

12.00.00 Legal sciences

12.00.00 Юридические науки

UDC 341

ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT CRISIS IN 1870 – EARLY 1880

Nadezhda I. Biyushkina

Nizhny Novgorod State University
23, Gagarin prospect, Nizhny Novgorod, 603600
PhD (Law), associate professor
E-mail: asya_biyushkina1@list.ru

The article studies Zemstvo self-government activity in 1870–1880, which was characterized by systemic crisis.

Keywords: Zemstvo self-government, systemic crisis.

К концу правления Александра II органы земского самоуправления становятся центрами концентрации активных общественных деятелей, недовольных правительственным курсом. В результате, вместо опоры правительства на местах земства превращаются в деструктивную силу. В связи с этим формирование охранительного курса правительства Александра III неразрывно связано с разработкой, принятием и применением комплекса мер ограничительного характера в отношении функционирования органов местного самоуправления.

Как и во многих других отраслях, меры коррекции в системе местного самоуправления начинают проводиться еще до вступления на престол Александра III. Поводом послужило публичное выражение земской оппозиции правительству именно в то время, когда оно более всего нуждалось в поддержке общественности – в конце 1870-х гг. в условиях резкого подъема революционного движения.

Нельзя не согласиться с мнением профессора В.В. Куликова о том, что в основном идея реформы местного самоуправления воспринималась либеральной общественностью как предварение более важной перспективы – представительства в высших государственных учреждениях [1]. Действительно, как полагает неизвестный автор запрещенной в 1880-х гг. книги «Восемнадцать лет войны с земством», правительство Александра II указывало на то, что новые земские учреждения – только опыт, некая школа представительства [2]. Однако при этом не уделялось должного внимания проблемам совершенствования системы местного самоуправления в направлении более четкого порядка их деятельности, разумного сочетания принципов представительства и административной власти. Так, дореволюционный исследователь И.П. Белокопский писал, что «несмотря на все недочеты земского положения 1864 года, построенного, между прочим, на высоком цензе, оно дало некоторую возможность к постепенному проторению пути не только к истинному местному самоуправлению, но и к попытке, объединенными силами земств, достигнуть народного представительства в делах государственных» [3].

Действительно, в конце 1870-х гг. в Киеве и Харькове прошли земские съезды, на которых были предприняты попытки войти в соглашение с революционерами, предложив отказаться от террористических актов и предоставить либералам возможность мирными средствами воздействовать на правительство. Попытка не

удалась, но земцы не преминули указать правительству, что до тех пор, пока борьба с революционным террором идет при помощи кардинальных мер, нарушающих права и законные интересы не только политических преступников, но и всех мирных обывателей, представители общественности лишены возможности оказать такому правительству поддержку [4]. В 1878 г. в «Правительственном вестнике» было опубликовано обращение черниговского губернского земского собрания, составленное И.И. Петрункевичем, в котором указывалось на отсутствие свободы слова и печати, репрессии в высшей и средней школе, повлекшие исключение учащейся молодежи, пополнившей ряды революционеров. Делался вывод о том, что все реформы Александра II пришли в противоречие с действительностью, и земство уже не могло стоять на высоте своего призвания [5].

Подобные публичные заявления были немедленно запрещены правительством под угрозой привлечения к ответственности предводителей дворянства за допущение и потворство в земских собраниях столь крамольных высказываний. Однако либеральное земское движение не останавливалось: в 1879–1880 гг. был созван ряд конспиративных земских съездов, самый крупный из которых проходил в Москве в 1879 г., где сосредоточилась деятельность «Общества земского союза и самоуправления», – сокращенно «Земский Союз», в рамках которого были разработаны ближайшие задачи земств – свобода слова и печати, гарантия прав личности, созыв учредительного собрания [6]. Ответом правительства стало применение административной высылки ряда земских гласных, в числе которых следует отметить И.И. Петрункевича, который в апреле 1879 г. был арестован и выслан в Костромскую губернию [7].

В конце 1881 г. наблюдаются, как отмечают исследователи, последние политические выступления земств: Харьковское губернское экстренное собрание приняло решение ходатайствовать перед правительством о вынесении обсуждения вопроса о реорганизации системы присутствия по крестьянским делам на особый съезд из лиц, назначенных властью, и выборных депутатов от губернских и уездных собраний. Еще более смелое требование выдвинуло Тверское губернское земское собрание, заявив о необходимости полного пересмотра Положения 19 февраля 1861 г., передав его на обсуждение самих заинтересованных лиц, прежде всего крестьян [8]. Новгородское земство в ответ на приглашение правительства дать заключение о преобразовании крестьянских учреждений «... вошло, по донесению губернатора, в обсуждение неподлежащего его ведению вопроса о преобразовании всего вообще местного управления» [9]. И.П. Белокопский приводит в своей работе данные полицейских расследований, из которых следовало, что событие 1 марта 1881 г. активизировало деятельность «Земского Союза». На харьковском съезде была разработана программа «Земского Союза», предусматривавшая отрицание террора как со стороны правительства, так и революционеров, уравнивание налогов, децентрализацию государственного местного управления, введение центрального органа народного представительства (Государственной думы), избираемого на основе всеобщего голосования и прямо упраздняющего самодержавие [10].

На фоне общего спада массового земского либерального движения в начале 1880-х гг. продолжается антиправительственная деятельность отдельных земских деятелей, о чем свидетельствуют архивные документы. Например, черниговский губернатор в своем обращении к Министерству внутренних дел от 4 февраля 1883 г. № 265 [11] сообщал, что к нему обратилась уездная управа с ходатайством о временном допущении к исполнению обязанностей врача окончившего курс в Харьковском Ветеринарном институте В.В. Витковского. Усматривая из представленных ему харьковским губернатором сведений, что В.В. Витковский ведет жизнь нетрезвую, круг знакомых его состоит из лиц поднадзорных, исключенных из

Харьковского Ветеринарного Института, и учащейся молодежи. Поэтому, не ручаясь за политическую благонадежность В.В. Витковского, губернатор не признал возможным изъявить свое согласие на определение его врачом в Глуховском уезде и, руководствуясь, ст. 20 Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. [12] уведомил о своем решении уездную управу и Министерство внутренних дел.

В письме директора хозяйственного департамента МВД от 5 октября 1883 г. [13] говорилось, что вятский губернатор представил сведения об утверждении членом уездной земской управы Чернова заступающим место председателя Управы. При этом губернатор объяснил, что было бы нежелательно не только утверждение Чернова в этой должности, но и оставление его членом Управы как лица, подозреваемого в политической неблагонадежности, о которой и.д. губернатора было донесено Министерству. Но т.к. ввиду Высочайшего указа от 4 сентября 1881 г. «Об издании Положения к охранению государственного порядка и общественного спокойствия и объявлении некоторых местностей Империи в состоянии усиленной охраны» [14] и пп. 20 и 30 Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. [15] со стороны губернского начальства не могло последовать какого-либо распоряжения об удалении купца Чернова от выборной должности члена земской управы, то он находил бы, что неутверждение этого лица заступающим место председателя Управы не может лишить его тех способов для вредной в политическом отношении деятельности, которыми он всегда нашел бы возможность воспользоваться через свою службу в земской управе. Директор Департамента полиции МВД В.К. Плеве уведомил вятского губернатора, что член Уржумской земской управы купец А. Чернов обратил на себя внимание полиции тесным общением с административно-ссылными и деятельностью своей по заведыванию библиотекой, которая была местом сборищ тех же неблагонадежных лиц. Вследствие этого директор выразил мнение Министерства, что занятие Черновым какой-либо видной должности по общественному управлению представлялось «едва ли желательным» [16].

В обзоре деятельности Комитета Министров неоднократно отмечается, что деятельность земств в соответствии с Положением «О губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. [17] много раз вызывала неодобрение со стороны императора Александра III. Так, по результатам ревизии Самарской и Саратовской губерний сенатор И.И. Шамшин представил свое заключение: наделение земства исполнительной властью и согласование деятельности местных и правительственных учреждений могло быть допущено только при условии, что «будет установлена более действительная, нежели теперь существует, ответственность земских должностных лиц; но даже и при настоящем положении земского дела усиление ответственности этих должностных лиц необходимо». На докладе император собственноручно начертил: «Справедливо» [18]. Отзывы государя аналогичного содержания повлекли сведения о картине работы местного управления в Саратовской, Пермской, Псковской, Уфимской, Вятской, Костромской, Пензенской, Черниговской, Новгородской губерниях за период с 1881 по 1887 гг. [19]

Таким образом, приведенные примеры убедительно свидетельствуют о том, что деятельность органов земского самоуправления в 1870–1880-е гг. характеризовалась системным кризисом. В общем виде он проявился в официально выраженном стремлении лидеров общественного самоуправления к объединению в общероссийском масштабе, к созданию представительных органов власти и управления с законодательными полномочиями. Более конкретно кризис выразился в выборах политически неблагонадежных лиц, использовавших трибуну местного

самоуправления в целях пропаганды и агитации антиправительственных настроений.

Примечания:

1. Куликов В.В. Становление и развитие земского самоуправления (вторая половина XIX – начало XX вв.): историко-юридическое исследование. Дис. ... докт. юридич. наук: 12.00.01. М.: ИГиП РАН, 2002. С. 129.
2. З.С. Восемнадцать лет войны с земством (отдельный оттиск из «Вольного слова»). Женева: Н. Georg, Libraire – Editeur, corraterie. 9. С. 8 // ГАРФ. Ф. 1741. Оп. 2. Д. 7359.
3. Белоконский И.П. Земство и конституция. М.: изд-е Московс. книгоизд. тов-ва «Образование», 1910. С. 7.
4. Корнилов А. Курс истории России XIX в. Ч. III. М.: изд-во М. и С. Сабашниковых, 1914. С. 212–213.
5. Белоконский И.П. Земское движение. Изд. 2-е. М.: «За друга», 1914. С. 14.
6. Белоконский И.П. Земское движение. Изд. 2-е. М.: «За друга», 1914. С. 16. Подробный анализ земского либерального движения и его основных представителей представлен в работе: Пирумова Н.М. Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века. М.: Наука, 1977. 287 с.
7. Корнилов А. Курс истории России XIX в. Ч. III. М.: изд-во М. и С. Сабашниковых, 1914. С. 215–216.
8. Большов В.В. Кахановская комиссия (1881–1885). К вопросу о внутренней политике самодержавия первой половины 80-х гг. XIX в. Дис. ... канд. ист. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 1977. С. 112.
9. Исторический обзор деятельности Комитета Министров. Т. 4. Комитет Министров в царствование Императора Александра Третьего (1881 г. – 1894 г. 20 октября) / Сост. И.И. Тхоржевский, гл. ред. статс-секретарь Куломзин. СПб.: Изд. Канц. Комитета Министров, 1902. С. 82.
10. Белоконский И.П. Земское движение. Изд. 2-е. М.: «За друга», 1914. С. 23.
11. ГАРФ. Ф. 102 Третье Делопроизводство 1883 г. Оп. 79. Д. 97 ч. 2. Л. 1–1 (об.).
12. Положение Комитета Министров «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. // Полное собрание законов Российской Империи). Изд. 3-е. СПб., 1885. Т. I. Ст. 350.
13. ГАРФ. Ф. 102. Третье Делопроизводство. Оп. 79. Д. 886. Л. 1–2.
14. Указ Правительствующему Сенату «Об издании Положения к охранению государственного порядка и общественного спокойствия и объявлении некоторых местностей Империи в состоянии усиленной охраны» от 4 сентября 1881 г. // Полное собрание законов Российской империи. Изд. 3-е. СПб.: Тип. Втор. Отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1885. Т. I. Ст. 382.
15. Положение Комитета Министров «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. // Полное собрание законов Российской Империи). Изд. 3-е. СПб., 1885. Т. I. Ст. 350.
16. ГАРФ. Ф. 102. Третье Делопроизводство. Оп. 79. Д. 886. Л. 4.
17. Высочайше утвержденное Положение «О губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Изд. 2. СПб.: Тип. Втор. Отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1867. Т. 39, отд. 1. Ст. 40457.
18. Исторический обзор деятельности Комитета Министров. Т. 4. Комитет Министров в царствование Императора Александра Третьего (1881 г. – 1894 г. 20 октября) / Сост. И.И. Тхоржевский, гл. ред. статс-секретарь Куломзин. СПб.: Изд. Канц. Комитета Министров, 1902. С. 318–319.
19. Там же. С. 319–320.

УДК 341

КРИЗИС ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1870 – НАЧАЛЕ 1880-х гг.

Надежда Иосифовна Биюшкина

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского
603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23
Кандидат юридических наук, доцент
E-mail: asya_biyushkina1@list.ru

Данная статья посвящена рассмотрению деятельности органов земского самоуправления в 1870–1880-е гг., который характеризовался системным кризисом.

Ключевые слова: земское самоуправление, системный кризис.