

Ю.П. Родионов
Омск, госуниверситет

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ:
ДВА ПОДХОДА К ВВЕДЕНИЮ ЗЕМСТВА В АЗИАТСКОЙ РОССИИ
В НАЧАЛЕ XX В.*

В столыпинской программе реформ, которую можно реконструировать в общих чертах по выступлениям председателя Совета министров в Государственной думе и Государственном совете, важное место занимали вопросы реформирования местного самоуправления, в том числе проблема территориального расширения земства. У думского законопроекта "О распространении действия Положения о земских учреждениях на губернии Тобольскую, Томскую, Иркутскую и Енисейскую и Забайкальскую область" судьба оказалась незавидной. Как известно, принятый практически без прений в Думе 30 января 1912 г. проект был также единодушно отклонен "верхней палатой" на заседании 5 мая того же года. Причем и члены Государственной думы, и их коллеги по законодательной работе в Государственном совете исходили из убеждения в необходимости введения в Сибири земских учреждений. Почему в таком случае результаты голосования были противоположными?

Для ответа на этот вопрос необходимо вкратце напомнить историю разработки названного выше законопроекта. 23 мая 1908 г. законодательное предложение о земстве в Сибири, организованное сибирской парламентской группой, было внесено в повестку дня общего собрания III Думы и им поддержано. Поскольку правительство отказалось реализовать законодательный почин думцев и подготовить соответствующий законопроект, Государственная дума взяла инициативу на себя. Так проект появился в одной из подкомиссий думской комиссии по местному самоуправлению. В начале пятой сессии Государственной думы третьего созыва законопроект был рассмотрен на заседании комиссии по местному самоуправлению и после оживленных прений рекомендован к обсуждению пленарным собранием Думы. Наибольшие возражения в комиссии вызвало положение о праве занимать земские должности лицам, не имеющим имущественного ценза. Однако консенсус был найден. 30 января 1912 г. законопроект о введении земства в четырех губерниях и одной области Сибири поступил на рассмотрение "нижней" законодательной палаты. Докладчиком выступил Н.В. Некрасов. Прения не развернулись, если не считать выступление представителя правительства А.Н. Анциферова (исправляющего должность начальника Главного управления по делам местного хозяйства) и речей нескольких депутатов: Н.С. Чхеидзе (Тифлисская губ.),

* Опубликовано: Евразия: народы, культуры, социумы: Труды Четвертого международного евразийского научного форума / Под ред. С.А. Абдыманапова. Астана: ЕНУ, 2005. С. 137-139.

Н.К. Волкова (Забайкальская обл.), А.И. Шингарева (Воронежская губ.), Ф.Н. Чиликина (Амурская обл.), Г.Г. Лерхе (С.-Петербург). Первый не возражал против идеи сибирского земства, но критиковал законопроект как неприемлемый. Второй выступил в защиту основ предложенного комиссией законопроекта. Когда дело дошло до голосования, выяснилось, что не согласны поддержать сторонников распространения на Сибирь Положения о земских учреждениях только небольшая группа крайне правых членов Думы. Умеренно-правые, националисты, не говоря уже о думском центре и левых, однозначно высказались в поддержку законопроекта.

В Государственном совете все начиналось сначала: обсуждение в комиссии, а затем на общем собрании Совета. Комиссия законодательных предположений сочла нецелесообразным принятие законопроекта в редакции Государственной думы, а большинство членов "верхней" палаты с этим решением согласилось. В качестве докладчика комиссии выступил ее председатель С.С. Манухин. Он озвучил аргументы в пользу отклонения думского проекта. Во-первых, переселенцы, составлявшие значительный контингент сибирского населения, был признан "элементом", неустоявшимся, подвижным, а следовательно, непригодным для земской жизни. Во-вторых, отмечалось, что в Сибири не сложился институт земельной собственности ("почти вовсе нет крупной собственности, чрезвычайно мало средней собственности и совершенно нет мелкой собственности..."). Третий аргумент, с которым согласилась вся комиссия, заключался в отсутствии у Госсовета, как и в свое время у Госдумы, "достаточных данных для всесторонней оценки предположения о распространении почти на всю Сибирь именно действующего Земского Положения" (Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия седьмая. СПб., 1912. Стб. 3925). Обращение к средним показателям применительно к имущественному цензу (80 дес. для Тобольской губ. и 150 дес. – для остальной территории Сибири) неправомерно, доказывал докладчик. Кроме того, С.С. Манухин не скрывал, что большинство членов комиссии Государственного совета не устраивало то место думского законопроекта, где допускалось занятие руководящих должностей в проектируемом земстве лицами без имущественного ценза, которое заменялось на невысокий образовательный ценз. Мелкие чиновники, промышленники и торговцы, убеждал оратор, вряд ли обеспечат успешную деятельность земских учреждений. Наконец, как еще один контрдовод называлась непродуманность законопроекта в части применения земского положения к казачьим войскам Азиатской России.

От имени комиссии законодательных предположений Госсовета С.С. Манухин предложил отклонить проект, поступивший из Думы, но при этом адресовать правительству следующее пожелание: "Принимая во внимание, что существующий порядок заведывания зем-

ским хозяйством в Сибири представляется неудовлетворительным, Государственный Совет находит желательным, чтобы Правительство в возможно непродолжительном времени составило и внесло на рассмотрение Законодательных Учреждений проект необходимого преобразования местных установлений, ведающих ныне земским хозяйством в Сибири, и разработало при этом вопрос о том, в каких именно местностях этого края и на каких основаниях могло бы быть введено земское общественное управление" (Там же. Стб. 3927).

Заслуживает внимания выступление с трибуны Государственного совета М.М. Ковалевского, которого нельзя заподозрить в проправительственной позиции. Член Совета от Академии наук и университетов, придерживавшийся либеральных взглядов Ковалевский признался, что, симпатизируя идее быстрого введения в Сибири земства, он вынужден согласиться с резюме "советской" комиссии. Необходимы более строгий учет особенностей сибирских губерний и областей, поэтапная организация земских учреждений (начать с Западной Сибири и идти на восток). Не лучшим образом разработаны вопросы об участии в выборах и работе органов земского самоуправления сибирских казаков и т.н. "инородцев". Все это, по мнению М.М. Ковалевского, вынуждает отклонить думский законопроект и просить правительство, располагающее достаточной информацией по данной проблеме, разработать как можно скорее законопроект о сибирском земстве, начиная с губерний, наиболее подготовленных к этому: Тобольской и Томской (См. там же. Стб. 3927-3934).

Таким образом, у трех субъектов, обладавших правом законодательной инициативы: правительства, Государственной думы и Государственного совета, имелось понимание необходимости установления земского строя в Сибири. Государственная дума была готова перенести вопрос о земстве в губерниях и областях края в практическую плоскость немедленно, в то время как Государственный совет находил необоснованным введение земских учреждений "оптом", без тщательного изучения местных особенностей. Позиция "верхней" палаты нам представляется оправданной, но при одном непременном условии: если бы правительство прислушалось к пожеланию законодателей и поспешило внести собственный законопроект о распространении Положения о земских учреждениях на Сибирь, пусть даже для начала в западной ее части. Как известно, этого сделано не было. У каждой стороны находились объяснения линии своего поведения (у правительства – нежелание разработать проект и внести его в законодательные палаты; у Думы – как можно скорее начать процесс, а затем его корректировать; у Совета – лучше позже, но лучше). А пострадавшей стороной, как нередко бывает в таких случаях, оказалось население Азиатской России, не дождавшееся удовлетворения своих законных чаяний о полноценном земском самоуправлении.