

УДК 340.15(477)''1905-1907''

А. Козаченко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії права та конституційного права Полтавського юридичного інституту Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Проблема земської реформи у період буржуазно-демократичної революції в Росії (1905–1907 рр.)

Стаття розкриває причини та основні напрями підготовки до проведення реформи органів земського самоврядування у період буржуазно-демократичної революції 1905–1907 рр. Розглянуто урядові та земські проекти, що передбачали запровадження нової виборчої системи, обмеження контролю за діяльністю земств із боку уряду і губернаторів, розширення повноважень земських установ та створення волосного земства. Необхідність демократизації земського самоврядування підтримувало Полтавське земство. Утім у зв'язку із поразкою революції царський уряд відмовився від проведення земської реформи.

Ключові слова: земство, земське самоврядування, буржуазно-демократична революція, земська виборча система, волосне земство, проект земської реформи.

Необхідність проведення реформи місцевого самоврядування зумовлює науковий інтерес на пострадянському просторі до проблеми земської реформи початку ХХ ст. Науковці вважають, що досвід підготовки до проведення земської реформи та еволюції установ земського самоврядування у період буржуазно-демократичної революції 1905–1907 рр. може стати корисним у наш час [1; 2; 3].

Метою роботи є розгляд проектів і пропозицій щодо проведення земської реформи та фактичних змін, які стосувалися земської виборчої системи, структури, чисельного складу і порядку діяльності земських установ та повноважень земств на прикладі Полтавського земства.

Антидемократичний характер земської контрреформи 1890 р. викликав незадоволення помірковано налаштованої частини земців та стимулював розвиток руху, що мав за мету демократизацію земського самоврядування. Навесні 1903 р. уряд визнав необхідність проведення земської реформи та створив з цією метою спеціальну урядову комісію.

Для участі в підготовці проекту реформи комісія ініціювала створення земських місцевих комітетів, які напрацювали низку рекомендацій стосовно демократизації земської виборчої системи, удосконалення структури земських установ та розширення їхніх повноважень [4, с. 6–89]. Урядова комісія розглянула рекомендації комітетів і на цьому припинила свою діяльність, адже із 203 повітових земств 96 не підтримали проведення реформи, а 77 виступили за відновлення чинності Положення 1864 р. [5, с. 684].

Восени 1904 р. частина губернських земств виступила із заявами про необхідність проведення демократичних реформ у Росії [5, с. 603; 6, с. 147]. 6–8 листопада 1904 р. у Москві відбувся з'їзд представників земського і міського самоврядування, делегати якого заявили про необхідність проведення демократичних реформ у Росії. Це змусило імператора Миколу II ухвалити указ про підготовку до проведення земської реформи. Імператорський указ містив проект, який окреслював основні напрями проведення реформи і надавав право земствам внести на розгляд уряду власні пропозиції. Одним з основних напрямів реформи, на погляд земств, мала стати демократизація земської виборчої системи.

Із особливою гостротою питання проведення земської реформи постало на початку революції 1905–1907 рр. Навесні 1905 р. під час надзвичайного засідання Полтавське губернське земство виступило за перегляд Положення 1890 р., яке обмежувало права земства. Проте губернські і повітові земські збори відмовилися підтримати урядовий проект проведення земської реформи, мотивуючи своє рішення тим, що він не передбачав встановлення демократичної системи виборів. Так, зокрема, Констянтіноградські повітові земські збори ініціювали впровадження всестанових виборів, зниження майнового цензу до 75 десятин для землевласників і до 7,5 тис. крб для підприємців, надання виборчих прав жінкам [7, с. 220]. Восени 1905 р. Полтавські губернські земські збори, врахувавши результати вивчення повітовими земствами урядового проекту, одностайно відхилили його. Згодом фракція кадетів внесла на розгляд I та II Державної думи власні проекти земської виборчої системи. Лише 5 жовтня 1906 р. імператор ухвалив указ «Про відміну деяких обмежень у правах сільських обивателів», який вносив зміни до системи земських виборів. Відповідно до зазначеного указу селяни отримали право брати участь у виборах у складі виборчого з'їзду землевласників і підприємців, якщо їм це дозволяв майновий ценз за Положенням 1890 р. Втратила силу норма ст. 51 Положення

1890 р., за якою губернатор призначав одного гласного із 4-х кандидатів, обраних від селян. Земські збори отримали право обирати на посаду голови управи не тільки дворян, а й представників інших станів [3, с. 111].

Отже, указ 1906 р. розширив права сільських виборців і послабив адміністративний контроль за виборами, однак, не скасував становий та цензовий характер земських виборів, зберіг перевагу за дворянством. Проте навіть такі незначні демократичні зміни спричинили протидію місцевої адміністрації. У 1907 р. Полтавське губернське з земських і міських справ присутствіє скасувало вибори губернських гласних у Констянтіноградському повіті. Офіційно підставою для цього стало порушення законодавства про вибори, а фактично — обрання губернськими гласними представників від селян. Тому земства знову почали наполягати на необхідності проведення докорінної реформи. Урядова комісія під керівництвом міністра внутрішніх справ О. Г. Булігіна підготувала новий проект земського самоврядування для подання до II Державної думи. У червні 1907 р. цей проект розглянув Всеросійський земський з'їзд, який повністю відмежувався від усіх попередніх демократично налаштованих земських з'їздів. Однак навіть антидемократичний за своїм складом з'їзд не підтримав урядовий проект, а доручив розглянути його губернським і повітовим земським зборам [2, с. 201–203].

У серпні 1907 р. комісія Полтавського губернського земства згідно з постановами загальноземського з'їзду подала власний «Проект правил для виборів повітових і губернських земських гласних». Він надавав виборчі права жінкам і відмовився від станового характеру проведення виборів. Але проект зберігав віковий ценз — 25 років і майновий ценз, передбачений Положенням 1890 р. Згідно з майновим цензом, вибори повинні проводитися по п'яти куріях на повітових виборчих зборах (за Положенням 1890 р. — три виборчі курії). По першій курії участь у виборах брали великі землевласники і підприємці, по другій — дрібні землевласники, по третій — уповноважені від сільських громад, по четвертій — власники нерухомості у містах, по п'ятій — дрібні власники нерухомості у містах. Розмір майнового цензу для виборців по першій і четвертій куріях встановлювали губернські земські збори за згоди уряду, що означало можливість створення переваг для дворян і буржуазії. Зазначені переваги забезпечувалися і завдяки головуванню у перших та других виборчих зборах

предводителів повітового дворянства. За статтею 29 проекту вибори мали проводитися шляхом таємного голосування, за допомогою спеціальних кульок. Обраними вважалися кандидати, які отримали більшість голосів «за», порівняно із тими голосами, що були подані «проти» [8, с. 4, 10]. Проект обмежував контроль губернатора за проведенням виборів. Розгляд справ про порушення законодавства під час виборів покладался на Губернську раду, що за Положенням 1890 р. належало до відання присутствія [9, с. 501].

Таким чином, проект земської виборчої системи, розроблений Полтавським губернським земством, мав за мету лише часткову демократизацію земських виборів: розширював коло осіб, які користувалися виборчими правами, відмовлявся від станового принципу проведення виборів, удосконалював представництво у земствах, послаблював адміністративний контроль за проведенням виборів. Але проект передбачав складну п'ятикуріальну систему виборів, обмежував виборчі права за віковим та майновим цензом, не забезпечував принцип рівноправності виборців. Тому повітові земства, розглянувши цей проект, визнали його недосконалим. Отже, як зміст проекту, так і результати його обговорення повітовими земствами свідчили про неготовність земських гласних до демократизації виборчої системи. Така позиція переважної частини повітових земств пояснюється тим, що під час чергових земських виборів 1906 р. завдяки зусиллям уряду земськими гласними було обрано лояльних до самодержавного режиму представників консервативного дворянства.

Одним із напрямів демократизації земського самоврядування було намагання змінити систему земських установ шляхом запровадження вищого всеросійського земського органу і волосного земства. Створення вищого земського органу мало за мету впровадження законодорадчого органу. З цією метою упродовж 1905 р. земці провели п'ять загальноземських з'їздів. Всеросійський земський з'їзд земських представників, який відбувся у квітні 1905 р. у Москві, виступив із пропозицією створення Державної земської ради [6, с. 159]. Але після запровадження Державної думи необхідність у ній відпала.

На початку ХХ ст. земства активізували свою діяльність з метою впровадження волосних земських установ. У листопаді 1901 р. економічна рада Полтавського губернського земства розглянула запропонований Московським з'їздом діячів агрономічної допомоги місцевому господарству проект запровадження дрібної земської одиниці.

Згідно з проектом дрібна земська одиниця повинна мати визначену територію, бути всестановою за своїм складом, мати виборний виконавчий орган, користуватися правом на встановлення місцевих податків. Стосовно можливості впровадження волосного земства між учасниками економічної ради відбулася дискусія — частина гласних підтримала запропонований проект, інша частина виступила категорично проти. «За» впровадження самоврядної і самоокупної дрібної земської одиниці висловилися голова губернської земської управи П. Д. Шкляревич та гласний Е. М. Шейдеман. П. Д. Шкляревич стверджував, що мешканці волості краще знають свої проблеми та шляхи їх вирішення. На його думку, населення волостей має достатній рівень освіти, необхідний для формування місцевого самоврядування. Проти впровадження дрібної земської одиниці виступили С. Є. Бразоль, князь М. А. Ерїстов і П. Н. Малама, які вважали що земство та місцева громада не готові до цього. На думку частини учасників економічної ради, впровадження волосного земства призведе до «ліквідації існуючої системи земських установ», дрібну земську одиницю варто створювати за умови якщо вона не буде самоврядною, підпорядковуватиметься губернському і повітовому земствам з метою підвищення ефективності їх діяльності. Не дійшовши згоди, учасники економічної ради проголосували проти запропонованого проекту запровадження дрібної земської одиниці [10, с. 5–42].

Для розгляду питання про доцільність упровадження волосного земства 1903 р. уряд санкціонував скликання повітових земських комітетів. Бурхлива діяльність повітових комітетів змусила Сенат своїм указом обмежити їх компетенцію. Під тиском уряду за необхідність запровадження волосного земства виступили лише 5 із 15-ти повітових комітетів Полтавської губернії [4, с. 83–89]. Можливість створення волосного земства передбачав імператорський указ від 12 грудня 1905 р. про проведення земської реформи. Згідно з указом волосне земство мало складатися із зборів — розпорядчого органу і управи — виконавчого органу. Волосні земські збори мали налічувати в середньому 40–50 гласних. Зазначений проект реформи земства підтримали, але частина повітових земств виступила з власними рекомендаціями. Константиноградські земські збори пропонували збільшити кількість волосних гласних до 50–60 осіб [7, с. 226]. Урешті урядовий проект залишився не реалізованим, і система земських установ, встановлена Положенням 1890 р., не змінилася.

Внутрішня організаційна структура земських зборів не зазнала принципових змін, але продовжився процес формування нових комісій, комітетів і рад. При губернських і повітових земських зборах почали діяти постійні комісії: адміністративна, архівна, благочинна, юридична, комісія з народної освіти, а також тимчасові комісії — з організації продажу насіння зернових культур, з прийому коней від населення. Земські збори сформували нові комітети: опіки, народної тверезості та ради: училищну, опікунську тощо.

Проект земської реформи 1907 р. Полтавського земства передбачав збільшення чисельного складу земських зборів. Представництво у повітових земських зборах залежно від кількості населення повіту. Кількість гласних у повітах з населенням до 100 тис. повинна складати 45 осіб. Якщо населення повіту перевищувало 100 тис., кількість гласних мала збільшуватися на одну особу на кожні 10 тис. мешканців, але не могла перевищувати 75 осіб. Число губернських гласних залежало від кількості повітів і встановлювалося за квотою — 6 представників від повіту. Така система представництва була досконалішою, порівняно із встановленою Положенням 1890 р., адже передбачала представництво залежно від чисельності територіальної громади і збільшувала кількість гласних до 90 осіб. Проект не передбачав зміну 3-річного терміну каденції гласних [8, с. 3].

Земства зверталися до уряду з пропозиціями про зміну порядку діяльності зборів. У 1903 р. губернські земські збори запропонували внести зміни до законодавства про проведення 2-х чергових сесій упродовж року, адже під час чергової сесії їм доводилося розглядати більш як 100 питань [11, с. 13–15]. Надмірна завантаженість і необхідність термінового вирішення окремих справ змушували земства щорічно проводити надзвичайні або екстрені засідання, що викликало незадоволення частини губернських гласних. Однак уряд відхилив таку пропозицію, натомість санкціонував проведення двічі-тричі впродовж року надзвичайних засідань земських зборів [11, с. 2, 3].

Під тиском демократично налаштованих земств у 1905 р. уряд скасував цензуру на оприлюднення земських матеріалів. Скориставшись цим, губернські земські збори опублікували статистичний звіт про роботу надзвичайних засідань, що проходили в 1905 р. Наступного року розпочала виходити «Полтавська земська газета». Але з 1907 р. уряд встановив обмеження на оприлюднення земських матеріалів у друкованих виданнях.

Земства не ініціювали зміну механізму формування управ і збільшення їх чисельного складу. Незважаючи на те, що указ від 5 жовтня 1906 р. надавав земствам право обирати голову і членів управи із представників будь-якого стану, фактично ці посади займали виключно дворяни. Навіть Кременчуцьке земство, яке традиційно відзначалося своїми ліберальними настроями, обирало до управи, як правило, не більше одного представника від буржуазії або селян. Законодавство не передбачало посади заступника голови управи, але земства обирали на цю посаду одного з членів управи, що сприяло підвищенню ефективності управління.

Згідно із законодавством збори не мали права розпускати управу або усувати з посад окремих членів управи. Земські збори не наполягали на наданні їм такого права, адже вони могли порушити питання про це перед присутством, а управа могла подати у відставку під їх тиском [9, с. 502, 511]. 16 січня 1906 р. Полтавська губернська управа у повному складі подала у відставку, а наступного дня земські збори обрали новий склад управи. Але головою управи гласні знову обрали Ф. А. Лизогуба, зважаючи на його досвід і авторитет. У грудні 1906 р. губернські збори змусили залишити управу учасників земського ліберально-демократичного руху, депутатів І Державної думи П. І. Чижевського та Л. М. Яснопольського.

Земства не влаштовували обсяг повноважень, установлений Положенням 1890 р., про що в 1903 р. заявили більшість повітових комітетів [4, с. 52–56]. Імператорський указ від 4 грудня 1904 р. про реформування земств та рескрипт від 18 лютого 1905 р. про створення особливої комісії для розробки законопроекту про Державну думу стимулювали діяльність земств, спрямовану на розширення їх повноважень. У 1905 р. Полтавські губернські земські збори ухвалили петицію до імператора, у якій звинуватили його в бездіяльності щодо обіцяної демократизації державного ладу і заявили про намір розглянути питання про необхідність прийняття конституції Росії та встановлення конституційної монархії. Але міністр внутрішніх справ О. Г. Булігін категорично заборонив розгляд земськими зборами питань, що виходили за межі їхньої компетенції. У відповідь на це губернські збори одностайно прийняли постанову про оскарження рішення міністра внутрішніх справ [5, с. 620]. На думку автора, така діяльність земств свідчить про намагання здійснювати політичні функції.

Розглянувши імператорський указ від 4 грудня 1904 р., Константиноградські земські збори в травні 1905 р. внесли низку пропозицій щодо розширення земських повноважень, а саме: надати земствам виконавчу владу і ліквідувати їх залежність від місцевої адміністрації, позбавити МВС та інші центральні органи права контролювати діяльність земств, надати земствам право вступати у відносини між собою, визнати за повітовим земством право ухвалювати постанови, обов'язкові для виконання на території повіту [5, с. 210–213]. Цей проєкт мав окремі недоліки, але загалом пропоноване розширення земських повноважень відповідало принципам місцевого самоврядування. Проте царський уряд не міг піти на таке розширення повноважень земств, адже створення повноцінних органів місцевого самоврядування суперечило основам самодержавного ладу.

Однак під тиском земських лібералів і революційних подій 1905–1907 рр. царський уряд частково розширив повноваження земств. Представники губернських земств увійшли до складу особливої комісії на чолі з міністром внутрішніх справ О. Г. Булигіним, створеної в травні 1905 р. для підготовки законопроектів з метою запровадження Державної думи. Губернські земські збори набули права обирати 4-х представників до Народи при Раді міністрів. За «Положенням про вибори до Державної думи» 1905 р., земські виборці отримали право брати участь у виборах. На повітові земства покладалася справа фінансування виборів, а управи відповідали за формування списків виборців (статті 21, 30). Згідно із законодавством, представництво у Державній думі від Полтавської губернії складало 12 осіб. До I і II Державної думи виборці обрали 4-х земських гласних [12, с. 75–84]. Маніфест «Про зміну установ Державної ради і перегляд установ Державної думи» 1906 р. надавав право губернським земствам обирати по одному представнику до Державної ради. Полтавські губернські збори в 1906 р. представником до Державної ради обрали С. Є. Бразоля [12, с. 104, 105].

У грудні 1904 р. та у 1905 р. Полтавське губернське земство звернулося до уряду з пропозицією про ліквідацію присутствія, на яке, згідно з Положенням 1890 р., покладалася функція адміністративного нагляду за діяльністю земств [5, с. 603]. Це стало однією із причин загострення відносин між присутствієм і земствами. Але після чергових земських виборів 1906 р., на яких перемогу отримали представники консервативного дворянства, стосунки між земством і присутствієм нормалізувалися.

Таким чином, на початку ХХ ст. земства розгорнули активну діяльність із метою проведення демократичної земської реформи. Під тиском ліберально-демократичних сил царський уряд визнавав необхідність проведення такої реформи, але наважитися на її проведення не міг, адже створення повноцінних органів місцевого самоврядування суперечило основам самодержавного ладу. На початку буржуазно-демократичної революції у 1905 р. Полтавське земство помітно активізувало свою діяльність, що мала за мету демократизацію земського самоврядування. Однак після земських виборів 1906 р. уряд і земства лише декларували необхідність проведення реформи земського самоврядування. Тому земська виборча система, чисельний склад, порядок діяльності і повноваження земств у зазначений період принципових змін не зазнали. Навпаки, продовжився процес одержавлення земств, що особливо помітно на прикладі залучення гласних до роботи у складі державних органів.

Список використаної літератури

1. Верещагин А. Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты) / А. Н. Верещагин. — М. : Междунар. отношения, 2002. — 192 с.
2. Королёва Н. Г. Земство на переломе (1905–1907 гг.) / Н. Г. Королёва. — М. : ИПГК «Логос» ВОС, 1995. — 236 с.
3. Шутов А. Ю. Политические дискуссии о земской избирательной системе в России начала XX века / А. Ю. Шутов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Полит. науки. — 1998. — № 6. — С. 103–119.
4. Шидловский С. И. Земство. Свод трудов местных комитетов по 49-ти губерниям Европейской России / С. И. Шидловский. — СПб. : Тип. В. Киршбаума, 1904. — 126 с.
5. Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет / Б. Б. Веселовский. — СПб. : Изд. О. Н. Поповой, 1911. — Т. 3. — 708 с.
6. Белокопский И. П. Земство и конституция / И. П. Белокопский. — М. : Образование, 1910. — 183 с.
7. Журналы и постановления XXXXI очередного Константиноградского уездного земского собрания 1905 г. — Константиноград : Скоропечат. В. Ицковича, 1905. — 259 с.
8. Проект правил для избрания уездных и губернских земских гласных. — Полтава : Б. и., 1907. — 12 с.
9. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. — Спб., 1893. — Собр. 3. — Т. X. — № 6927. — С. 493–511.
10. Экономическая и сельскохозяйственная деятельность Полтавского земства // Приложение к журналу «Хуторянин». — Полтава, 1901. — № 7. — С. 3–42.

11. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за три трехлетия (с 1895 по 1906 гг.). — Полтава : Тип. И. Фришберга, 1906. — Вып. 1. — Т. 1. — 583 с.
12. Павловский И. Ф. Полтавцы: иерархи, государственные и общественные деятели и благодетели / И. Ф. Павловский. — Полтава : Тов-во «Печатного дома», 1914. — 294 с.

Стаття надійшла до редколегії 23.01.2013.

Козаченко А. Проблема земской реформы в период буржуазно-демократической революции 1905–1907 гг.

Статья раскрывает причины и основные направления подготовки к проведению реформы органов земского самоуправления в период буржуазно-демократической революции 1905–1907 годов. Рассмотрены правительственные и земские проекты, которые предусматривали введение новой избирательной системы, ограничение контроля за деятельностью земств со стороны правительства и губернаторов, расширение полномочий земских учреждений, создание волостного земства. Необходимость демократизации земского самоуправления поддерживало Полтавское земство. Но в связи с поражением революции царское правительство отказалось от проведения земской реформы.

Ключевые слова: земство, земское самоуправление, буржуазно-демократическая революция, земская избирательная система, волостное земство, проект земской реформы.

Kozachenko A. Problem of zemstvo reform in the period of bourgeois-democratic revolution (1905–1907)

The article reveals reasons and main directions of preparation to conduct of the zemstvo self-government bodies reform in the period of bourgeois-democratic revolution in 1905-1907. Considered by government and land projects, which included the introduction of a new electoral system, limiting control over the zemstvo from the government and governors, empowerment of the zemstvo institutions, creating the township zemstvo. Need to democratize Zemsky government supported Poltava district council. But the defeat of the revolution makes it possible for the imperial government refused to conduct Zemstvo reform.

Keywords: zemstvo, zemstvo self-government, bourgeois-democratic revolution, zemstvo electoral system, volost zemstvo, draft zemstvo reform.