

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ВОПРОС О ПЕРЕСМОТРЕ ЗЕМСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА РУБЕЖЕ XIX–XX вв.¹

В статье впервые вводятся в научный оборот циркуляры министерства внутренних дел Российской империи 1897, 1899, 1901 и 1902 гг., посвященные подготовке изменений в земское избирательное законодательство. Данные документы были направлены на выяснение мнений губернаторов и земских учреждений по различным вопросам, связанным с практикой применения Положения о земских учреждениях 1890 г., среди которых важнейшими были срок полномочий гласных и членов управ, цензовые нормы для участия в выборах, выделение городов в отдельные земские единицы.

Ключевые слова: земское самоуправление, земские выборы, земские гласные, избирательные права, имущественный ценз, министерство внутренних дел.

На рубеже XIX–XX вв. одним из наиболее дискуссионных являлся вопрос о дальнейших путях развития местного самоуправления, в том числе земского. Эта проблема продолжала быть актуальной и после принятия нового Положения о земских учреждениях в 1890 г. и активно обсуждалась на страницах периодической печати. Кроме того, земские собрания неоднократно инициировали различные ходатайства, связанные с пересмотром отдельных статей нового земского Положения, особенно тех, которые были связаны с избирательной системой. В связи с этим в 1897–1902 гг. министерство внутренних дел разослало несколько циркуляров губернаторам (земским губерниям) с целью получить от губернских властей и земств предложения по вопросам, связанным с целесообразностью внесения отдельных изменений в действовавшее Положение.

Данные циркуляры, отложившиеся в Российском государственном историческом архиве, не введены в научный оборот, хотя и являются ценными источниками по истории развития земского избирательного законодательства, показывающими работу бюрократии по подготовке реформ. Так, В. В. Куликов в своей монографии отдельный параграф посвятил проектам земской реформы на рубеже XIX–

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Совета по грантам Президента РФ в рамках научного проекта № МК-2631.2021.2 «Институт земских выборов в общественно-политическом дискурсе Российской империи на рубеже XIX–XX вв.».

XX вв., однако в нем обозначенная нами проблема не нашла отражения [Куликов, 2009, с. 262–267]. Не уделено внимания этому вопросу и в исследовании М. С. Чиркова, который свел деятельность министерства внутренних дел в конце XIX – начале XX вв. в деле развития земского самоуправления к разработке проектов введения земства в других губерниях [Чирков, 2006, с. 52–54].

Первый циркуляр за подписью товарища министра князя А. Д. Оболенского был направлен губернаторам 9 июля 1897 г. Поводом для его подготовки стали ходатайства земского и городского самоуправления: «В последнее время в министерство внутренних дел поступили ходатайства некоторых земств и городов по таким вопросам, которые, в случае признания этих ходатайств заслуживающими внимания, могли бы быть разрешены не иначе как в законодательном порядке путем изменения и дополнения подлежащих статей Положения о земских учреждениях».

В связи с этим губернаторам вменялось предложить для обсуждения земским учреждениям ряд вопросов и затем направить их ответы в министерство вместе со своими соображениями. Перечень вопросов выглядел следующим образом:

1. О выделении некоторых более значительных городов из состава местных уездных земств в самостоятельные земские единицы.

2. Об устранении волостных старшин и писарей от участия в качестве гласных в заседаниях земских собраний.

3. Об изменении ст. 120 Положения о земских учреждениях в смысле предоставления земским собраниям права самим избирать заступающих место председателей земских управ.

4. О признании всех председателей земских управ членами подлежащих губернских земских собраний независимо от того, состоят ли они гласными или нет.

5. Об изменении ст. 45 Положения о земских учреждениях в смысле предоставления права лицам, проживающим вне пределов уезда, вместо личной явки в избирательное собрание присылать письменное заявление о желании своем вступить в гласные.

6. Об изменении п. 3 ст. 64 Положения о земских учреждениях в смысле предоставления уездным земствам права непосредственного (помимо губернского земского собрания) возбуждения перед правительством ходатайств о местных пользах и нуждах [РГИА, ф. 1287, оп. 27, д. 295, л. 1].

Примечательно, что список изложенных вопросов отдельными дворянами был признан нуждающимся в дополнениях. В письме П. Н. Адрианопольского из г. Ромны Полтавской губернии от 6 дека-

бря 1897 г. министру внутренних дел подчеркивалось, что вышеуказанными пунктами «не исчерпывается недостаток постановки земств в данный момент». К ним он добавлял, в частности, увеличение «непомерно малого количества» губернских и уездных гласных. С его точки зрения, законодательством был принят «излишне повышенный» имущественный ценз, но уменьшение такового «до минимальных размеров» дало бы возможность «многим даровитым силам», не имеющим в текущих условиях права голоса, принять участие в работе земства и ослабить партии – «бич настоящих земских собраний» [Там же, л. 5].

В дальнейшем вследствие возбужденных некоторыми земствами ходатайств, имеющих отношение к внутренней организации земских собраний и управ, министерство, ввиду общего значения этих ходатайств, циркуляром 4 августа 1899 г. поручило губернаторам подвергнуть при участии земств подробному обсуждению новые вопросы:

1. Об изменении ст. 14 и 123 Положения о земских учреждениях в отношении избрания земских гласных не на три, а на четыре года.

2. О продлении срока службы председателей и членов земских управ до четырех лет.

3. О неодновременной замене членов управ вновь избранными по окончании срока выборной службы лицами (переход к поочередной ротации по образцу замены членов городских управ по ст. 124 Городового положения).

4. О разрешении земству выдавать прогонные деньги приезжающим на сессии земских собраний гласным; о предоставлении губернским земским собраниям права назначать всем губернским гласным суточные на время сессии собрания в размере не более 3 руб. [Там же, оп. 25, д. 2643, л. 764 – 764 об.].

Затем в мае 1901 г. министерством было предложено губернаторам и градоначальникам сообщить свои предположения по вопросу о неудобствах совмещения звания земских и городских гласных с частной службой по вольному найму по земскому и городскому общественному управлению.

Ближайшим поводом к возбуждению этого вопроса была обратившая на себя внимание министра статья в газете «Русский листок», сообщавшая, что «в Одессе два лица, состоящие на службе города, были избраны в гласные вопреки взглядам думы, выраженным в инструкции, преподанной городской управе и запрещающей подобные совместительства». Кроме того, министр поручил хозяйственному департаменту обсудить особое мнение воронежского губернатора о нежелательности совместительства звания гласного земского собрания с частной службой по данному земству [Там же, л. 773 – 773 об.].

Следующий циркуляр губернаторам был направлен министром внутренних дел В.К. Плеве 10 октября 1902 г. Он ставил вопрос о пересмотре цензовых норм, определяющих право участия в земских избирательных собраниях по Положению 12 июня 1890 г.

В документе указывалось:

«Наблюдаемые во многих местностях империи уменьшение количества дворянских владений, дробление крупных земельных участков, повышение продажных и арендных цен на земли, изменение естественных и экономических условий и самого характера землевладения вследствие перехода крупных земельных участков во владение крестьянских обществ, а вместе с тем полное в нескольких случаях несоответствие земельного ценза стоимости других недвижимых имуществ, дающей право на участие в избирательном собрании и определенной для всех губерний в 15 000 руб., послужили для некоторых земств основанием к возбуждению ходатайств о понижении размера имущественного земельного ценза», дающего по закону право на участие в земских избирательных собраниях [Там же, д. 2642, л. 1–2].

Текст циркуляра недвусмысленно гласил, что его целью была подготовка очередных изменений в организацию земского представительства: «учитывая, что указанные явления должны отразиться как на составе лиц, имеющих право участия в земской деятельности, так и вообще на ходе земской жизни, министерство признало своевременным произвести общий пересмотр цензовых норм» [Там же].

В рамках подготовки этого пересмотра министерство просило губернаторов предложить земским учреждениям «подвергнуть тщательному и всестороннему обсуждению вопрос о том, насколько существующий размер земельного ценза соответствует положению уезда в отношении ценности земли, распределения ее между владельцами по сословным группам и иных экономических и естественных условий и наметить желательные в нем изменения», представив затем вместе со своим заключением в министерство [Там же].

Указанные циркуляры были частью бюрократической работы по подготовке новых изменений в земском самоуправлении и земской избирательной системе, которая стала неизбежной на рубеже XIX–XX вв. в связи с многочисленными ходатайствами как земских учреждений (преимущественно по вопросам понижения цензовых норм и изменения порядка организации представительства и выборов), так и институтов городского самоуправления (с ходатайствами увеличения представительства от городов или выделения их в отдельные земские единицы в связи с ростом сборов в пользу земства).

Куликов В. В. Становление земского самоуправления: законодательство и практика. Киров: Аверс, 2009.

Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1287. Хозяйственный департамент МВД.

Чирков М. С. Земство и власть в Российской империи. 1890–1916 (по материалам Самарской губернии). Самара: Изд-во СНЦ РАН, 2006.

3.3. ДОКУМЕНТ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 651:006

Л. Н. Варламова
Российский государственный
гуманитарный университет, г. Москва

СТАНДАРТИЗАЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ

Функция управления документами является важнейшей для любого развитого государства. Государственная система управления документами это новый, перспективный этап развития нашей сферы деятельности. Формирование такой системы невозможно без использования методов стандартизации, таких как унификация и классификация документов, систем документации и процессов управления ими. В этом аспекте опыт СССР имеет важное прикладное значение с точки зрения организации и методологии процесса. Однако, его реализация должна строиться на иных принципах с учетом функциональных и физических особенностей электронных документов, методов работы с ними. Использование международных стандартов ИСО нового поколения является важнейшей составляющей успеха построения системы стандартов на управление документами, формируемых вокруг Правил делопроизводства в государственных органах и органа местного самоуправления.

Ключевые слова: документ, управление документами, стандартизация управления документами, система стандартов, национальные и международные стандарты.

На протяжении многих лет стандартизация негласно являлась инструментом государственного управления в сфере делопроизводства нашей страны, но была сосредоточена преимущественно на вопросах стандартизации систем документации, классификации процессов и технологий работы с документами.