

Ашмарина А.А.<sup>1</sup>, Баранова Т.В.<sup>2</sup>, Лямин А.Э.<sup>3</sup> ©

<sup>1,2</sup>Студент кафедры теории политики и коммуникаций, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского; <sup>3</sup>бакалавр туризма.

## НИЖЕГОРОДСКИЕ ПРОЕКТЫ НАЧАЛА XX В. ПО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗЕМСТВЕ

### *Аннотация*

*В статье исследуется вопрос о разработке нижегородским губернским земством проектов модернизации законодательства о земстве в начале XX в.*

**Ключевые слова:** земство, образование, медицина, война, законодательство.

**Keywords:** zemstvo, education, medicine, war, legislation.

Законодательство о местном самоуправлении в российской практике очень часто претерпевало трансформации. Основным инициатором правовых новаций, как правило, было государство. Особенно это касалось переломных эпох, когда правовые нормы объективно не отражали требования времени [60] и даже реальное положение дел [53]. Нельзя также не отметить, что несмотря на наличие в стране сильной власти в центре, местное самоуправление также стремилось участвовать в правотворческом процессе [8, С. 74; 11; 55, С. 123; 56; 58, С. 230; 64], прежде всего, естественно, в разработке норм, регламентирующих его собственную деятельность. В полной мере это подтверждается и на нижегородском примере [1, С. 44; 2; 57, С. 32], в том числе и в начале прошлого столетия.

За всю историю своего существования нижегородское земство провело большой комплекс народнохозяйственных мероприятий [9; С. 30–34; 15; 32, 33, 37, 40, 43, 44, 46, 48; 54, С. 260]. Важно также отметить, что «земские учреждения стали социальным институтом, активно поддерживающим и осуществляющим нововведения в культурной жизни общества» [52], среди которых можно отметить развитие системы народного образования [20–23; 29; 34]: подготовку педагогических кадров [59, С. 61; 62, С. 110], создание сети учебных заведений, библиотек [12, С. 48; 18; 32; 62, С. 111; 63, С. 22] и пр. Следует отметить и организацию земством квалифицированной медицинской помощи [39; 41], проведение агрономических мероприятий и общественных работ [34, С.133], а также взаимодействие земских органов с кредитно-финансовыми учреждениями [14, С.118]. Сквозь призму реализации хозяйственных инициатив, следует отметить и значительный вклад земства в развитие либерал-реформаторского движения [10; 13; 17; 39; 47; 61, С. 125], проекты по усовершенствованию различных государственных институтов [24; 26–28; 44] и проведению социально-политических реформ [19; 32; 33; 45; 49; 62, С. 109].

Отдельной страницей в истории земства являются мероприятия, которые были проведены в годы русско-турецкой (1877–1878 гг.), русско-японской (1904–1905 гг.) и Первой мировой (1914–1918 гг.) войн [3–7; 12, С. 45; 16; 25; 36; 43] и выразились в конкретной огромной помощи русской армии: организации медицинских пунктов, сборе пожертвований, мобилизации, налаживании военных производств и пр. [50; 51].

Особой страницей истории нижегородского земства является его вклад в

развитие социально-политического движения в России во второй половине XIX – начале XX вв., и, в частности, постоянное стремление к усовершенствованию законоположений о земстве. «Положение о земских учреждениях» 1864 г. сразу же после опубликования вызвало оживленные дискуссии в земских собраниях, поток «адресов» и ходатайств на «Высочайшее имя», в которых высказывались предложения по отмене, либо усовершенствованию тех или иных статей нового закона. «Положение» 1890 г., которое и русские дореволюционные, и советские исследователи земства справедливо называли реакционным, не снизило земской социально-политической активности в этом направлении. В годы революции 1905–1907 гг. земская либерал-реформаторская активность достигает своего пика, что было в полной мере свойственно и нижегородскому земству.

Так, на заседании XL губернского земского собрания в январе 1905 г. был отмечен тот факт, что процесс «определения» (т.е. утверждения) как гласных (депутатов) собрания, так и «третьего элемента» на различные земские должности «предоставляет много неудобств и неясностей и весьма нередко ведет к большим затруднениям для нормального течения земских дел» [35, С. 115].

«Третий элемент» земства – лица, служащие по найму, за жалование, – подлежал, по закону, проверке на «политическую благонадежность», и, в случае отрицательного результата проверки, на должность не утверждались. Этот принцип вполне соответствовал духу времени и не вызывал особых возражений земцев – дело заключалось в другом: отзыв, характеризующий кандидата на должность в земстве, должен быть, по закону, получен в течение двух недель. В действительности же этот срок соблюдался достаточно редко и земцы указывали, что «задержка в определении (кандидата на должность) по несоблюдению формальностей может иметь значение для жизни многих людей или расстройство хозяйства» [35, С.116].

Следует заметить, что подобное промедление являлось чисто бюрократическим промахом: в нижегородское земство отнюдь не стремился какой-то особенно «неблагонадежный элемент». Не следует забывать и о том, что в любой из губерний страны могло быть применено т.н. «Положение о чрезвычайной охране государственного порядка», в соответствии с которым могли прекратить свое существование любые выборные учреждения (в том числе и земство), а избранные этими учреждениями должностные лица – отстранялись от своих должностей. «С переменой лиц, стоящих во главе местной администрации, – отмечалось в губернском земском собрании, – может измениться и наше положение. Отсюда желательны изменение этих строгих законов в интересах нормального течения земской деятельности» [35, С.116].

В соответствии с высказанными соображениями, губернская управа предложила гласным губернского земского собрания отправить ходатайства по ряду насущных вопросов, являющихся, по сути, комплексным планом реформирования земской деятельности, избавления ее от многих бюрократических препонов:

- 1) Отмена «Положения об усиленной и чрезвычайной охране» как «препятствующего правильному течению земской деятельности»;
- 2) Возвращение к порядку утверждения на земские должности, установленному «Положением о земских учреждениях» 1864 г., т.е. более упрощенной бюрократической процедуре;

3) В случаях, не терпящих отлагательств и вызванных экстренными обстоятельствами, утверждать на должности немедленно, уведомляя администрацию уже постфактум

Губернское по земским и городским делам присутствие, ознакомившись с содержанием рассмотренных вопросов, определило, что земское собрание «вышло из круга ведомства, предоставленного законом» [34, С.11].

На том же заседании XL губернского земского собрания председатель губернской управы А.А. Савельев заявил, что «нынешняя система выборов по сословиям несправедлива по существу...налоги платят все одинаково, услугами земских учреждений могут пользоваться также независимо от принадлежности к тому, или другому сословию». Новый принцип земских выборов, по мнению А.А. Савельева, должен заключаться в том, чтобы «ввести представительство по имущественным интересам, а не по сословиям» [35, С.118].

На основании рассмотренных фактов, характеризующих некоторые стороны земских выборов в Нижегородской губернии, А.А. Савельев предложил развернутую программу реформирования земской выборной системы, причем реформирования на принципиально новых основаниях:

1) Процесс избрания гласных земских собраний проводится не по сословиям, а по «группам имущественных интересов», которые включают в себя следующие разряды:

А) землевладельцы всех сословий;

Б) представители сельских обществ;

В) владельцы недвижимых имуществ, торговых и промышленных учреждений;

Г) представители городских управлений;

Д) представители казны

2) Количество гласных земских собраний должно быть пропорционально числу лиц, владеющих полными цензами, но не более 25-30% от всех владельцев;

3) Уменьшение вдвое размеров земельных цензов;

4) Количество гласных групп в) и г) пункта 1 определить «сообразно с оценкой применительно к оценке земельных имуществ высшего разряда»;

5) Крестьянским обществам предоставляется право непосредственного избрания в гласные и кандидатов в гласные «сообразно с числом их на уезд по участкам, в которые могут входить как одна, так и несколько волостей, смотря по количеству владимой обществами земли»;

6) Непосредственное участие в выборах женщин (имеющих необходимый ценз)

Представленная А.А. Савельевым система реформирования земского представительства являлась ярко выраженной программой буржуазно-либерального направления, заметным явлением социально-политической жизни нижегородского земства. Материалы XL губернского земского собрания, насыщенные предложениями о переустройстве земства, и, в значительной степени, политизированные, привлекли к себе внимание губернатора, отменившего некоторые из земских постановлений, «как состоявшиеся с нарушением круга ведомства» [35, С.119], предоставленного земским учреждениям. Земство действительно проявляло нарастающую социально-политическую активность, отчетливо выраженные стремления к преобразованию государственных институтов.

## Литература

1. Н.Е. Архипова – Организация и деятельность органов городского самоуправления Нижнего Новгорода в 1892-1917 гг. Дис. ... канд. ист. Наук: 07.00.02. – Н. Новгород, 2008. – 259 с.
2. И.А. Балужева, О.А. Колобов – Вопросы совершенствования взаимодействия власти и общества в свете преобразований системы местного самоуправления на современном этапе (нижегородский опыт) // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2015. – Т. 7. – № 3. – С. 82.
3. Р.В. Голубин, Д.А. Николаев – Деятельность нижегородского губернского земского комитета по реализации хозяйственно-экономических задач в начальный период Первой мировой войны // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – №8-1. – С. 74-78.
4. Р.В. Голубин, Д.А. Николаев – Деятельность нижегородского земства в контексте организационного процесса мобилизации экономики Нижегородской губернии в начальный период Первой мировой войны // Клио. – 2014. – №9 (93). – С. 53-56.
5. Р.В. Голубин, Д.А. Николаев – Практическая деятельность нижегородского земства в контексте политики мобилизации «общественных сил» губернии в начальный период Первой мировой войны // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – №8-1. – С. 71-74.
6. Р.В. Голубин, Д.А. Николаев – Процесс ликвидации военно-промышленных комитетов Нижегородской губернии в контексте мероприятий советской власти в 1918 г. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 1. – С. 48-53.
7. Р.В. Голубин, Д.А. Николаев – Процесс мобилизации общественных сил Нижегородской губернии в начальный период Первой мировой войны // Доклады Академии военных наук. – 2006. – №5. – С. 238.
8. Ю.Ю. Иерусалимский, Р.А. Невиницын – Становление либеральной печати Верхнего Поволжья и Севера России в конце XIX – начале XX в. На материалах «Северного края». – Ярославль: ООО НТЦ «Рубеж», 2008. – 232 с.
9. История нижегородского земства, 1864-1917 гг. / сост. И.Г. Горностаева, О.Н. Лисятнникова. – Н. Новгород, 2008. – 146 с.
10. Л.А. Колесникова, Д.А. Николаев – К выходу в свет сборника научных трудов «Век XX: историография, источниковедение, региональная история России» // Клио. – 2005. – №1. – С. 244.
11. М.Ю. Лачаева – О роли общественных организаций дореволюционной России в становлении гражданского общества // Преподаватель XXI век. – 2007. – № 4. – С. 122-136.
12. Р.Р. Мустафин – Уездное земство и нижегородский губернатор // История и политика: региональная интеграция, региональная идентичность и устойчивое развитие в сравнительной перспективе. Материалы IX Международного симпозиума. – 2014. – С. 47-49.
13. В.В. Морозов, Д.А. Николаев – «Земские учреждения не оправдали тех надежд, которые породило возникновение их». Записки Н.И. Храмцовского. Вторая половина 1870-х-1880-е гг. // Исторический архив. 2015. Т. 1. С. 171-201.
14. В.В. Морозов, Д.А. Николаев, Р.В. Голубин – Ведомство Нижегородской казенной палаты (1775-1913 гг.): социальный состав, численность и специфика делопроизводства. Монография; М-во образования и науки Российской Федерации, Нижегородский гос. ун-т им. Н.И.Лобачевского. Нац. исслед. ун-т. – Нижний Новгород, 2012. – 130 с.
15. В.А. Никитенко – Нижегородское земство и организация экспедиции В. В. Докучаева в Нижегородской губернии // Молодой ученый. – 2015. – № 19. – С. 658-663.
16. Д.А. Николаев – Военно-историческая реконструкция как форма изучения

- реальных событий военной истории: нижегородский опыт // Преподавание истории в школе. – 2014. – № 1. – С. 121-123.
17. Д.А. Николаев – Вопросы архивоведения и источниковедения в высшей школе // Отечественные архивы. – 2014. – № 1. – С. 126-128.
  18. Д.А. Николаев – Всероссийская научная конференция «Финно-угры – славяне – турки»: опыт взаимодействия (традиции и новации) // Клио. – 2010. – № 1. – С. 158-159.
  19. Д.А. Николаев – «Дело пойдет если не хорошо, то вернее...». Записка А.С. Гациского графу Н.П. Игнатьеву по вопросу о переустройстве земства // Исторический архив. – 1999. – № 6.
  20. Д.А. Николаев – Деятельность нижегородского земства в контексте государственных преобразований во второй половине XIX-начале XX вв. // Современное общество, образование и наука сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 9 частях. 2014. С. 71-74.
  21. Д.А. Николаев – Диалог представителей земских и церковноприходских школ Нижегородской губернии в контексте формирования образовательной среды второй половины XIX-начала XX вв. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – №5-1. – С. 98-100.
  22. Д.А. Николаев – Земская программа реформирования татарских школ в начале XX в. (опыт Нижегородской губернии) // Вопросы образования и науки: теоретический и методический аспекты сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 11 частях. – 2014. – С. 99-101.
  23. Д.А. Николаев – Земские и церковноприходские школы в образовательной среде Нижегородской губернии второй половины XIX в. // Теоретические и прикладные вопросы образования и науки сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. – 2014. – С. 85-86.
  24. Д.А. Николаев – Исторический опыт деятельности земских учреждений Нижегородской губернии в контексте реализации государственных инициатив во второй половине XIX-начале XX вв. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – №8-1. – С. 68-71.
  25. Д.А. Николаев – История «вживую»: нижегородский опыт военно-исторической реконструкции // Высшее образование в России. – 2014. – № 2. – С. 153-154.
  26. Д.А. Николаев – Источниковый комплекс по истории земского самоуправления России второй половины XIX-начала XX вв.: опыт теоретической систематизации // Российский исторический журнал. – 2001. – № 1.
  27. Д.А. Николаев – Межвузовская научная конференция «Актуальные вопросы истории» // Клио. – 2007. – №3. – С. 162-163.
  28. Д.А. Николаев – Международная научная конференция «XXXVIII Добролюбовские чтения. Культура, наука, образование: влияние на нравственное развитие общества» // Вестник Нижегородского государственного лингвистического университета им. Н.А. Добролюбова. – 2014. – №25 (25). – С. 136-138.
  29. Д.А. Николаев – Модернизация образовательных программ татарских школ Нижегородской губернии в начале XX в. // Актуальные вопросы в научной работе и образовательной деятельности сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 30 апреля 2014 г.: в 11 частях. – Тамбов, 2014. – С. 107-109.
  30. Д.А. Николаев – Н.И. Храмцовский и реализация идеи «большой» истории Нижнего Новгорода // Культура, наука, образование: проблемы и перспективы Материалы III Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор А.В. Коричко; Министерство образования и науки Российской Федерации, Департамент образования и молодежной политики Ханты-

- Мансийского автономного округа - Югры, Нижневартовский государственный университет. – 2014. – С. 179-181.
31. Д.А. Николаев – Н.И. Храмцовский - «отец истории» Нижнего Новгорода // Личность в истории Нового и Новейшего времени материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ответственные редакторы: И.М. Эрлихсон, Ю.И. Лосев; Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина. – 2014. – С. 225-227.
  32. Д.А. Николаев – Некоторые аспекты земской деятельности по усовершенствованию учебных программ татарских школ Нижегородской губернии в начале XX в. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 7-1. – С. 76-78.
  33. Д.А. Николаев – «Нижегородская земская газета» – печатный орган нижегородского земства (история создания и тематические разделы) // Клио. – 2000. – № 3. – С. 184.
  34. Д.А. Николаев – Нижегородское земство в 1865-1918 гг.: обзор хозяйственной деятельности и анализ социально-политических инициатив. Автореф. ... дис. канд. ист. Наук: 07.00.02. – Н. Новгород, 1999. – 20 с.
  35. Д.А. Николаев – Нижегородское земство в 1865-1918 гг.: обзор хозяйственной деятельности и анализ социально-политических инициатив. Дис. ... канд. ист. Наук: 07.00.02. – Нижний Новгород, 1999. – 338 с.
  36. Д.А. Николаев – Нижегородское земство и вопросы помощи русской армии в 1877-1878 гг.: организация ополчения и материально-финансовое обеспечение // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: История. – 2003. – № 2. – С. 101-104.
  37. Д.А. Николаев – Нижегородское земство и деятельность экспедиции В.В. Докучаева // Российский исторический журнал. – 2000. – № 2.
  38. Д.А. Николаев – Обзор хозяйственно-экономических мероприятий нижегородского земства в 1865-1890 гг. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 9. – С. 68-70.
  39. Д.А. Николаев – Общая характеристика либерал-реформаторских инициатив нижегородского земства в 1865-1890 гг. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 9. – С. 65-68.
  40. Д.А. Николаев – Общая характеристика социально-экономических мероприятий нижегородского земства в 1864-1918 гг. // Образование и наука: современное состояние и перспективы развития Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 6 частях. Министерство образования и науки Российской Федерации. – 2014. – С. 73-74.
  41. Д.А. Николаев – Общая характеристика хозяйственно-экономической деятельности нижегородского земства в 1890-1904 гг. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – №10. – С. 86-89.
  42. Д.А. Николаев – Отечественный и международный опыт военно-исторической реконструкции как «экспериментальной» формы изучения истории // Наука, образование, общество: проблемы и перспективы развития сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 12 частях. 2014. С. 105-106.
  43. Д.А. Николаев – Отзыв о диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук В.А. Меркушева «Деятельность Вятского земства по развитию местных крестьянских хозяйств в конце XIX - начале XX века (1890-1917 гг.) // Клио. – 2008. – № 4. – С. 145-146.
  44. Д.А. Николаев – Положения о земских учреждениях 1864г. и 1890г.: общее и особенное в развитии земского законодательства России во второй половине XIX в. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: История. – 2002. – № 1. – С. 69-73.
  45. Д.А. Николаев – Проблемы земского самоуправления на страницах журнала

- «Русский вестник» // Российский исторический журнал. – 1999. – № 2.
46. Д.А. Николаев – Реформа 1864 г.: рождение российского земства // Местное самоуправление Нижегородской области. – 1997. – № 6.
  47. Д.А. Николаев – Реформаторские инициативы нижегородского земства в 1890-1904 гг.: общая характеристика // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 10. – С. 83-86.
  48. Д.А. Николаев – Российское земство: отечественная историография 30-90-х гг. XX в. // Российский исторический журнал. – 1998. – № 2.
  49. Д.А. Николаев – Страницы истории Нижегородского края в материалах конференции «Мининские чтения» // Клио. – 2014. – № 8 (92). – С. 143-144.
  50. Д.А. Николаев – Уроки истории «вживую» – нижегородский опыт военно-исторической реконструкции // Перспективы развития науки и образования сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. Тамбов, 2014. С. 115-117.
  51. Д.А. Николаев – Формирование нижегородского ополчения в 1855 году // Нижегородский альманах. – 1995. – № 1.
  52. Е.С. Пазгалова – Теоретико-методологические подходы к изучению деятельности земских учреждений России в области школьного образования в 1864-1918 годах // Педагогическое мастерство: материалы II междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2012 г.). – М.: Буки-Веди, 2012.
  53. Е.А. Пахомова – История формирования российского права в 1990-1991 годах // Казанская наука. – 2014. – № 12. – С. 28-32.
  54. Е.А. Пахомова – К вопросу о значении международного экономического сотрудничества в сфере развития транспортной системы коммуникации на рубеже XIX-XX веков (на примере Нижегородской губернии) // Актуальные проблемы социальной коммуникации материалы третьей Всероссийской научно-практической конференции. – Нижний Новгород, 2012. – С. 259-262.
  55. Е.М. Петровичева – Земское самоуправление Центральной России в 1906-1918 гг.: эволюция на последних этапах деятельности. Дис. .... докт. ист. наук: 07.00.02. – М., 2003. – 353 с.
  56. Ф.А. Селезнев – Политические предпочтения буржуазии Москвы и Нижнего Новгорода в 1906-1907 годах // Российская история. – 2006. – № 1. – С. 42-53.
  57. И.Ю. Соловьев – Земство Нижегородской губернии и местное самоуправление Нижегородской области на современном этапе. Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Н. Новгород, 2004. – 320 с.
  58. М.В. Угрюмова – Использование документального наследия земств в современных диссертационных исследованиях российских ученых (1992-2014 гг.) // Известия Алтайского государственного университета. – 2014. – Т. 2. – № 4(84). – С. 224-231.
  59. Ю.В. Филатова – Взаимодействие Нижегородской ученой архивной комиссии со столичными учеными, научно-историческими обществами и организациями: 1887-1918 гг. Дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Н. Новгород, 1999. – 229 с.
  60. А.А. Фоменков – Первая Мировая война как катализатор краха режима дуалистической монархии в России // Вестник Омской юридической академии. – 2014. – № 1 (22). – С. 7-9.
  61. А.А. Фоменков – Правомонархическое движение в Нижегородской губернии (1905-1917 гг.) Дисс. ... канд. ист. наук. – Нижний Новгород, 2002. – 230 с.
  62. И.А. Хвостова, А.А. Крыськов, К.В. Купченко, В.В. Морозов, Д.А. Николаев, Н.А. Пакшина, С.А. Репинецкий, С.Н. Рудник, И.А. Хвостова, Е.М. Чедурова, Ю.В. Щедрина, И.С. Соловенко – «Великие реформы» второй половины XIX в. в российской провинции. – Новосибирск, 2013. – 244 с.
  63. И.А. Хвостова, Д.А. Николаев – Основные направления деятельности нижегородского земства в области народного образования (1864-1890 гг.): идеи и практика // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. –

2012. – № 6-1. – С. 188-194.
64. N.I. Biyushkina – Zemstvo self-government crisis in 1870 – early 1880 // European researcher. – 2011. – № 7(10). – С. 1067-1071.