

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.83.69.008

**Вопросы земского самоуправления
в законотворчестве Государственной Думы
Российской Империи (I-IV созыв, 1905-1912 гг.)**

Тихомирова Галина Владимировна

Кандидат исторических наук,
доцент кафедры философии и истории,
Вологодский институт права и экономики ФСИН России,
160002, Российская Федерация, Вологда, ул. Щетинина, 2;
e-mail: galikt@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу деятельности Государственной думы Российской империи (I-IV созывов, 1905-1912 гг.), которая была направлена на решение актуальных значимых проблем в рамках функционирования земского самоуправления. По состоянию на 1905 г. земские управления зарекомендовали себя как необходимые, эффективные и целесообразные учреждения в структуре государственного управления. Изменения социального характера, которые активно протекали на тот момент в обществе, обусловили необходимость внесения кардинальных изменений в избирательную систему земств. На этом фоне также осложняли ситуацию финансовые проблемы, при этом актуализируется вопрос пересмотра механизмов пополнения государственного бюджета органов местного самоуправления. В рамках первого и второго созывов Государственная Дума не смогла полностью рассмотреть данные вопросы, реализовать необходимые решения для устранения имеющихся проблем, основная причина этого заключается в кратком сроке функционирования Думы. В ходе выполнения исследования было выявлено, что Государственная Дума принимала попытки по реализации значительных проектов по преобразованию земской системы, однако они так и не стали законами. Было выявлено, что значимые изменения в законодательстве произошли лишь после Февральской революции.

Для цитирования в научных исследованиях

Тихомирова Г.В. Вопросы земского самоуправления в законотворчестве Государственной Думы Российской Империи (I-IV созыв, 1905-1912 гг.) // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 11А. С. 189-196. DOI: 10.34670/AR.2021.83.69.008

Ключевые слова

Земство, Государственная дума, самоуправление, законотворчество, реформа, Российская империя, манифест, созыв.

Введение

Реализация второй земской реформы не обеспечило эффективное разрешение имеющихся на тот момент проблем местного самоуправления, как следствие, правительство занималось законопроектными изысканиями еще 20 последующих лет. Целью реализуемых изысканий было совершенствование правового земского статуса, а также модернизация нормативно-правовой базы для эффективного функционирования земств.

Основная часть

Начиная с 1890 г., земства постепенно наращивали темпы развития сфер деятельности, которые были в их ведомстве. Максимальный эффект при этом был достигнут в области медицинской помощи населению и поднятия уровня образования населения. Согласно мнениям экспертов, тот период можно охарактеризовать следующим образом: «возросло количество больниц в сельской местности, увеличилась численность вспомогательного персонала, врачей, улучшилось поступление лекарств» [Бойцов, Степанова, 1994].

Параллельно с этим укреплялся экономический фундамент земств. Растет количество больниц, школ, агрономических и ветеринарных служб. За период 1890-1900 гг. земские учреждения увеличили расходы на образование 7.23 млн. руб. до 15.56 млн. руб. При этом число лечебных учреждений за период 1890-1913 гг. увеличилось практически в 2 раза, с 1068 до 2010. Из государственной казны увеличилось финансирование специальных средств, за период 1907-1913 гг. финансирование увеличилось с 2.3 млн. руб. до 40.9 млн. руб. [там же].

Стратегически важным правительственным шагом, ориентированным на поддержку земств, стало принятие закона 1893 г., согласно которому земства получили капитал суммой 5.96 млн. руб. для улучшения казенных путей сообщения. В начале XX в. дорожный капитал начал расти, параллельно с этим росла протяженность отремонтированных дорог и численность обслуживающих их работников (инженеров, техников) [Русов, 1914].

В некоторых земствах были организованы специализированные капиталы, направленные на поддержку крестьян, которые потеряли свои земли. К началу XX века начали развиваться новые формы поддержки и помощи населению сельских местностей. В частности, улучшились орудия обработки земель, создавались случные пункты, открывались питомники растений. По состоянию на 1902 г. на экономические мероприятия приходилось 2.8% смета земств, а в 1913 г. – уже 6.5% [там же].

Юридическая помощь населению также представляла собой один из векторов земской деятельности. Земства выступали с инициативой защиты и борьбы с телесными наказаниями крестьянства. Однако данная идея не получила поддержки и широкого распространения. В 1898 г. товарищ министра внутренних дел огласил, что «учреждение подобной консультации не подходит ни к одному из разрядов дел, вверенных земским учреждениям и перечисленных в ст. 2 Положения о земских учреждениях 1890 г.» [Белоконский, 1914], т.е. функции для оказания юридической помощи крестьянству не были внедрены в полномочия земств.

Таким образом, можно говорить о том, что до 1905 г. государственный аппарат власти не был нацелен на существенное совершенствование земского законодательства, его деятельность строилась и реализовывалась согласно Положению 1890 г., которое регламентировало функционирование земских учреждений.

Революция 1905 г. усугубила проблему политических реформ и самоуправления. 17 октября того же года императором был подписан манифест, который стал основанием для созыва

Государственной думы, а уже 11 декабря было сформировано законодательство для проведения выборов в первую Государственную думу.

Центром намечающихся социальных преобразований выступало местное самоуправление в целом как институт и земские учреждения в частности.

Если рассматривать деятельность Государственных дум созывов с I по IV относительно земского самоуправления, необходимо описать политическую среду, в условиях которых они были организованы и функционировали. В частности, необходимо рассмотреть роль Государственной думы в политической системе, ее отношения с другими ветвями власти, ее возможности.

Согласно положениям Манифеста 1905 г., изданного императором, самодержавие обладало рядом исключительных прав в области политической власти, помимо этого, за ним сохранялся ряд законодательных прерогатив. Это еще раз доказывает, что в начале XX в. на территории РФ была сформирована переходная форма правления, которая представляла собой мост от абсолютной к дуалистической монархии, что стало препятствием в области развития земства.

После того, как были организованы и начали функционировать новые органы законодательной власти, то есть Государственная дума и сопряженные с ней структуры, вопрос реформирования земства и земского самоуправления стал ключевым. В период 1906-1913 гг., то есть во время функционирования I и II Государственных дум, принимался ряд законодательных и нормативно-правовых актов, направленных на регулирование отдельных составных частей и элементов земства, например «Указ об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях». Однако не были рассмотрены наиболее значимые вопросы земской реформы, так как Думы были распущены.

Работа II Государственной думы характеризовалась конструктивным, предметным характером и структурированной деятельностью относительно местного самоуправления. В 1907 г. была организована комиссия для рассмотрения законопроектов относительно местного управления и самоуправления. Комиссия рассматривала законопроект «О выборах уездных земских гласных», нацеленный на решение вопросов отношения органов власти друг к другу, а также нацеленный на трансформацию порядка избрания уездных гласных. Данный законопроект предлагал демократический механизм организации и реализации всенародных выборов, а также концентрировал внимание на порядке реализации выборов, обжалования полученных результатов и распределении уездных земских гласных. Законопроект предлагал кардинальное преобразование органов местного самоуправления, которое подразумевало под собой следующие мероприятия:

- 1) изменение действующей системы избирательного права;
- 2) устройство участкового земства, т.е. введении более мелкой, чем уезд, земской единицы;
- 3) установление властных отношений между самоуправляющимися организациями различных порядков, между городами и земствами, губерниями и уездами;
- 4) расширение компетенции земств, создании условий по обеспечению должной самостоятельности;
- 5) реорганизацию земского самоуправления;
- 6) предоставление права местного самоуправления всему населению.

Автор данного исследования считает, что описанный законопроект по своей инновационной сущности отвечал тенденции демократизации социума, которая тогда была на подъеме, также данный законодательный акт мог бы ликвидировать недочеты в рамках системы местного самоуправления, создав фундамент для формирования и активного развития гражданского

общества, в чем также была необходимость.

Внимания заслуживают и работы III Государственной думы. В России было введено земство, оно получило высокую оценку и признание большинства думских фракций. При этом земство было реализовано и функционировало только в 34 центральных губерниях, окруженных не земскими губерниями.

В связи с этим одним из первых решений и мероприятий III Государственной думы было принятие законопроекта о внедрении земства в 6 западных губерниях. На основании этого Положение 1890 было внедрено в 6 западных губерниях, но с существенными изменениями: понижен земской ценз, введена система распределения избирателей при выборах в земские гласные. Целью введенных изменений было сохранение преобладания русского характера в земствах.

III Государственная дума также в своей деятельности большое внимание уделяла вопросам внедрения земства в 3 юго-восточных губерниях. Для них в законодательный акт было внесено следующее изменение: предоставление права выбора лиц, которые получили среднее или высшее образование, но не имели имущественного ценза. Параллельно с данным процессом поднимался вопрос распространения самоуправления по всей территории империи.

Также примечательно, что III Государственная дума инициировала обсуждение законопроекта о волостном земстве. Главной задачей данного документа было формирование круга интересов местного самоуправления с целью реализации посредством органов власти основной задачи – оказания помощи населению в осознании интересов и формирования предпосылок социально-эффективного и разумного поведения граждан.

В частности, работа и рассмотрение данного законопроекта концентрировались на следующих типах организации управленческих единиц:

- 1) всеобщая волость – как самостоятельная земская единица;
- 2) специально-крестьянский участок;
- 3) самоуправляющаяся территориальная единица.

Из этого следует, что законодатели искали надежный базис для земских учреждений в мелкой земской единице.

Деятельность IV Государственной думы в области совершенствования земского самоуправления можно считать наиболее эффективной. В частности, ее членами были рассмотрены следующие важные для государства законопроекты:

- «Об учреждении Всероссийского земского союза»;
- «О волостном земском управлении»;
- «Об улучшении земских и городских финансов»;
- Предложения о расширении территории земства и т.д.

Все перечисленное демонстрирует масштаб и ожидаемый характер IV созыва в области формирования, организации и совершенствования земства.

Таким образом, реформирование земства было ключевым вектором работы четырех созывов Государственной думы. Было сформировано представление об актуальности важности земского вопроса, однако на практике обсуждаемые законопроекты и предлагаемые проекты, механизмы не были выполнены.

Одной из причин подобной ситуации является строгое регламентирование и различного рода ограничения работы Государственных дум со стороны органов государственной власти. Это делалось для снижения влияния данных структур на дела государства. В результате земства функционировали в рамках текущего законодательства, адаптируясь к нему и подстраиваясь

под него.

Особого внимания заслуживает деятельность земств во время столыпинских реформ.

Переселение крестьян из перенаселенных районов является одним из последствий столыпинской аграрной реформы. Здесь важно подчеркнуть, что земства на постоянной основе и ранее занимались вопросами переселения, так как процесс начался ранее.

К 1905-1906 г. численность переселенцев из европейской части РФ была около 400 тыс. в год. В 1908 г. южные губернии консолидировались и приняли «Устав Южнорусского земского переселенческого союза». В союз были включены по 2 уполномоченных от каждой южной губернии. Первый съезд инициированного союза состоялся в 1912 г. [Русов, 1914]. Также в свет начали выходить «Известия областной земской переселенческой организации». Целью созданного союза была помощь переселенцам.

В 1909 г. П.А. Столыпин направил уездным предводителям просьбу совершенствования сельского хозяйства на отрубях и хуторах, которые создавались переселенцами. Как результат, уездные земства оказывали всестороннюю помощь хуторским хозяйствам, переселившимся крестьянам.

Положение земств постепенно наращивало полномочия и возможности, что обеспечило возможность предпринять практические шаги улучшения жизни как земских служащих, так и населения, которое они обслуживали. Профессиональные общества земских служащих поднимали перед управами вопросы, связанные с улучшением их материального положения и расширением прав.

После земской контрреформы земства стали достигать отличных результатов в различных отраслях хозяйства. Однако исследователи неоднозначно оценивают успехи и результаты, которые были достигнуты в тот период. Ряд исследователей, специализирующихся на истории земств, придерживаются сдержанной позиции. К примеру, Е.А. Звягинцев оценивает ситуацию и достигнутые результаты функционирования земств следующим образом: «То, что сделано, скромно по размерам и качественно несовершенно, как несовершенно само современное земство с его цензовым составом, с узким кругом его ведения, его скудными денежными средствами и с постоянной зависимостью от административных воззрений» [Звягинцев, 1915]. Схожую позицию выражает исследователь Г.А. Герасименко: «показатели, положительно характеризующие работу земств, воспроизводятся в абсолютном исчислении, без какого бы то ни было сопоставления с соответствующими результатами работы органов местного самоуправления западноевропейских стран» [Герасименко, 1993].

Противоположное мнение выражает другая группа исследователей, в которую входят Л.Е. Лаптева, Е.М. Петровичева и другие исследователи. Они считают, что в хозяйственной отрасли земствами были достигнуты стратегически значимые положительные результаты [Куликов, 2001; Лазаревский, 1914; Лаптева, 1993; Петровичева, 2001].

Некорректно полностью отрицать успехи земств или сравнивать их с результатами стран Западной Европы, так как политический фон там был иным. При этом не корректно и видеть причину успехов в огосударствлении земств. Необходимо учитывать экономические, культурные, социальные и иные факторы.

Анализ данных о деятельности отдельных земств открывает возможность объективной оценки результатов, которые они достигли. К примеру, в Вологодской губернии в промежуток времени 1870-1913 гг. количество земских школ было увеличено с 75 до 1093.

Земская медицина как таковая начала функционировать после внедрения местного самоуправления, используя стационарные формы предоставления медицинской помощи. До

этого момента помощь оказывал разъездной врач. «К 1914 г. земские губернии были разделены на 3300 земских врачебных участков, из которых 2459 с больницами; существовали также 66 меж уездных земских врачебных участков с 50 больницами. Самостоятельных земских фельдшерских пунктов было около 3500» [Осипов, 1916].

С 1890 г. и позже начали появляться стихийные земские союзы, которые функционировали как товарищества земств по закупке сельскохозяйственных машин и прочих нужд. В 1906 г. на законодательном уровне было закреплено право образования земствами подобных товариществ с условием, что они будут заниматься хозяйственной деятельностью. Однако в период Японской войны было сделано исключение и была организована Общеземская организация, основной целью которой было оказание помощи раненым и больным солдатам [Анненков, 1916].

Во время Первой мировой войны земства организовали Всероссийский земский союз, с которым затем объединилась Общеземская организация. Всероссийский земский союз объединил 41 земские губернии и затем консолидировался с Всероссийским городским союзом. В результате появилось самое мощное в государстве объединение – «Земгор». Основными векторами деятельности «Земгора» были оборона и снабжение армии. Также «Земгор» активно занимался восстановлением после войны хозяйственной жизни и оказанием необходимой помощи. Однако правительство не дало объединению законный легитимный статус.

В результате работы земств в государственное законодательство было внесено множество изменений в области местного самоуправления, что открыло возможности и перспективы для активации крестьянства как одной из стратегических сил общества. Однако важно отметить, правительство Николая II не было ориентировано на решении земского вопроса и не предпринимало для этого активных последовательных мер. В последующем было выявлено, что принцип преобладания в земствах представителей дворянства оказало отрицательный результат на их деятельность и функционирование.

Дворянство интенсивно разорялось, что негативно сказывалось на функционировании земств. К примеру, «В Николаевском уезде Самарской губернии в 1912 г. не состоялось ни одного земского собрания по той простой причине, что если бы в земство избрали всех крупных дворян, проживавших в уезде, то и тогда нельзя было бы обеспечить преобладание дворянства в земском собрании над остальными сословиями, как того требовало Положение 1890 года» [Шефер, 1939]. Непосредственно к следующим перевыборам, которые состоялись в преддверии Февральской революции, ситуация сильнее ухудшилась [Трутовский, 1914].

Заключение

Таким образом, Государственные думы не внесли существенно значимого вклада в законотворчество земского самоуправления, несмотря на активные попытки рассмотрения и принятия законопроектов, направленных на совершенствование земств. Этому есть ряд причин, которые перечислялись и разбирались в рамках данного исследования. На основании выполненного анализа можно сделать вывод, что стратегически значимые изменения в законодательстве произошли лишь после Февральской революции.

Библиография

1. Анненков А. Всероссийский земский союз. М., 1916. 87 с.
2. Белоконовский И.П. Земское движение. М., 1914. 397 с.
3. Бойцов В.Я., Степанова Н.В. Российское территориальное самоуправление 1864-1917 гг. Кемерово, 1994. С. 113-114.

4. Герасименко Г.А. История земского самоуправления. Саратов, 1993. 243 с.
5. Государственная дума. 1906-1917 гг. Стенографические отчеты. М., 1995. Т. 4. 368 с.
6. Государственная Дума. Созыв 3-й. Сессия 1-я. 1907-1908 гг. Проекты законов. СПб., 1908. Т. VIII.
7. Законодательное предложение о выборах уездных земских гласных // Государственная Дума II созыва: Законодательные заявления. СПб., 1910.
8. Звягинцев Е.А. Полвека земской деятельности по народному образованию. М., 1915. 88 с.
9. Куликов В.В. Земские учреждения и правительственный контроль (вторая половина XIX – начало XX в.). М., 2001. 256 с.
10. Лазаревский Н.И. Земское избирательное право // Юбилейный земский сборник. СПб., 1914. С. 50-57.
11. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993. 133 с.
12. Осипов Е.А. Русская земская медицина. М., 1916. С. 43-211.
13. Петровичева Е.М. Земства Центральной России в период думской монархии (1906 – первая половина 1914 гг.). М., 2001. 200 с.
14. Россия. Государственная Дума (Созыв 2-й, сессия 2-я): Стенографический отчет. Заседания 13-29. СПб., 1907.
15. Россия. Государственная Дума (Созыв 3-й, сессия 3-я): Стенографические отчеты. Ч. 1. Заседания 1-41. СПб., 1911.
16. Русов А.А. Краткая энциклопедия земского дела в его историческом развитии. Киев, 1914. 115 с.
17. Текущая школьная статистика Вологодского губернского земства. Вологда, 1914. URL: <https://www.booksite.ru/fulltext/shkolstat3/index.htm>
18. Трутовский В. Современное земство. Пг., 1914. 288 с.
19. Шефер А. Органы «самоуправления» в царской России. Куйбышев, 1939. 62 с.

Issues of Zemsky Self-Government in the Legislation of the State Duma of the Russian Empire (I-IV Convocation, 1905-1912)

Galina V. Tikhomirova

PhD in History,
Associate Professor at the Department of Philosophy and History,
Vologda Institute of Law and Economics
of Federal Penitentiary Service of Russia,
160002, 2, Shchetinina str., Vologda, Russian Federation;
e-mail: galikt@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of the activities of the State Duma of the Russian Empire (I-IV convocations, 1905-1912), which was aimed at solving urgent significant problems within the framework of the functioning of zemstvo self-government. As of 1905, zemstvo administrations have established themselves as necessary, effective and expedient institutions in the structure of state administration. Changes of a social nature, which were actively taking place at that time in society, made it necessary to introduce fundamental changes in the electoral system of zemstvos. Against this background, financial problems also complicated the situation, while the issue of revising the mechanisms for replenishing the state budget of local self-government bodies is being revised. Within the framework of the first and second convocations, the State Duma was unable to fully consider these issues, to implement the necessary solutions to eliminate existing problems, the main reason for this is the short period of operation of the Duma. In the course of the study, it was revealed that the State Duma made attempts to implement significant projects to transform the zemstvo system, but they never became laws. It was revealed that significant changes in legislation took place only after the February Revolution.

For citation

Tikhomirova G.V. (2021) Voprosy zemskogo samoupravleniya v zakonotvorchestve Gosudarstvennoi Dumy Rossiiskoi Imperii (I-IV sozyv, 1905-1912 gg.) [Issues of Zemsky Self-Government in the Legislation of the State Duma of the Russian Empire (I-IV Convocation, 1905-1912)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (11A), pp. 189-196. DOI: 10.34670/AR.2021.83.69.008

Keywords

Zemstvo, State Duma, self-government, lawmaking, reform, Russian Empire, manifesto, convocation.

References

1. Annenkov A. (1916) *Vserossiiskii zemskii soyuz* [All-Russian Zemstvo Union]. Moscow.
2. Belokonskii I.P. (1914) *Zemskoe dvizhenie* [Zemsky movement]. Moscow.
3. Boitsov V.Ya., Stepanova N.V. (1994) *Rossiiskoe territorial'noe samoupravlenie 1864-1917 gg.* [Russian territorial self-government 1864-1917]. Kemerovo.
4. Gerasimenko G.A. (1993) *Istoriya zemskogo samoupravleniya* [History of zemstvo self-government]. Saratov.
5. (1995) *Gosudarstvennaya дума. 1906-1917 gg. Stenograficheskie otchety* [The State Duma. 1906-1917. Verbatim records.]. Moscow. Vol. 4.
6. (1908) *Gosudarstvennaya Duma. Sozyv 3-i. Sessiya 1-ya. 1907-1908 gg. Proekty zakonov* [The State Duma. Convocation of the 3rd. Session 1. 1907-1908 Draft laws]. St. Petersburg. Vol. VIII.
7. Kulikov V.V. (2001) *Zemskie uchrezhdeniya i pravitel'stvennyi kontrol' (vtoraya polovina XIX – nachalo XX v.)* [Zemsky institutions and government control (second half of the 19th - early 20th century)]. Moscow.
8. Lapteva L.E. (1993) *Zemskie uchrezhdeniya v Rossii* [Zemsky institutions in Russia]. Moscow.
9. Lazarevskii N.I. (1914) *Zemskoe izbiratel'noe pravo* [Zemstvo suffrage]. In: *Yubileinyi zemskii sbornik* [Jubilee zemstvo collection]. St. Petersburg.
10. Osipov E.A. (1916) *Russkaya zemskaya meditsina* [Russian zemstvo medicine]. Moscow.
11. Petrovicheva E.M. (2001) *Zemstva Tsentral'noi Rossii v period dumskoi monarkhii (1906 – pervaya polovina 1914 gg.)* [Zemstvos of Central Russia during the period of the Duma monarchy (1906 – first half of 1914)]. Moscow.
12. (1907) *Rossiya. Gosudarstvennaya Duma (Sozyv 2-i, sessiya 2-ya): Stenograficheskii otchet. Zasedaniya 13-29* [Russia. State Duma (Convocation of the 2nd, session of the 2nd): Verbatim report. Sessions 13-29]. St. Petersburg.
13. (1911) *Rossiya. Gosudarstvennaya Duma (Sozyv 3-i, sessiya 3-ya): Stenograficheskie otchety. Ch. 1. Zasedaniya 1-41* [Russia. State Duma (Convocation 3rd, 3rd session): Verbatim records. Part 1. Sessions 1-41]. St. Petersburg.
14. Rusov A.A. (1914) *Kratkaya entsiklopediya zemskogo dela v ego istoricheskom razviti* [A Brief Encyclopedia of Zemstvo Affairs in its Historical Development]. Kiev.
15. Shefer A. (1939) *Organy «samoupravleniya» v tsarskoi Rossii* [Institutions of self-government in tsarist Russia]. Kuibyshev.
16. (1914) *Tekushchaya shkol'naya statistika Vologodskogo gubernskogo zemstvo* [Current school statistics of the Vologda provincial zemstvo]. Vologda, 1914. Available at: <https://www.booksite.ru/fulltext/shkolstat3/index.htm> [Accessed 11/11/2021]
17. Trutovskii V. (1914) *Sovremennoe zemstvo* [Modern Zemstvo]. Petrograd.
18. (1910) *Zakonodatel'noe predlozhenie o vyborakh uездnykh zemskikh glasnykh* [Legislative proposal on the election of county zemstvo vowels]. In: *Gosudarstvennaya Duma II sozyva: Zakonodatel'nye zayavleniya* [State Duma of the II convocation: Legislative statements]. St. Petersburg.
19. Zvyagintsev E.A. (1915) *Polveka zemskoi deyatelnosti po narodnomu obrazovaniyu* [Half a century of zemstvo activity in public education]. Moscow.