

УДК 94(47)

С.Н. БУДНИКОВ
(budnikov34@yandex.ru)

Волгоградский государственный социально-педагогический университет

ОРГАНИЗАЦИЯ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА ДОНУ*

Рассматривается попытка государства провести земскую реформу на Дону. Краткий анализ и обзор политической ситуации на Дону во второй половине XIX в. позволяет оценить действия по внедрению реформы в развитие региона, отметить положительные и отрицательные результаты земской реформы в Войске Донском.

Ключевые слова: казачество, земская реформа, донское казачество, Войско Донское, система управления, реформы, местное самоуправление.

Одним из ключевых либеральных преобразований второй половины XIX в. стала земская реформа, внедрение которой началось в 1864 г. Разработка проекта этого преобразования началась еще в 1859 г., но нормативная документация была готова спустя несколько лет, и еще не один год потребовался для постепенного появления земств в 34-х губерниях Российской империи.

Осуществление земской реформы на земле донского казачества было затянутым и качественно иным по сравнению с общегосударственной реформой.

Адаптация управленческого механизма на Дону была актуальной задачей в связи с изменением состава населения донских земель, развитием экономики и трансформацией системы управления. Инициатива приобщения к земской реформе исходила от войскового наказного атамана М.Н. Граббе, который в 1865 г. обратился с просьбой организации на Дону временного комитета по выработке земской реформы [2, с. 34]. Впоследствии в 1866 г. с этой целью было создано «Положение об образовании в г. Новочеркасске особого временного комитета для составления положения о земельных учреждениях в войске Донском» [6, с. 219]. Данный комитет проработал на протяжении года. Возглавлял его войсковой наказной атаман, председательствовал генерал-адъютант А.Л. Потапов. Также в составе комитета находились представители всех сословий и члены присутственных мест. Периодически в деятельности комитета участвовали станичные депутаты. Разработанный проект реформы в конце 1866-го года был вынесен на согласование в Главное управление Иррегулярных войск, который вынес вердикт о несоответствии проекта законам, принятым и функционирующим в Войске Донском.

Новая комиссия, под председательством генерал-адъютанта Г.И. Черткова, должна была пересмотреть проект с учетом особенностей законодательных традиций казачьих земель. В итоге Г.И. Чертков выступил со следующей резолюцией по выполненной работе: «Комиссия эта <...> приступила к пересмотру проекта прежнего комитета и, проверив его с позднейшими законоположениями о земских учреждениях в Империи <...> и нашла, что для применения к Донской области положения о земском управлении, как это было принято комитетом в 1867 г. не представляется необходимости <...> составлять особенный новый проект положения и правила соответственно для Донского края... ограничиться лишь необходимыми дополнениями к общему положению правилами, определяющими особенностями края...» [14, с. 206].

В качестве тех самых особенностей генерал-адъютант перечислял именно те специфические черты политического и экономического развития края, которые были указаны выше в качестве причин обособленной реализации земской реформы в Области Войска Донского.

После рассмотрения нового проекта военным министерством для реализации реформы в Новочеркасске принялись за открытие Особого о земских повинностях присутствия. За время своего суще-

* Работа выполнена под руководством Соловьевой С.В., кандидата исторических наук, доцента кафедры отечественной истории и историко-краеведческого образования ФГБОУ ВО «ВГСПУ».

ствования с 1869 по 1875 гг. присутствие уделило особое внимание порядку взимания налогов и несения земской натуральной повинности. В результате к 1875 г. был сформулирован главный документ для реализации земской реформы на Дону – «Правила о применении к Области войска Донского Положения о земских учреждениях» [4, с. 566].

Главной задачей данного документа провозглашалось последовательное становление системы местного самоуправления в Области Войска Донского. При этом земства на казачьей земле не перекликались в своей работе с правительственными и сословными учреждениями и не вмешивались в дела друг друга. Для реализации поставленной задачи в том же году был создан Областной временный комитет по введению земских учреждений, а также ассистирующие ему окружные временные комиссии. Во главе этих комиссий находились представители дворянства, которые организовали съезды по избранию гласных в окружные земские собрания. Данные выборы осуществлялись с применением сословного, имущественного и возрастного ценза. Этот факт отличал проведение земской реформы в Области Войска Донского от механизма реализации реформы в других регионах страны. От участия в выборах были отстранены иногородние жители, женщины и рабочие, не платившие налогов. Существовал и имущественный ценз для землевладельцев.

Выборы были куриальными. Первая курия была представлена землевладельцами, шахтовладельцами и коннозаводчиками. Вторая курия состояла из представителей торговли. Третья курия – представителей станичных сообществ, а четвертая – крестьянских сообществ. Логично, что большинство гласных земств являлось представителями землевладельцев и казаков-управленцев.

Выборы в окружные земства проводились раз в три года, а собрания окружных земских управ – ежегодно или чаще в случае необходимости. Гласными не могли стать Войсковой наказной атаман, член Областного правления, начальник штаба или областной прокурор. Эти ограничения должны были гарантировать отсутствие давления при решении тех или иных вопросов земскими управами. Однако на практике атаман и военное министерство часто вмешивались в деятельность управ, ограничивали возможность коммуникаций представителей земств между собой. Кроме того, первые три года среди гласных не могло оказаться членов управ или чиновников в виду наличия у них земельной собственности, что также рассматривалось как предвзятое положение в ряду остальных земских представителей.

Основной функционал донских земств заключался в решении хозяйственных вопросов и задач местного благоустройства. Источником бюджета земств являлись регулярные налоги с земли, промышленных объектов и торговли.

Налоговая политика земских учреждений не учитывала особенности каждого округа, вследствие чего уравнительная система налогообложения внесла диссонанс в их экономическое развитие. В первую очередь налогами облагались удобные доходные земли и предприятия. Если прежде часть расходов по земским сборам компенсировалась из войскового капитала и станичных касс, то теперь налоги собирались со всех поголовно. Эта тенденция свела к нулю прибыльность угледобывающих предприятий, привела к экономическому кризису землю северо-восточных округов (Хоперский, Усть-Медведицкий), в которых земля принадлежала станичным обществам.

При этом земства тщательно удерживали от каких-либо ходатайств в сторону общегосударственных органов о помощи в решении нужд и острых потребностей. Таким образом, «наверху» совсем не хотели видеть в земских управах сколь либо полноценный орган местного самоуправления. Правительство усердно хваталось за любые конфликтные инциденты в отношении земств. Так, очередные выборы гласных на срок 1879–1881 гг. сопровождалось недовольством некоторых станичных обществ относительно уплаты земских сборов. Военное министерство удачно воспользовалось этим предлогом, приравняв его к отказу земств пользоваться собственной управленческой волей и «пошло навстречу» забастовщикам, организовав комиссию по разбору претензий казаков к земской власти под руководством войскового наказного атамана генерал-майора Н.А. Маслаковца.

Комиссия усмотрела в подобных настроениях казачьего населения попытку уклониться от перехода в податное сословие, от уплаты земских сборов, а также своеобразный протест в ухудшающихся экономических условиях в этом регионе. Свои соображения для несогласия с действиями земств были у землевладельцев и представителей торговли. Основным же мотивом неприятия считалось нарушение древних устоев, в соответствии с которыми казаки всегда признавали лишь военное управление, а земства не только представляли собой гражданскую власть, но и удваивали власть как таковую. В условиях напряжения социально-политической ситуации на Дону любые негативные факторы могли иметь решающий характер. Для судьбы земств таковым стала русско-турецкая война 1877–1878 гг., которая усилила финансовую нагрузку на регион и повлекла новые потери в численности населения Дона. Так, к 1882 г. недоимки по земским сборам составляли уже порядка 1189425 руб., 68 станиц отказались от уплаты сборов, 34 станицы игнорировали переизбрание гласных [8, с. 28].

Итогом работы данной комиссии и последовавшей за ней в 1881 г. очередной «Комиссии 106-ти» стало принятие решения о прекращении деятельности земств на территории Войска Донского оформленного в виде закона о временном приостановлении действия узаконений о земских учреждениях в Области Войска Донского от 23 марта 1882 г. [5, с. 135].

В истории Области Войска Донского земства просуществовали всего 6 лет. За это время было проведено шесть заседаний окружных земских собраний. Ввиду разделения между различными ведомствами управленческих и хозяйственных вопросов, не удалось избежать дублирования в решении одних и тех же задач разными инстанциями и соответствующих противоречивых результатов. Этот факт стал одной из главных причин, по которой дальнейшее существование земств в 80-х гг. XIX в. стало под сомнение.

В период контрреформ Александра II войсковой наказной атаман Н.И. Святополк-Мирской обратился с просьбой о реорганизации земских учреждений.

В 1882 г. властью предпринимались попытки очередного введения системы земств в казачьих землях, в рамках которых разрабатывалось положение о земско-хозяйственном управлении в Донской области. Комиссия по работе над этим проектом должна была состоять из представителей всех сословий, чтобы максимально нивелировать напряженную ситуацию между сторонниками и противниками земств.

Свою работу комиссия под предводительством генерала А.В. Кутейникова начала в 1884 г. Подготовленный ею проект разительно отличался от основополагающих принципов земских учреждений, озвученных в Положении 1864 г. В частности, были ощутимо урезаны избирательные права, сокращались компетенции земств, напротив, увеличивался функционал войсковой администрации, предоставлялись новые льготы для казачьего населения [12].

Однако существование земств на таких условиях в той ситуации было гораздо более конструктивным решением, нежели полное исчезновение этой системы самоуправления.

Проект был подготовлен к 1885 г. и передан на рассмотрение Военного министерства. Однако казаки снова выступили с протестом, в результате чего местное самоуправление так и не нашло нужной формы самовыражения, а казачество лишь закрепило за собой и без того тяжелые налоги.

В 1888 г. в Область Войска Донского были включены территории Ростовского уезда и Таганрогского градоначальства, после чего в них также был отменен институт земских учреждений. Впоследствии борьба за земства неоднократно активизировалась. Например, в 1890 г. вышло новое земское положение – закон «О земских начальниках» [7].

В этом положении учитывалась совершенно иная политическая ситуация на Дону, а именно: новое территориальное деление региона с учетом присоединенных земель (теперь существовало 9 округов), население Области войска Донского пополнилось представителями не казачьего происхождения, казаки оказались в меньшинстве, усложнилась правовая система. По этим и другим причинам данное

положение было отвергнуто правительством в 1895 г. при условии допустимости сохранения земских учреждений с полномочиями, учитывающими местные особенности. Для упорядочивания системы в 1896 г. в Новочеркасске была создана очередная комиссия.

Регулярное обращение к вопросу восстановления земства в Области Войска Донского можно объяснить не только определенной долей влияния, оказываемого со стороны дворянства в попытках сохранить свой политический вес, но и реальной необходимостью создания такой управленческой системы, которая бы оперативно восстановила экономическое положение региона, чья хозяйственная жизнь находилась в запущенном состоянии. Действующие в этот нестабильный период областные и окружные распорядительные комитеты не могли справиться с потоком насущных задач по причине ограниченных полномочий, малочисленность и некомпетентность представителей этих организаций [3].

Специальной комиссией под руководством А.М. Грекова в 1899 г. было разработано новое положение о земствах, которое несло в себе коррективы, связанные с управленческой и территориальной спецификой Области Войска Донского. Преобладающую роль в работе земств должно было играть донское дворянство – 108 человек из 285 гласных. Войсковое собрание было представлено 34 гласными. Также в новых земствах могли появиться специальные лица, назначенные администрацией. Проект земств рассматривался Особым совещанием представителей заинтересованных министерств, Государственного контроля и войска Донского под председательством помощника начальника ГУКВ Н.М. Лемана [13, с. 721–722].

Особое совещание провело порядка 20 заседаний в период с 1901 по 1904 гг., результатом которых стало все большее признание необходимости и конструктивности возобновления работы земств в Области Войска Донского. Единственным препятствием эффективности земств являлась сложность в поиске компромиссов между решениями дворянских собраний и интересами местного казачьего населения. К 1904 г. была подготовлена записка, ходатайствующая о восстановлении земских учреждений. Важной особенностью этого документа стала инициатива передачи земств в подчинение МВД вместо Военного министерства. Обуславливалась эта идея тем, что запущенность экономической и культурной ситуации в регионе была прямым следствием приоритета военных вопросов для Военного министерства. Однако в 1904 г. рассмотрение предложения было приостановлено министром А.Н. Куропаткиным. Наиболее вероятной причиной для подобной реакции стало нежелание Военного министерства поступаться полнотой своей власти. Кроме этого, принятие очередного решения относительно судьбы земств совпало с очередными военными действиями – русско-японской войной. Неудачный опыт внедрения реформ в период усиленной военной нагрузки на казаков в данном случае был учтен.

Слабые попытки снова обратиться к вопросу земских учреждений на Дону предпринимались в 1905–1907 г. на волне общероссийских волнений, а также после первой революции в рамках работы 3-й Государственной думы, где донские депутаты были представлены так называемой «донской группой» и «казачьей фракцией». Однако в условиях первой революции было крайне нелогично усложнять положение казачества, и без того готовящегося к военной службе за свой счет и продолжающего платить весьма ощутимые налоги.

В 1908 г. донскими депутатами был внесен законопроект «О земстве на Дону», который рассматривался специально созданной комиссией [9, с. 20].

Февральская революция 1917 г. заставила пересмотреть саму суть идеи о земских учреждениях в контексте актуальных реформ Временного правительства, которое инициировало повсеместное преобразование системы местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. Л.Е. Лаптева в своем исследовании истории земских учреждений отмечает, что особым совещанием Временного правительства была поставлена точка в разработке проекта земских учреждений в Донской, Кубанской и Терской казачьих областях [11, с. 123].

В Области Войска Донского предполагалось открыть областное земское собрание и 9 окружных собраний. Проект этих собраний рассматривался на I Войсковом казачьем съезде войска Донского в Новочеркасске в 1917 г. [1, с. 53].

На данном съезде предлагалось возобновить казачий круг как управленческую структуру и совместить его работу с земским управлением. Также на съезде определялся порядок выборов в станичные, волостные, окружные и областные земские собрания, оговаривался функционал каждого из них. Однако, как это и прежде бывало, текущие революционные события внесли корректировки в приоритеты управляющего звена Области Войска Донского, и проект собраний отошел на второй план.

Таким образом, решающего значения учрежденные на Дону земства не возымели. Тем не менее, проведением в таком уникальном виде земской реформы на Дону служило воплощением идеи выборности и всеобщности в рядах местного управления. Также решения земств впоследствии привнесли много конструктивных изменений в сферах народного образования и медицины. Так, например, в 1870-х гг. число учащихся в местных донских школах увеличилось в 6 раз [10, с. 123].

Соответственно, поднимался и уровень грамотности в среде казачьего населения. Улучшилась работа почтовой службы, за счет роста количества станций до 300 единиц. Также определенное влияние земские учреждения оказали и на распространение либерального движения как на Дону, так и в других регионах страны.

Работу земских учреждений в донских землях нельзя назвать внятной и конструктивной. Она всегда была скорее тяжелым процессом поиска компромиссов и полумер. Проведение в Войске Донском земской реформы свидетельствовало о реальности предпринятых шагов по привлечению низших сословий к политическому управлению, путем предоставления некоторым из них избирательного права. Также данный управленческий эксперимент говорит об изменениях в социально-политическом положении правящего класса, чье монопольное влияние на политику пошатнулось. Важно отметить, что из всех казачьих территорий земская реформа была осуществлена только в донских землях.

Литература

1. Брызгалова И.Г. Разработка земского самоуправления в казачьих районах Дона, Кубани и Терека после Февраля 1917 г. // Проблемы казачьего возрождения: сб. науч. ст. Ростов-на-Дону, 1995. Ч. 2.
2. Будников С.Н. П.Х. Граббе – наказной атаман Войска Донского. // Студенческий электронный журнал «СтРИЖ». 2019. № 5(28). С. 34–37. [Электронный ресурс]. URL: <http://strizh-vspu.ru/files/publics/1569926480.pdf> (дата обращения: 31.10.2019).
3. Волвенко А.А. Восстановление Донского земства: упущенные возможности (1882–1917 гг.) // Казачество XV–XXI вв. [Электронный ресурс]. URL: http://www.cossackdom.com/articles/v/vovlenko_vostanov.htm (дата обращения: 30.10.2019).
4. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О введении в Области Войска Донского земских учреждений» № 54758 от 1 июня 1875 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). 2-е собр. Т. 50. СПб., 1877.
5. Высочайше утвержденное мнение Соединенных Департаментов Законов и Государственной экономики Государственного Совета «О временном приостановлении действия узаконений в земских учреждениях в Области Войска Донского № 759 от 23 марта 1882 г.» // ПСЗ. 3-е собр. Т. 2. СПб., 1886.
6. Высочайше утвержденное положение Военного Совета Об образовании в городе Новочеркасске особого временно-го Комитета для составления положения о земских учреждениях в Войске Донском № 43065 от 1 марта 1866 г. // ПСЗ. Т. 41. СПб., 1868.
7. Высочайше утвержденное Положение о земских участковых начальниках № 6196 от 12 июля 1889 г. // ПСЗ. 3-е собр. Т. 9. СПб., 1891.
8. Греков А.М. Очерки экономического и хозяйственного быта населения Донской области. Таганрог: Тип. К.Д. Чумаченко, 1905.
9. Ефремов И.Н. Донское земство. СПб.: Тип. В.Ф. Киршбаума (отд-ние), 1912.
10. История Дона и Северного Кавказа с древнейших времен до 1917 года. Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 2001.
11. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: ИГПИАН, 1993.
12. Объяснительная записка к проекту Положения о Донском земском управлении (материалы комиссии ген.-майора Кутейникова) // Донская электронная библиотека. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dspl.ru/elib/pages/collections/details.aspx?id=21> (дата обращения: 28.10.2019).
13. Столетие военного министерства. 1802–1902. СПб.: Тип. т-ва М.О. Вольф, 1902. Т. XI. Ч. 1. С. 721–722.
14. Шишкова И.Л. Земский избирательный процесс в Области Войска Донского // Запад – Россия – Кавказ: Межвузовский научно-теоретический альманах. Вып. 2. Ставрополь: Изд-во ПГЛУ, 2003.

SERGEY BUDNIKOV

Volgograd State Socio-Pedagogical University

ORGANIZATION OF ZEMSTVO INSTITUTIONS ON THE DON

The article deals with the attempt of the state to carry out the Zemstvo Reform on the Don. A brief analysis and review of the political situation on the Don in the second half of the XIXth century allow to evaluate the actions of implementing the reforms in the development of the region, to note the positive and negative results of the Zemstvo Reform in the Don Cossack Host.

Key words: *the Cossacks, Zemstvo Reform, the Don Cossacks, the Don Cossack Host, management system, reforms, local self-government.*