

**Г. В. Гарбуз**

*кандидат исторических наук, доцент  
кафедры истории Отечества, государства и права  
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

### **НЕПРЕМЕННЫЕ ЧЛЕНЫ УЕЗДНЫХ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ**

*Аннотация.* Модернизация начала XX в. стимулировала преобразования в административном аппарате позднеимперской России. В структуре провинциальной администрации появились новые органы – землеустроительные комиссии, которые стали основными проводниками столыпинской аграрной реформы на местах. Ключевую роль в этих учреждениях играли непременные члены уездных землеустроительных комиссий. В статье анализируются подходы правительства к решению кадровых задач при формировании этого административного института и определению его места в органах крестьянского управления. Отмечается постоянное увеличение роли непременных членов землеустроительных комиссий в реализации новой аграрной политики. На последнем этапе реформы они сосредоточили в своих руках все полномочия по земельному переустройству в деревне.

*Ключевые слова:* провинциальная администрация, уездные землеустроительные комиссии, столыпинская реформа, земские начальники, аграрная политика, непременные члены.

---

**G. V. Garbuz**

*Candidate of historical sciences, associate professor  
Department of History of Russia, State and Law  
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

### **INDISPENSABLE MEMBERS OF THE DISTRICT LAND COMMITTEES**

*Abstract.* Modernization of the early twentieth century stimulated the transformation of the administrative apparatus of late Imperial Russia. The structure of the provincial administration has new bodies-land management Commission, which became the main conductors of the Stolypin agrarian reform in the field. The indispensable members of the County land management commissions played the key role in these institutions. The article analyzes the government's approaches to solving personnel problems in the formation of this administrative institution and determining its place in the bodies of peasant management. There is a constant increase in the role of the indispensable members of land management commissions in the implementation of the new agricultural policy. At the last stage of the reform, they had concentrated all the powers of land reconstruction in the village.

*Key words:* provincial administration, district land management commissions, Stolypin reform, zemstvo heads, agricultural policy, indispensable members.

---

Процесс модернизации российского общества в начале XX в. породил последнюю большую волну структурных изменений в системе местного управления Российской империи. Столыпинская аграрная реформа, явившаяся, безусловно, одним из наиболее масштабных преобразований этого периода, оказала значительное влияние на провинциальный административный аппарат. Изменились функции уже существовавших органов местного управления, появились новые – землеустроительные комиссии. Деятельность этих учреждений нашла отражение в отечественной историографии, но в первую очередь исследователей интересовала

их роль в реализации столыпинской аграрной реформы, и в меньшей степени – механизмы их деятельности [1; 10; 12; 13; 16]. Данная статья дополнит общую картину анализом роли и места непреременных членов уездных землеустроительных комиссий в системе местного управления.

Землеустроительные комиссии относились к довольно распространенному в провинциальном аппарате типу коллегиальных учреждений. Структурно подчиненные Главному управлению земледелия и землеустройства, они включали в свой состав чиновников различных ведомств и представителей местного самоуправления. В уездных комиссиях под председательством предводителя дворянства заседали: председатель земской управы, член окружного суда или председатель съезда мировых судей, податной инспектор, представитель удельного ведомства и земские начальники. Необычным стало включение в состав комиссий выборных представителей от земства и крестьян. В отличие от присутствий и комитетов, в системе местного управления комиссии были учреждениями временными, создававшимися лишь на период, необходимый для реализации конкретных задач, штаты канцелярий формировались на время работы комиссии из чиновников других ведомств. В данном случае, осознавая масштаб и длительность аграрных преобразований, правительство формирует отдельный аппарат служащих землеустроительных учреждений во главе с особыми чиновниками – непреременными членами землеустроительных комиссий, ответственными за организацию их работы.

Создание уездных землеустроительных комиссий было инициировано именным высочайшим указом 4 марта 1906 г. [17, с. 667]. Проблема поиска соответствующих кандидатов на должности непреременных членов комиссий стала на этапе их формирования одной из основных и наиболее сложных задач для местной администрации. Формирование комиссий было использовано правительством для реализации новых подходов в кадровой политике [5]. Неспособность адекватно реагировать на вызовы, порожденные процессом модернизации, была хроническим недостатком провинциальной бюрократии, сформированной на устаревших принципах. Учитывая негативный опыт административного управления, правительство П.А. Столыпина при назначении на должности в землеустроительных комиссиях во главу угла поставило принцип профессиональной компетентности. При отборе кандидатов на должности непреременных членов землеустроительных комиссий имущественный ценз и сословное происхождение большой роли не играли. Основным критерием было образование (желательно, высшее юридическое или агрономическое). Преимущество получали лица, имевшие солидный опыт службы в учреждениях, связанных с крестьянским управлением, для которых допускалось снижение образовательного ценза. Существовали четкие возрастные рамки (25-55 лет), отступление от них допускалось лишь при выдающихся качествах кандидата [7, с. 14].

Идеальные требования правительства столкнулись с реалиями провинциальной жизни. Лица с высшим образованием в провинции в начале XX в. были востребованы и легко находили высокооплачиваемые должности в общественных и частных структурах. Местная администрация постоянно ощущала нехватку высокообразованных кадров. Амбициозные чиновники с соответствующим уровнем образования могли сделать карьеру в основных учреждениях губернского управления и не спешили переходить во временные органы, к числу которых относились землеустроительные комиссии. В представлении руководителей губернской администрации наиболее сведущими в вопросах крестьянского управления в провинциальном аппарате были земские начальники, но формирование корпуса земских начальников осуществлялось на совершенно иных – сословных принципах, поэтому кандидаты из их среды порой не соответствовали даже минимальным требованиям правительства. Открытие землеустроительных комиссий затягивалось, поскольку без непреременных членов они не могли начинать свою деятельность. По этой причине Наровчатскую уездную комиссию пензенским властям

удалось открыть лишь в начале 1908 г. [9]. Правительство, смирившись с кадровым голодом на местах, снизило требования. Г.А. Герасименко, исследовавший данную проблему, отмечал, что в 1907 г. из 255 утвержденных Главным управлением земледелия и землеустройства непременных членов землеустроительных комиссий высшее образование имели всего 28 человек [8].

После начала работы землеустроительных комиссий правительство постепенно повышало требования к потенциальным кандидатам на должности непременных членов, стремясь довести их до изначально заявленных. В 1914 г. в Пензенской губернии из 11 непременных членов уездных землеустроительных комиссий трое имели высшее и двое незаконченное высшее образование, большинство оставшихся имели соответствующее среднее профессиональное образование [4]. Для повышения профессиональной компетентности кандидаты на должности проходили годичную стажировку в качестве помощников у наиболее опытных коллег.

«Наказ землеустроительным комиссиям» от 19 сентября 1906 г. определил в общих чертах объём полномочий непременных членов уездных землеустроительных комиссий [15]. В первую очередь, им вменялась в обязанность организация землеустроительных работ в пределах уезда и контроль над деятельностью канцелярского аппарата комиссий.

В процессе подготовки плана землеустроительных работ на очередной полевой период непременные члены составляли списки поступивших в землеустроительные комиссии ходатайств от крестьян об оказании технической помощи в осуществлении выделов, разделов, разверстания наделных земель. Запрашивали информацию об аналогичных делах, находившихся в производстве земских начальников. Составлялся также реестр помещичьих имений и казенных земель, подготовленных к продаже крестьянам при посредничестве Крестьянского поземельного банка, на которых нужны были землеустроительные работы. На основе полученной информации непременные члены готовили доклад для уездной землеустроительной комиссии, в котором определялся объём и характер предстоящих работ, их очередность, а также возможные руководители и исполнители. После обсуждения доклад и постановление, принятое по нему комиссией, отправлялись губернатору, который поручал соответствующим губернским учреждениям включить эти данные в общий план землеустроительных работ по губернии и обеспечить уездные учреждения необходимыми для их осуществления средствами [3].

Выступая в течение полевого периода в качестве непосредственного организатора конкретных землеустроительных мероприятий на местах, непременные члены через канцелярию контролировали поступившие в комиссии заявления и прошения, выдачу справок и разъяснений заинтересованным лицам, участвовали в составе комиссий в разрешении конфликтных ситуаций, возникавших в процессе землеустройства [14].

В первые годы столыпинской аграрной реформы, когда одним из приоритетов деятельности землеустроительных комиссий было содействие Крестьянскому банку в продаже крестьянам бывших помещичьих и казенных земель, на непременных членов нередко возлагались обязанности ликвидаторов банковских имений. В таком случае их участие не ограничивалось лишь решением технических вопросов землеустройства, а включало в себя все аспекты этого процесса.

На каждом этапе реформы вовлеченность непременных членов уездных землеустроительных комиссий в её реализацию увеличивалась. С марта 1907 г. они стали играть важную роль в распределении ссуд на землеустройство. После выхода закона 14 июня 1910 г. «Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении» к землеустроительным комиссиям полностью перешел контроль над процессом выдела из общины. Закон «О землеустройстве» 29 мая 1911 г. передал в их руки решение всех юридических вопросов, связанных с землеустройством. Комиссии получили судебные полномочия [6, с. 54].

Наказом землеустроительным комиссиям от 19 июня 1911 г. вводилось понятие землеустроителя, как основного административного лица, организующего и отвечающего за проведение в жизнь земельной политики государства методами землеустройства [2]. Статья 16 нового Наказа отмечала, что обязанности землеустроителя исполняются, прежде всего, непременно членом уездной землеустроительной комиссии [11, с. 72].

Таким образом, в провинциальном административном аппарате непременно членам уездных землеустроительных комиссий была отведена основная роль в организации аграрных преобразований в период столыпинской реформы. Создание землеустроительных комиссий стало ответом царского правительства на один из вызовов российской модернизации начала XX в., отсюда особое внимание к составу и деятельности ведущих чиновников этих учреждений на всех уровнях власти.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Башкирева Н.В. Институт земских участковых начальников как фактор аграрной стабилизации в России в начале XX века. / Н.В. Башкирева, В.Н. Фурсов // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. — 2017. — № 1 (250). — С. 117–122.
2. Волков С.Н. Содержание и значение Закона о землеустройстве от 29 мая 1911 года в осуществлении земельных преобразований в России. (К 100-летию со дня утверждения) / С.Н. Волков // Правовое регулирование проведения землеустройства: материалы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 100-летию закона «О землеустройстве». — М. : ГУЗ, 2011. — С. 3–22.
3. ГАПО. Ф.45. Оп.1. Д.1. Л.22-23.
4. ГАПО. Ф.45. Оп.1. Д.404.
5. Гарбуз Г.В. Кадровая политика правительства П.А. Столыпина в сфере местного управления. / Г.В. Гарбуз // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики: в 3-х ч. Ч. I. — 2015. — № 10 (60). — С. 54–56.
6. Гарбуз Г.В. Формирование законодательных основ деятельности местной администрации при осуществлении столыпинской аграрной реформы. / Г.В. Гарбуз, С.А. Уразова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. — 2018. — № 4. — С. 48–57.
7. Гарбуз Г.В. Формирование землеустроительных комиссий в Поволжье / Г.В. Гарбуз // Известия высших учебных заведений Поволжский регион. — 2011. — №4 (20). — С. 11–19.
8. Герасименко Г.А. Борьба крестьян против столыпинской аграрной политики / Г.А. Герасименко. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1985. — 342 с.
9. Государственный архив Пензенской области (ГАПО) Ф.45. Оп.1. Д.6. Л.139.
10. Ермаков А.М. Московская губернская администрация и столыпинские аграрные преобразования / А.М. Ермаков // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики: в 5-ти ч. Ч. 5. — 2017. — № 12(86). — С. 78–80.
11. Закон о землеустройстве 29 мая 1911 г. и изданный на основании сего закона Наказ землеустроительным комиссиям от 19 июня 1911 г. — СПб. : тип. «Сельского вестника», 1911. — 163 с.
12. Карнишин В.Ю. Модернизация России в конце XIX-начале XX в.: позднеимперское измерение // Исторический опыт российских модернизаций XIX –XXI веков: специфика регионального развития: сб. статей / отв. ред. А.С. Бушуев. — Казань: Институт истории им. Ш. Марджани АН РТ, 2012. — С. 40–48.
13. Кораблев Н.А. Проведение столыпинской аграрной реформы в Карелии: проблемы землеустройства / Н. А. Кораблев // Труды Карельского научного центра РАН. — 2012. — № 4. — С. 93–103.
14. П.А. Столыпин. Программа реформ. Документы и материалы: в 2-х т. Т. 2. / под общ. ред. П.А. Пожигайло. — М. : РОССПЕН. — 2011. — 799 с.

15. Российский Государственный исторический архив. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 14. Л. 14-23.
16. Самолётов И.Д. Система землеустроительных комиссий Ярославской губернии. / И.Д. Самолётов // Ярославский педагогический вестник Т. I (Гуманитарные науки). — 2012. — № 2. — С. 330-332.
17. Столыпинская аграрная реформа и землеустроитель А.А. Кофод. Документы. Переписка. Мемуары / сост. А.В. Гутерц. — М. : Русский путь. 2003. — 740 с.

## REFERENCES

1. Bashkireva N.V., Fursov V.N. The institute of divisional chiefs as a factor of agrarian stabilization in Russia in the early XX-th century. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istorii. Politologiiia = Scientific Bulletins of the Belgorod State University. Scientific Bulletins. History. Political science*, 2017, no. 1 (250), pp. 117-122 (in Russian).
2. Volkov S.N. *Soderzhanie i znachenie Zakona o zemleustroistve ot 29 maia 1911 goda v osushchestvenii zemel'nykh preobrazovanii v Rossii. (K 100-letiiu so dnia utverzhdeniia)* [Contents and value of the Law on land management of May 29, 1911 in implementation of land transformations in Russia. (To the 100 anniversary from the date of a statement)]. *Pravovoe regulirovanie provedeniia zemleustroistva: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf., posviashchennoi 100-letiiu zakona «O zemleustroistve»* [Legal regulation of carrying out land management: materials of the international scientifically practical conference devoted to the 100 anniversary of the law "About Land Management"]. Moscow, GUZ Publ., 2011, pp. 3-22.
3. GAPO = *State archive of the Penza region*. F.45. Inv.1. C.1. PP.22-23.
4. GAPO = *State archive of the Penza region*. F.45. Inv.1. C.404.
5. Garbuz G.V. Personnel Policy of P. A. Stolypin's government in the sphere of local management. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i iuridicheskie nauki, kul'turologiia i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki = Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice*, P. I, 2015, no. 10 (60), pp. 54-56 (in Russian).
6. Garbuz G.V., Urazova S.A. Formation of legislative bases of activity of local administration at implementation of Stolypin agrarian reform. *Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Gumanitarnye nauki = University proceedings. Volga region. Humanities*, 2018, no. 4, pp. 48-57 (in Russian).
7. Garbuz G.V. Formation of the land management commissions in the Volga region. *Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii Povolzhskii region = University proceedings. Volga region*, 2011, no. 4 (20), pp. 11-19 (in Russian).
8. Gerasimenko G.A. *Bor'ba krest'ian protiv stolypinskoj agrarnoi politiki* [Fight of peasants against Stolypin agrarian policy]. Saratov, Sarat. un-t Publ., 1985, 342 p.
9. GAPO = *State archive of the Penza region*. F.45. Inv.1. C.6. PP.139.
10. Ermakov A.M. The Moscow provincial administration and the Stolypin agrarian reforms. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i iuridicheskie nauki, kul'turologiia i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki = Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice*, P. 5, 2017, no. 12(86), pp. 78-80 (in Russian).
11. *Zakon o zemleustroistve 29 maia 1911 g. i izdannyi na osnovanii sego zakona Nakaz zemleustroitel'nykh komissiiam ot 19 iunia 1911 g.* [The law on land management on May 29, 1911 and published on the basis of this law Order to the land management commissions of June 19, 1911]. Saint Petersburg, tip. «Sel'skogo vestnika» Publ., 1911, 163 p.
12. Karnishin V.Iu. *Modernizatsiia Rossii v kontse XIX-nachale XX v.: pozdneimperskoe izmerenie* [Modernization of Russia at the end XIX beginning of the XX century: late imperial measurement]. *Istoricheskiy opyt rossiiskikh modernizatsii XIX -XX vekov: spetsifika regional'nogo razvitiia: sb. statei* [Historical experience of the Russian modernizations of XIX - the XXI centuries: specifics of regional development: collection of articles]. Kazan, Institut istorii im. Sh. Mardzhani AN RT Publ., 2012, pp. 40-48.
13. Korablev N.A. Carrying out Stolypin agrarian reform in Karelia: land management problems. *Trudy Karel'skogo nauchnogo tsentra RAN = Transactions of Karelian Research Centre of the Russian Academy of Sciences*, 2012, no. 4, pp. 93-103 (in Russian).

14. Pozhigailo P.A. (ed.) *P.A. Stolypin. Programma reform. Dokumenty i materialy: v 2-kh t. T. 2.* [P.A. Stolypin. Program of reforms. Documents and materials: in 2 vol. Vol. 2]. Moscow, ROSSPEN Publ., 2011, 799 p.

15. *Rossiiskii Gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv = Russian State historical archive.* F. 1276. Inv. 2. C. 14. P.14-23.

16. Samoletov I.D. Sistema zemleustroitel'nykh komissii Iaroslavskoi gubernii. *Iaroslavskii pedagogicheskii vestnik (Gumanitarnye nauki) = Yaroslavl Pedagogical Bulletin (the Humanities)*, 2012, no. 2, pp. 330–332 (in Russian).

17. Guterts A.V. (ed.) *Stolypinskaia agrarnaia reforma i zemleustroitel' A.A. Kofod. Dokumenty. Perepiska. Memuary* [Stolypin agrarian reform and land surveyor A.A. Kofod. Documents. Correspondence. Memoirs]. Moscow, Russkii put' Publ., 2003, 740 p.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

*Гарбуз Георгий Владимирович* — кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры истории Отечества, государства и права Пензенского государственного университета, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: ggarbuz@rambler.ru.

#### **AUTHOR**

*Garbus Georgy Vladimirovich* — Candidate of historical sciences, associate professor, department of History of Russia, State and Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: ggarbuz@rambler.ru.

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Гарбуз Г.В. Непременные члены уездных землеустроительных комиссий / Г.В. Гарбуз // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2018. — Т. 6, № 2 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

#### **BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Garbus G. V. Indispensable members of the district land committees. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2018, vol. 6, no. 2, <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).