Место и роль земских учреждений в конце

XIX – начале XX вв.

Гродно 2002

Содержание

Введение \_ ­\_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ 3

§1 Обзор источников и литературы \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_4

§2 Формирование уездных и губернских земских органов в 60-70-ых годах XIX ст. \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ 6

§3. Контрреформы земских учреждений в 90-х годах XIX ст. \_ \_ \_12

§4. Планы реорганизации земств и попытки их осуществления в начале XX cт.(1905 - 1917 гг.) \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_15

Заключение\_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ 21

Примечания\_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ 23

Источники и литература\_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ 26

Введение

Россия перевидела несметное число реформ и реформаторов . Резкие толчки и откаты назад , калейдоскопическая смена ориентаций – вот политическая история страны последних трех столетий . Всеохватная революционность нашего исторического сознания влекла за собой пренебрежительное отношение ко всякого рода новациям. Между тем , пристальный взгляд на реализованные и несостоявшиеся проекты преобразований способен многое сообщить не только о делах давно минувших дней , но и о наших сегодняшних проблемах .Особый интерес в этом отношении представляют собой земства .

Земства органы местного самоуправления, созданные в ряде губерний Европейской России по земской реформе 1864 г. Образование земств было попыткой царизма приспособить самодержавный строй к потребностям капиталистического развития .1

Все выше изложенное вызывает неподдельный интерес к данной теме. Исходя из ее актуальности, недостаточности изученности некоторых моментов основной целью исследования является определение места и роли земских учреждений в системе государственной власти России во 2-ой половине XIX – начале XX вв.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

* сделать анализ источников и литературы;
* рассмотреть формирование уездных и губернских земских органов в 60–70-х годах XIX в.;
* изучить контрреформы земских учреждений в 90-х годах XIX в.;
* проследить планы реорганизации земств и попытки их осуществления в начале XX в. (1905-1917гг.).

Предметом исследования данной работы является история возникновения земских учреждений в системе государственной власти России во 2-ой половине XIX - начале XX вв. Объектом исследования стала земская реформа 1864г.

При написании работы автор использовала сравнительный метод научно-исторического исследования. Он дал возможность сравнивать, сопоставлять и давать последовательное описание событий избранной темы.

В основу структурного построения положен проблемно-хронологический принцип. Работа состоит из введения, четырех разделов и заключения.

# **Обзор источников и литературы**

В данной работе была использована как обобщающая литература так и периодические издания.

В качестве источников служили тексты “ Положения о губернских и земских учреждениях “ Александра II (1 января 1864 г.)1

И “Положения о губернских и уездных земских учреждениях “ Александра III (12 июля 1890 г.)2

Среди обобщающих работ наибольший интерес вызвала книга Рогова А. А.” История государства и права России XIX – н.XX вв. ”3 В ней основательно изложена суть изучаемой нами проблемы. Но недостаток данной работы заключается в отсутствии подробнейшего описания каких-либо важных моментов из истории становления земских учреждений. Автор ограничился лишь раскрытием основной проблематики изучаемого нами явления.

Более богатый материал содержится в статьях периодических изданий. Среди которых неподдельный интерес вызвала работа Гильченко Л. В. “Из истории становления местного самоуправления в России ”4 ,опубликованная в журнале “Наука в России”.В статье автор пытается установить причины проведения земской реформы. По его мнению, основная из них кроется в осознании правительством Александра II колоссального отставания в развитии России от передовых европейских стран и необходимости ее вхождения в русло мировой цивилизации. Далее подробнейшим образом освящаются все мероприятия, проводимые как земством, так и правительством. Большое внимание уделяется и контрреформам 90-х годов XIX века. Затем Гильченко дает нам представление о попытках реорганизации местной власти в начале XX века. Эта работа особенно ценна тем, что в ней автор очень часто прибегает к цитатам историков занимавшихся изучением этого периода истории России, а также видных политиков того времени.

Исследуемая нами проблема подробно освящена в статье Старкова О. В. и Башкатова Л. Д.,опубликованной в журнале “История государства и права”5. Название статьи дословно повторяет название темы данной курсовой работы. Авторы пытаются разобраться почему в кризисной ситуации правительство прибегает к введению местного саиоуправления. Они четкоопределяют место и роль земских учреждений в системе государственной власти в середине XIX-начале XX вв.,анализируют смысл и конкретно-историческое содержание земских инициатив отдельных государственных институтов и изменения политической системы страны в целом.

По мнению автора эта статья очень полезна тем, что в ней говорится о возможности применения частицы исторического опыта деятельности земских учреждений в современной российской политической ситуации, в условиях кризиса властных и управленческих структур.

Эпохе реформ императора Александра II посвящена статья “Чернильные перемены “ Ананьича Б. и Чернухи В.6 В ней авторы подробнейшим образом исследуют как причины реформ, так последовательность и ход их проведения. Дают ответ почему проекты преобразований не реализовались до конца.

Очень своеобразна и интересна статья Б.Ананьича “ Проблемы российского реформаторства “.7 В ней исследователь прибегает к использованию спортивного термина “стартовавшая с опозданием “, характеризуя экономическое развитие России во второй половине XIX века. Автор объясняет в своей работе почему Россия оказалась в такой ситуации, приводит убедительные доказательства необходимости преобразований, освящает проблемы, которые препятствовали полному осуществлению реформ.

Интересным дополнительным материалом для раскрытия темы послужила статья Ф.А.Петрова “ Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х начале 80-х годов XIX века “8 , опубликованная в журнале “Отечественная история ”. В ней рассмотрено мало известное читателям земско-либеральное движение в один из переломных этапов русской истории – период конца 1870-х начало 1880-х гг. Между тем именно тогда земскими либералами были разработаны конкретные проекты коренного переусройства государственного аппарата России, начиная с Государственного совета и заканчивая волостным сходом. В работе Петрова впервые предлагается критический анализ проектов переустройства государственной системы России, разработанных идеологами земского либерализма различных политических оттенков , и делается попытка показать их место и значение в развитии русской государственности.

# **§2. Формирование уездных и губернских земских органов в 60-70-ых годах XIX ст.**

Александр II утвердил Положение о земских учреждениях, которое было опубликовано 1 января 1864 г., и в течение нескольких лет распространено на 34 губернии Европейской России.1 Собственно введение земских учреждений началось с февраля 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г. Введение в действие Положения о земских учреждениях было возложено на временные уездные комиссии, состоявшие из предводителя дворянства, исправника, городского головы и чиновников от палаты государственных имуществ и от конторы удельных крестьян. Эти комиссии составляли избирательные списки и предположительно назначали сроки созыва избирательных съездов. И то, и другое окончательно утверждалось губернской временной комиссией под предводительством губернатора. На первом земском собрании выбиралась управа, которая должна была к первому очередному собранию представить свои соображения по различным сторонам хозяйства и вступить в заведование капиталами, принадлежавшими дореформенным учреждениям.2

Положение 1864 г. делило избирателей на 3 курии: 1) землевладельцев всех сословий, 2) горожан - собственников недвижимого имущества в городе, 3) членов сельских обществ. Выборы проходили раздельно по куриям. От первых двух курий они проводились на съездах представителей этих курий. На съезде первой курии могли присутствовать крупные и средние помещики, мелкие землевладельцы выбирали из своей среды уполномоченных. На съезде представителей второй курии присутствовали домовладельцы, фабриканты, заводчики, купцы и другие состоятельные горожане. В выборах не могли принимать участия: а) лица моложе 25 лет; б) судившиеся и не оправданные судом; в) отрешенные от должности; г) состоящие под судом и следствием; д) признанные несостоятельными; е) исключенные из духовного ведомства. Выборы гласных от крестьян были многоступенчатыми: сначала сельские общества посылали своих представителей на волостной сход, на котором 'избирали выборщиков, а затем из их среды выбирали установленное количество гласных уездного земского собрания. Если на съезде количество избирателей не превышало число лиц, которых надо было избирать, то все съехавшиеся на съезд признавались гласными земского собрания без проведения выборов. Избирались гласные на 3 года.3

После избрания гласных, чаще всего осенью, собирались уездные земские собрания, на которых обычно председательствовали уездные представители дворянства. На первом заседании уездные гласные избирали из своей среды губернских гласных: от 6 уездов — 1 губернский гласный. В состав губернских земских собраний входили предводители дворянства, председатели управ всех уездов, 2-3 чиновника от казенных и удельных имений. Таким образом, более высокое звено земского самоуправления формировалось на основе непрямых выборов и представительства чинов. Губернские собрания проводились 1 раз в год, но могли созываться и чрезвычайные собрания. На заседаниях председательствовал губернский предводитель дворянства. Для текущей работы и уездные, и губернские собрания избирали управы в составе 3 человек: председателя и двух членов (число членов земских управ могло быть увеличено до 4 - в уездах, до 6-8 - в губерниях).4

Основным принципом Положения 1864 г. являлся принцип имущественного ценза, причем на первый план выдвигались интересы дворян-землевладельцев, с интересами же промышленников и крестьян считались мало. Преобладающее влияние на местные дела оказывало дворянство. Когда в Государственном совете был выдвинут вопрос о земстве, министр внутренних дел и одновременно председатель земской комиссии П.А. Валуев, как бы извиняясь за половинчатость реформы, заявил, что "первый шаг не должен считаться последним, что учреждение земства есть лишь создание формы, которая засим по указанию опыта будет наполняться соответствующим содержанием".5 Результатом работы комиссии стала законодательная регламентация функций земств. Земские собрания получали в свое ведение в основном дела местного хозяйства, являясь, по определению Валуевской комиссии, местными хозяйственными общественными союзами.

Положением о земских учреждениях устанавливалось, что их ведению подлежит распоряжение местными сборами губернии и уезда. Все местные повинности и некоторые государственные должны были относиться к ведению земства. Однако небольшие финансовые средства земства были еще более урезаны при составлении Временных правил о разверстании земского сбора между казной и земством. На основании Временных правил все государственные повинности были изъяты из ведения земства. Из общих губернских повинностей у земств находились: а) устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов; б) наем домов для рекрутских присутствий, становых приставов и судебных следователей; в) содержание подвод при полицейских управлениях и становых квартирах; г) содержание посредников по специальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий; д) содержание местных по крестьянским делам учреждений; е) содержание статистических комитетов.6 В целом земство располагало скудными средствами, и главным источником новых доходов являлось право облагать земских плательщиков новыми налогами. Для всякого улучшения, которое предпринималось земством, ему за неимением других источников, приходилось прибегать к повышению налогов. Но и в этом отношении компетенция земства была ограничена: право земства на обложение торгово-промышленных предприятий Временными правилами было значительно урезано; для новых налогов оставались одни земли, хотя и без того они несли высокие платежи, которые на крестьянских участках нередко превосходили доходность.

Участие земских учреждений в народном образовании, в создании условий народного здравоохранения было допущено только в хозяйственном обеспечении, т.е. земство могло ассигновать известные суммы на дело народного образования и на врачебную часть, но распоряжаться этими суммами оно не имело права. К хозяйственным делам, на которые распространялась компетенция земства, относились также взаимное страхование и развитие торговли и промыслов. Но даже в таких узких пределах земства не пользовались свободой и самостоятельностью: многие постановления земств, заключения займов, проекты смет требовали утверждения губернатором или министром внутренних дел. Каждое постановление могло быть опротестовано губернатором. Дела по таким протестам в последней инстанции решались Сенатом. Наконец, оставляя местную полицейскую власть в ведении правительственных учреждений и тем самым лишая земство исполнительной власти, закон 1864 г. еще более обессилил их. Для взыскания принадлежавших земству сборов ему был предоставлен лишь один путь - обращение "к содействию" местной полиции, что далеко не всегда обеспечивало проведение в жизнь земских распоряжений.7

В начале 60-х годов правительство относилось довольно благоприятно к деятельности земских собраний, несмотря на столкновения и шероховатости, которые установились между отдельными земствами, с одной стороны, и местной администрацией с другой. Но уже в начале 1866 г. появились угрожающие симптомы. В январе 1866 г. министр внутренних дел издал циркуляр, которым было ограничено право обложения земствами сплавных лесов. Подготавливалось также ограничение в обложении казенных земель. Все это проводилось правительством достаточно поспешно, причем совершенно игнорировалось мнение земств. Циркуляром от 17 мая 1866 г. разъяснялось, что земства не имеют права "облагать сборами самые изделия и продукты, выделываемые или продаваемые на фабриках и заводах, а равно и других Промышленных и торговых заведениях, оплачиваемых акцизом в пользу казны". Подобные циркуляры подготовили почву для появления закона от 21 ноября 1866 г., окончательно парализовавшего, по мнению А.К. Головачева, какую-либо полезную деятельность земских собраний. Выработка закона от 21 ноября 1866 г. совершалась в полной тайне, и в печати не было об этом никаких известий; издание самого закона совпало со временем очередных губернских заседаний, и управам пришлось спешно переделывать доходные сметы для согласования с новым законом, лишившим земства притока значительных средств.8

13 июня 1867 г. были изданы Правила, еще более стеснившие земскую деятельность, так как земские доклады, журналы и т.п. должны были теперь проходить через цензуру губернатора. Кроме того, этот закон значительно расширил власть председателя и запретил земствам различных губерний взаимодействовать друг с другом. Отныне печатание постановлений и земских речей допускалось только с разрешения губернатора - для земских изданий была установлена предварительная цензура. Вскоре последовало новое существенное стеснение для земской деятельности. Высочайше утвержденным положением Комитета министров от 19 сентября 1869 г. земства были лишены права бесплатной пересылки корреспонденции.9

Сравнительно лучше сложилась судьба у наиболее прогрессивной реформы городского самоуправления, объявленной с утверждением Александром II 16 июня 1870 г. Городового положения. Согласно ему избирательное право, как активное, так и пассивное, предоставлялось каждому городскому обывателю, к какому бы сословию он ни принадлежал, если он был русским подданным, имел не менее 25 лет от роду и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового, на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли) и т.п. В итоге каждый, кто владел хоть крошечным домиком, кто в качестве торговца или ремесленника платил в пользу города, пользовался правом не только избирать, но и самому быть избранным в гласные.

Крупным недостатком Положения 1870 г. явилось заимствование прусской трехклассной избирательной системы. По закону все лица, имеющие право участия в выборах, вносились в списки в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них сборов в доход города; затем производилось деление на три разряда. К первому причислялись те горожане из показанных в начале списка, которые уплачивали вместе треть общей суммы сборов со всех избирателей; ко второму - следующие за ними по списку, уплачивавшие также треть сборов; к третьему - все остальные. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание под председательством городского головы и выбирал треть гласных в городскую думу. Первый разряд обычно насчитывал лишь десятки (если не единицы) избирателей, принадлежавших к наиболее крупным домовладельцам или торговцам, а третий – тысячи, т.е. основную массу городского населения. Но, несмотря на это, каждый из них посылал в думу одинаковое количество представителей, и неравенство в пользовании избирательными правами доходило до огромных размеров. Так, в начале 70-х годов в Петербурге разница в представительстве первого и третьего разрядов составляла 65 раз (!).10

В то же время внутренняя организация городского управления была достаточно рациональной. Распорядительные функции предоставлялись городской думе, управа же сделалась исполнительным органом, действующим в рамках, отведенных ей думой. Распределение занятий и порядок действий управы и подчиненных ей органов устанавливались инструкцией, издаваемой думой. Члены управы избирались думой и не нуждались в утверждений администрацией.. Постановлением же думы члены управы могли быть устранены от должности и преданы суду. Городской голова также избирался думой, но утверждался в должности губернатором или министром внутренних дел (в зависимости от ранга города). Городской голова, как правило, занимал руководящее место не только в управе, но и являлся также председателем думы.

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении, местных дел. Утверждению губернской администрацией или в некоторых случаях Министерством внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Огромное же большинство дел, в том числе и годовые сметы, решались думой окончательно и не нуждались ни в чьем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления. Судебную защиту городского самоуправления должно было обеспечивать губернское по городским делам присутствие. В его состав входили: губернатор, вице-губернатор, председатель казенной палаты, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города и председатель мирового съезда. А.А. Головачев замечал по этому поводу: "У нас считается необходимым все вопросы, возникающие в административной практике, разрешать также административным порядком... У нас забывают, что, вопросы, возникающие в административной практике, т.е. вопросы о так называемых пререканиях о пределах власти и законности административных распоряжений, суть также вопросы о праве и, как таковые подлежат разрешению судебных мест... Нет никакой необходимости учреждать особое присутствие, т.к. все вопросы в случае замеченной незаконности действий городского управления или жалоб и пререканий могли бы рассматриваться судом в общем порядке, законами установленном".11

Но при всех своих недостатках Положение 1870 г. являлось крупным шагом вперед по сравнению, как с предшествующим периодом, так и с той обстановкой, в которой оказалось городское самоуправление, в конце XIX - начале XX вв. Будучи построено на идее доверия к общественной самостоятельности, оно вывело российские города из спячки и придало им те силу и значение, о которых лишь мечтали преобразователи XVIII в. Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права и, несмотря на усиление административных начал в 90-х годах XIX столетия, способствовало всплеску муниципального законотворчества 1906-1917г.

# **§3. Контрреформы земских учреждений в 90-х годах XIX ст.**

Годы царствования Александра III выдвинули на политическую арену идеи централизации и укрепления принципа самодержавия. "Русское самодержавие, - писал М.Н. Катков, - не может и не должно терпеть никакой неподчиненной ему или не от него исходящей власти в стране, никакого государства в государстве... Самое главное — устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление".1

12 июня 1890 г. было опубликовано новое Положение о земских учреждениях, утвержденное Александром III, восстановившее сословность избирательных групп и благодаря изменению ценза еще более усилившее представительство от дворян. По новому Положению в первую избирательную группу входили дворяне потомственные и личные, во вторую - прочие избиратели и юридические лица, в третью - крестьяне. Губернские гласные, как и прежде, избирались на уездных земских собраниях. В губернское собрание с 1890 г. обязательно включались все уездные предводители дворянства и председатели уездных земских управ. Реформа 1890 г. дала дворянам абсолютное преобладание. Так, состав губернских гласных в 1897 г. по сословиям складывался следующим образом: дворяне и чиновники - 89,5%, разночинцы - 8,7%, крестьяне - 1,8%. Но, увеличив количество гласных дворян, новое Положение в то же время уменьшило общее число гласных более чем на 30%. Сокращение гласных было проведено таким образом: от каждого уезда число гласных было уменьшено на одного, причем каждый уезд должен был иметь не менее двух губернских гласных.2

Новое земское Положение фактически отрицало всякую связь с идеей местного самоуправления. По Положению 1890 г. избирательных прав были лишены: духовенство, церковный притч, крестьянские товарищества, крестьяне, владевшие в уезде частной землей, лица, имевшие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также иудеи. Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из числа кандидатов, избранных волостными сходами. Был по существу уничтожен принцип выборности управ, вводился порядок утверждения не только для председателя управы, но и для всех ее членов, причем земские собрания лишались права обжаловать неутверждение. Председатели и члены управ числились состоящими на государственной службе (ст. 124), в председатели управ не могли быть избираемы лица, не имеющие права на государственную службу. Последнее обстоятельство особенно отозвалось на окраинах, где председателями управ были, как правило, крестьяне или купцы. Ст. 87 Положения предоставила губернатору право останавливать исполнение постановлений собрания не только в случаях формальных нарушений закона, но и тогда, когда он усмотрит, что данное постановление "не соответствует общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушает интересы местного населения" (принцип целесообразности).3

Из положительных приобретений, привнесенных Положением 1890 г., необходимо отметить: а) расширение круга лиц, подлежавших избранию в председатели и члены управ (ими могли быть не только гласные, но и вообще лица, имеющие избирательный ценз); б) некоторое увеличение компетенции земств, перечня предметов, по которым земства могли издавать обязательные постановления (ст. 108); в) восстановление почти в полном объеме прав земств на бесплатную пересылку корреспонденции. К ограничительным мерам, направленным на уменьшение самостоятельности земских органов, относится лишение уездных собраний права непосредственных, помимо губернского земства, ходатайств перед правительством. Прежний порядок возбуждения ходатайств был восстановлен лишь законом от 2 февраля 1904 г.4

Участь земских учреждений в 1892 г. постигла и городское самоуправление. Городовое Положение 1892 г. значительно урезало избирательное право для горожан, что привело к уменьшению числа избирателей в 6-8 раз (до 0,5-2% всего городского населения). Сокращено было и число гласных (примерно в 2 раза). Произошли также изменения во внутреннем устройстве органов городского управления. Управа была поставлена в более независимое от думы положение, права городского головы как председателя думы значительно расширены за счет прав гласных, дума лишалась права отдачи под суд членов управы. Вместе с тем новое Городовое Положение приравнивало выборных должностных лиц городского управления к правительственным чиновникам и ставило их в дисциплинарную зависимость от администрации. Городские головы и члены управы считались состоящими на государственной службе, и губернатор получил право делать им предписания и указания, а губернское по городским делам присутствие могло устранять их от должности, дума же этого права была лишена. "Есть ли что-либо ненормальнее такого положения вещей!" - горестно восклицал по этому поводу К.А. Пажитнов. - Можно сказать, что после реформы 1892 г. у нас вообще не осталось самоуправления в общепринятом смысле слова...".5 Реформа 1890-1892 гг. отбросила устройство местной власти в России далеко назад. Если Городовое Положение 1870 г. во многом напоминало тот порядок, который существовал в городах Западной Европы, то законы 1890-1892 гг. внесли такое ограничение избирательного права и такое вмешательство со стороны администрации, каких не знало в то время ни одно цивилизованное государство. Реально действующее земство не продержалось и 25 лет... Официозные "Московские Ведомства" тех лет писали: "Земство нужно только нашим конституционалистам, лелеющим мечту вырастить из этого чахлого растеньица большое и ветвистое дерево, а местное 'благоустройство только выиграет от изъятия его из цепких рук земских дельцов".6

Однако нельзя не признать, что к концу 70-х годов XIX в. наступил кризис земских учреждений. Лишенные инициативы, задушенные произволом администрации, земства работали как бы по инерции. Многие из гласных настолько утратили интерес к своей общественной обязанности, к тому же довольно обременительной, что перестали посещать заседания земских собраний. Исполнение земских дел в управах при отсутствии должного контроля со стороны гласных принимало все более формальные рамки, не связанные с решением реальных нужд населения. Земства быстро превращались в еще одну "начальственную" надстройку, существовавшую за счет дополнительных поборов с населения.

К концу XIX в. тревоги "смутных" 60-80-х годов были забыты, формальное земство демонстрировало "верноподданичество", крестьянский мир, ведомый земскими участковыми начальниками, заменившими в 1889 г. разнобой деревенского самоуправления, был освобожден от "тягот" не прижившейся демократии. Государственный механизм работал как часы. По крайней мере так казалось царскому двору и хотелось правительству. Тем более что источник "смут и потрясений" - местное общество было благодаря усилиям администрации Александра III сведено на нет. В таких условиях думать о реформе земского и городского самоуправления, расширении его прав и демократизации вряд ли было плодотворным.

# **§4. Планы реорганизации земств и попытки их осуществления в начале XX cт.(1905 - 1917 гг.)**

Неожиданный для властей общественный подъем 1904-1905 гг. поставил вопрос о преобразовании всего государственного строя на конституционных началах. 6 августа 1905 г. было издано Положение о законосовещательной Государственной Думе, а 17 октября Высочайшим манифестом Николая II на правительство была возложена задача "установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от Нас властей".1

С открытием деятельности новых законодательных органов вопрос о реформе земского и городского самоуправления был выдвинут на первый план. Отдельными указами 1905-1913 гг. были урегулированы некоторые ее частности (Указ об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях от 5 октября 1906 г., Указ о введении земства в западных губерниях от 12 марта 1920 г., принятие в 1912 г. Государственной Думой законопроекта о введении Городового Положения в Царстве Польском, так и не рассмотренного Государственным советом),2 однако в целом вопрос не вышел из стадии составления проектов и их обсуждения. Ни первая, ни вторая Думы не успели дойти до рассмотрения вопроса о земской и городской реформе вследствие их преждевременного роспуска, хотя во вторую Думу правительством был внесен проект положения о поселковом и волостном управлении, а кадетами - о выборах земских гласных. Министерством внутренних дел подготавливался к внесению в Думу также проект общей земской реформы. Все проекты сходились в одном: необходимости учреждения первичной земской единицы (у правительства — поселок, волость, у кадетов - "участковое земство") для включения в самоуправление основного числа граждан Российской Империи. После роспуска второй Государственной Думы правительство переработало (значительно ухудшив) свои проекты о поселковом и волостном управлении и в конце 1908 г. внесло их в третью Государственную Думу. На обсуждение проекта волостного управления ушло в комиссиях и в Думе целых три года; проект поселкового управления так и застрял в комиссии, не поступив на обсуждение Думы. Принятый Думой с большими спорами и волокитой законопроект о волостном земском управлении (как и законопроект о введении Городового Положения в Царстве Польском) перешел затем в Государственный совет, где и пролежал без рассмотрения до 1914 г., когда на первый план вышли совсем другие, военные проблемы. 3

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в государстве была предпринята Временным Правительством. 3 марта 1917 г. оно приняло Декларацию, в которой во главу предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. По реформе местного самоуправления при Министерстве внутренних дел под председательством С.М. Леонтьева было созвано Особое совещание. Начав работу 26 марта, совещание за 6 месяцев выработало основной пакет документов, большинство из которых были утверждены Временным Правительством. Вот общий перечень главнейшего, что было сделано в период с 26 марта по 26 сентября 1917 г.

По реформе городского и организации поселкового самоуправления: 1. Постановление о выборе городских гласных и об участковых городских думах (утверждено 15 апреля); 2. Наказ о производстве городских выборов (3 мая); 3. Преобразование 41 поселения в городские, с введением Городового Положения (30 мая); 4. Городовое Положение (9 июня); 5. Введение Городового Положения в дворцовых городах (26 мая и 14 июня); в городах Туркестана и в Темире Уральской области (14 июня); 6. Положение о поселковом самоуправлении (15 июля); Наказ по поселковым выборам и Наказ о выборе поселковых гласных (11 августа); 7. О порядке выделения городов из земств (сентябрь).4

По реформе губернского и уездного, организации волостного земства: 1. Постановление о выборе уездных и губернских гласных в 43 губерниях Европейской России (21 мая и 11 августа) и Положение о волостном земстве в тех же губерниях (21 мая); 2. Положение о Всероссийском земском союзе (7 июня) и Земское Положение (9 июня); 3. Наказ о производстве выборов волостных гласных в 43 губерниях Европейской России (11 июня) и Наказ о производстве выборов уездных и губернских земских гласных в тех же губерниях Европейской России (17 июня); 4. Введение земства в Архангельской губернии (17 июня), в Сибири (26 августа), в Степном крае (17 июня), в Туркестане (1 июля), в Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губерниях (30 марта и 22 июня), в Калмыцкой степи (1 июля) и в Киргизской орде Астраханской губернии (5 августа), в инородческих частях Ставропольской губернии (1 июля), в Измаильском уезде Бессарабской губернии (1 июля), в области Войска Донского (10 августа) (ввиду возникших осложнений окончательного утверждения проекта не последовало), Виленской и Ковенской губерниях (26 июля), в Камчатской области (26 августа); 5. Выборы волостных земских гласных в Виленской и Ковенской губерниях (26 июля); 6. Положение о губернских и уездных комиссарах (19 сентября).5

По организационному и финансово-экономическому обеспечению становления местного самоуправления: 1. Постановление о союзах, товариществах и съездах земств, городов и поселков (23 июня); 2. Положение о милиции (17 апреля) для Петрограда, Москвы, Киева и Одессы (29 июня); 3. Административные суды и их штаты (30 мая); 4. О реформе воинских присутствий (5 августа); 5. О гарантировании займов городов и земств (8 августа); 6. О преобразовании кассы городского и земского кредита в банк (14 сентября), и Об улучшении городских и земских финансов (21 сентября), многие другие документы.

Одновременно были разработаны и переданы на места для обсуждения проекты нормативных документов: 1. О мировых посредниках. 2. О составлении городами планов и Об образовании в крупных городах домовых комитетов. 3. Об основах земской реформы и переделе губерний и уездов в Закавказском крае; О введении земства в Тверской и Кубанской областях и О земском самоуправлении для русских поселенцев Уранхайского края".6

В итоге реформа охватила следующие основные группы вопросов:

1) Усовершенствование городских выборов на демократических началах с введением в ряде городов впервые Городового Положения, пересмотр действовавшего Городового Положения с устранением опеки и подавления самостоятельности городских самоуправлении; улучшение городских финансов и кредита для городов; учреждение мелких городских единиц в крупных городах и составление правил о планах городов; выделение более крупных городов из земств и предоставление им самых широких прав по вступлению в союзы и с городами, и с земствами.

2) Создавалось поселковое самоуправление, напоминавшее прежнее упрощенное городское устройство.

3) Преобразовывались на широких демократических началах губернские и уездные земства, вводилась мелкая земская единица - волостное земство, было изменено Земское Положение, с устранением опеки и подавления самостоятельности земства; улучшены земские финансы и кредит для земств, последним предоставлено самое полное право образовывать союзы и товарищества с другими земствами и городами. Земство вводилось почти повсюду в стране с изменениями, вызываемыми местными особенностями.

4) Было издано положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию. Введены административные суды, призванные охранять законность, подготавливалось преобразование губернского и уездного управления.7

Важно обратить внимание на наиболее существенные положения реформы. Выборы в волостное земство осуществлялись, как правило, по мажоритарной системе. Число гласных определялось по 29-50 на волость. Гласные составляли волостное земское собрание. Председатель избирался гласными из своей среды, исполнительным органом была волостная земская управа во главе с председателем. Выборы в уездное земство проводились обязательно по пропорциональной системе. Города составляли самостоятельный избирательный округ. Города с населением не менее 50 тыс. жителей и губернские города не выбирали гласных в уездное земство, так как сами приравнивались по правам к уездному земству. Гласные губернии выбирались уездными собраниями или городскими думами.

В состав земских собраний входили только избранные гласные. От участия в них представителей ведомств и. должностных лиц полностью отказались. Председатель избирался гласными из своей среды на один год. Очередные собрания созывались раз в год, чрезвычайные - по мере надобности. Должностные лица управ не утверждались. Выбирать в управу можно было любого гражданина, имеющего где-либо избирательное право. Срок полномочий управы составлял три года. Не допускалось совмещения земских должностей ни с какими другими платными должностями по государственной и общественной службе. Земские служащие перестали утверждаться в должности административным аппаратом и имели право на профсоюзную деятельность.8

Земство получало новое место и значение в общем строе государственного управления, ему передавалась вся полнота власти на местах. К новым функциям местного самоуправления следует отнести оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, меры по охране труда, заведование милицией. Уездный и губернский комиссары осуществляли надзор за деятельностью губернских и уездных земств, а также волостного земства. Он выражался в форме протестов, вносимых в административный отдел окружного суда, и протесты допускались лишь в случае нарушения закона.

Закон от 22 сентября 1917 г. предусматривал пути упорядочения земских финансов. Устанавливались в пользу земств надбавка к государственному подоходному налогу, обложение сельских построек, разрешалось предусматривать ряд новых сборов. Закон от 17 июня 1917 г. определил, что волостные земства могут взимать не более 30% уездных сборов. Законом от 19 сентября 1917 г. касса городского и земского кредита была преобразована в Государственный банк земского и городского кредита. 15 июля 1917 г. было утверждено Положение о поселковом управлении. Его предстояло ввести в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных местах, если там имелись достаточно выраженные местные потребности в благоустройстве.9

По закону о милиции от 17 апреля 1917 г. задача охраны порядка и безопасности становилась одной из составных частей земской и городской деятельности, а служащие в милиции - одной из категорий земских служащих. Должность начальника милиции замещалась уездной или городской управой, и он отвечал перед уездным земством или городом за работу милиции, выбирал себе помощников, которые заведовали отдельными участками. Милиционером по закону мог быть любой русский подданный, достигший 21 года, если он не состоял под следствием и судом, а также не являлся несостоятельным должником.10

Особое внимание было уделено коллективной деятельности земских и городских учреждений. В предыдущие десятилетия стремление земских учреждений объединяться в союзы и товарищества для развития своей деятельности тормозилось властью из опасения политического объединения земств. Однако жизнь брала свое, и такие земские союзы стали возникать с конца 90-х годов в виде товариществ земств, по закупке сельскохозяйственных машин и др. В 1906 г. правительство признало, наконец, за земствами право образовывать такие товарищества, но только именно такие. Тем не менее во время Японской войны 1904-1905 гг. явочным порядком возникла обще земская организация, занявшаяся помощью больным и раненым воинам, а после войны — продовольственной помощью населению неурожайных мест. В 1906 г. возникла и переселенческая областная земская организация (при Полтавской губернской земской управе) для помощи переселенцам в Сибири. Наконец, с началом первой мировой войны земства явочным порядком образовали Всероссийский земский союз, который, объединившись с подобным городским союзом, создал мощнейшее в стране объединение - Земгор, работавшее на оборону, снабжение армии и организовавшее для этой цели целый ряд различных заводов и предприятий. Правительство упорно отказывалось признать его по закону и лишь как бы терпело до поры-до времени. Официально не запрещенные съезды земства удавалось устраивать тоже с большими препятствиями.11

Подготовленный по поручению Временного Правительства проект Правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений (утвержденный особым законом от 9 июня 1917 г.) предусматривал регламентацию различных видов добровольных объединений земский учреждений и, что представляется наиболее важным, различия между такими объединениями, исходя из функций и целей их создания. Право на создание того или иного вида объединения предоставлялось губернским, уездным и волостным земским учреждениям, а также городским и поселковым управлениям на основании постановлений соответствующих земских собраний, городских и поселковых дум.

Товарищества образовывались для совместного участия в торговом, промышленном и ином предприятии, т.е. для коммерческих целей, направленных на удовлетворение общих потребностей. Союзы могли создаваться, как общие - по всем предметам ведения этих учреждений, так и специальные - по отдельным отраслям их ведения.12Таким союзам могли передаваться все права земских собраний и городских дум, за исключением права налогообложения и издания обязательных для населения постановлений.

## Заключение

Все освещенное выше дает возможность сделать следующие выводы.

1. Земства как органы местного самоуправления появились в ряде губерний Европейской России после реформы 1864г., так как правительство Александра II осознало колоссальное отставание в развитии России от передовых европейских стран и необходимость ее вхождения в русло мировой цивилизации.
2. В период с 1864 по 1918 гг. земство провело огромную хозяйственно-культурную работу, существенно изменившую многие стороны жизни и быта населения. Среди основных мероприятий, реализованных земством в целях удовлетворения местных нужд, следует выделить развитие системы народного образования, организацию квалифицированной медицинской помощи, проведение различных агрономических мероприятий.
3. Социально-экономическую активность земцы стали проявлять с момента введения “ Положения о земских учреждениях ” 1864 г., достаточно жестко критикуя этот закон, ведя борьбу за расширение своих полномочий, стремясь освободиться от излишне назойливой опеки административной власти. Земские ходатайства 60-х –80-х гг. XIX в. дают достаточно яркое представление о взаимоотношениях власти и земства, о тщательных попытках последнего добиться своих прав. Земскую деятельность было невозможно отделить от ведомства правительственной власти.
4. Реакционное “ Положение о земских учреждениях “ 1890 г. не снизило уровня земской социально-политической активности: вопросы изменения российского законодательства, проекты реформирования системы народного образования. Критическое рассмотрение экономической политики страны – эти темы в заседаниях земских собраний, докладах земских управ постепенно выдвигались на первый план.
5. Земство, никогда не остававшееся лишь хозяйственным придатком государственной власти и всегда стремившееся к известной самостоятельности, порой оказывалось, как в начале XX в., на авангардных ролях в борьбе за введение парламентаризма и основных гражданских свобод, находясь все время на гребне общественно-политической волны, не спадавшей до 1918 г.

Таким образом, земские учреждения явились важным звеном государственной системы России в XIX – начале XX вв. и внесли серьезный вклад в развитие либерально – реформаторского движения.

## Примечания

## Введение

1.БСЭ: В 30-ти т. Т.4. М.: Советская энциклопедия, 1974.

**§1.**

1.Хрестоматия по истории СССР.-М.,1990.

2.Хрестоматия по истории СССР.-М.,1990.

3.Рогов В.А. История государства и права России XIX-н.XX вв.-М.: Зерцало:ТЕИС, 1995.-236 с.

4.Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.- № 5.

5.Старков О.В., Башкатов Л.Д. Место и роль земских учреждений в системе государственной власти России в п.п.XIX-н.XX вв.

//История государства и права.-2001.-№1.

6. Ананьич Б., Чернуха В. Чернильные перемены //Родина.-1991.-№11

7.Ананьич Б.Проблемы российского реформаторства // Знание-сила.-1992.-№21.

8.Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в к.70-х-н.80-х гг.XIX в.//Отечественная история.-1993.-№ 4

**§2.**

1.Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.91

2.Абрамов В.Ф. Организация земских учреждений и их органов // Наука в России.-1996.-№ 6.-С.68

3. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.93

4. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.94

5.Ананьич Б. Проблемы российского реформаторства // Знание-сила.-1992.-№21.-С.74

6. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.94

7. Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в 70-х – 80-х гг.XIX в. // Отечественная история. –1993.-№4 .- С.32

8. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.94

9. .Абрамов В.Ф. Организация земских учреждений и их органов // Наука в России.-1996.-№ 6.-С.69

10. . Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в 70-х – 80-х гг.XIX в. // Отечественная история. –1993.-№4 .- С.34

11. Ефремова И.И ., Немытина М.В. Местное самоуправление и юстиция в России (1864-1917 гг.) // Государство и право. –1994. - №3 –С.126

**§3**

1. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.96
2. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.96
3. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.97
4. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.97
5. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.97

6. Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в 70-х – 80-х гг.XIX в. // Отечественная история. –1993.-№4 .- С.32

**§4**

1. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.98
2. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.98

3. Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в 70-х – 80-х гг.XIX в. // Отечественная история. –1993.-№4 .- С.36

4. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.99

5 Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.99

6. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.99

7. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.101

8. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.101

9. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.102

10. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.103

11. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.103

12. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Наука в России.-1996.-№ 5.-С.104

Источники и литература

1. Ананьич Б. Проблемы российского реформаторства // Знание – сила. – 1992. - №2. – С.74-84
2. Абрамов В.Ф. Организация земских учреждений и их органов // Наука в России. – 1996. - №6. – С.68-79
3. Ананьич Б., Чернуха В. Чернильные перемены // Родина. – 1991. - №11-12. – С.108-111
4. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России. – 1996. - №5. – С.91-104
5. Ефремова Н.Н. Немытина Н.В. Местное самоуправление и юстиция в России (1864-1917) // Государство и право. – 1994. -№3 – С.126-133
6. Исаев И.А. История государства и права России: Полный курс лекций. –М.: Юрист, 1999. – 447 с.
7. Кузнецов И.Н. История государства и права России:Полный курс лекций.-М.:Амалфея, 1999.-527с.
8. Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в к.70-х-н.80-х гг.XIXв.//Отечественная история .-1993.-№4.-С.32-47
9. Рогов В.А. История государства и права России XIX-н.XXвв.-М.:Зерцало:ТЕИС,1995.-236с.
10. Старков О.В.,Башкатов Л.Д. Место и роль земских учреждений в систме государственной власти России в п.п. XIX-н.XXвв.//История государства и права.-2001.-№1.-С.16-17
11. Хрестоматия по истории СССР.-М.,1990