

DOI 10.24412/2309-152-2023-4-153-164

УДК 342.553

## ВОПРОС ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВАХ ГОРОЖАН В ЗЕМСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

*Сорокин Александр Анатольевич,  
кандидат исторических наук, доцент  
Национальный исследовательский Нижегородский университет  
имени Н.И. Лобачевского  
e-mail: [skaliger1989@yandex.ru](mailto:skaliger1989@yandex.ru)*

**Аннотация.** В статье впервые исследуются и типологизируются выдвинутые в начале XX в. проекты реформы земской избирательной системы, затрагивающие избирательные права горожан. В качестве источниковой базы выступают материалы делопроизводства земских собраний и городских дум, направленные в Хозяйственный департамент министерства внутренних дел. Показываются, что основная причина ходатайств была связана с изменением статей Положения о земских учреждениях в 1890 г., регулирующих систему выборов. Рассматриваются основные положения критики места горожан в избирательной системе по новому Положению: высокая сумма платежей в земский бюджет при незначительном представительстве, несоответствие стоимости цензов для владельцев городской недвижимости и земельных собственников, неравномерное представительство интересов различных групп населения в земских собраниях. Выделяются ключевые положения предложенных проектов: изменение структуры избирательных собраний, предоставление права избирать земских гласных городским думам, уменьшение имущественного ценза.

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

На рубеже XIX-XX вв. одним из ключевых в общественно-политическом дискурсе являлся вопрос о дальнейшем развитии системы местного самоуправления, ключевой составляющей в котором являлась избирательная система. Это было связано с принятием новых Положений: Городового и о земских учреждениях. Последнее в 1890 г. существенно изменило систему земских выборов. Изменения затронули, помимо прочего, и представительство в земских собраниях от горожан. Если по Положению 1864 г. они представляли отдельную курию на выборах, то по новому акту горожане входили преимущественно во 2-е избирательное

собрание, состоящее из избирателей-недворян<sup>1</sup>. При этом количество подлежащих избранию от него гласных было крайне мало.

Ситуация осложнялась еще двумя обстоятельствами. Во-первых, по Положению 1864 г. размер ценза для владельцев городской недвижимости для участия в выборах был дифференцированным и зависел от численности жителей города. Положение 1890 г. резко повысило размер имущественного ценза для такой категории избирателей, в результате чего их круг резко сузился. Во-вторых, при крайне низком представительстве от горожан городские город продолжал платить значительные суммы в земский бюджет, который практически не тратился на нужды города. Все это предопределило дискуссию о дальнейшей роли городского населения в земской избирательной системе.

Вопросы представительства горожан в рассматриваемый нами период косвенно затрагивались в трудах деятелей самоуправления и представителей различных течений общественно-политической мысли. Так, ярославский земец и один из основателей кадетской партии Д.И. Шаховской, проанализировав земские адреса, предлагал группировать избирателей в избирательных собраниях и съездах не по сословному признаку, а по участкам или же по роду принадлежащей собственности, дающей право участия в выборах. Представительство же от каждой из групп, по его мнению, должно было определяться путем сопоставления количества внаделной земли и ценности прочей недвижимости с количеством и ценностью надельной земли<sup>2</sup>.

Анализируя то место, которое отводилось горожанам на земских выборах по Положениям 1864 г. и 1890 г., близкий к социал-демократам Б.Б. Веселовский констатировал: «Неудивительно, что городские избиратели всегда были склонны видеть в земстве нарушителя своих материальных интересов и не раз возбуждали ходатайства о выделении городов в особые земские единицы»<sup>3</sup>.

Примечательно, что вопрос об увеличении городского представительства был поднят даже в консервативной мысли. С.Ф. Шарапов предложил организовать новую систему самоуправления, уровнями которой должны были стать приход, уезд и область. При этом в рамках выборов в уездные земские собрания он выступал за восстановление с некоторыми коррективами Положения о земских учреждениях 1864 г. В обновленной избирательной системе он полагал

---

<sup>1</sup> Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXIX, ч. 1. № 40457; Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. X, ч. 1. № 6927.

<sup>2</sup> Мирный С. [Шаховской Д.И.]. Адресы земств 1894-1895 и их политическая программа. Женева, 1896. С. 19.

<sup>3</sup> Веселовский Б. К вопросу о классовых интересах в земстве. СПб., 1905. С. 37.

необходимым увеличить представительство горожан в размере от 1/10 до 1/3 от всего числа гласных<sup>1</sup>.

«Новое время» отмечало, что недостаточное представительство горожан в уездном земстве вместе с ростом городского населения и его имущественного значения в уезде указывает на необходимость выделения из второго избирательного собрания особой группы городских избирателей, которые избирали бы определенное количество гласных<sup>2</sup>. По мнению газеты, нормы Положения 1864 г. были более гибкими, поскольку ценз для городской недвижимости варьировался в зависимости от численности жителей города. После Положения 1890 г. в некоторых уездах даже ценз для участия в избирательном съезде превысил полноценный ценз по прежнему Положению. В связи с этим предлагался следующий проект: приравнять городской земельный ценз к цензу сельских обществ. Тем самым было бы создано понятие городского общества, и тогда каждый правомочный собственник в городе получил бы право участия в выборах; «этим путем и городская интеллигенция привлекалась бы к земскому делу, через что повысился бы уровень земской деятельности»<sup>3</sup>.

В связи с направленными от министерства внутренних дел циркулярами о запросе через губернаторов мнений о возможности пересмотра цензовых норм Положения о земских учреждениях, органы земского и городского самоуправления представили свое видение развития земской избирательной системы, в том числе и места горожан в ней. Эти материалы направлялись в Хозяйственный департамент министерства внутренних дел, который и вел работу по аккумулярованию отзывов и предложений.

В Уфимской губернии Златоустовская городская дума в очередном заседании 30 декабря 1902 г. уполномочила управу возбудить ходатайство об установлении особого для городских собственников избирательного собрания для выбора определенного от них числа гласных, с понижением ценза для них до 500 руб. или о введении права избирать определенное число гласных от горожан городской думой<sup>4</sup>.

В случае, если эти варианты были бы сочтены неприемлемыми, дума предлагала два других нововведения. Первое из них – распространение на городских собственников тех же прав в земском представительстве, которыми пользуются уездные землевладельцы, т.е. право участия в избирательных собраниях и съездах всем, у кого имущество оценено для взимания земского сбора не ниже оценки стоимости земельного ценза в уезде. Второе – введение права для внесенных в списки избирателей по

---

<sup>1</sup> Шарапов С.Ф. Самодержавие и самоуправление. М., 1903. С. 68.

<sup>2</sup> Новое время. 1902. 4 декабря.

<sup>3</sup> Новое время. 1902. 4 декабря.

<sup>4</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2642. Л. 50.

съездам выдавать доверенности (ввиду невозможности некоторых являться лично) или же определение числа уполномоченных от съездов не по совокупности цензов явившихся избирателей, а по совокупности всех зачисленных в избиратели<sup>1</sup>.

Это решение продиктовывалось тем, что квота от 2-го избирательного собрания, в состав которого входили горожане, в Златоустовском уездном земском собрании была весьма мала: 3 места из 25. Городская управа отмечала, что после введения Положения 1890 г. за четыре избирательные кампании не было избрано ни одного гласного от 2-го собрания в Златоустовское уездное земское собрание (за неявкой избирателей), за исключением 1897 г., когда один явившийся избиратель из числа горожан был зачислен в гласные без баллотировки<sup>2</sup>.

Также городская управа отмечала несправедливость соотношения земельного и городского цензов: земельный ценз в уезде равнялся 350 дес., оцениваемых для взимания земского сбора в 1960 руб., а это было почти в 8 раз ниже оценки ценза по неземельной недвижимости. Поэтому складывалась парадоксальная ситуация, когда для участия в избирательном съезде земельным собственникам достаточно было иметь 35 десятин, оцененных в среднем в 196 руб., а чтобы участвовать в этом же съезде городским домовладельцам, их имущество должно быть оценено в 1500 руб. Еще одна проблема заключалась в том, что ценность имущества была разная во всех городах, а Положение этого не учитывало, в отличие от прежнего, в котором была привязка к численности жителей города<sup>3</sup>.

В итоге ценз для участия в съезде для горожан по Положению 1890 г. оказывался нередко выше, чем полный ценз для участия в выборах по Положению 1864 г., поэтому, по мнению управы, горожане были почти вытеснены из земского представительства. Это устраняло значительное количество «лиц интеллигентных, привлечение которых к земскому делу как наиболее полезного элемента, наиболее близкого к повседневным делам, повысило бы уровень земской деятельности». При этом немалое количество гласных пропускало заседания и все равно продолжало числиться, а затем переизбираться, потому что право быть гласным «предоставлено не тем людям, которые хотят и могут работать, а владельцам сравнительно значительных имуществ, которые очень часто идут в гласные не по убеждению, не по желанию послужить делу общественному, а неизвестно зачем, ради своеобразного честолюбия»<sup>4</sup>.

По мнению управы, ликвидация абсентеизма была возможна именно за счет облегчения доступа в земство полезным для него людям. Выход

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2642. Л. 50 - 50 об.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2642. Л. 52.

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2642. Л. 54 об. - 55.

<sup>4</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2642. Л. 55 об.

виделся следующим: поскольку город растет, представительство от него в земстве почти нулевое, а имущественное значение города в уезде при этом только возрастает, необходимо или уменьшить имущественный ценз, или выделить городских избирателей из 2-го собрания с установлением для них отдельной нормы представительства, или предоставить право городской думе избирать определенное число гласных<sup>1</sup>.

Еще одна проблема представительства города в земстве носила экономический характер: по мнению городской управы, город являлся донором, поскольку по ст. 129 Городового Положения максимальный размер сборов с недвижимости равен 1%, а для земства такого ограничителя не было, и оно взимало порядка 2%. Тем самым складывалась ситуация, когда город обычно не увеличивал оценку имущества, чтобы «щадить платежные силы», вследствие чего поступление городского сбора росло медленно, а многие жители, имущество которых «при более благоприятных условиях» могло бы быть оценено в сумме, равной земскому цензу, оказывались лишены права участия в земских выборах. В связи с этим взаимоотношения города и земства характеризовались следующим образом: «Неудивительно, что антагонизм между городами и земствами все растет в ущерб как успешному ходу местных дел, так и развитию в обществе той солидарности, которая весьма важна для возможности дальнейших культурных успехов страны»<sup>2</sup>.

В качестве еще одного варианта решения проблемы представительства горожан в земстве виделось понижение избирательного ценза для владельцев неземельной недвижимости. Соответствующий проект в Вышегорскую городскую думу (Олонецкая губерния) 15 октября 1903 г. представил гласный думы Х.И. Эйхман. Он исходил из того, что, хотя в уезде и значатся избирателями около 30 землевладельцев, но на выборы является не более 10 человек, «в руках которых без исключения в течение многих лет находится земское хозяйство». В связи с этим он предлагал ходатайствовать о понижении ценза до 5 тыс. руб., потому что при существовавшем в городе не было ни одного имущества, дающего полный ценз, хотя город при этом платит земских налогов на сумму около 8 тыс. руб.<sup>3</sup>

При обсуждении заявления дума нашла, что сохранение высоких цензов является неприемлемым, поскольку в таких условиях все земское хозяйство находится в руках очень узкого круга лиц, зачастую принимающими решения не в интересах населения. Также было отмечено, что городское население не имеет никакого представительства в земском

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2642. Л. 56А.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2642. Л. 56А об. - 56Б.

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 53 об.

собрании, кроме городского головы, входящего в его состав по должности. Город, являясь крупным плательщиком, таким образом, оказывался изолирован от участия в решении вопросов земского хозяйства. В связи с этим дума поручила городской управе ходатайствовать о понижении ценза до 3 тыс. руб.<sup>1</sup>

9 декабря 1903 г. на заседании городской думы Казани управа представила записку особой комиссии о желательных мерах к урегулированию отношений Казани к местному уездному земству. Сословное начало в действующей избирательной системе, по мнению комиссии, не соответствовало «действительному взаимоотношению интересов отдельных групп населения», поскольку при существовавших порядках экономической жизни и бытовых условиях доминирующее значение в сфере земско-хозяйственной жизни уезда приобретало не сословное происхождение, а принадлежность к той или иной группе избирателей как по характеру собственности (дающей право участия в земской деятельности), так и по интересам и потребностям<sup>2</sup>.

Соответственно, в основу избирательной системы предлагалось положить разделение населения на две основные группы: представителей сельскохозяйственной промышленности (с выделением внутри нее частных землевладельцев и крестьянских обществ) и горожан (с обособлением этих двух групп на выборах)<sup>3</sup>.

Избрание гласных из числа горожан предлагалось проводить исключительно городским населением без различия сословий. Количество избираемых гласных при этом должно было приблизительно соответствовать доле платежей, вносимых городским населением в земскую кассу. По Казанскому уезду по этой норме от Казани и Арска должно было бы избираться около половины гласных, но предлагалась квота в 1/3 от общего числа гласных «ввиду обширности и разнообразия интересов прочих групп населения в уезде». Сами выборы рекомендовалось производить закрытой баллотировкой городской думой при кворуме не менее 1/2 числа гласных из числа лиц, имеющих право голоса на городских выборах<sup>4</sup>.

Исходя из того, что размеры ценза определялись оценкой для обложения сборами, которая зачастую была гораздо ниже действительной стоимости имущества, а также в связи с желательностью привлечения большего числа населения к участию в городском общественном управлении, комиссия выступила за понижение ценза вдвое, что, по ее мнению, соответствовало бы и заключению Казанского уездного земского

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 54 - 54 об.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 172 об. - 173.

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 173 об.

<sup>4</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 174 - 174 об.

собрания о необходимости уменьшения для уезда земельного ценза с 200 до 100 дес. Также комиссия высказалась за привлечение большего числа лиц с высшим образованием (за счет установления для них пониженного вчетверо против действующего избирательного ценза) и допущение к городскому общественному управлению квартиронанимателей, уплачивающих квартирный налог в размере не ниже суммы городского оценочного сбора (т.е. 7 руб. 50 коп. и 3 руб. 75 коп. для лиц с высшим образованием). В случае отказа правительства от возможности удовлетворения ходатайства предлагалось ввести отдельные городские избирательные собрания и съезды на земских выборах (с цензами в 7500 руб. и 3750 руб. для лиц с высшим образованием для участия в собраниях и 750 руб. и 375 руб. соответственно для участия в съездах)<sup>1</sup>.

Дума постановила утвердить заключение комиссии, за исключением тех пунктов, в которых проектировалось понижение имущественного ценза для лиц с высшим образованием и предоставление избирательных прав квартиронанимателям. Губернатор, направивший данное заключение в министерство внутренних дел, дополнительно отметил, что разрешение возбужденных этим ходатайством вопросов как имеющих одинаковое значение для всех губерний, подлежало бы удовлетворению лишь в случае рассмотрения в общем законодательном порядке<sup>2</sup>.

В Новгородской губернии на заседании Белозерской городской думы 10 марта 1904 г. обсуждался доклад городского головы, поводом для которого стало письмо городского головы города Александрова Екатеринославской губернии, в котором отмечались несправедливость по отношению к обложению городских имуществ сборами в пользу земства и необходимость возбуждения в связи с этим вопроса о выделении города из среды земских учреждений в самостоятельную единицу. Городской голова Белозерска находил, что предложенная мера не является единственным выходом из ситуации, поскольку «всякое дробление территории и населения только ослабляет деятельность и мощьность каждой группы, вызывает излишние расходы на администрацию и проч.». При этом, по его мнению, «нельзя оставаться при настоящем составе земского представительства, основанного на сословности, преобладании и господстве меньшинства». Дума по его предложению приняла решение возбудить ходатайство об изменении земского представительства на началах бессословности и в строгом соответствии с размером вносимых налогов. Это объяснялось тем, что «ничто так не раздражает плательщика, как сознание, что деньги, заработанные им с большими лишениями, идут за других или расходуются на нужды, ничего общего с ним не имеющие»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 175 - 176.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 170 об. - 171.

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 314 - 314А.

Отметим, что возможность выделения в отдельные земские единицы многими городами виделась в качестве оптимального решения проблемы взаимоотношений между городом и земством в контексте связи бюджетных взносов со степенью представительства. Так, Нижегородской городской управы еще 5 февраля 1899 г. было возбуждено перед правительством ходатайство о выделении города Нижнего Новгорода из состава нижегородского уездного земства в самостоятельную земскую единицу<sup>1</sup>. Безусловно, для земства это грозило потерей значительной части бюджета, поэтому Нижегородское губернское земское собрание 8 февраля 1900 г. в качестве альтернативы предложило изменить порядок земских выборов: крупные землевладельцы и представители торгово-промышленных предприятий подлежали объединению в одно избирательное собрание, а гласные от городского населения отныне избирались городскими думами<sup>2</sup>.

Земство также поднимало вопрос об избирательных правах горожан. Самарской губернской земской управой констатировалось, что имеется многочисленность городских избирателей при ничтожном количестве гласных от этой курии. Отмечалось, что нужно согласовать цензовую ценность земельных и неземельных имуществ, причем важны не частичные изменения, а изменения расписаний, которые с каждым годом все менее соответствуют требованиям жизни и экономическим условиям; необходима коренная реформа «в духе и смысле» Положения 1864 г., которое нужно адаптировать к текущим условиям с учетом сложившейся за 40 лет земской практики. Поэтому управа предлагала возбудить ходатайство разделить 2-е собрание и 2-й съезд на землевладельческую и городскую курии с отдельным избранием гласных от каждой из них<sup>3</sup>.

На чрезвычайной сессии Орловского губернского земского собрания в заседании 12 марта 1904 г. при обсуждении избирательных прав горожан гласный Ф.В. Татаринов (будущий кадет) заявил, что следовало бы вернуться к нормам Положения 1864 г. в этом вопросе, чтобы городские интересы были более полно представлены в земстве. С ним соглашался елецкий уездный предводитель дворянства, еще один будущий кадет А.А. Стахович, по мнению которого Положение 1864 г. было более справедливым. Он отмечал, что обложение городов в земском бюджете играет большую роль, и раз города заинтересованы, нет причины исключать их из состава избирателей. В то же время В.А. Шеншин находил, что данный вопрос имеет некоторую важность лишь для крупных городов. В итоге гласный П.Я. Бахтеяров предложил поставить количество городских представителей земстве в зависимость от участия города в

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2541. Л. 1–2.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2548. Л. 1–2.

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2642. Л. 81–82.

формировании земского бюджета. Это предложение и было вынесено на голосование с поправкой, что избрание гласных от города осуществляется городскими думами, однако оно было отклонено большинством против пяти голосов<sup>1</sup>.

Схожая позиция была у Пензенской губернской земской управы. По ее мнению, в основе представительства должна была быть пропорциональность размеров составляющего ценз имущества, поскольку перекосы «неминуемо отражаются на цельности и полноте земской деятельности»<sup>2</sup>.

Добавлялось, что во 2-е избирательное собрание входят домовладельцы-горожане, землевладельцы-разночинцы и владельцы торгово-промышленных заведений, интересы которых «совершенно отличны друг от друга, а нередко оказываются и прямо противоположными». В результате связи с крайне низким представительством этого собрания в общем числе гласных, от него избирались, как правило, представители какой-то одной группы<sup>3</sup>.

Поэтому, с точки зрения управы, владельцы городской недвижимости и торгово-промышленных заведений подлежали выделению в отдельные избирательные собрания и съезды. Представительство же в уездных земских собраниях предлагалось установить в зависимости от соотношения ценности недвижимости, находящейся в собственности у соответствующих групп населения в уезде<sup>4</sup>.

Симбирская губернская земская управа в 1903 г. находила, что дробление земельной собственности в губернии наряду с повышением стоимости земли вызывает необходимость понижения земельного ценза, при этом ценность прочих недвижимых имуществ для права участия в избирательном собрании следует определить в соответствии с ценностью земли. В губернии значительное сокращение площади дворянского землевладения и количества дворян-землевладельцев привело к фактической отмене выборов в 1-м избирательном собрании на фоне роста размеров собственности и землевладения представителей других сословий, что послужило для управы доводом в пользу уменьшения числа гласных от 1-го собрания и увеличения – от 2-го. Однако в условиях меньшей подготовки разночинцев из 2-го собрания к земской деятельности оптимальное решение виделось в объединении всех землевладельцев независимо от сословия в одно избирательное собрание с одновременным предоставлением права городским думами избирать земских гласных от горожан. Владельцев торгово-промышленных предприятий (фабрик,

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 325.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 113 об. - 114.

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 114 - 114 об.

<sup>4</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 116.

заводов и т.д.) ввиду слабого развития промышленности в губернии планировалось присоединить к той или иной курии уже исключительно по месту нахождения. Количество уездных гласных предлагалось определять для каждого уезда в соответствии с числом владельцев и количеством земли, а для прочих недвижимых имуществ – исходя из числа владельцев и ценности имущества для земского обложения<sup>1</sup>.

Собрание голосовало дважды по данному докладу, но в итоге признало необходимым остаться при существующем порядке относительно порядка избрания гласных от города, а губернатор в своем донесении в Хозяйственный департамент министерства внутренних дел поддержал это решение<sup>2</sup>.

14 декабря 1902 г. была образована особая комиссия Московского губернского земского собрания по вопросу о пересмотре норм, определяющих право участия в земских избирательных собраниях. В ее состав вошли Н.М. Андреев, Ф.А. Головин, Н.А. Грушка, князь П.Д. Долгоруков, А.Н. Ильин, Ф.Ф. Кокоскин, В.Н. Мартынов, А.Н. Миткевич-Далецкий, А.М. Нарбут, В.В. Пржевальский, Н.Ф. Рихтер, Н.Н. Хмелев, А.И. Цыбульский, В.Е. Чельцов, Д.Н. Шипов<sup>3</sup>.

Члены комиссии исходили из того, что город выступает в земской жизни не только как совокупность владельцев имущества, но «как самостоятельное целое, имеющее свои особенные интересы». Отмечалось, что применение общеуездных норм ценза к городским жителям затруднительно, но установление пониженного ценза для них «создаст нежелательное неравенство в среде земских избирателей». В связи с этим предполагалось, что город или посад должен составлять особую избирательную единицу с избранием гласных от города думами или собраниями городских уполномоченных<sup>4</sup>.

При этом добавлялось, что представительство в земстве хоть должно зависеть от стоимости имуществ, но этот критерий не должен быть единственным: «во избежание одностороннего преобладания» предлагалось, чтобы ни одна группа избирателей не имела в собрании более представителей, чем все остальные, вместе взятые (с поправкой, что, учитывая особое значение земельной собственности, число гласных от владельцев прочей недвижимости и от городов в совокупности не должно превышать числа гласных от землевладельцев)<sup>5</sup>.

В 1903 г. заключения комиссии были переданы для рассмотрения уездным собраниям Московской губернии. Их основные положения

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 311 - 311 об.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 312.

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 25.

<sup>4</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 19.

<sup>5</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 23.

сводились к следующему: отказ от сословного начала, новая группировка избирателей (частные землевладельцы всех сословий; владельцы иной недвижимости вне городских поселений; городские общества; сельские общества); выборы гласных от города должны осуществляться городскими думами или собраниями городских уполномоченных при сохранении действующего ценза; женщины получали активное избирательное право; представительство между разными группами в уездном собрании определялось по соотношению ценности имуществ, принадлежащих избирателям каждой категории (при этом ни одна из групп избирателей не могла иметь представителей более, чем от всех остальных, взятых вместе; число гласных от частных землевладельцев должно быть не менее суммарного числа гласных от частных владельцев неземельной недвижимости и гласных от городов)<sup>1</sup>.

Московское уездное собрание, рассмотрев данный проект, предложило его скорректировать: выделить в числе избирателей отдельно группы владельцев торгово-промышленных предприятий, домо- и дачевладельцев (4 группы); ценз привязать к 15 тыс. руб. и стоимость имущества определять по капитализации исчисленной для земского обложения доходности; у домо- и дачевладельцев ценз считать по совокупности имуществ; женщинам предоставить как активное, так и пассивное избирательное право и разрешить избирать гласных из любой группы избирателей<sup>2</sup>.

Моковское губернское земское собрание на заседании 11 февраля 1904 г. после получения отзывов земств решило взять за основу предложения комиссии, внося туда следующие дополнения: разрешить сложный ценз с причислением к той курии, которой соответствует преобладающая часть имущества (при равенстве – по выбору избирателя); дозволить имеющим полные цензы по нескольким куриям участвовать в одной из них по своему выбору; в Московском уезде число гласных от неземельных владельцев установить как не превышающее числа гласных от всех землевладельцев вообще; допустить священно- и церковнослужителей, владеющих личным или церковным обложенным в пользу земства имуществом, участвовать наравне с другими сословиями в избирательных собраниях и съездах<sup>3</sup>.

Это заключение, направленное в министерство, было сопровождено донесением губернатора, который находил, что комиссия, губернское собрание и большинство уездных остановили свое исключительное внимание не на подробной разработке поднятого циркуляром вопроса о цензе, а «вошли в рассмотрение тех принципиальных оснований, на

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 188 об. - 190 об.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 194 - 194 об.

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 195 об. - 196 об.

которых построено земское представительство по действующим узаконениям и выяснение тех начал, которыми следовало бы руководствоваться при создании новой организации земского представительства». По его мнению, необходимость в создании этой новой организации не являлась насущной: «Каждое из выставленных положений в отдельности и тенденция, проведенная в общем, имеют за собою несомненные и, думаю, бесспорные возражения, но, представляя как материал всю совокупность работ земских учреждений Московской губернии по вопросу о цензе на благоусмотрение Вашего Высокопревосходительства, я не считаю необходимым входить в обсуждение и опровергать положения, искусственно присоединенные к заданному вопросу об установлении имущественного ценза в соответствии с требованиями настоящего времени»<sup>1</sup>.

Таким образом, городские думы и земские собрания представили новое видение места жителей городов в земской избирательной системе. При этом и для земств, и для органов городского самоуправления в качестве одной из наиболее действенных мер виделись выделение городских избирателей в одну группу (либо путем разделения 2-го собрания и 2-го съезда на городскую и землевладельческую курии, либо за счет предоставления городу статуса отдельной избирательной единицы с делегированием права избрания гласных городским думами) с установлением распределения подлежащих избранию гласных от разных групп избирателей в зависимости от совокупной величины их цензового имущества или от размеров вносимых в земский бюджет платежей. В то же время для органов городского самоуправления приоритетной задачей было расширить участие города в контроле над земским бюджетом, поэтому они больше акцентировали внимание на понижении размеров неземельного избирательного ценза и были готовы обсуждать вопрос о выделении городов из уездных земств в отдельные земские единицы.

### *Библиографический список*

1. Веселовский Б. К вопросу о классовых интересах в земстве. СПб.: Тип. Т-ва «Общественная польза», 1905. – 164 с.
2. Мирный С. [Шаховской Д.И.]. Адресы земств 1894-1895 и их политическая программа. Женева: Укр. Тип., 1896. – 24 с.
3. Шарапов С.Ф. Самодержавие и самоуправление. М.: Т-во тип. А. И. Мамонтова, 1903. – 83 с.

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. Д. 2643. Л. 197 - 198.