

ВАДИМ АЛЕКСАНДРОВИЧ ДЁМИН

*доктор исторических наук, профессор кафедры философии и истории
Московского государственного индустриального университета (г. Москва)
E-mail: vadime_demine@mail.ru*

В статье говорится о деятельности Государственной думы Российской империи по вопросам, связанным с местным самоуправлением. Показан её вклад в распространение его на новые территории и улучшение финансовой базы земств и городов. Выявлена позиция правительства и Государственного совета по этим вопросам.

Ключевые слова: Государственная дума, Государственный совет, земство, городское самоуправление.

Государственная дума и местное самоуправление

Предлагаемая статья посвящена краткому изложению как соответствующей деятельности Думы, так и связанным с этим проблемам политической роли нижней законодательной палаты и ее отношений к правительству.

I и II Государственные думы, несмотря на относительно демократический состав, не имели реальной опоры в организованных общественных силах Российской империи. Это послужило одной из основных причин их неудачи в противостоянии с правительством.

При разработке положения о выборах 3 июня 1907 г. его автор товарищ министра внутренних дел С.Е. Крыжановский считал предпочтительным выборы членов палаты земствами¹. Правительство отклонило этот вариант, опасаясь слишком тесной связи Государственной думы с местным самоуправлением и затруднительности ее роспуска. Однако окончательный вариант положения о выборах 3 июня 1907 г. фактически привел к тому же.

Решающее влияние на выборы получили крупные и средние землевладельцы, руководившие земским самоуправлением. Всего в III Думу было избрано примерно 229 выборных должностных лиц самоуправления (предводителей дворянства, городских голов, председателей и членов земских и городских управ, земских и городских гласных) из 485 депутатов, входивших в состав палаты за все время ее существования (47 %). Однако их влияние намного превышало эту величину.

В маргинальных фракциях представители самоуправления почти отсутствовали. В социал-демократической фракции (14 депутатов), трудовой группе (11) и польском коло (13) их вовсе не было, среди беспартийных (1 из 23 или 4 %), мусульманской фракции (1 из 9 или 11 %), польско-литовско-белорусской группы (2 из 8 или 25%) они составляли незначительную часть. Во фракциях со средней влиятельностью участников местного самоуправления присутствовало около половины: в русской национальной фракции — 31 из 85 (36%), во фракции правых — 23 из 58 (40 %), в кадетской фракции — 27 из 59 (46 %), во фракции прогрессистов — 21 из 40 (52 %), в группе правых октябристов — 6 из 11 (55 %). В центральных

фракциях, определявших результаты голосования, выборные представители самоуправления преобладали. Среди октябристов их было 103 из 137 (75 %), во фракции независимых националистов — 14 из 16 (88 %).

В IV Думе доля выборных должностных лиц земского и городского самоуправления была еще значительнее. Их вовсе не было в российской социал-демократической рабочей и социал-демократической фракциях (по 6 депутатов) и в польском коло (8), небольшое число присутствовало в группах независимых (1 из 9 или 11 %), польско-литовско-белорусской (1 из 6 или 17 %) и трудовой (3 из 11 или 27 %). Около половины представителей самоуправления было во фракциях кадетской (25 из 49 или 42 %), правых (с группой независимых правых, 27 из 58 или 47 %), мусульманской и среди левых беспартийных (по 3 из 6 или 50 %). Около 3/5 местных выборных присутствовало во фракциях прогрессивной² (26 из 44 или 59 %), русской национальной (35 из 58 или 60 %) и националистов-прогрессистов (22 из 36 или 61%). Наконец, деятели самоуправления полностью преобладали среди правых беспартийных (15 из 19 или 79%), во фракциях центра (31 из 37 или 83 %) и земцев-октябристов (59 из 67 или 88 %), а также в группе Союза 17 октября (22 из 24 или 92 %)³.

В результате Дума оказалась тем «всероссийским земством», которого добивались земские деятели с 1860-х гг., что очень существенно изменило положение земского самоуправления в стране.

В верхней палате — Государственном совете также появились члены от губернских земских собраний (от 34 до 43⁴ или 17–22 % от его состава). Кроме этого, 18 членов (9 %) избиралось выборщиками от дворянских обществ. Подавляющее их большинство также являлось действующими или бывшими предводителями дворянства и председателями земских управ. Однако решения верхней палаты обычно определялись членами по назначению. Представители земств и примыкавшие к ним члены от дворянства уступали бюрократам в численности, уровне образования и времени пребывания в Совете и могли повести за собой большинство лишь в редких случаях⁵.

После проведения земской реформы 1864 г. государство ограничивало местное самоуправление. После 1870-х гг. оно на новые территории не распространялось. В 1882 г. было упразднено земство в Донской области. Земское положение 1890 г. значительно усилило административный контроль над самоуправлением. Не издавались законы о расширении его налоговой базы (кроме незначительного увеличения дорожных капиталов в 1895 г.). Законом 12 июня 1900 г. был ограничен рост ставок земских сборов.

Указ 12 декабря 1904 г. объявлял о неотложности расширения прав и самостоятельности местного самоуправления, необходимости «призвать к деятельности в этих учреждениях, на однородных основаниях, представителей всех частей заинтересованного в местных делах населения» и создать мелкую земскую единицу⁶. Однако выполнять эти обещания правительство не спешило. Реформы 1905–1906 гг. практически не коснулись земства.

Единственным исключением стал чрезвычайный указ 5 октября 1906 г. об

отмене ограничений крестьян в правах. Он, в частности, отменил назначение губернатором земских гласных от крестьян из кандидатов, избранных волостными сходами. Гласные стали избираться съездом этих кандидатов. Но эта реформа была проведена не в целях преобразования земства и из-за малой влиятельности крестьянских гласных не сильно повлияла на земское самоуправление.

Кроме этого, в 1906 г. правительство предполагало ввести (также в порядке ст. 87 Основных законов) земское самоуправление в Литве, Белоруссии и Правобережной Украине с относительно небольшой (по сравнению с чрезвычайным указом 1911 г.) дискриминацией поляков. Проект не был осуществлен из-за возражений влиятельных местных землевладельцев (из поляков), посчитавших, что после издания Манифеста 17 октября 1905 г. любые национальные ограничения являются чем-то «монструальным»⁷. После этого правительство решило отсрочить введение земства на окраинах до общей земской реформы, в свою очередь отложенной на неопределенный срок под давлением консерваторов в бюрократических и придворных сферах.

Правительство внесло в Думу проекты о волостном земстве и поселковом самоуправлении, однако не настаивало на их быстром принятии. Проекты расширения полномочий и самостоятельности самоуправления, а также демократизации избирательной системы даже не были внесены, несмотря на соответствующие положения указа 12 декабря 1904 г.

Третьеиюньская Государственная дума была не против ограниченной демократизации самоуправления и расширения его полномочий, однако из-за острых внутренних разногласий о степени таких преобразований не была готова проводить соответствующие общие реформы без инициативы правительства. В нее было внесено несколько соответствующих законодательных предположений депутатов (в том числе октябристов), однако их рассмотрение затягивалось и не было окончено. В отсутствие правительственной инициативы депутаты в этих вопросах ограничивались частными мерами. В частности, Дума стремилась снизить имущественный ценз.

Более решительно она добивалась повсеместного введения самоуправления, создания волостного земства, расширения полномочий самоуправления в отдельных частных вопросах (прежде всего применительно к народному образованию), а также улучшения финансирования (и налогового, и путем правительственных субсидий) земств и городов.

Почти по всем этим направлениям Думе удалось добиться определенных успехов. В 1911 г. по инициативе русских националистов и октябристов земское самоуправление было введено в 6 губерниях Белоруссии и Правобережной Украины. Небезынтересно, что в мае 1909 г. председатель Совета министров и министр внутренних дел П.А. Столыпин подписал объяснительную записку к одному из законопроектов, в которой указывалось: «В настоящее время совершенно выяснилась невозможность ожидать введения в западных губерниях Положения о земских учреждениях в близком будущем, т.к. вопрос этот должен быть по необходимости поставлен в связь с общей земской реформой в России»⁸. Однако под давлением Думы первый министр радикально поменял точку зрения.

В 1912 г. по инициативе фракций кадетов и прогрессистов земское самоуправление было введено в Оренбургской, Астраханской и Ставропольской губерниях (1913). Думе удалось добиться снижения вдвое имущественного ценза в западном земстве и не удалось применительно к юго-восточному.

По переписи 1897 г. в 34 земских губерниях проживало 66 млн человек, или 53 % от населения России (без Финляндии)⁹. На 1 января 1914 г. в 43 земских губерниях проживало 113 млн человек, или 65 % от населения России (без Финляндии)¹⁰.

Кроме этого, Государственная дума одобрила законопроекты о введении земского самоуправления в Донской области, Архангельской губернии и Сибири. В 1912—1914 гг. они были отклонены Государственным советом по требованию правительства. Однако в последующем его позиция радикально изменилась. В 1916 г. декларации председателей Совета министров Б.В. Штюрмера и А.Ф. Трепова предусматривали введение земского самоуправления в Сибири и других окраинах. МВД разрабатывало соответствующие проекты.

В 1912 г. был одобрен разработанный Думой по инициативе донских депутатов закон о введении с 1913 г. в Новочеркасске городского самоуправления¹¹. В 1914 г. Государственный совет отклонил проект введения городского самоуправления в Польше из-за разногласий по вопросу допущения польского языка. Поляки добились законодательного признания его как официального¹², Дума и руководство правительства (председатель Совета министров И.Л. Горемыкин) их поддержали, Государственный совет при закулисной поддержке министра внутренних дел Н.А. Маклакова¹³ признал легализацию польского языка недопустимой. 17 марта 1915 г. было утверждено (в порядке ст. 87 Основных законов) положение Совета министров о введении в Польше городского самоуправления (с допущением польского языка) с начала 1916 г., не реализованное из-за неприятельского вторжения.

Не было выполнено принятое в 1908 г. пожелание Думы о восстановлении дворянских выборов в 9 западных губерниях¹⁴.

При рассмотрении проекта создания волостного земства Дума предложила подчинить его уездному земству (а не администрации), снизить имущественный и отменить половой цензы (предоставить избирательное право всем владельцам облагаемой налогами недвижимости), вместо единоличного волостного старшины с правами не столько главы самоуправления, сколько администратора (в том числе наложения на жителей волости без суда небольших штрафов) создать коллегиальную волостную управу без полицейских полномочий, расширить налоговые полномочия волостного земства и т.п. В 1914 г. проект был отклонен Государственным советом с молчаливого согласия правительства. В 1916—1917 гг. за создание волостного земства выступали как правительство, так и консервативные члены верхней палаты¹⁵, поэтому реформа была предрешена.

В деле расширения полномочий местного самоуправления Думе удалось добиться лишь ограниченных успехов. В 1912 г. палата (ее левооктябристское большинство по инициативе октябристов), несмотря на возражения правительства, добилась издания закона о праве местного самоуправления свободно открывать аптеки. Ранее

для этого требовалось согласие местных аптекарей, дававшееся за высокую плату. В 1916 г. был издан разработанный на основе пожелания Думы закон о проверке мер и весов, который возлагал надзор за их правильностью на местное самоуправление. При рассмотрении проекта Дума добилась отклонения предложения Государственного совета о лишении земств права надзора¹⁶.

В 1916 г. был издан закон об устройстве и эксплуатации телефонных линий, при рассмотрении которого Дума значительно расширила соответствующие права местного самоуправления. В частности, они получили право проводить такие линии без разрешения МВД. Принудительный выкуп земских и городских телефонов в казну правительством допускался лишь в законодательном порядке (правительство и Государственный совет предлагали решение Совета министров)¹⁷.

В других случаях соответствующие предложения Думы были отклонены. В частности, из-за возражений правительства и Государственного совета ей не удалось добиться замещения должности председателя уездного училищного совета по выборам уездного земства, а также избрания большинства членов этих советов земским и городским самоуправлением и подчинения советам церковно-приходских школ. Также были отклонены предложения Думы предоставить земства и городам право вводить обязательное обучение, ограничить полномочия правительственных инспекторов надзором за земскими и городскими школами (вместо руководства ими), создать выборное большинство в губернских училищных советах и ввести выборы их председателей самими советами.

Дума не допускала ограничения прав местного самоуправления. В частности, в 1911 г. она фактически отклонила энергично поддержанный лично Столыпиным проект строительства канализации в Санкт-Петербурге правительством за счет городского самоуправления, явно затягивавшего это дело в угоду состоятельным домовладельцам, не желавшим нести соответствующие расходы. В сентябре 1916 г. в порядке ст. 87 было создано Главное управление государственного здравоохранения. Одной из причин отрицательного отношения Думы к этой реформе было опасение ограничения новым ведомством самостоятельности земского и городского самоуправления в соответствующих вопросах. За несколько дней до революции (23 февраля 1917 г.) соответствующий законопроект под угрозой отклонения Думой был взят обратно, что означало упразднение ведомства.

Значительными были успехи Думы в деле расширения финансовых полномочий самоуправления. В 1910 г. она при поддержке правительства добилась предоставления городам права вводить с утверждения 4 министров сборы с грузов, привозимых на их железнодорожные станции. При рассмотрении законопроекта о городских общественных банках (утвержден в 1912) Дума, несмотря на возражения правительства и Государственного совета, настояла на введении явочного порядка их открытия (вместо открытия с разрешения министров финансов и внутренних дел или только первого). Также были расширены права банков. Они, в частности, получили право открывать счета под залог недвижимости.

В 1912 г. по инициативе членов Думы (на основании октябристского проекта 1910 г.¹⁸) был принят закон о праве городского самоуправления вводить сборы с

домовладельцев взамен натуральных повинностей на замощение тротуаров, пожарных ночных караулов и т.п.

На основе пожелания Думы был разработан законопроект о создании правительственной кассы земского и городского кредита и разрешении земельным банкам выдавать ссуды земствам и городам без ипотечного обеспечения, ставший законом в 1912 г. При его рассмотрении Дума добилась установления определенных условий выдачи ссуд (вместо предусмотренного правительственным проектом решения 2 министров в каждом отдельном случае), а также права частных земельных банков выдавать ссуды земствам (правительство и соединенные комиссии Государственного совета предлагали ограничить это право лишь городами)¹⁹.

По инициативе Думы в 1912 г. был издан закон об улучшении земских и городских финансов. Он предусматривал сокращение некоторых обязательных расходов земств (на содержание полиции, квартирное довольствие войск, перевозку арестантов и т.п.).

III Дума добилась значительного увеличения расходов центрального правительства на начальное образование, которое ранее развивалось главным образом за счет земств. В 1912 г. расходы казны на начальное образование составляли 48 млн руб. (основная их часть тратилась на пособия и льготные ссуды земствам) вместо 10 млн в 1907 году²⁰. Из этого прироста 12 млн руб. было включено в бюджет на основании поправок Думы (выделение еще 5 млн было отклонено Государственным советом), а остальные — в результате ее пожеланий.

Дума отклонила правительственные проекты возложения на средства Москвы, Томска и Кустаная расходов на усиление полиции, а также добилась снятия с некоторых городов обязательных расходов²¹.

В ряде финансовых вопросов Думе не удалось добиться результата. В частности, в 1910 г. она признала желательным обложение городскими сборами недвижимых имуществ государства. МВД согласилось разработать соответствующий проект, но до окончания работы III Думы этого не сделало. Не было выполнено пожелание Думы о правительственном субсидировании работы земств по здравоохранению, ветеринарии и дорожного дела²².

Тем не менее бюджет самоуправления рос значительно быстрее государственного. По подсчетам кадетского специалиста по финансам А.И. Шингарева, государственная роспись в 1908–1912 гг. возрастала в среднем на 3,5 % в год, бюджеты земств в 1906–1910 гг. росли на 8, бюджеты городов — не менее чем на 9 % в год²³.

Таким образом, Государственная дума добилась радикального изменения государственной политики в отношении самоуправления. До создания Думы она была направлена на его ограничение, после создания оно распространялось на новые территории, получало дополнительные полномочия, улучшалась его финансовая основа. Целый ряд важных мер в пользу местного самоуправления ко времени революции 1917 г. был предпринят.

С другой стороны, соответствующие требования Думы выполнялись лишь частично. Как показал Ф.А. Гайда, высшая бюрократия Российской империи

признавала необходимость Государственной думы. В то же время общественные организации (к числу которых относились и земства) «не имели в глазах правящей бюрократии даже доли того значения, которое придавалось Государственной думе. Их деятельность обычно служила поводом для разочарования, горькой иронии или «охранительного» настроения»²⁴.

Особенно это проявлялось в административной практике. Многие губернаторы пытались контролировать целесообразность решений местного самоуправления, активно пользовались своими правами не утверждать земских и городских должностных лиц и служащих, злоупотребляли правом издавать обязательные постановления и т.п. Все это не приводило к подчинению самоуправления администрации, однако вело не только к постоянным конфликтам коронных властей с земствами, но и усилению оппозиционных настроений в Государственной думе.

Между тем правительство Российской империи, несмотря на свое желание наладить взаимодействие с Думой, было готово считаться с общественным мнением лишь в очень ограниченных пределах и, в частности, не собиралось идти на радикальные уступки земствам из-за их связи с Думой. Это послужило одной из основных причин перехода ее большинства в годы Первой мировой войны на радикально-оппозиционные позиции.

¹ Крыжановский С.Е. Воспоминания. СПб., 2009. С. 108.

² На октябрь 1916 года.

³ Приблизительные подсчеты выполнены автором на основе издания: Государственная дума Российской империи. Энциклопедия. М., 2006. Численность фракций указана на момент окончания работы соответствующего созыва с добавлением членов, выбывших из Думы досрочно.

⁴ В 1906–1913 — 34, в 1913–1915 — 41, с 1915 — 43.

⁵ См. подробн.: Дёмин В.А. Верхняя палата Российской империи. М., 2006. С. 70–85

⁶ Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. М., 2010. С. 11.

⁷ Государственная дума. Стенографические отчеты. Третий созыв. Сессия третья. СПб., 1910. Ч. 4. Стб. 733, 815–817.

⁸ Государственная дума. Третий созыв. Сессия вторая. Приложения к стенографическим отчетам. СПб., 1909. Т. 3. Печатный материал № 555.

⁹ [Электронный ресурс] — Электронные текстовые данные. — Режим доступа: http://demoscope.ru/we ekly/ssp/rus1897_01.php

¹⁰ Статистический ежегодник России. 1913 год. СПб., 1914. Отдел I. С. 33–63.

¹¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. СПб., 1912. Ч. I. Приложение. С. 354–355; Государственная дума. Стенографические отчеты. Третий созыв. . Сессия пятая. СПб., 1912. Ч. 2. Стб. 729; Ч. 3. Стб. 651–654, 1226–1227, 1349–1358; Ч. 4. Стб. 2470, 2544–2545, 3267, 3423, 3567, 3577, 4309; Государственная дума. Третий созыв. . Сессия пятая. Приложение к

стенографическим отчетам. СПб., 1912. Т. 2. Печатный материал № 221.

¹² Государственная дума. Стенографические отчеты. Четвертый созыв. Сессия первая. СПб., 1913. Ч. 3. Стб. 972

¹³ ГА РФ. Ф. 601. Оп. 1. Д. 982.

¹⁴ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. СПб., 1912. Ч. 3. Приложение 2. С. 74

¹⁵ Новое время. 1916. 9 декабря; Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия 12. Пг., 1916. Стб. 828.

¹⁶ Государственная дума. Третий созыв. Сессия пятая. Ч. 1. Стб. 18; Ч. 4. Стб. 3108, 3367–3375, 4270–4271; Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VIII. СПб., 1913. Стб. 757–804; Государственная дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Ч. 1. Стб. 1146; Сессия вторая. Ч. 5. Стб. 614–615, 854–855, 1367–1368; Сессия четвертая. Стб. 4732, 5649, 5745, 5801–5803, 5813–14. Государственный совет. Сессия XII. Стб. 1343–1351, 1362–1363, 1384–1385, 1795–1796.

¹⁷ Государственная дума. Четвертый созыв. Сессия вторая. Ч. 1. Стб. 56–66, 97–145, 169–182, 1362–1365, 1778–1779. Сессия четвертая. Стб. 3643, 3720, 4220, 4224–4226, 4326, 4355; Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия XII. Стб. 285–318, 783–858, 896–897, 903–904, 1268–1270, 1314.

¹⁸ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. Ч. 1. С. 354–355.

¹⁹ Государственная дума. Третий созыв. Сессия пятая. Ч. 2. Стб. 1896; Ч. 3. Стб. 2, 107, 506–556, 1059–1095, 1843–1844, 2550–2551, 2680; Ч. 4. Стб. 1886, 1906, 2565, 2575–2578, 3971, 4062, 4320. Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VII. СПб., 1912. Стб. 2888–2889, 3996–4034, 4043–4135, 5433.

²⁰ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. Ч. 3. Приложения. С. 282–283.

²¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. Ч. 2. С. 123.

²² Там же. С. 75.

²³ Шингарев А. Государственная роспись 1912 года // Ежегодник газеты «Речь» на 1912 год. СПб., 1912. С. 155, 158.

²⁴ Гайда Ф.А. Русские либералы в восприятии правящей бюрократии в период кризиса третьеиюньской системы // Отечественная история. 2007. № 4. С. 54