

ПОЛОЖЕНИЯ О ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ 1864 г. и 1890 г.:
ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В РАЗВИТИИ ЗЕМСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

Д.А. Николаев

До 60-х гг. XIX в. местное управление в Российской империи было прочно привязано к централизованной административной системе. Идея реформы провинциального управления, наряду с идеей отмены крепостного права, занимала многие умы русского общества во второй половине 50-х гг. С 1859 г. начались подготовительные работы по осуществлению земской реформы. Решающую роль в выработке основных концепций преобразований сыграли граф П.А. Валуев (в конце 50-х гг. — директор департамента в Министерстве государственных имуществ, в 60-е гг. — министр внутренних дел) и Н.А. Милютин (в те годы товарищ министра внутренних дел).

После долгих обсуждений и споров «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» было принято и опубликовано 1 января 1864 г. Планы и мечты реформаторов были реализованы, правда, в несколько урезанном виде, но и такие преобразования встретили огромную волну положительных откликов. Отделение земств от административной власти, всесословное земское представительство, определенная обособленность и самостоятельность — все это приветствовалось с большим энтузиазмом. Реальные нужды местного населения с самого начала были положены в основу работы созданных земских учреждений.

Структура земских учреждений выглядела следующим образом. Как в губернии, так и в уезде органы, заведующие делами земского хозяйства, были разделены на распорядительные и исполнительные. Распорядительными органами являлись земские собрания, образуемые из гласных (т. е. лиц, имеющих право голоса), которые избирались по трем так называемым куриям: 1 — курия частных землевладельцев, 2 — курия городских избирателей, 3 — курия сельских обществ.

Избирателями первой курии являлись лица, владеющие землей в количестве, особо определенном для каждого уезда, или другим недвижимым имуществом ценностью не ниже 15 тыс. руб., или же имеющие общий годовой оборот капитала не менее 6 тыс. руб. Во второй курии — городских избирательных съездах — имели право голоса лица, обладавшие купеческими свидетельствами, владельцы промышленных и торговых заведений с годовым оборотом не менее 6 тыс. руб., владельцы недвижимых имуществ ценностью от 500 до 3 тыс. руб.

Съезды для выбора гласных от сельских обществ образовывались из выборщиков, назначаемых волостными сельскими сходами из своей среды, в числе не свыше трети общего числа лиц, имеющих право участвовать в сходе¹.

Количество гласных, входящих в состав уездного земского собрания, колебалось от 14 до 100 с лишним человек. Губернское собрание составлялось из губернских гласных, выбираемых уездными земскими собраниями. Председателями уездных собраний были уездные предводители дворянства, губернских собраний

— губернские предводители. Уездные собрания заведовали земским хозяйством уезда, губернские — занимались хозяйственными делами губернии. Те и другие собирались раз в год для утверждения плана своих мероприятий, утверждения сметы и т. п.

Исполнительными органами земства являлись земские управы — губернские и уездные, состоявшие из председателя и нескольких членов каждая. Гласные выбирались на 3 года, на тот же срок земские собрания избирали и управы.

Органы земского самоуправления были введены для заведования местным хозяйством, губернским и уездным. Область деятельности новых учреждений определяла статья 2 «Положения». Сюда относились, прежде всего, различные так называемые земские повинности: дорожная, подводная и т. д. К числу земских дел была отнесена и забота «о народном довольствии», и «общественное призрение», т. е. попечение о неимущих, калеках и т. д., а также попечение о «народном здравии» и «народном образовании», о постройке церквей и содержании мест заключения².

Доходы земств складывались, главным образом, из обложения земель, лесов, недвижимых имуществ и торгово-промышленных заведений, затрагивая почти все население. Медицина и образование были, безусловно, важнейшими сферами влияния земских учреждений. Это была творческая, по-настоящему созидательная работа русской интеллигенции, явившаяся своего рода альтернативой народническому «хождению в народ».

Ни в коей мере не удовлетворившись лишь хозяйственной деятельностью, земские гласные практически с первых же дней существования земств занялись решением достаточно острых социально-политических вопросов. С.Ю. Витте отмечал, что «противоположение местного самоуправления правительству или верховной власти неизбежно в том смысле, что здесь означенная власть основана на одном принципе — единой и нераздельной воле монарха, а местное самоуправление — на принципе самостоятельной деятельности выбранных населением представителей»³. Эти-то «выбранные представители» (гласные земств) совместно с земскими служащими (т. н. «третий элемент») сразу стали ведущей силой российского либерального движения, основной оппозиционной правительству силой вплоть до создания в начале XX в. политических партий.

Многочисленные «адреса», ходатайства, проекты, доклады земских деятелей, посвященные вопросам государственного переустройства, корректировке законодательства, реформам отдельных государственных институтов и многим другим насущным проблемам — все это свидетельствовало о том, что земцы никак не хотели быть «пятым колесом» в государственной «телеге» и очень часто являлись инициаторами важнейших проектов государственно-политического переустройства. Подобная активность представителей земского самоуправления серьезно беспокоила правительство. Поэтому, начиная со второй половины 60-х гг. XIX в., стали реализовываться инициативы власти, направленные на более строгую регламентацию и ограничение полномочий земских учреждений. «Урезались экономические права земств, в первую очередь пределы земского обложения»⁴, начались интенсивные проверки земских служащих на «политическую благонадежность»⁵. В череде подобных правительственных мероприятий выделялись законы от 13 июня 1867 г. («О порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях») и «О порядке печатания постановле-

ний, отчетов о заседаниях, а также суждений, прений и речей, состоявшихся в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях»). Согласно этим постановлениям, земская делопроизводственная документация, земские издания проходили предварительную цензуру губернаторской канцелярии. Запрещались какие-либо совместные мероприятия земств различных губерний⁶. «Законы эти, — отмечает В.А. Нардова, — относились ко всем сословным и общественным собраниям, однако направлены были, прежде всего, против земских и дворянских собраний»⁷.

В 1890 г. остатки либеральных иллюзий были окончательно развеяны новым «Положением» о земских учреждениях. Эпоху 80–90-х гг. XIX в. и русские дореволюционные, и советские исследователи совершенно справедливо называли «реакционной». Новое «Положение» также полностью соответствовало этому определению.

Руководящая мысль, «подвигнувшая» на создание нового «Положения», была достаточно благая: стремление создать на местах «крепкую и близкую к народу власть», как вполне определенно выражались тогда в правительственных кругах, т. е. такую власть, «которая была бы в состоянии осуществлять всемогущую административную опеку, а с другой стороны — обеспечить помещикам-дворянам возможность не только выгодно вести свое хозяйство, но и занимать в местной жизни почетное и влиятельное положение», — считал историк А.А. Корнилов.

Первым шагом, выводящим дворянство на главные роли в общественной жизни, явилось «Положение о земских начальниках» от 12 июня 1889 г.⁸. Эти лица были облечены большой властью и имели право опеки над органами крестьянского самоуправления, крестьянским сословием в целом. Власть действительно сосредоточивалась в руках поместного дворянства, поскольку земские начальники должны были назначаться только из этой среды.

В 1890 г. граф Д.А. Толстой — министр внутренних дел — ловко воспользовался доминировавшей в то время в государственном праве теорией, по которой органы земского самоуправления должны были считаться не просто хозяйственно-распорядительными учреждениями, а органами государственной власти, т. е. земское самоуправление осуществляет не какие-нибудь хозяйственные функции, а является частью государственной власти. Положив эту идею в основу своего проекта, Толстой сделал вывод о том, что раз земства есть органы государственной власти, то их следует напрямую подчинить министерству внутренних дел. В соответствии с новым «Положением» земские управы были подчинены губернаторской власти, председатели губернских управ должны были назначаться правительством, а все решения земских собраний губернатор должен был не только контролировать, но и непосредственно утверждать¹⁰. Отметим, что главным творцом идей, легших в основу «Положения» 1889 г. и 1890 г., обычно называют представителя реакционного дворянства А.Д. Пазухина, пришедшего в то время как раз «ко двору».

По «Положению» 1890 г. к компетенции земств относились: «заведование местными губернскими и уездными повинностями... капиталами и имуществами, делами по обеспечению народного продовольствия, попечение об устранении недостатка продовольственных средств и оказание пособий нуждающемуся населению»¹¹. Земство было обязано заботиться о содержании в исправности дорожных сооружений, пристаней, путей сообщения.

Земская почта, взаимное земское страхование, земские благотворительные учреждения — все это также оставалось в ведении органов местного самоуправления. Земство по-прежнему обязано было принимать участие «в мероприятиях по охранению народного здоровья, предупреждению и пресечению падежей скота, развитию средств врачебной помощи населению и изысканию способов по обеспечению местности в санитарном отношении»¹². Но все же, как отмечают многие исследователи земской контрреформы¹³, главной задачей «Положения» 1890 г. являлось уничтожение сословного строя, введенного «Положением» 1864 г., и замена его чисто сословной организацией с тем, чтобы при этом был дан полный перевес дворянству. Соответственно этой задаче была изменена земская избирательная система, изменено распределение количества земских гласных по куриям.

Более всего новая избирательная система ударила по крестьянству. Они, как и по «Положению» 1864 г., составили особую курию, но, во-первых, были лишены права избирать лиц, не принадлежащих к их курии (ввиду чего резко усилилась сословность); затем устанавливалось, что волостные сходы будут избирать не гласных, как ранее, а только кандидатов в гласные, а уже из них губернатор будет определять, кто должен быть гласным¹⁴ (статья 87 давала право администрации вмешиваться в земские дела). Таким образом, гласные из числа крестьян могли быть таковыми только по назначению губернатора и, само собой разумеется, по рекомендации земского начальника. Можно также заметить, что количество гласных от крестьян было чрезвычайно уменьшено.

Зато количество гласных-дворян было резко увеличено практически во всех губерниях при абсолютном уменьшении общего числа гласных¹⁵, и, таким образом, по «Положению» 1890 г. земские собрания превратились, в сущности, в собрания дворянские. Остальные сословия получили совершенно ничтожное количество мест.

Изменения коснулись и исполнительных органов земства — земских управ. Согласно «Положению» 1864 г., лишь председатели управ подлежали утверждению администрацией, прочие же члены вступали в должность сразу же после избрания; по «Положению» 1890 г. все члены земских управ должны быть утверждаемы на свою должность. Земские собрания лишались права обжалования того или иного неутверждения.

Весьма важным шагом в череде происходивших перемен явилось учреждение губернского присутствия по земским (а со времени введения «Городового положения» 1892 г. — и городским) делам. Это было очередное контролирующее административное учреждение. Оно состояло, под председательством губернатора, из губернского предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, прокурора окружного суда, городского головы, председателя губернской земской управы и одного лица из числа прочих ее членов.

Присутствие обсуждало правильность и законность постановлений земских собраний, рассматривало жалобы частных лиц и избирательные списки, накладывало дисциплинарные взыскания и т. п. Дела в присутствии решались большинством голосов, но губернатору предоставлялось право отмены постановлений с последующей их передачей на рассмотрение министру внутренних дел. Министр, в свою очередь, предлагал губернатору реализовать постановление или обращался в Сенат с представлением о его отмене.

По «Положению» 1890 г. значительно расширились полномочия губернаторов, получивших право отменять постановления земских собраний, которые, по его мнению, противоречили «общим государственным пользам и нуждам». Систематическое нарушение земствами правил отчетности и делопроизводства, несоблюдение формальной законности при исполнении обязанностей могло повлечь за собой, по усмотрению правительства, роспуск земских собраний и назначение повторных выборов. В итоге земские учреждения стали одним из звеньев правительственной административно-хозяйственной системы. Но несмотря на жесткость правовых норм «Положения» 1890 г. новый закон не снизил уровня земской социально-политической активности, а начавшаяся в конце XIX — начале XX вв. эпоха либерализма открыла для земских учреждений России по-настоящему широкое поле общественно-политической деятельности.

Примечания

1. ПСЗ. Собрание второе. Т. XXXIX. № 40457.
2. Там же.
3. *Витте С.Ю.* Самодержавие и земство. СПб., 1908. С. 72–73.
4. *Графский В.Т.* и др. Институты самоуправления: Историко-правовое исследование. М., 1995. С. 287.
5. ПСЗ. Собрание второе. Т. XIV. № 59947.
6. Там же. Т. XIII. № 44690, 44691.
7. *Нардова В.А., Чернуха В.Г.* Законы 13 июня 1867 г. // ВИД. Т. XI. Л., 1979. С. 172.
8. *Корнилов А.А.* Курс истории России XIX в. М., 1993. С. 407.
9. ПСЗ. Собрание третье. Т. IX. № 6196.
10. Там же. Т. X. № 6927.
11. Там же.
12. Там же.
13. См., например: *Зайончковский П.А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970; *Захарова Л.Г.* Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.
14. ПСЗ. Собрание третье. Т. X. № 692.
15. Например, в нижегородском губернском земском собрании количество гласных уменьшилось с 71 до 51 человека. По всем уездным земским собраниям число гласных уменьшилось с 426 до 291 человека (см.: *Николаев Д.А.* Нижегородское земство в 1865–1918 гг.: обзор хозяйственной деятельности и анализ социально-политических инициатив. Канд. дис. Н. Новгород, 2000. С. 266).