

М.Д. Загряцков

Земство и демократия

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 340
ББК 67.0
М11

М11 **М.Д. Загряцков**
Земство и демократия / М.Д. Загряцков – М.: Книга по Требованию, 2024. –
47 с.

ISBN 978-5-458-55142-7

ISBN 978-5-458-55142-7

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2024

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2024

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первозданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

кратическое государство. Государственная власть ввѣ-
ряется Учредительному Собранію, избранному всѣмъ
народомъ посредствомъ всеобщаго, прямого равнаго и
тайнаго голосованія и имѣющему своей задачей по-
строить русскій государственный порядокъ на новыхъ
началахъ.

На мѣстахъ на такой же широкой основѣ созда-
ются избираемые всѣмъ населеніемъ мѣстные власти.

За гражданами признается личная свобода и право
участія въ государственномъ строительствѣ. Но этого
мало. Государство, облегчая переходъ земли къ тру-
довому народу, провозглашаетъ право на существова-
ніе и право на трудъ. Въ земскомъ самоуправленіи
русское крестьянство имѣетъ общественный меха-
низмъ для практическаго осуществленія этихъ правъ
въ жизни.

Уже 60 лѣтъ назадъ въ Россіи обнаружилось, что
великимъ государствомъ нельзя управлять посред-
ствомъ приказовъ изъ одного Петрограда (бюрократи-
чески). Въ 1853—6 гг. Россія вела неудачную войну съ
европейскими державами и военныя неудачи показали,
что весь самодержавный и крѣпостной порядокъ то-
гдашней Россіи подгнилъ и что необходимъ рядъ демо-
кратическихъ измѣненій строя (реформъ), что бы
воскресить страну. Въ 1861 г. крестьяне были осво-
бождены отъ крѣпостной зависимости, и получили пра-
во самостоятельнаго завѣдыванія своими дѣлами, въ

1864 г. введенъ независимый судъ и земское самоуправленіе (въ 1870 г.—городское), основанное на избраніи мѣстнымъ населеніемъ своихъ представителей. Такимъ образомъ, въ нашъ историческій строй былъ вбитъ клинъ: наряду со старой исторической властью милостью Божіей образовалась новая демократическая власть, черпающая свои полномочія въ народномъ избраніи. Между старымъ и новымъ порядкомъ началась борьба, которая послѣ недолгаго торжества старыхъ началъ (земская реформа 1890 г.), въ 1905—17 гг. кончилась побѣдой демократіи. Земство побѣдило опричнину.

Особенно тяжело было положеніе крестьянскаго самоуправленія.

Освобожденіе крестьянъ поставило передъ властью трудную задачу. Какимъ способомъ, освободивъ крестьянъ и предоставивъ имъ самостоятельность въ дѣлѣ завѣдыванія своими дѣлами, въ то-же время избавить ихъ изъ подъ привычнаго вліянія вчерашнихъ господъ? Это было достигнуто путемъ отдѣленія крестьянства отъ другихъ сословій. Въ крестьянскихъ выборахъ могли принимать участіе только крестьяне: сельскій староста и волостной старшина могли избираться только изъ крестьянъ. Помѣщичьи земли не входили въ волость и не облагались налогами на нужды волостного самоуправления, которое во всѣхъ административныхъ дѣлахъ было поставлено въ прямую зависимость отъ

правительства. Но такое положеніе оказалось гибельнымъ для крестьянскаго самоуправленія: оно было задавлено полицейскимъ строемъ. Правда, въ немъ власти избирались порядкомъ, близкимъ къ всеобщему избирательному праву—каждый домохозяинъ имѣлъ право участвовать въ сельскомъ сходѣ и выбирать сельскаго старосту. Каждые 10 дворовъ избирали своего представителя на волостной сходъ, выбиравшій волостного старшину и вѣдавшій вообще дѣлами волости. Правда, по буквѣ закона (Положеніе о крестьянахъ), сельскіе старосты вѣдали всѣ важныя дѣла деревни, а старшина былъ излюбленнымъ человѣкомъ, избраннымъ населеніемъ волости, но это все оставалось мертвой буквой. На дѣлѣ законъ получилъ совершенно иное значеніе. Прежде всего, крестьяне, отрѣзанные отъ другихъ сословій, оказались беззащитными передъ требованіями чиновниковъ. Крестьянство несло государству различныя натуральныя повинности, должностныя лица изъ крестьянъ были завалены разнаго рода мелкими государственными дѣлами, и крестьянское самоуправленіе превратилось въ придатокъ полицейскаго управленія. Особенно рѣзко это обнаружилось по введеніи земскихъ начальниковъ, когда послѣдніе получили большую власть, неопредѣленную никакими точными законами, по отношенію къ крестьянству. Печальное вліяніе на развитіе крестьянскаго самоуправления оказало и освобожденіе другихъ сословій отъ платежа податей

на мѣстныя нужды. Получилась большая несправедливость,—должностныя лица выбирались изъ крестьянъ, оплачивались изъ крестьянскихъ суммъ, а служили всему населенію. Изъ 22 милл. рублей, которые въ видѣ волостныхъ и сельскихъ сборовъ ежегодно уплачивало крестьянство Европейской Россіи, 15 милл. руб. шло на содержаніе должностныхъ лицъ, 3 милл. руб. на обязательныя повинности (дорожныя, подводныя, этапныя, квартирныя) и только 4 милл. на расходы по мѣстному благоустройству (народное образованіе, медицина, благотворительность). На всѣ 50 губерній Европейской Россіи изъ крестьянскихъ сборовъ расходовалось, напримѣръ: на пожарную часть 141 тысяча, а на сельскохозяйственныя нужды только 161 тысяча (по даннымъ 1905 г.)!

Въ результатѣ мѣстныя нужды не удовлетворялись и крестьянское самоуправленіе захирѣло. Такъ старый порядокъ уничтожилъ проблески крестьянской свободы и самостоятельности, вошедшія въ крестьянскую жизнь вмѣстѣ съ освобожденіемъ отъ крѣпостной зависимости.

Печальный опытъ крестьянскаго самоуправленія показалъ, что начала самоуправленія и начала сословности несовмѣстимы: самоуправленіе можетъ жить только при условіи **равенства** всѣхъ гражданъ **передъ**

закономъ, и уничтоженія сословныхъ преимуществъ. Эти начала положены въ основу указа отъ 21 мая 1917 г. Временнымъ Правительствомъ, который окончательно освободилъ и раскрѣпостилъ деревню. Этимъ указомъ было призвано къ жизни свободное независимое волостное земство.

Гораздо сложнѣе были отношенія между земскимъ самоуправленіемъ и старымъ правительствомъ. Земскими учрежденіями назывались выборныя отъ народа власти, поставленныя во главѣ уѣзда и губерніи—уѣздныя и губернскія земства. Всѣ сословія уѣзда съѣзжались разъ въ 3 года и выбирали гласныхъ **уѣзднаго собранія**, которое распоряжалось всѣми мѣстными дѣлами уѣзда (распорядительный земскій органъ). Уѣздное собраніе изъ своей среды выбирало **уѣздную управу** изъ предсѣдателя и нѣсколькихъ членовъ, которые вели всю земскую текущую работу. Земскія уѣздныя собранія каждой губерніи выбирали изъ своей среды гласныхъ губернскаго земскаго собранія, вѣдавшего земскими дѣлами и нуждами губерніи и выбиравшаго свой исполнительный органъ—**губернскую земскую управу** (изъ предсѣдателя и членовъ). Такимъ образомъ, какъ будто создавалась лѣстница учреждений, основанныхъ на выборномъ началѣ въ уѣздѣ и въ губерніи, но эта лѣстница висѣла въ воздухѣ внизу и упиралась въ бюрократическій туникъ

вверху. Въ деревнѣ не было настоящаго самоуправленія, а правительство, вплоть до 1907 г. тоже не имѣло въ своей средѣ выборныхъ представителей изъ народа. Земство было зданіемъ безъ крыши и фундамента. Но и вообще построено оно было нескладно, особенно послѣ введенія въ жизнь Положенія о Земскихъ учрежденіяхъ 1890 г., оставшагося дѣйствующимъ закономъ до переворота. Законъ 1890 г. былъ неопредѣленнымъ и двучленнымъ. Земство считалось сословнымъ, а на самомъ дѣлѣ выборы были организованы по сословіямъ; каждое сословіе отдѣльно выбирало гласныхъ въ уѣздное собраніе и при томъ такъ, что дворянское меньшинство уѣзда выбирало гласныхъ больше, чѣмъ крестьяне и городскія сословія вмѣстѣ взятыя. Въ среднемъ, дворяне уѣзда посылали 17 гласныхъ въ уѣздное собраніе, горожане—4, а многомилліонное крестьянское населеніе уѣзда—9. Одинъ гласный отъ дворянъ приходился на 3 избирателей, а отъ крестьянъ—на 3000. Для того, чтобы имѣть право выбора надо было обладать (для дворянъ и горожанъ) значительнымъ имуществомъ, а такъ какъ дворянъ землевладѣльцевъ съ каждымъ годомъ становилось въ уѣздѣ все меньше и меньше, то въ концѣ концовъ и выборовъ отъ дворянъ не дѣлалось, а всѣ дворяне уѣзда при желаніи попадали въ гласные.

Наше земство стараго порядка было земство сословное, дворянское. И тѣмъ не менѣе, на его дѣятельности

это отразилооь слабѣе, чѣмъ можно было бы ожидать. Оно создало народную медицину, общественную агрономію и, въ извѣстной степени, даже переложило налоги съ крестьянъ на плечи имущихъ классовъ. Объясняется это тѣмъ, что старое земство было **выборнымъ** учрежденіемъ, что ему туго приходилось отъ самодержавной власти и что для того, чтобы жить, ему необходимо было опираться на широкіе круги населенія. Кроме того, земство было все-таки сравнительно **самостоятельнымъ** учрежденіемъ, и на земскую работу шли всѣ тѣ, у кого была разбужена совѣсть, кто хотѣлъ послужить народу.

Въ земствѣ въ качествѣ служащихъ нашли себѣ пристанище **представители трудовой интеллигенціи** (образованные специалисты, живущія продажей своего труда—врачи, учителя, агрономы и пр.), которые сами очень часто происходили изъ народа и старались въ земскую работу внести начала справедливости.

Во время господства самодержавнаго строя земскія выборныя учрежденія нерѣдко были единственными учрежденіями въ странѣ, которыя рѣшались напомнить самодержавному правительству о необходимости прислушаться къ голосу народа, созвать выборныхъ и признать за населеніемъ гражданскія права. По **закону губернскія земскія собранія имѣли право хода-**

тайствовать о мѣстныхъ пользахъ и пользовались этимъ правомъ для борьбы за свободу. Съ другой стороны, центральная власть старалась истолковать мѣстныя пользы и нужды, какъ можно уже и настаивало на томъ, что земство не можетъ ходатайствовать о дѣлахъ общаго и политическаго значенія. Поэтому земство прибѣгло къ разнымъ уловкамъ. Такъ, вмѣсто того, что бы прямо заявить, что надо ввести конституціонный порядокъ, созвать государственную Думу, земскія собранія просили о разрѣшеніи созывать съѣзды, объ изданіи общеземскаго органа печати, о передачѣ проектовъ законовъ на разсмотрѣніе земскихъ собраній и пр. Но и власть и общество понимали въ чемъ дѣло..

Земствамъ не позволялось даже ходатайствовать объ уничтоженіи тѣлеснаго наказанія для крестьянъ. Тогда Новоторжское земство Тверской губерніи постановило ходатайствовать, что бы было отмѣнено тѣлесное наказаніе въ предѣлахъ уѣзда и что бы крестьянъ Новоторжскаго уѣзда нельзя было пороть, гдѣ бы они ни жили, на всемъ пространствѣ Россійской Имперіи. Повидимому, нелѣпо требовать, что бы среди всего населенія Россіи сохранялась неприкосновенность личности лишь крестьянъ Новоторжскаго уѣзда. Но возбуждая свое ходатайство земство только приспособлялось къ тѣмъ узкимъ рамкамъ, въ которыя ставилъ законъ это важное право ходатайства о мѣстныхъ

пользахъ и нуждахъ. Это право сохранилось, кстати сказать, и въ новыхъ законахъ о земствѣ и крестьянскому населенію русскихъ губерній не разъ придется имъ пользоваться для того, что бы доводить до свѣдѣнія правительства свои желанія и чаянія. Съ переходомъ къ новому строю, конечно, къ этимъ ходатайствамъ не будетъ такого враждебнаго отношенія, какое они встрѣчали при старомъ, когда громадное большинство земскихъ ходатайствъ отклонялось. Такъ съ 1872 г. по 1898 г. земства возбудили 114 ходатайствъ, а удовлетвореніе, хотя бы частичное, получили только 16!

Еще большее значеніе въ будущемъ строительствѣ Россіи имѣетъ другое важное право земскихъ учрежденій—полномочіе на мѣстное законодательство, которое въ самомъ законѣ носитъ менѣе громкое названіе **права изданія обязательныхъ постановленій**. Законъ—общеобязательное для всѣхъ правило, есть высшее выраженіе воли народа. Ему безпрекословно подчиняются всѣ учрежденія, всѣ граждане, и только при этомъ условіи можетъ быть обезпеченъ тотъ порядокъ, безъ котораго немыслима ни обычная жизнь государства, ни, тѣмъ болѣе, политическія и социальныя реформы. Поэтому изданіе закона ввѣряется высшей власти—народному представительству, избранному всѣмъ народомъ и отражающему его волю. Но при разнообразіи потребностей населенія законы не могутъ поспѣвать за тре-

бованіями жизни. Поэтому, ст. 108 нашего Земск. Положенія, уполномочивающая губернскія земскія собранія на изданіе обязательныхъ постановленій, «законовъ мѣстнаго значенія», чрезвычайно важна; она приближаетъ творчество законовъ къ жизни, и подготовляетъ переходъ отъ единого государства, какимъ была до сихъ поръ Россія, къ государству «союзному» (федеративному), основанному, какъ напр., Сѣвероамериканская республика на основѣ самостоятельныхъ государствъ. Въ самомъ дѣлѣ, отличительнымъ признакомъ самостоятельнаго государства отъ земства, какъ единицы административнаго самоуправленія, является именно право изданія законовъ по своему усмотрѣнію—самостоятельная законодательная власть. Конечно, земское самоуправленіе только въ извѣстныхъ предѣлахъ получаетъ эту власть отъ государства. Но, по мѣрѣ расширенія этихъ предѣловъ, самоуправленіе все болѣе и болѣе приближается къ самостоятельному государству и, такимъ образомъ, русское земство, имѣющее, какъ мы видѣли, право на нѣкоторое законодательное творчество, можетъ облегчить переустройство нашего государства на союзныхъ (федеративныхъ) началахъ. Мы знаемъ, что въ русскомъ государствѣ объединено много народностей, требующихъ себѣ права на самостоятельное существованіе (автономію). Быть можетъ, расширеніе права нашихъ земствъ на законодательное