

ВОПРОС О РЕФОРМЕ ЗЕМСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НА РУБЕЖЕ XIX-XX ВЕКАОВ

*Рахманкин Егор Александрович,
Владимирский юридический институт ФЦИН России,
e-mail: eXtreme_XL@bk.ru*

*Сорокин Александр Анатольевич, кандидат исторических наук,
Национальный исследовательский Нижегородский университета
им. Н.И. Лобачевского,
e-mail: skaliger1989@yandex.ru*

Аннотация. В статье впервые исследуются и типологизируются выдвинутые в конце XIX – начале XX вв. проекты реформы земской избирательной системы. В качестве источниковой базы выступают материалы губернских и уездных земских собраний. Авторы рассматривают предложенные земскими собраниями проекты реформы земских выборов. Выделяются ключевые положения проектов земской либеральной общественности: организация бессловных выборов, уменьшение имущественного ценза, расширение избирательных прав, изменение представительства от крестьян, предоставление избирательных прав женщинам.

Ключевые слова: земская реформа, земские выборы, земские собрания, избирательные права, крестьянство, имущественный ценз, местное самоуправление.

Вопрос о выборах в органы земского самоуправления является одним из актуальных в современной отечественной историографии. Так, значительно количество работ, в которых были освещены основные изменения в земской избирательной системе по итогам преобразований 1890 г.¹. Кроме того, исследованы на региональном материале особенности проведения избирательных кампаний в земства в провинции².

¹ Горбачева Н.Г., Корниенко С.И. Власть и выборы в земское самоуправление во второй половине XIX века // Власть. 2008. № 12. С. 99-104; Шутов А.Ю. Земские выборы в истории России (1864-1917). М., 1997.

² Измайлова Е.И. Проведение выборов и социальный состав земских гласных в Ставропольской губернии // Социология власти. 2006. № 6. С. 152-162; Козаченко А.И. Земские выборы в Полтавской губернии // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 3. С. 198-203; Новикова Н.С. К вопросу о первых выборах в земские учреждения в Тверской губернии и их социальном составе (1864-1890 годы) // Из архива тверских историков: Сборник научных трудов / под ред. Т.И. Любиной. Тверь, 2002. С. 87-92.

Вместе с тем вопрос о проектах реформирования земской избирательной системы после проведения «земской контрреформы» в 1890 г. относится к числу практически неизученных. В современной историографии к настоящему времени не разработан вопрос о законодательских инициативах в отношении земского представительства, которые в разные годы предлагались отдельными земскими собраниями, а также в ходе работы Особого Совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Данное исследование направлено на заполнение этого пробела путем рассмотрения и типологизации инициатив отдельных земских собраний на рубеже XIX-XX вв.

Одним из наиболее обсуждаемых являлся вопрос о реформе представительства от крестьян. Так, в некоторых земских собраниях было отмечено, что «зависимое положение старшин и волостных писарей в земских собраниях во многих случаях препятствует им быть свободными выразителями пользы и нужд местного крестьянского населения». В связи с этим критиковался также существующий порядок фактического назначения гласных от крестьян, благодаря которому большая часть из них назначалась преимущественно из должностных лиц крестьянского самоуправления. Никольское уездное земское собрание (Вологодская губерния) предлагало устранить эту проблему путем увеличения числа гласных от сельских обществ (это объяснялось потребностью «иметь по возможности большее количество представителей от различных местностей уезда») с избранием их на волостных сходах без последующего утверждения, как это проходило по Положению о земских учреждениях 1890 г.¹ Большинство земских собраний Нижегородской губернии высказалось за сохранение возможности избираться в гласные для волостных старшин и лишения пассивного избирательного права волостных писарей².

В 1900 г. Ардатовское уездное земское собрание в виду непропорциональности по отношению к облагаемому имуществу числа гласных в собрании от крестьян и от 2-го избирательного собрания постановило ходатайствовать перед правительством об увеличении числа гласных от крестьян в собрании до 15 человек и от 2-го избирательного собрания – до 8. Нижегородская губернская земская управа поддержала ходатайство и выступила с предложением также ходатайствовать, чтобы число гласных от крестьян и от 2-го избирательного собрания было увеличено во всех уездах³.

¹ Хроника // Право. 1899. № 7. Стб. 360-361.

² Хроника // Право. 1899. № 8. Стб. 406.

³ Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания. Т. 4. 1900-1910. Нижний Новгород, 1914. С. 41-42.

Также постановления ходатайствовать об изменении системы выборов приняли Балахнинское и Нижегородское уездные земские собрания. В частности, Балахнинское выступило за возвращение порядка избрания гласных по Положению 1864 г. и включение в число гласных дополнительно избираемых в городских думах от городского населения; а Нижегородское – за отмену порядка утверждения гласных от крестьян и увеличение представительства от горожан путем избрания городами гласных из числа владельцев ценза отдельно от избирателей-землевладельцев других сословий (соответственно со стоимостью облагаемого имущества). Ходатайства были поддержано XXXV очередным Нижегородским губернским земским собранием¹.

В 1901 г. в докладе очередному XXXVII Нижегородскому губернскому земскому собранию губернская управа отметила необходимость изменения цензовых условий в гласные. Это объяснялось рядом факторов. Во-первых, несоответствие между числом гласных от 1-го избирательного собрания и общим количеством полноправных избирателей этого собрания. Следствием этого был «хронический недобор гласных» от 1-го избирательного собрания. Во-вторых, это доминирование представителей дворянства в общем числе гласных, что «влечет за собой уменьшение интереса к земскому делу» со стороны других сословий. В-третьих, это сложность двухступенной системы выборов для не имеющих полного земского ценза мелких владельцев, влекущая за собой их уклонение от участия в общественных делах. В-четвертых, это продолжающееся дробление земельной собственности и уменьшение дворянского землевладения, что делало «совершенно неприменимой существующую избирательную систему». В этой связи предлагался комплекс мер, должных составить реформу выборов в земские учреждения. Во-первых, это пересмотр размера цензов и понижение их по тем уездам, где небольшое количество избирателей. Во-вторых, это пополнение 1-го избирательного собрания за счет снижения ценза до такой величины, чтобы число выборщиков было вдвое больше числа гласных. При этом число гласных должно было быть соотнесено с числом владельцев недвижимости (уменьшение их числа должно влечь за собой увеличение числа гласных и наоборот). В число избирателей 1-го избирательного собрания предлагалось ввести лиц всех сословий, имеющих среднее и высшее образование².

В Симбирском губернском земском собрании губернский гласный, купеческий староста М.А. Волков указывал на «ненормальное

¹Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания. Т. 3. 1894-1900. Ч. 1. Нижний Новгород, 1900. С. 32-33.

²Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания. Т. 4. 1900-1910. Нижний Новгород, 1914. С. 42-43.

Раздел III. Исторический опыт государственного строительства в России: из истории институтов

представительство» в земстве владельцев городской недвижимости и отмечал, что нужно снизить и ценз для неземельных собственников до 5 тыс. руб. Кроме того, он всецело поддерживал возвращение к порядку выборов по Положению 1864 г. В отношении городского представительства Волкову оппонировал будущий лидер Всероссийского национального союза А.А. Мотовилов, заявивший, что гласные от 2-го избирательного собрания не выказывают интереса к земским делам¹.

Относительно понижения размера земельного ценза Д.Ф. Ермолов выступил за снижение земельного ценза в Сенгилеевском уезде до 100 десятин, в то время как А.А. Мотовилов настаивал, что размер должен быть не ниже 200. При этом для губернского гласного А.А. Толстого вопрос о снижении цензов вообще не рассматривался как средство увеличения числа избирателей – для него снижение было естественной мерой в условиях подорожания земли². Более того, Толстой находил невозможность изменения самого законодательства о порядке выборов в земские учреждения («Земское собрание не уполномочено теоретически, без применения к местным нуждам, обсуждать законы»), поскольку весь доклад управы, по его мнению, был построен как раз на теоретической основе. В доказательство тому он заявлял, что с момента введения Положения 1890 г. «может быть, в незначительной мере состав собрания и изменился, но за последние 13 лет характер земской деятельности не изменился»³.

Председатель губернской земской управы князь С.М. Баратаев в ответ возражал, что управой обстоятельно перечислены факты, на основе которых и сделан доклад, а именно: уменьшение дворянского землевладения, вызывающее сокращение количества участников избирательного собрания и как следствие – лишение представительства отдельных местностей в земских собраниях. Единственным выходом в этих условиях виделось равномерное представительство в земских собраниях лиц вне зависимости от принадлежности к тому или иному сословию⁴.

Губернский гласный А.Д. Сачков предлагал или вернуться к бессловесному порядку выборов по Положению 1864 г., которое он считал более справедливым, поскольку «участие в заведывании земскими делами

¹Журналы Симбирского губернского земского собрания очередной сессии 1903 года. Симбирск, 1904. С. XIV.

²Там же.

³Там же. С. XXII-XXIII.

⁴Там же. С. XXIII.

определялось участием в земских расходах», или допустить в 1-е избирательное собрание крупных землевладельцев всех сословий¹.

За бессословность выступал и председатель Сызранской уездной земской управы И.Н. Пустошкин, отмечавший, что разделение на сословные группы с приданием известных преимуществ отдельным сословиям в земском деле является отступлением от заветов основателя земских учреждений, а также «создало известную рознь между местным населением, поселило некоторый антагонизм между сословиями и вызвало нареkania на неравномерное отношение к подданным одного и того же государства». В этой связи он предлагал объединять в одно избирательное собрание не по сословному признаку, а по типу владеемой недвижимости. Также он полагал необходимым включить в состав избирателей крестьянские товарищества, владеющие недвижимостью, и представителей духовенства, имеющих личный ценз².

Председатель Буинской уездной земской управы М.Ф. Бонч-Осмоловский предлагал обсудить ходатайство Буинского уездного земского собрания о возможности выдачи доверенностей для участия в выборах не только родственникам землевладельцев, но и посторонним лицам³.

Часть гласных соглашалась с необходимостью изменения порядка выборов от крестьян, а именно – возвращения им права избирать самих гласных, а не утверждаемых затем администрацией кандидатов. А.В. Кирмалов считал, что также стоило бы вернуть крестьянам возможность избирать своими представителями и лиц из некрестьянского сословия⁴.

При этом М.Ф. Бонч-Осмоловский находил нежелательным представительство по формуле «1 волость – 1 гласный», полагая, что таким образом «создастся перевес крестьянского представительства в земском собрании, что может неблагоприятно отразиться на ведении земского хозяйства». В качестве альтернативы он предлагал избирать по формуле Буинского уездного земского собрания: 1 гласный и 1 кандидат от 2 волостей («при таком порядке все части уезда получили бы своего представителя в земском собрании») ⁵.

Такое же предложение выдвигал и И.Н. Пустошкин, предлагавший по жребию или по решению обеих волостей решать, кто будет гласным, а кто – кандидатом. В то же время он подчеркивал, что нужно отказаться от предлагаемого докладом губернской управы увеличения гласных от крестьян во избежание возможного вытеснения дворянства из числа

¹Там же. С. XXI.

²Там же. С. XXII.

³Там же. С. XIV.

⁴Там же. С. XXVI-XXVII.

⁵Там же. С. XXVI.

Раздел III. Исторический опыт государственного строительства в России: из истории институтов

гласных и установления такого положения для дворянства в земских собраниях, «в каком теперь по отношению к нему являются другие как бы обойденные сословия»¹.

Против увеличения числа гласных от крестьян выступил и председатель Курмышской уездной земской управы И.А. Пантусов, доказывавший, что по Положению 1890 г. крестьянское представительство в уезде фактически больше, чем по Положению 1864 г.².

По итогам голосования было принято решение выступить за понижение избирательного ценза для участия в избирательных собраниях и съездах отдельно в каждом уезде (в соответствии с заключениями уездных земских собраний). В 1-е избирательное собрание включались также лица с высшим образованием независимо от сословной принадлежности. Полноценным землевладельцам разрешалось выдавать доверенности на участие в избирательных собраниях не только родственникам, но и всем землевладельцам своего уезда, имеющим необходимый для участия в 1-м избирательном собрании ценз. При этом было отказано в снижении ценза для владельцев неземельной недвижимости, включении в состав 1-го избирательного собрания крупных землевладельцев недворянских сословий и изменении порядка выборов гласных от крестьян (последнее было принято с небольшим перевесом, 24 голосами против 16)³.

За возвращение к системе выборов по Положению 1864 г. в 1903 г. выступило Калужское губернское земское собрание. Также оно проголосовало за снижение земельного ценза, но отклонило предложение управы о соединении избирательных собраний и съездов в единые всесословные⁴.

В отношении крестьян было принято решение дополнительно предоставить право представительства не только крестьянам-общинникам, но и крестьянам из числа частных землевладельцев. При этом было отклонено ходатайство управы о возвращении к порядку избрания гласных от сельских обществ по Положению 1864 г. и увеличению числа гласных от сельских обществ в уездных земских собраниях⁵.

Однако уже в ноябре 1904 г. Калужским губернским земским собранием было принято решение поддержать ходатайство Малоярославецкого уездного земского собрания о возвращении порядка

¹Там же. С. XXVIII-XXIX.

²Там же. С. XXIX.

³Там же. С. XIV-XV, XXIV, XXIX.

⁴Свод постановлений Калужского губернского земского собрания за 40 лет со 2 декабря 1865 года по 23 марта 1905 года / сост. А. Журавлев. Калуга, 1907. С. 8.

⁵Там же. С. 9.

выборов гласных от крестьян по Положению 1864 г., представительстве гласных в уездных земских собраниях от каждой волости и учреждении всесословных выборов в сельских обществах, в ходе которых гласными могли быть избраны не только крестьяне, но и лица других сословий, проживающие в данной волости и владеющие необходимым цензом¹.

Редакционная комиссия Тверского губернского земского собрания, на которую общим собранием была возложена разработка деталей проекта земского избирательного закона, высказалась за расширение крестьянских прав («каждая крестьянская община должна иметь право послать столько избирателей в земское избирательное собрание, сколько крупных цензов составляет из того количества надельной земли, коим она пользуется»)². При обсуждении проекта В.Д. Кузьмин-Караваев отметил, что «привлечение крестьянского населения к земской деятельности, на одинаковых правах с нами, будет крупным шагом на пути завершения дела раскрепощения крестьянского сословия»³.

За критерий, определяющий возможность участия в выборах, брался имущественный ценз, единый для всех сословий. Он уменьшался в 4 раза по сравнению с нормами Положения 1890 г. (для участия как в избирательных собраниях, так и избирательных съездах)⁴. Так же, как и в проекте нижегородского земства, предусматривалось использование образовательного ценза «как корректива». От участия в земских собраниях отстранялись все лица крестьянского управления и исполняющие полицейские функции⁵.

При этом в самом собрании имела место быть дискуссия о возможности всеобщих выборов в земские собрания. Однако большинство выступило против. Так, В.Д. Кузьмин-Караваев отмечал, что «теория всеобщей подачи голосов ... совершенно неприложима к земскому самоуправлению». С его точки зрения, участие в самоуправлении напрямую связано с фактом владения имуществом, с которого платятся налоги: «принцип нормальной системы земского представительства — принцип имущественного ценза»⁶.

Если земцы-либералы, несмотря на отдельные разногласия, выступали за уменьшение имущественного ценза, то консерваторы были противниками этой меры, считая, что это не только не улучшит состав

¹Там же. С. 10.

² Кузьмин-Караваев В.Д. Реформа земского представительства // Земство и деревня. 1898-1903. Статьи, доклады, рефераты и речи. СПб., 1904. С. 250.

³Там же. С. 258.

⁴Там же. С. 250-251.

⁵Мякотин В. Хроника внутренней жизни // Русское богатство. 1903. № 1. С. 157.

⁶Кузьмин-Караваев В.Д. Реформа земского представительства // Земство и деревня. 1898-1903. Статьи, доклады, рефераты и речи. СПб., 1904. С. 254-255.

Раздел III. Исторический опыт государственного строительства в России: из истории институтов

земских собраний, но и «наступит окончательная гибель земства». Расширение присутствия интеллигенции в земстве, с их точки зрения, было нежелательно, поскольку интеллигенты стремятся в гласные «за дешевой популярностью» и «к личному обеспечению за счет земского пирога». И. Сабуровым напротив в этой связи отказаться от выборов для крупных налогоплательщиков, платящих больше 500 рублей в год. С его точки зрения, размер уплачиваемых налогов и сборов прямо коррелировал с заинтересованностью в местных делах. Поэтому, как он утверждал, польза от земств будет лишь тогда, когда в состав земских собраний будут допущены «без всяких выборных преград люди независимые, далекие от недостойных личных соображений»¹.

Отметим, что помимо вопросов о размере цензов для участия в выборах и порядке организации представительства от крестьян, отдельными земскими собраниями были также рассмотрены частные вопросы: участие в выборах недоимщиков по земским сборам и избирательные права женщин (которые по Положению 1890 г. могли участвовать в выборах только через представителей).

В Симбирской губернии практически все уездные земские собрания пришли к выводу, что мера по лишению недоимщиков избирательных прав не является оправданной. В качестве доводов приводились следующие аргументы: несовместимость оценки лица как плательщика с его оценкой как общественного деятеля; отсутствие аналогичной практики в дворянских собраниях (недоимщики по дворянским сборам не лишены права участия в выборах и заседаниях дворянских собраний); существенное сокращение количества избирательных собраний и возможный недобор необходимого количества гласных (так, из числа 18 гласных Курмышского уездного земского собрания от 1-го избирательного собрания 11 имели недоимки). С этими заключениями согласилась и губернская земская управа, доклад которой приняло и губернское земское собрание².

В 1903 г. Нижегородское губернское земское собрание большинством голосов против одного постановило, что желательно допустить женщин к участию в избирательных собраниях и съездах, а также предоставить им пассивное избирательное право при выборах в земские собрания и для занятия земских должностей по выборам³. Вопрос этот являлся дискуссионным: в Калужской губернии Малоярославецкое

¹ Гражданин. 1903. 23 ноября.

² Журналы Симбирского губернского земского собрания очередной сессии 1902 года. Симбирск, 1903. С. 322-323, XXXIV.

³ Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания. Т. 4. 1900-1910. Нижний Новгород, 1914. С. 44-45.

уездное земское собрание также выступило за предоставление женщинам избирательных прав, однако губернским земским собранием это предложение было отклонено¹.

Вопрос об избирательных правах женщин поднимался и впоследствии. Так, в 1905 г. постановлением собрания было решено поддержать ходатайства Арзамасского уездного земского собрания и Русского женского взаимно-благотворительного общества о расширении гражданских прав женщин и предоставлении им избирательных прав в земстве².

Таким образом, к началу XX в. отдельными земскими собраниями была обозначена необходимость дальнейшего совершенствования избирательной системы. В этом отношении предлагалось несколько ключевых положений. Во-первых, это бессловная организация выборов. Во-вторых, это изменение порядка избрания гласных от крестьян (в этом отношении предлагались такие меры, как отказ от порядка утверждения гласных от крестьян из числа избранных кандидатов, запрет на избрание в гласные должностных лиц крестьянского волостного управления и увеличение представительства от крестьян за счет выборов гласных от каждой из волостей, входящих в уезд). В-третьих, это расширение числа избирателей и повышение конкурентности выборов за счет уменьшения имущественного ценза, возможного использования образовательного ценза для предоставления избирательных прав и увеличения представительства от городов. Кроме того, обсуждались и более либеральные меры (введение всеобщих выборов и предоставление избирательных прав женщинам). В дальнейшем эти положения и проекты во многом станут основой для разработки столыпинской земской реформы.

Библиографический список

1. Горбачева Н.Г., Корниенко С.И. Власть и выборы в земское самоуправление во второй половине XIX века // Власть. 2008. № 12. С. 99-104.
2. Гражданин. 1903. 23 ноября.
3. Журналы Симбирского губернского земского собрания очередной сессии 1902 года. Симбирск, 1903. – 910 с.
4. Журналы Симбирского губернского земского собрания очередной сессии 1903 года. Симбирск, 1904. – 1210 с.
5. Измайлова Е.И. Проведение выборов и социальный состав земских гласных в Ставропольской губернии // Социология власти. 2006. № 6. С. 152-162.

¹Свод постановлений Калужского губернского земского собрания за 40 лет со 2 декабря 1865 года по 23 марта 1905 года / сост. А. Журавлев. Калуга, 1907. С. 8.

²Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания. Т. 4. 1900-1910. Нижний Новгород, 1914. С. 47.

Раздел III. Исторический опыт государственного строительства в России: из истории институтов

6. Козаченко А.И. Земские выборы в Полтавской губернии // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 3. С. 198-203.
7. Кузьмин-Караваев В.Д. Реформа земского представительства // Земство и деревня. 1898–1903. Статьи, доклады, рефераты и речи. СПб., 1904. С. 248-258.
8. Мякотин В. Хроника внутренней жизни // Русское богатство. 1903. № 1. С. 139-167.
9. Новикова Н.С. К вопросу о первых выборах в земские учреждения в Тверской губернии и их социальном составе (1864-1890 годы) // Из архива тверских историков: Сборник научных трудов / под ред. Т.И. Любиной. Тверь, 2002. С. 87-92.
10. Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания. Т. 3. 1894-1900. Ч. 1. Нижний Новгород, 1900. – 852 с.
11. Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания. Т. 4. 1900-1910. Нижний Новгород, 1914. – 1524 с.
12. Свод постановлений Калужского губернского земского собрания за 40 лет со 2 декабря 1865 года по 23 марта 1905 года / сост. А. Журавлев. Калуга, 1907. – 1000 с.
13. Хроника // Право. 1899. № 7. Стб. 360-361.
14. Хроника // Право. 1899. № 8. Стб. 406.
15. Шутов А.Ю. Земские выборы в истории России (1864-1917). М., 1997. – 212 с.