

УДК 94(47).083

*А. А. Сорокин*

## ДИСКУССИИ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СЕВЕРО-ЗАПАДНОМ КРАЕ В НАЧАЛЕ XX В.<sup>1</sup>

**Аннотация.** Рассматриваются сущность и содержание дискуссий по проблеме организации земского самоуправления, проходивших в местных комитетах Особого Совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности в губерниях Северо-Западного края. Показаны основные предложения по вопросам формирования земской избирательной системы и учреждения мелкой земской единицы.

**Ключевые слова:** земские выборы, земское самоуправление, мелкая земская единица, Северо-Западный край, Д. С. Сипягин.

К началу XX в. проблема расширения географии земского самоуправления была одной из обсуждаемых в рамках дискуссии о дальнейших направлениях развития земского законодательства. Положение о земских учреждениях изначально должно было распространиться и на губернии Северо-Западного края (Виленскую, Витебскую, Гродненскую, Ковенскую, Минскую и Могилевскую), однако генерал-губернатор края М. Н. Муравьев в 1863 г. при рассмотрении проекта воспротивился данной идее, мотивируя это особыми политическими условиями.

Впоследствии этот вопрос неоднократно поднимался, в том числе и в рамках работы местных комитетов Особого Совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности в 1902–1903 гг. К этому времени министром внутренних дел Д. С. Сипягиным был разработан проект преобразования учреждений, ведающих дела земского хозяйства в западных губерниях. Согласно ему вводились распорядительные (губернские земские комитеты), совещательно-подготовительные (уездные земские комитеты) и исполнительные (губернские земские управы) органы. Губернский комитет образовывался из представителей администрации (губернатор, вице-губернатор, управляющие Казенной и Контрольной палатами, непреременные члены губернских по городским и крестьянским делам присутствий, председатель и члены губернской управы, городской голова губернского города) и небольшого количества гласных (по одному или два от уезда). Самых гласных предполагалось назначать губернатором по соглашению с предводителями дворянства из числа кандидатов (не менее двух на вакансию) из местных жителей, имеющих определенный имущественный ценз.

В ряде местных комитетов края отмечалось, что введение земства необходимо для развития образования, промыслов, хозяйства и экономики. В их число во-

---

<sup>1</sup>Исследование выполнено при финансовой поддержке Совета по грантам Президента РФ в рамках научного проекта № МК-2631.2021.2 «Институт земских выборов в общественно-политическом дискурсе Российской империи на рубеже XIX–XX вв.».

шли Велижский, Вилейский, Витебский, Горецкий, Игуменский, Кобринский, Минский, Мозырский, Пинский, Речицкий, Рогачевский, Слонимский, Слуцкий, Чаусский, Чериковский уездные комитеты [1, с. 74; 2, с. 109, 165, 397, 412; 3, с. 80, 527; 5, с. 158, 204, 238–239, 347, 349, 382, 409; 6, с. 79, 127, 141, 150].

Ключевым вопросом при обсуждении земской проблемы являлся способ организации самоуправления. В табл. 1 сгруппированы основные предложения, принятые местными комитетами [1, с. 74; 2, с. 65, 93; 3, с. 177, 179, 386, 470; 4, с. 169; 6, с. 12, 116, 141–142, 164].

Табл. 1. Типология проектов организации земского самоуправления (по заключениям местных комитетов губерний Северо-Западного края)

Комитет	Проектируемые меры				
	Введение выборного земства	Введение Положения 1890 г.	Введение мелкой земской единицы	Введение земства по назначению из местных налогоплательщиков	Введение земства по назначению из администрации
Гродненский (уездный)	+		+		
Чаусский	+		+		
Шавельский	+	+	+		
Вилейский	+				
Кобринский	+				
Могилевский (губернский)	+	+			
Оршанский	+	+			
Чериковский	+	+			
Бельский			+		
Полоцкий			+		
Белостоко-Сокольский				+	
Витебский (губернский)					+

Как видно из табл. 1, для большинства комитетов идеалом было именно выборное земство (причем большая часть из них конкретизировала, что на основе норм действовавшего в центральных губерниях Положения о земских учреждениях 1890 г.). Вилейский комитет подчеркивал, что только с появлением выборного самоуправления будет проще и легче обеспечить решение проблем экономики и хозяйства края [1, с. 74].

В рамках дискуссий внутри комитетов звучали и другие предложения по организации выборного земства. Так, председатель съезда мировых судей К. Е. Введенский предлагал обеспечить в нем равномерное представительство «от всех классов землевладельцев» [3, с. 295].

Имелись и сторонники норм более либерального земского Положения 1864 г. В частности, товарищ председателя Могилевского общества сельского хозяйства С. О. Венцлович в докладе Могилевскому губернскому комитету утверждал, что именно их стоит взять за основу как обеспечивающие «самодеятельность и равноправность» [6, с. 30]. Такой же позиции придерживалось и Минское общество сельского хозяйства, направившее докладную записку в Минский губернский комитет [5, с. 36–37].

За земство по назначению выступили только два комитета. Председатель Витебского губернского комитета соглашался с тем, что вопрос «давно назрел», но в целом поддерживал основные начала министерского проекта, поэтому комитет проголосовал за реформу в том виде, которая будет признана целесообразной правительством [2, с. 65, 93].

В целом к проекту министерства внутренних дел с назначаемым составом отношение было негативным: в Шавельском комитете отмечалось, что при таком формировании губернское собрание не будет выразителем мнений уездов, а в управах окажутся люди, плохо знакомые с местными условиями и мало заинтересованные в развитии местной жизни [4, с. 168–169].

Помещик Е. И. Любанский представил доклад по этому вопросу в Минский губернский комитет, в котором опасения, что в случае введения земских учреждений в крае в полном объеме, в них будет преобладать польский элемент, опровергались цифрами. Согласно данным министерства внутренних дел на 1 января 1897 г., в Минской губернии на 8230 русских собственников земельных участков размерами до 500 десятин приходилось 3959 польских, а число владельцев участков размерами свыше 500 десятин было примерно сопоставимо: 439 против 492. Исходя из этого, Любанский делал вывод, что «в случае введения земских учреждений на общем основании, русский элемент будет иметь безусловный перевес не только во вторых избирательных собраниях, но и в составе самостоятельных избирателей», что обеспечит ему большинство в земских собраниях [5, с. 15]. Проект Д. С. Сипягина он оценивал как не обеспечивающий реальное представительство знатоков местных нужд в земстве [5, с. 19].

Белостоко-Сокольский комитет выступал за земство из местных плательщиков земских налогов, но по назначению от правительства [3, с. 179]. При принятии этого решения за основу были взяты положения записки землевладельца А. А. Анненкова, который критиковал как выборное, так и административное включение (по должности) начала, отмечая, что в первом случае пришлось бы ограничить число гласных и членов управ по национальному и религиозному признакам, а во втором едва ли следует ожидать удовлетворения нужд сельского населения [3, с. 333].

В Гродненском губернском комитете попытка поставить на голосование вопрос об учреждении земства потерпела неудачу. Землевладелец И. И. Глиндзич отмечал в докладе, что было бы желательно допустить к самоуправлению

всех землевладельцев, включая поляков. Это объяснялось тем, что поляки развивают свои хозяйства и их опыт в данном отношении был бы очень полезен. При этом подчеркивалось, что, скорее, вообще не стоит вводить земского самоуправления, если не будет достигнуто полноправие обывателей польского происхождения наряду с русским населением [3, с. 196]. Но председатель П. А. Столыпин отклонил обсуждение данного вопроса, мотивируя это тем, что, во-первых, введение земства не относится к числу предметов занятий комитета, а во-вторых, распространение Положения о земских учреждениях на западные губернии уже рассматривается в Государственном совете [3, с. 181].

Еще одним важным вопросом была организация мелкой земской единицы. Шавельский комитет рассматривал ее в качестве «близко стоящего к населению органа» [4, с. 169]. Существовала, однако, и оппозиция этой идее: отдельные члены Чаусского комитета из числа местной администрации (председатель комитета, уездный предводитель дворянства В. А. Судзиловский, уездный исправник Л. В. Словецкий и землевладелец А. Е. Орлов) полагали, что подобные учреждения вызовут непосильные расходы в губернии, в связи с чем стоит ограничиться лишь включением в состав исполняющих обязанности земства органов выборных от местного населения на паритетной с числом назначенных членов основе [6, с. 141–142].

Если в земских губерниях проекты мелкой земской единицы зачастую были основаны на идее волостного земства в рамках всесословной волости, то в губерниях Северо-Западного края оказалась востребованной идея прихода как самоуправляющейся ячейки.

Так, землевладельцем М. Егориным был представлен в Брестский комитет оригинальный проект организации самоуправления на базе приходских братств как близких и понятных народу организаций всесословного характера. Остальные институты были по разным причинам отвергнуты: уезд – как слишком большая единица в рамках земского самоуправления, волость – как учреждение, «уже отжившее свой век», сельское общество – как сугубо крестьянский институт с ограниченным кругом деятельности [3, с. 257].

С переименованием братств в приходские общины предполагалось возложить на них организацию самоуправления до введения земства. Распорядительным органом должен был выступить совет в составе священника, всех владельцев имений (независимо от вероисповедания), народного учителя, сельского фельдшера, старшины, старост, старших братчика и сестры, а также избираемых поселковых представителей (по одному от поселка). Из их числа сроком на 3 года избиралось правление, один из членов которого по представлению уездного предводителя дворянства и назначался губернатором председателем совета [3, с. 257].

В итоге должна была образоваться управленческая вертикаль из приходских, участковых (под председательством мирового посредника или земского начальника), уездных (под председательством уездного предводителя дворян-

ства) и губернских (под председательством губернского предводителя дворянства) советов братств. Состав каждого из вышестоящих советов должен был формироваться путем выборов (по 2 представителя от каждого из нижестоящих). При этом в состав советов планировалось ввести дополнительно представителей местной администрации: в приходские и участковые – начинающих службу кандидатов на административные должности, «для которых подобное назначение было бы прекрасной школой их будущей деятельности», а в уездные и губернские – представителей всех местных органов власти [3, с. 257–258].

Председатель Бельского комитета, уездный предводитель дворянства Н. А. Кошелев также предлагал организовать мелкую земскую единицу на базе всесословного прихода с упразднением сословного характера волости и передачей приходу административных, судебных, хозяйственных, церковных и образовательных функций [3, с. 386].

Таким образом, в губерниях Северо-Западного края ключевыми являлись вопросы организации избирательной системы земского самоуправления (причем большинство выступало за выборное начало), а также возможность введения мелкой земской единицы (в том числе и на базе церковного прихода). В апреле 1903 г. в крае было введено самоуправление по проекту Д. С. Сипягина, однако вопрос о выборном земстве продолжал оставаться открытым.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. IV. Виленская губерния. – Санкт-Петербург, 1903. – 212 с.
2. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. V. Витебская губерния. – Санкт-Петербург, 1903. – 534 с.
3. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XI. Гродненская губерния. – Санкт-Петербург, 1903. – 544 с.
4. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XVI. Ковенская губерния. – Санкт-Петербург, 1903. – 185 с.
5. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XXI. Минская губерния. – Санкт-Петербург, 1903. – 435 с.
6. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XXII. Могилевская губерния. – Санкт-Петербург, 1903. – 167 с.

УДК 34.047

*А. А. Сорокин*

#### **ВОПРОС О РЕФОРМЕ МЕСТНОГО СУДА В НАЧАЛЕ XX В. В МЕСТНЫХ КОМИТЕТАХ ГУБЕРНИЙ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО КРАЯ**

**Аннотация.** Рассматриваются основные подходы к реформе местного суда, предложенные в местных комитетах Особого Сопещения о нуждах сельскохозяйственной промышленности в