

М.К. Елисафенко

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА УРАЛЕ

В статье раскрывается роль земского самоуправления в процессе становления основ гражданского общества в России. На основе анализа специфики социального состава органов местного самоуправления уральских губерний делается вывод о его большей представительности, чем в других регионах. Уральские земства обладали значительным потенциалом в деле практического влияния на формирование гражданской ответственности россиян. Земская реформа стала первым шагом на пути к административной децентрализации России.

Ключевые слова: избирательная система, местное самоуправление, местные органы власти, гражданское общество, земство, местная администрация.

В середине XIX в. глубокий кризис охватил все стороны жизни России. Опасное экономическое отставание и протестные настроения, охватившие разные слои общества, привели к масштабному реформированию. В ряду этих преобразований была обновлена система местного управления, альтернативой государственной администрации стали представительные всеобщие выборные органы – земства. Создание органов земского самоуправления растянулось на несколько десятилетий, на Урале они были введены в разное время: в 1867 г. – в Вятской губернии, в 1870 г. – в Пермской, в 1875 г. – в Уфимской, в Оренбургской губернии земство было учреждено лишь в 1912 г.

Условия формирования и функционирования органов местного самоуправления в России были максимально неблагоприятными. Не было и речи о сотрудничестве между государственной и представительной властью, как это было в Германии или Франции. Состав земств не отражал реального социального состава населения, деятельность этих учреждений была ограничена контролем со стороны администрации и стесненными финансами.

Непоследовательность правительства при проведении реформы местного самоуправления объяснялась стремлением в первую очередь

Елисафенко Марина Константиновна, кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории России, Институт общественных наук Уральского государственного педагогического университета (620017, Россия, г. Екатеринбург, пр. Космонавтов, д. 26, к. 452).

Marina K. Elisafenko, candidate of History, Associate Professor, head of the Chair of Russian History, Institute of Social Sciences, the Ural State Pedagogical University.

Телефон/Phone: 235 76 72. E-mail: elisafenko@bk.ru

© Елисафенко М. К., 2018

компенсировать дворянству потерю вотчинных прав на крепостных крестьян. Механизм выборов обеспечил соотношение гласных земских собраний в пользу землевладельцев, несмотря на всесословный характер местного представительства. Результаты выборов в первый созыв земских гласных (1865–1867 гг.) по 29 губерниям подтвердили расчеты правительства: из числа губернских гласных дворян и чиновников было 74,2 %, в уездах им принадлежало 41,7 % мест¹³⁴.

На Урале ситуация несколько отличалась от общероссийской, среди избирателей края численность дворян была невелика, большинство избирателей и гласных принадлежало купеческому и крестьянскому сословию.

Дворянское представительство в уездных земствах Вятской губернии первого созыва составило от 13,8 % до 22,5 %¹³⁵. Наибольшее количество дворян успешно баллотировалось в земства южных уездов Вятской губернии (Елабужское, Уржумское, Яранское, Малмыжское), где помещичье землевладение было шире распространено. Для Пермской губернии характерно участие в выборах по первой курии горнозаводчиков. По данным первых выборов в губернские гласные дворяне составили 37,9 % гласных в Вятской губернии и 46,5 % – в Пермской.

В 1883–1886 гг. выборы на Урале показали тенденцию к уменьшению дворянского представительства, как на уездном, так и на губернском уровнях. Самым высоким было дворянское представительство в уездных собраниях Уфимской губернии, составившее треть, в Пермской губернии этот показатель составил почти 23 %, в земствах Вятской губернии – 12 %.

Представительство купцов среди гласных земских собраний Вятской и Пермской губернии было практически равное – 23 %, чуть меньше в Уфимской губернии – около 19 %. Духовенство активнее баллотировалось и избиралось в Вятской губернии – 8 %, немногим менее оно было представлено в Пермских земствах – 7,5 %, в Уфимской губернии слой священнослужителей среди земских гласных был незначителен – менее 1 %.

Такая ситуация объяснялась этноконфессиональной ситуацией. Коренное население первых двух губерний подверглось активному миссионерскому воздействию со стороны православного духовенства. Последнее проявило значительную социальную активность и, в этой связи, имело высокий статус. В Уфимской губернии коренное население исповедовало ислам, что объясняет низкий рейтинг православного духовенства как потенциальных земских гласных.

¹³⁴ Обзор царствования 1871: 370-372.

¹³⁵ Стефанова 1971: С. 25.

Крестьянство составило более половины гласных в земствах Вятской губернии, из них более 7 % проходили по съезду земельных собственников. В Уфимской губернии крестьян было более 47 % гласных. В Пермской процент крестьян-гласных был наименьший – около 46 %, что связано с экономической ориентацией губернии на промышленное производство.

Таблица 1*.

Социальный состав гласных уездных собраний уральских губерний в 1883-1886 г.

Губернии	Общее кол-во гласных	Из них					
		дворян в %	купцов в %	духовенство в %	Крестьян в %		
					всего	крестьяне-собственники	члены сельских обществ
Вятская	211	12,3	23,2	8,1	56,4	7,1	49,3
Пермская	293	22,8	23,9	7,5	45,8	4,8	41,0
Уфимская	252	32,9	18,7	0,8	47,6	3,6	44,0

* Подсчитано по: Статистика выборов в земские учреждения в 1883-1886 гг. СПб., 1888. С.169. Приложение 2.

В составах губернских собраний в 1880-х гг. дворянское представительство уменьшилось в Вятской губернии на 6,5 %, составив 11 человек или треть губернского представительства, в Пермской – на 3,4 %, или 22 гласных-дворян, составивших 43 % от депутатского корпуса. Наиболее «дворянская» Уфимская губерния дала результат также значительно меньший в сравнении с общероссийским показателем, здесь дворяне заняли 27 мест, или 64 % от всего состава при среднем показателе по стране 81,6 %.

Таблица 2*.

Численность гласных-дворян и чиновников в губернских собраниях в 1883-1886 гг.

Губернии	Общее число гласных	Из них дворян и чиновников	
		абсолютное кол-во	% гласных
Вятская	35	11	31,4
Пермская	51	22	43,1
Уфимская	42	27	64,3
По 34 губерниям России	2284	1862	81,6

* Статистика выборов в земские учреждения в 1883-1886 гг. Спб., 1888. С.169. Приложение 1.

Социальная специфика состава гласных уральских земств стала еще очевиднее по мере увеличения земельной собственности у недворян, ускорения процесса урбанизации, появления слоя мелких, средних собственников (купцов, мещан, включившихся в торгово-промышленную сферу). В составе земских гласных произошло увеличение представителей городской и сельской буржуазии. В качестве уполномоченных от мелких земельных собственников шире привлекались служащие и интеллигенция: врачи, агрономы, техники, мастера и т. д.

К концу XIX в. процент избирателей от землевладельцев в уральских губерниях был самым низким по стране, а по курии сельских обществ – самым высоким. В Пермской губернии лишь в Пермском и Екатеринбургском уездах среди гласных преобладали землевладельцы, в Шадринском преимущество было за купцами и промышленниками, в Чердынском, Соликамском и Оханском состав гласных был смешанным, наряду с землевладельцами в нем были представлены и крестьяне, Камышловское, Кунгурское, Ирбитское, Осинское и Верхотурское земства по составу были крестьянскими¹³⁶.

В Вятской губернии в земствах прочное большинство сохранилось за крестьянством и разночинцами: 55 % крестьян, 20 % купцов, 13,5 % дворян и чиновников, 11,5 % священников¹³⁷. Наиболее дворянскими по-прежнему были земства Уфимской губернии, где число гласных от крупных землевладельцев превзошло многие земства центральной полосы России.

Введение представительных органов самоуправления на выборных началах способствовало формированию гражданского самосознания в среде избирателей. Для гласных участие в работе земских собраний и управ стало школой хозяйственной деятельности, средством приобретения организаторского опыта и реализации творческих инициатив.

Такая «либерализующая» роль земств, безусловно, не устраивала власть. Уже в 1860-х гг. были предприняты шаги по сокращению ряда социальных инициатив местного представительства. Например, были ограничены возможности земского налогообложения: снижены нормы обложения сплавных лесов, запрещено взимать налоги с тех видов продукции, которые облагались государственным акцизом. Закон 21 ноября 1866 г. установил предельную норму обложения торгово-промышленных заведений. Одновременно замедлились темпы введения земских учреждений, если в 1865-1866 гг. они были созданы в 28 губерниях, то за следующие десять лет – лишь в восьми.

¹³⁶ Черныш 1959: С. 108.

¹³⁷ Очерки 1972: С. 129.

Усилился бюрократический контроль за практической деятельностью земств: им было запрещено извещать представительство других губерний о принятых решениях, на председателей земских собраний была возложена персональная ответственность за содержание выступлений гласных, все земские издания попали под губернаторскую цензуру и т. д.

На протяжении 1880-х гг. в правительственных кругах велась подготовка нового законодательства, которое должно было «дать дворянству определенное представительство в земстве независимо от воли других групп избирателей»¹³⁸. По их мнению, создание на местах «сильной, единой, близкой власти, которая способна была бы водворить порядок и сделать возможной жизнь в том самом уезде, из которого в настоящее время все (т.е. дворяне-землевладельцы) бегут»¹³⁹, приведет к консолидации административных и представительных учреждений. Такой сословный подход позволил бы правительству усилить контроль за провинцией и «одворянить» земства.

В 1890 г. с принятием «Положения о земских учреждениях» изменилась избирательная система, в основу которой был положен сословный принцип, ограничивший избирательные права торгово-промышленной и землевладельческой буржуазии. Дворянство получило устойчивое преобладание в земствах. Выборы среди крестьян были полностью поставлены под контроль администрации.

В целом количество гласных сократилось на 25 %, уездное представительство землевладельцев увеличилось на 8 %, а крестьянское уменьшилось на 10 %¹⁴⁰.

В уральских земствах из 106 губернских гласных дворян и чиновников было 36 или 34 %. Такая ситуация объяснялась отсутствием дворянских курий в Вятской и Пермской губерниях, где все собственники баллотировались по одной избирательной курии, причем число гласных делилось поровну между дворянами и представителями других сословий.

Подсчет представителей других сословий показывает, что почти половина всех гласных купцов, мещан, крестьян приходится на земских представителей по уральским губерниям: из 51 гласного из купцов 19 были избраны в уральские губернские собрания (37,3 %), из 15 мещан – 8 (53,3 %), из 56 крестьян – 24 гласных (42,9 %)¹⁴¹. (См. таблицу 3).

Социальный состав Уфимского губернского собрания был гораздо ближе к земствам европейских губерний, т.к. дворянское земле-

¹³⁸ РГИА. Ф.1317. Оп.1. Журнал высочайше учрежденной Особой Комиссии для составления проектов местного управления. N 5. Л. 18.

¹³⁹ Там же. Л.25.

¹⁴⁰ Обзор царствования 1871: С. 5.

¹⁴¹ РГИА. Ф.1287. Оп.27. Д.2700, 2296, 2655.

владение здесь было шире распространено, чем в прочих уральских губерниях. Дворянское представительство в Уфимском губернском земстве составило 85 % (24 человека из общего числа 28), в Пермском – 43 % (13 человек из 30), в Вятском дворянское присутствие было наименьшим – 28,8 % (10 человек из 48).

Купцы шире всего были представлены в Вятском земском собрании и составили 27 % (13 из 48), в Пермском и Уфимском их было по три или 10 %. Потомственные почетные граждане были представлены в собраниях только Вятской и Пермской губерний, их было по четыре человека или соответственно 8 % и 13 %.

Мещане также не вошли в состав Уфимских губернских гласных, в Вятском собраниях их было шесть или 12,5 %, в Пермском – два или 6,6 %.

Таблица 3*.

**Социальный состав гласных губернских собраний,
избранных по Положению 1890 г.**

Губерния	Кол-во гласных	Из них					
		потомственные дворяне	личные дворяне	купцы	потомственные почетные граждане	мещане	крестьяне
Вятская	48	6	4	13	4	6	15
Пермская	30	9	4	3	4	2	8
Уфимская	28	21	3	3	–	–	1
Итого по Уралу	106	36	11	19	8	8	24
Всего по 25 губерниям России	1111	896	59	51	34	15	56

* Подсчитано по: РГИА. Ф.1287. Оп.27. Д.2700, 2296, 2655.

Численность крестьян-гласных в 17 из 29 уездов региона составила больше половины, в ряде уездных собраний крестьянское представительство по новому избирательному закону даже увеличилось.

Наиболее «крестьянским» было Вятское губернское собрание, почти треть которого составили крестьяне (15 человек из 48), в Пермском – немногим более четверти (8 гласных из 30), в Уфимском только один гласный был из крестьянского сословия или 3,8 %. Особенно заметно изменилось крестьянское представительство в земских собраниях Котельнического (с 50 до 85 %), Нолинского (с 50 до 80 %), Орловского (с 50 до 75 %) уездов, где оно увеличилось в полтора и более раз. В остальных 15 уездных земствах произошло увеличение на 2-7 %¹⁴².

Специфика исторического и хозяйственного развития уральского края не привела к принципиальным изменениям социального состава гласных земских собраний после принятия избирательного закона 1890 г. По-прежнему доля дворян и чиновников в земствах региона была ниже общероссийских показателей, увеличилось представительство городских слоев за счет купцов, мещан и других сословий городских обывателей, повысилась их общественная активность. Крестьянство было преобладающим сословием более чем в половине уездных собраний.

Земская реформа стала первым шагом на пути к административной децентрализации России. Авторы законопроекта не смогли предугадать его отдаленные последствия. Предполагалось, что земские учреждения поглотят повышенную социальную активность части населения, при этом сохранится правительственный контроль над ними. В реальности введение земских учреждений позволило населению частично реализовать свои политические права, что ознаменовало начало формирования в российском обществе гражданского самосознания.

Список источников и литературы

- Веселовский 1909-1911.** – Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет: в 4-х т. – СПб.: Изд. О.Н. Поповой, 1909–1911. Т. IV. 1911. VIII, 696, 104, XXIX, XXVI с.
- Обзор царствования 1871** – Обзор царствования государя императора Александра II и его реформ 1855-1871 гг. – СПб.: Русская Книгопечатня у Кокушкина, 1871. 1 л. фронт., VI. – 522 с.
- Очерки 1972** – Очерки истории Кировской области. – Киров, 1972. – 455 с.: ил.
- РГИА** – Российский государственный исторический архив. Ф. 1287. Оп. 27. Д. 2700, 2296, 2655.
- РГИА** – Российский государственный исторический архив. Ф. 1317. Оп. 1. Журнал высочайше учрежденной Особой Комиссии для составления проектов местного управления. № 5.

¹⁴² Веселовский 1911: С. 196.

- Статистика выборов 1888** – Статистика выборов в земские учреждения в 1883-1886 гг. / разработ. А. Сырневым. – СПб.: Центр. стат. ком. М-ва вн. дел, 1888. [4], II, XXXV. – 172 с.
- Стефанова 1971** – Стефанова И. И. О социальном составе Вятского земства в 1867-1891 гг. // Учен. зап. Кировского пед. института. – Киров, 1971. – Вып. 21. – С. 23-34.
- Черныш 1959** – Черныш М. Развитие капитализма на Урале и Пермское земство. – Пермь, 1959.

Marina K. Elisafenko

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT IN THE URALS

The article is devoted to the role of Zemstvo self-government in the process of formation of bases of civil society in Russia. Based on the analysis of the specific social composition of the local authorities of the Ural provinces, a conclusion about its greater representativeness. Ural Zemstvo had considerable potential for practical influence on the formation of civil responsibility of the Russians. The Zemstvo reform was the first step towards the administrative decentralization of Russia.

Keywords: authority, local government, local authorities, civil society, zemstvo, local authorities.

УДК 94(469).072
Код ВАК 07.00.03

*Э.А. Замов**

О ПОЛИТИЧЕСКИХ ВЗГЛЯДАХ АНТОНИУ САЛАЗАРА

Статья посвящена анализу идей одного из самых спорных европейских лидеров XX века – Антониу Салазара. Он сумел избежать участия страны во Второй мировой войне, добиться относительного экономического подъема государства и социальной стабильности. В статье прослеживается связь идей Салазара со взглядами Гитлера и Муссолини и идейными течениями современности. В условиях кризиса парламентской демократии идеи Салазара не могут не представлять интереса.

Ключевые слова: Португалия, корпоративизм, фашизм, нацизм, социальные реформы, политические деятели, политические взгляды.

Замов Эдуард Александрович, кандидат исторических наук, доцент кафедры востоковедения Департамента международных отношений Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина (620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19).

Zamov Eduard Alexandrovich, candidate of historical Sciences, associate Professor of Oriental studies Department of international relations, Ural Federal University.

E-mail: ZamovEA@yandex.ru.

© Замов Э. А., 2018