных комиссиях, но до революции 1905 г. и до появления во властных структурах П. А. Столыпина дело ограничивалось различными записками, не выходявшими за пределы правительственных канцелярий.

²⁴ Бузапова Н. А. Земские начальники Тамбовской губернии: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2005. Гл. 2: Земские начальники как объект контроля.

²⁵ Аверичева О. М. Институт земских участковых начальников Орловской губернии в конце XIX — начале XX в.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2013. С. 18–19.

²⁶ Там же. С. 21.

На наш взгляд, к тому времени, когда П. А. Столыпин был назначен министром внутренних дел (26.04.1906), а через несколько месяцев с оставлением в этой должности стал председателем Совета министров (с 08.07.1906), у него уже сложилось убеждение, что одним из основных препятствий назревшего реформирования местного управления с перспективой становления России правовым государством (с сохранением монархии) является консервация сословной системы и политики государственного попечительства над крестьянами, осуществляемого местными дворянами. Известный историк назвал политику попечительства обращением к «патриархальной утопии»²⁷. Столыпину предстояло убедить свое ближайшее окружение и, главное, самодержца отказаться от укоренившихся иллюзий.

«Сильная вертикаль исполнительной власти, за укрепление которой ратовал Столыпин, предполагала широкое реформирование местного управления и самоуправления. Основная цель реформы местного управления состояла в том, чтобы, с одной стороны, ликвидировать архаичные сословные структуры (земских начальников, уездных предводителей дворянства), а с другой — укрепить губернское и уездное административное звено коронными чиновниками. При этом значительно расширялись полномочия губернаторов, а уездные предводители дворянства и земские начальники, соответственно, заменялись начальниками уездов и участковыми комиссарами, непосредственно подчиненными центральной власти»²⁸.

Одной из первых законодательных инициатив, разработанных в Совете министров при Столыпине в конце 1906 г., представленной «на уважение» второй Государственной Думе, был проект «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц бывших податных сословий», конкретизирующий царский указ от 5 октября того же года. Согласно проекту, подлежали «немедленной отмене» сословные ограничения для поступления на государственную службу. Очевидно, П. А. Столыпин счел необходимым особо упомянуть земских начальников: «...имелись должности (как напр[имер] должности земских начальников), доступ в которые почти совершенно был закрыт для лиц недворянского происхождения»²⁹. Требовалось этот доступ открыть.

В декабре 1906 г. появилось несколько вариантов записок Столыпина в Совет министров об основных началах нового устройства местного управления³⁰. Одна из записок опубликована. Пункт первый гласил: «Особое сословное управление крестьян (волостное и сельское), а также особые установления, заведующие крестьянскими делами (земских начальников и соответствующие им должности, уездные съезды и губернские присутствия), — упразднить»³¹.

²⁷ Христофоров И. А. «В высшей степени душевная ошибка» // Родина. 2015. № 2. С. 105.

²⁸ Столыпин П. А. Программа реформ. Документы и материалы. М., 2002. Т. 1. С. 8 (Предисловие).

²⁹ Россия. МВД. Земский отдел. Б/м, 1907. С. 1–2.

³⁰ РГИА. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 63. Л. 2–13, 14 – 19 об., 38, 38 об., 96 – 111 об.

³¹ Столыпин П. А. Программа реформ. Т. 1. С. 252: «Главные начала устройства местного управления».

Вместо земского начальника вводилась должность «участкового начальника», который должен был назначаться исключительно «правительственной властью из числа лиц, получивших соответственное образование и служебную подготовку». Таким образом, сословный ценз не требовался. О необходимости обязательного предварительного согласования кандидатур с уездным предводителем дворянства речи не было.

Принципиально изменялся объем полномочий участкового начальника по сравнению с земским. Он не имел судебных функций, не должен был заниматься пресловутым «попечительством» над жителями вверенного ему участка. Он был обязан следить только за «законностью действий земельного, сельского и волостного управления» и рассматривать «в пределах, указанных в законе», жалобы на «неправильные действия указанных управлений». При этом поскольку волость предполагалось сделать всесословной, он получал статус «представителя общей правительственной власти в пределах участка»³².

Замена земского начальника участковым начальником и преобразования на волостном уровне были тесно связаны с одновременным реформированием уездной власти. Для укрепления правительственной вертикали фактического главу уезда, независимого от МВД уездного предводителя дворянства, следовало заменить высокопоставленным чиновником в должности «начальника уезда» в звании вице-губернатора, назначаемым «правительственной властью преимущественно из числа лиц, прослуживших известный срок в должности участковых начальников».

Высшим коллегиальным органом в уезде становился «уездный совет», председателем которого «Главные начала устройства местного управления» определяли начальника уезда. Уездному предводителю дворянства отводилось место только «обязательного члена»³³.

Во исполнение намеченного плана во вторую Государственную Думу от имени правительства были внесены проекты Положения о волостном управлении, Положения о поселковом управлении и Положения о правительственных участковых комиссарах. Участковыми комиссарами стали называться участковые начальники. Возможно, это было сделано для того, чтобы нагляднее отделить их от земских начальников.

Положение о правительственных участковых комиссарах подтверждало, что комиссар является «представителем общей правительственной власти в участке» и «имеет надзор <...> за деятельностью учреждений местного управления», повторялось, что он назначается министром внутренних дел. В Положении об участковых комиссарах подробно перечислялись их функции, в частности указывалось, что они имеют право утверждать в должностях волостных старшин и поселковых старост, налагать на них взыскания³⁴. В переданных

³² Столытин П. А. Программа реформ. Т. 1. С. 255.

³³ Там же. С. 255–257.

³⁴ Там же. С. 325–329.

во вторую Думу Положениях о волостном и поселковом управлении участковые комиссары упоминались в ряде пунктов, более всего в разделах «О надзоре и обжаловании».

Вторая Дума до своего роспуска не успела рассмотреть по существу правительственные законопроекты о местном управлении и они перешли в третью Думу. Но еще до созыва второй Думы, когда проекты реформ еще только начинали разрабатываться в канцеляриях министерства внутренних дел, возбужденное слухами о них поместное дворянство начало ожесточенную борьбу со Столыпиным. Для этого у него было много возможностей. Звучали страстные выступления на съездах «Объединенного дворянства» и принимались громкие резолюции, подавали свой голос и участники губернских дворянских съездов. Критика правительственных реформ велась в губернских и уездных земствах, где после 1905 г. большинство перешло к правому крылу, развернулась антистольпинская кампания в правой печати. Столыпина старались скомпрометировать в глазах Николая II. Его реформы, в том числе аграрная, объявлялись антидворянскими, антимонархическими, готовящими революцию. Разумеется, это не соответствовало действительным намерениям Столыпина. Своими реформами он хотел укрепить монархию, сделав ее более приспособленной к новым социально-политическим реалиям.

Перипетии яростного противодействия столыпинским реформам ярко и аналитично, на большом фактическом материале показаны в актуальнейшей статье В. С. Дякина, написанной более сорока лет тому назад³⁵. Сторонники «новых подходов» к оценке земских начальников, вероятно, ее не читали.

П. А. Столыпин, «плоть от плоти российского дворянства... елико возможно, старался сохранить за помещиками их привилегированное положение на местах, но в интересах государства считал необходимым предоставить кулаку бóльшую, чем прежде, роль в местном самоуправлении и передать административную власть в уезде из слабеющих рук дворянского предводителя в руки назначаемом правительством чиновника. Для крепостников-помещиков, привыкших считать, что государство — это они, такая перспектива была невыносима. Поэтому именно по планам местной реформы был нанесен первый удар...»³⁶

В конце марта — начале апреля 1907 г. состоялся 3-й съезд «уполномоченных дворянских обществ» из 32 губерний. «И сам факт разработки реформы и, в особенности, намерение правительства внести этот проект на рассмотрение Думы были расценены участниками съезда как “незаслуженное оскорбление”, и ряд дворянских лидеров предложил направить депутацию к Николаю II, чтобы сорвать разработку законопроекта».

В марте 1908 г. прошел 4-й съезд дворянских обществ.

³⁵ Дякин В. С. Столыпин и дворянство (Провал местной реформы) // Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России. Л., 1972. С. 231–274.

³⁶ Там же. С. 237–238.

«Принятое съездом постановление объявляло реформу местного управления не только “нежелательной и нецелесообразной”, но и “вредной”, а устранение сословных привилегий дворянства несовместимым с “правильно понимаемой заботой о сохранении и развитии монархического начала”. Постановление требовало сохранить прежнюю роль за уездными предводителями дворянства и земскими начальниками и высказывалось против введения бессословного принципа в организации местного управления и суда. Иными словами, задуманные Столыпиным реформы отвергались целиком». «За всеми словами о защите монархии и государственных интересов стоял в действительности корыстный интерес помещиков, стремившихся сохранить свои позиции в деревне и во всей системе управления»³⁷.

Столкнувшись с серьезным сопротивлением консервативного дворянства, П. А. Столыпин решил сделать тактический ход. В январе 1908 г. он отзывает свои законопроекты из третьей Думы и передает их на обсуждение в Совет по делам местного хозяйства, являвшийся совещательным органом при министерстве внутренних дел. Председателем Совета был сам Столыпин, часть его членов входила в Совет по назначению, это были в основном чиновники из МВД, другая, большая часть избиралась от некоторых земств и городских дум. По мнению В. С. Дякина, «такой состав Совета рассматривался дворянством как недостаточно обеспечивающий его интересы»³⁸. Забегая вперед, скажем, что уполномоченные объединенных дворянских обществ зря волновались на своих съездах по этому поводу. Что касается П. А. Столыпина, то он, очевидно, рассчитывал, что такой состав Совета поддержит его реформы и, пойдя на второстепенные уступки, можно будет найти компромисс с более вменяемой частью дворянства и противопоставить решения Совета постановлениям непримиримых дворянских съездов. Этого не произошло.

История создания Совета и последовательное комментированное описание хода обсуждений правительственных проектов на его заседаниях даны в книге К. И. Могилевского³⁹.

Весенняя сессия Совета по делам местного хозяйства проходила в марте 1908 г. На обсуждение был вынесен правительственный проект реформы волостного управления. Результаты работы сессии оказались для правительства более или менее благоприятными: было признано, что реформа волости является срочной и необходимой; Совет согласился с тем, что реформированная волость должна быть сословной. Однако при постатейном обсуждении проекта о волостном управлении произошел «сбой». Комиссия Совета «высказалась против утверждения в должности волостного старшины участковым комиссаром и полагала, что волостной старшина должен быть утверждаем какою-либо

³⁷ Дякин В. С. Столыпин и дворянство. С. 246, 256–257.

³⁸ Там же. С. 257.

³⁹ Могилевский К. И. Столыпинские реформы и местная элита. Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008.

высшею инстанциею»⁴⁰. Участковый комиссар присутствовал в ряде статей Проекта, но затем Комиссия решила, что «обсуждение вопроса о порядке надзора за волостным управлением целесообразно отложить до рассмотрения Комиссиею проекта о правительственных участковых комиссарах»⁴¹. Одно из наиболее острых положений правительственного законопроекта о реформе местного управления оказалось в подвешенном состоянии.

Самые спорные вопросы были перенесены на осеннюю сессию Совета по делам местного хозяйства. Она была созвана в конце ноября 1908 г. и работала до начала декабря. Ее состав оказался менее благоприятным для правительства, чем весной. На осеннюю сессию «в результате давления со стороны камарильи» в Совет были введены девять предводителей дворянства — решительных противников Столыпина⁴².

Совет тем не менее согласился с необходимостью учреждения вместо земского начальника должности правительственного участкового комиссара (в документах осенней сессии он вновь стал называться «участковым начальником»). Не было возражений и против того, чтобы в компетенцию участкового начальника входил надзор не только за законностью деятельности волостных учреждений, но и за выполнением ими дел по благоустройству. Правда, в отличие от земского начальника образца 1889 г. участковый начальник не мог применять какие-либо меры воздействия своей непосредственной властью, а должен был обращаться с соответствующим представлением в вышестоящую инстанцию — уездный совет.

Но камнем преткновения стал вопрос о том, кто будет назначать участкового начальника. Правительственный проект предоставлял это право единолично министру внутренних дел. Оппозиция в Совете настаивала, чтобы кандидатуры министру представлял губернатор после обязательных предварительных консультаций с местными предводителями дворянства и председателями земских управ. В результате правительственный проект был отклонен 47 голосами против 15. Предложенный компромиссный вариант: кандидатуру предлагает губернатор, но без согласований с предводителями дворянства и земскими деятелями, тоже не прошел. Большинством в 36 голосов против 26 было принято предложение оппозиционно настроенных членов Совета по делам местного хозяйства. «Таким образом, ход прений в Совете по делам местного хозяйства показал правительству, что ему трудно будет сговориться с поместным дворянством по ключевому вопросу реформы — о системе зависимости участкового начальника, важным моментом которой был способ назначения. Поместное дворянство стремилось сохранить в участковом начальнике как можно больше

⁴⁰ Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. По-статейное изложение проекта о волостном управлении с изменениями, принятыми Комиссиею. С. 13.

⁴¹ Там же. Доклад Комиссии по волостному управлению. С. 12.

⁴² *Могилевский К. И.* Указ. соч. С. 299.

того, что составляло должность земского начальника и, прежде всего, — зависимость от дворянской корпорации»⁴³.

Преобразования в волости были тесно связаны с реформой уездного управления. Здесь борьба развернулась вокруг определения роли в уезде уездного начальника, назначаемого министром внутренних дел. По этому вопросу, как было записано в докладе образованной Советом комиссии, «в среде комиссии проявилось коренное разногласие». Оппозиционное «большинство комиссии полагало, что компетенция уездного начальника должна быть ограничена, главным образом, рамками обязанностей исполнительно-полицейских и фискальных», между тем как проправительственное «меньшинство стояло на точке зрения проекта, по которому уездный начальник является центром всего объединенного управления в уезде»⁴⁴.

Главным коллегиальным органом власти в уезде по правительственному проекту являлся уездный совет, и его председатель, соответственно, становился главой уезда. Вокруг этого в Совете разгорелись наиболее ожесточенные споры. В правительственном проекте значилось: «Уездный совет состоит под председательством уездного начальника». Проект оппозиции предлагал: «Уездный совет состоит под председательством уездного предводителя дворянства»⁴⁵.

В защиту своих притязаний оппозиция прибегла к аргументам, которые, как она, очевидно, надеялась, дойдут до монарха, окажут нужное воздействие и поколеблют положение Столыпина: «Сокращая сферу влияния <...> уездного предводителя дворянства, проект <...> упускает из виду общественное призвание этой должности и ее идейное значение. Будучи общественным избранником, уездный предводитель дворянства является лицом, которому доверяет население. С другой стороны, принадлежа к сословию, исконным заветом коего была и есть служба Царю и Отечеству, уездный предводитель дворянства представляет собою наиболее надежного проводника государственных предначертаний»⁴⁶.

«Вопрос уездной реформы был во всей серии узловым, обе стороны готовились к сражению, и, по сведениям, полученным накануне заседания, каждая могла получить большинство. <...> В этот момент Совет по делам местного хозяйства стал тем ристалищем, где во многом решалась судьба страны. Сумеет ли правительство навязать наиболее влиятельной части общества свой тип модернизации или останется ни с чем — вот вопрос, который на самом деле решался в эти дни»⁴⁷.

⁴³ Могилевский К. И. Указ. соч. С. 211.

⁴⁴ Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г. Доклад Комиссии по проекту Положения об уездном управлении. С. 2.

⁴⁵ Там же. Положение об уездном управлении. Ст. 32.

⁴⁶ Там же. Доклад Комиссии по проекту Положения об уездном управлении. С. 2.

⁴⁷ Могилевский К. И. Указ. соч. С. 224.

В день голосования Столыпин распорядился, чтобы те сотрудники министерства, которые являются членами Совета по делам местного хозяйства, обязательно участвовали в заседании. Это дало правительству формальный перевес: 39 против 30⁴⁸. Но такой результат показал силу дворянского сопротивления правительственному варианту реформы местного управления.

Поскольку Совет по делам местного хозяйства являлся совещательным органом, даже голосование не в пользу правительства правительство ни к чему не обязывало. Но оно имело большое морально-политическое значение. После окончания работы осенней сессии Совета по делам местного хозяйства правительство в декабре 1908 г. внесло в третью Думу свои проекты волостного и поселкового управления. Но Положение о правительственных участковых комиссарах (или иначе — участковых начальниках, что одно и то же) и Положение об уездном управлении внесены в Думу не были. Правда, в многостраничной сопроводительной записке, переданной в Думу вместе с текстом проекта о волостном управлении и датированной декабрем 1908 г., участковые комиссары упоминаются, но только два раза и по второстепенному поводу⁴⁹.

Выработанное третьей Государственной Думой после долгих дискуссий в мае 1911 г. Положение о волостном земском управлении содержит статью (№ 156) о контролирующем волостное управление органе — Особом присутствии уездного съезда, приблизительном аналоге столыпинского уездного совета, в котором должен был председательствовать уездный начальник. В 1911 г. в Особом присутствии уездного съезда председательствует уездный предводитель дворянства! Об уездном начальнике нет ни слова. Зато есть никто иной, как пресловутый земский начальник, он входит в упомянутое Особое присутствие уездного съезда⁵⁰. Таков был финал попыток П. А. Столыпина реформировать местное управление в России, приблизив его к нуждам социально-политической и экономической модернизации страны. Надо сказать, что и думский вариант волостного управления не был претворен в жизнь. Его в 1914 г. отверг Государственный совет.

Что касается земских начальников, то кадетская фракция в третьей и четвертой Государственных Думах пыталась убрать его из проектов реформирования волостной администрации, но безуспешно. Этот одиозный институт был ликвидирован только Временным правительством после февраля 1917 г.

Однако среди современных историков есть такие, кто не одобряет этот акт Временного правительства. Так, А. В. Звонцова считает, что была проявлена «поспешность и несвоевременность упразднения этого института, который еще имел большой управленческий потенциал для наведения порядка». По мнению Н. В. Башкиревой, «институт не только был востребован и к моменту своего

⁴⁸ Там же. С. 235–236.

⁴⁹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 86. Л. 86 об., 87.

⁵⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия IV. Ч. 3. Стб 4643. Стенографические отчеты.

упразднения не изжил себя, но и вполне мог существовать в дальнейшем»⁵¹. Те историки, которые позитивно оценивают деятельность земских начальников, разумеется, не считают закон 1889 г. контрреформой. Автору настоящей статьи ближе позиция Л. Н. Жданович и Н. А. Бузановой. Для Жданович приоритетным является то обстоятельство, что «существование особых сословных учреждений по крестьянским делам способствовало подавлению хозяйственной инициативы крестьян, их дальнейшему отставанию и отстранению от полноценного участия в общественной жизни страны»⁵². Бузанова справедливо полагает: несмотря на то что среди земских начальников «было немало лиц», относившихся к своим обязанностям как к общественному служению, людей либеральных убеждений, «независимо от этого, сам институт земских начальников был аномален модернизирующейся пореформенной деревне, сковывая, а то и подавляя сельское самоуправление»⁵³.

П. А. Столыпин отнюдь не был противником строгого контроля, но преимущественно только над законностью деятельности всесословного волостного управления. Напротив. Но при этом он хотел заменить слабо управляемый надзор дворянской вольницы контролем дисциплинированных законопослушных чиновников, что для страны было бы предпочтительнее. Отказ от обязательного дворянского ценза для земского начальника должен был обеспечить большие возможности для подбора достойных кандидатов. Заслуга П. А. Столыпина в том, что он сознательно отказался от консервации сословного общества, и в этом его позитивное отличие от Толстого–Пазухина. Столыпин целенаправленно проектировал всесословную волость, что соответствовало прогрессивному развитию России.

«Все законодательные реформы, которые провел Столыпин, в той или иной форме проектировались в министерствах до его прихода к власти. Он, однако, вдохнул в них жизнь»⁵⁴. Но в итоге П. А. Столыпин не смог преодолеть сопротивление консервативного дворянства. Его реформы местного управления так и остались проектами, что в не очень отдаленной перспективе, наряду с другими факторами, привело к крушению российской монархии.

References

- Avericheva O. M.* Institut zemskih uchastkovykh nachal'nikov Orlovskoj gubernii v konce XIX — nachale XX v.: Avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Voronezh, 2013.
Bashkireva N. V. Zemskie uchastkovye nachal'niki Voronezhskoj gubernii: sostav, funkcii, deyatel'nost' (1889–1917 gg.): Avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. M., 2010.

⁵¹ Звонцова А. В. Указ. соч. С. 21; Башкирева Н. В. Указ. соч. С. 20.

⁵² Жданович Л. Н. Чиновники по крестьянским делам северо-западных губерний России (1861–1904 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Великий Новгород, 2005. С. 23.

⁵³ Бузанова Н. А. Земские начальники Тамбовской губернии: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2005. Гл. 3: Земские начальники и общественно-политическая жизнь.

⁵⁴ Вчисло Ф. Отношения между правительством и местной властью. Столыпин и третьиюньская монархия // Реформы или революция? Россия 1861–1917: Материалы международного colloквиума историков. СПб., 1992. С. 46.

- Bogatyрева O. N.* Evolyuciya sistemy mestnogo upravleniya v Vyatskoj i Permskoj gub. (1861–1917). Ekaterinburg, 2004.
- Brodnikova M. N.* Vzaimootnosheniya zemskih nachal'nikov i organov mestnogo samoupravleniya v Rossii // Mestnoe samoupravlenie: vchera, segodnya, zavtra. Stavropol', 2004.
- Buzanova N. A.* Zemskie nachal'niki Tambovskoj gubernii: Avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Tambov, 2005.
- Certelev D. N.* Nuzhna li reforma mestnogo upravleniya. M., 1889.
- Chukanov I. A.* Uchastkovye zemskie nachal'niki i ih rol' v regulirovanii pravootnoshenij krest'yanskogo obshchinnogo samoupravleniya v rossijskoj dorevolucionnoj derevne (vtoraya polovina XIX — nachalo XX v.) // Pravo i obrazovanie. 2009. № 2.
- Danevskij V. P.* Po povodu predstoyashchej reformy nashego sudoproizvodstva. M., 1896.
- Dyakin V. S.* Stolypin i dvoryanstvo (Proval mestnoj reformy) // Problemy krest'yanskogo zemlevladieniya i vnutrennej politiki Rossii. L., 1972.
- Dzhanshiev G. A.* Iz ehpoi velikih reform. M., 1892.
- Evreinov G. A.* Krest'yanskij vopros v ego sovremennoj postanovke. SPb., 1903.
- Gessen V. M.* Voprosy mestnogo upravleniya. SPb., 1904.
- Gur'yanov M. M.* Institut zemskih nachal'nikov v konce XIX — nachale XX v. i ego regional'nye osobennosti: Avtoref. dis. ... kand. yuridich. nauk. Nizhnij Novgorod, 2007.
- Kataev D. N.* Mestnye krest'yanskije uchrezhdeniya 1861, 1874, 1889 godov. SPb., 1911.
- Kornilov A. A.* Krest'yanskaya reforma. SPb., 1905.
- Kozhuhar K. Y.* Zemskie nachal'niki // Vestnik prava. 1905. Kn. 5, 8, 9.
- Mironenko K. A.* Zemskie nachal'niki central'nogo chernozem'ya v social'no-politicheskoj povsednevnosti konca XIX — nach. XX v.: Avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Kursk, 2012.
- Mogilevskij K. I.* Stolypinskie reformy i mestnaya ehлита. Sovet po delam mestnogo hozyajstva (1908–1910). M., 2008.
- Mogilevskij K. I., Solov'ev K. A. P. A.* Stolypin: lichnost' i reformy. M., 2011.
- Nikonov S. P.* Krest'yanskij pravoporyadok i ego zhelatel'noe budushchee. Har'kov, 1906.
- Simonova M. S.* Krizis agrarnoj politiki carizma nakanune pervoj rossijskoj revoljucii. M., 1987.
- Solov'ev Y. B.* Samoderzhavie i dvoryanstvo v konce XIX veka. L., 1973.
- Stolypin P. A.* Programma reform. Dokumenty i materialy. T. 1. M., 2002.
- Vchislo F.* Otnosheniya mezhdru pravitel'stvom i mestnoj vlast'yu. Stolypin i tret'eiyun'skaya monarhiya // Reformy ili revoljuciya? Rossiya 1861–1917: Materialy mezhdunarodnogo kollokviuma istorikov. SPb., 1992. Vlast' i reformy. SPb., 1996.
- Zaharova L. G.* Zemskaya kontrreforma 1890 g. M., 1968.
- Zajonchkovskij P. A.* Rossijskoe samoderzhavie v konce XIX stoletiya. M., 1970.
- Zhdanovich L. N.* Chinovniki po krest'yanskim delam severo-zapadnyh gubernij Rossii (1861–1904 gg.): Avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Velikij Novgorod, 2005.
- Zhurnaly Soveta po delam mestnogo hozyajstva. Vesennyya sessiya 1908 g.; Osennyya sessiya 1908 g. SPb., 1909.
- Zvoncova A. V.* Institut zemskih nachal'nikov v Rossii v ehposu konservativnoj stabilizacii i reformator-skom processe v 80-e gg. XIX — nachale XX v. (Po materialam Tul'skoj gub.): Avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Tula, 2006.

Список литературы

- Аверичева О. М.* Институт земских участковых начальников Орловской губернии в конце XIX — начале XX в.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2013.
- Башкирева Н. В.* Земские участковые начальники Воронежской губернии: состав, функции, деятельность (1889–1917 гг.). Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2010.
- Богатырева О. Н.* Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губ. (1861–1917). Екатеринбург, 2004.
- Бродникова М. Н.* Взаимоотношения земских начальников и органов местного самоуправления в России // Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра. Ставрополь, 2004.
- Бузанова Н. А.* Земские начальники Тамбовской губернии: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2005.
- Власть и реформы. СПб., 1996.
- Вчисло Ф.* Отношения между правительством и местной властью. Столыпин и третьиюньская монархия // Реформы или революция? Россия 1861–1917: Материалы международного коллоквиума историков. СПб., 1992.

- Гессен В. М.* Вопросы местного управления. СПб., 1904.
- Гурьянов М. М.* Институт земских начальников в конце XIX — начале XX в. и его региональные особенности: Автореф. дис. ... канд. юридич. наук. Нижний Новгород, 2007.
- Даневский В. П.* По поводу предстоящей реформы нашего судопроизводства. М., 1896.
- Джашицев Г. А.* Из эпохи великих реформ. М., 1892.
- Дякин В. С.* Столыпин и дворянство (Провал местной реформы) // Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России. Л., 1972.
- Евреинов Г. А.* Крестьянский вопрос в его современной постановке. СПб., 1903.
- Жданович Л. Н.* Чиновники по крестьянским делам северо-западных губерний России (1861–1904 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Великий Новгород, 2005.
- Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г.; Осенняя сессия 1908 г. СПб., 1909.
- Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970.
- Захарова Л. Г.* Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.
- Зволицова А. В.* Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. XIX — начале XX в. (По материалам Тульской губ.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тула, 2006.
- Катаев Д. Н.* Местные крестьянские учреждения 1861, 1874, 1889 годов. СПб., 1911.
- Кожухар К. Я.* Земские начальники // Вестник права. 1905. Кн. 5, 8, 9.
- Корнилов А. А.* Крестьянская реформа. СПб., 1905.
- Мироненко К. А.* Земские начальники центрального черноземья в социально-политической повседневности конца XIX — нач. XX в.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Курск, 2012.
- Могилевский К. И.* Столыпинские реформы и местная элита. Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008.
- Могилевский К. И., Соловьев К. А. П. А.* Столыпин: личность и реформы. М., 2011.
- Никонов С. П.* Крестьянский правопорядок и его желательное будущее. Харьков, 1906.
- Симонова М. С.* Кризис аграрной политики царизма накануне первой российской революции. М., 1987.
- Соловьев Ю. Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX века. Л., 1973.
- Столыпин П. А.* Программа реформ. Документы и материалы. Т. 1. М., 2002.
- Цертелев Д. Н.* Нужна ли реформа местного управления. М., 1889.
- Чуканов И. А.* Участковые земские начальники и их роль в регулировании правоотношений крестьянского общинного самоуправления в российской дореволюционной деревне (вторая половина XIX — начало XX в.) // Право и образование. 2009. № 2.