



ЗЕМСКОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В КОНТЕКСТЕ РУССКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Поляковская Н.М.

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66,
natalya.polyakovskaya@uapa.ru

УДК 342.8:352.07
ББК 67.400.8 (2Рос)-1

Цель. Статья посвящена анализу формирования нового избирательного права в местные органы самоуправления.

Методы. В статье дается историографический анализ достоинств и слабых сторон земского избирательного права.

Результаты и научная новизна. Автор рассматривает все аспекты куриального избирательного процесса в конкретном историческом пространстве. По итогам исследования автором дается оценка формирования нового избирательного права в местные органы самоуправления, проводится сопоставление прав и правового сознания населения на рассматриваемый исторический период.

Ключевые слова: либеральные реформы, земства, органы самоуправления, избирательное право, куриальная система, имущественный ценз.

ZEMSKY (TERRITORIAL) ELECTORAL LAW IN THE CONTEXT OF THE RUSSIAN MODERNIZATION

Polyakovskaya N.M.

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Assistant Professor of the
Theory and History of State and Law Department of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990,
natalya.polyakovskaya@uapa.ru

Purpose. The article analyzes the formation of a new electoral law to local government.

Methods. The article provides a historiographical analysis of the advantages and disadvantages of the zemsky electoral law.

Results and scientific innovation. The author examines all aspects of the curial electoral process in a particular historical area. In the research the author provides estimation of the formation of a new electoral law to the local authorities, gives a comparison of the rights and legal awareness of the population for the historical period under review.

Key words: liberal reforms, zemstvo, self-government, electoral law, curial system, property qualification.

В современных условиях поиска компромисса между инновационным и традиционным векторами развития общества представляется весьма значимым изучение опыта российской модернизации середины XIX века, которая органически соединяла в себе самобытные и универсальные ценности. Разумное совмещение этих направлений развития в период буржуазных реформ обусловило специфику русской модернизации, ее устойчивость и бесконфликтное разрешение сложнейших социально-экономических вопросов. Осо-

бенно в этом плане познавательна реформа местного самоуправления, которая в условиях вековой централизации и сословности постепенно интегрировала русское общество в сторону его либерализации.

Земская реформа 1864 г. была одной из самых эффективных и адаптированных к российской действительности реформ. Она предполагала определенную децентрализацию власти и введение на местах органов самоуправления. Местный капитализм требовал новой модели власти, инициирующей участие населения в

хозяйственной жизни, в решении насущных местных задач. Зарождающееся буржуазное общество не в состоянии было функционировать без допуска новых сословий к управлению. Поэтому административная вертикаль власти дополнялась разветвленной системой выборных органов самоуправления, которые должны были приобщить общественные силы к участию в местных делах. В самом обществе возникла потребность к самоорганизации. Крестьянская реформа 1861 года породила массу свободных крестьян-обывателей, которые вышли из-под опеки дворян и спровоцировали необходимость изменения системы местного управления. Однако, не надо забывать, что модернизация станет не самоцелью русской власти, а результатом поражения России во внешней политике. Поэтому, главной задачей реформ была не демократизация и создание основ для гражданского общества, а выживание и стабилизация системы в новых условиях. Этим объяснялся компромиссный характер всех реформ, а также земского законодательства, в котором сочетались элементы традиционного уклада и модернизации.

Вводя земские органы самоуправления, правительство преследовало противоречивые цели. С одной стороны, оно хотело компенсировать дворянам потерю их вотчинной власти на местах, упрочить пошатнувшиеся позиции местной элиты, с другой – удовлетворить нарастающие буржуазные потребности страны, связанные с децентрализацией власти. Кроме того, власть осознала непригодность старых форм управления на местах, невозможность модернизации местной жизни без привлечения общественных сил, местной инициативы. Поэтому власть создает на местах своеобразные провинциальные парламенты, инкорпорируя их в систему государственного управления. Земская власть состояла из двух уровней: распорядительной властью были губернские и уездные земские собрания, которые избирались на трехлетний срок и созывались на пленарные заседания один раз в год. Исполнительными органами земских собраний губернские и уездные земские управы. Это были постоянно действующие учреждения с трехлетним сроком полномочий. Русская конструкция земств основывалась не только на ментальном опыте, но и вобрала в себя элементы континентальной и англосаксонской моделей местного самоуправления.

Задачам реформ отвечала и избирательная система в земские органы. Она отражала переходный этап развития общества и содержала в себе компромисс, приспособливая старую систему к новым обстоятельствам.

В России впервые законодательно сформировалась модель избирательного права. Правовой базой реформы местного самоуправления стало «

Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. (далее – Положение). Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях выборы в местные распорядительные органы Земские Собрания становились всеобщими. Впервые русские сословия получали избирательные права. До этого в русской центральной и местной жизни веками существовали замкнутые сословные структуры. Вопрос об избирательной системе в органы самоуправления сразу стал дискуссионным. Так известный русский либерал Градовский А. Д. считал появление всеобщих органов в российской провинциальной жизни скачком, в основе которого не было исторической протяженности. Он считал, что всеобщие выборы не могут возникнуть «внезапно», их появлению должен предшествовать «долгий исторический процесс, сглаживающий постепенно общественные и сословные различия» [1, с.47-48]. Градовский настаивал на эволюционном варианте развития реформ и считал, что либерализм и консерватизм не являются антагонистами и могут быть совместимыми в рамках реформ [2, с.313].

Этой же точки зрения придерживался известный представитель отечественной политико-правовой науки Ивановский В. В. Он считал, что при устойчивой сохранности сословий в русском обществе введение всеобщего самоуправления «было бы в высшей степени рискованно».

[3, с.76]. Известный русский либерал-государственник Чичерин Б.Н. также настаивал на преждевременности уничтожения сословных границ, говорил, что это возможно только в том обществе, где преобладает развитое среднее сословие, когда «личные и свободные элементы общества достаточно разовьются, чтобы стать опорой для государства» [4, с.139-140].

Консервативное «аристократическое» направление русской общественной мысли, представленное М.А. Безобразовым, А.П. Бобринским, Н.А. Лобановым-Ростовским считали земства слишком демократическим институтом и выступали против допущения в земские органы третьей крестьянской курии, объясняя это пассивностью и безграмотностью крестьян [5, с.32].

И тем не менее, новый избирательный процесс, всеобщие выборы позволили вовлечь все население местности в решение насущных локальных задач. Осознание общности хозяйственных интересов всем местным населением: дворянами, купцами, крестьянами должно было способствовать постепенному стиранию сословных ограничений и формированию нового сознания, новой системы ценностей.

Местное население было представлено посредством оформления трех курий (здесь был использован

германский опыт трехкуральной системы):

- 1) уездные землевладельцы
- 2) городские избиратели
- 3) крестьяне

Формально выборы объявлялись всесословными: все население могло избирать и быть выбранным, но выборы в земские учреждения проводились по корпоративной системе, что соответствовало сословной структуре общества: на избирательных съездах уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ. Число гласных от каждой курии определялось Положением 1864 г. Самой большой по численности курией становилась курия уездных землевладельцев, что отвечало задачам реформы. Еще на стадии обсуждения реформы в губернских комитетах существовало мнение о том, что дворянство, утратив свои прежние вотчинные права, лидируя в земских органах самоуправления, «может сохранить престиж и свое положение в государстве» [6, с. 32].

Для кандидатов на выборные места устанавливались цензы: имущественный, возрастной, оседлости. Размер ценза и количество гласных определялись особыми расписаниями, прилагаемыми к «Положению». Размеры цензов дифференцировались в зависимости от социальной принадлежности:

Статья 23 Положения гласила: В избирательном съезде уездных землевладельцев имеют право голоса:

а) лица, владеющие в уезде на праве собственности, пространством земли, определенным для того уезда в прилагаемом расписании;

б) лица, владеющие в уезде другим недвижимым имуществом, ценою не ниже 15 тысяч рублей, а также владеющие в уезде промышленным или хозяйственным заведением не ниже той же капитальной ценности или имеющим общий годовой оборот производства не менее 6 тысяч рублей.

Допускалось дробление ценза: мелкие собственники, владевшие 10 десятинами земли, могли суммировать свои доли. От них назначались поверенные, получавшие право голоса на съезде.

Крестьяне, имеющие земельные угодья в собственности, соответствующую цензу, также могли участвовать в выборах гласных от первой курии.

На практике первая курия была дворянской.

Для городских избирателей действовал другой имущественный ценз.

Статья 28. В городских избирательных съездах участвуют:

- а) лица, имеющие купеческие свидетельства;
- б) владельцы, находящихся на городской земле фабрик и других промышленных или торговых заведений, годовой оборот производства коих не менее 6 тысяч рублей;
- в) лица, владеющие на городской земле недви-

жимою собственностью, оцененною для взимания налога, в городских поселениях, имеющих более 10 тысяч жителей, не ниже 3 тысяч рублей... и во всех прочих городских поселениях не ниже 500 рублей.

Низкий ценз для небольших городов был обусловлен небольшой платежностью населения в них.

Имущественный ценз для первых двух курий заменялся для сельских избирателей многоступенчатостью выборов. В ходе крестьянской реформы крестьяне получали право на свое сословное самоуправление в виде волостных и сельских сходов. Выборы уездных гласных от третьей курии носили двухступенчатый характер.

Статья 30. Съезды для избрания Уездных Гласных от сельских обществ образуются из выборщиков, назначаемых волостными сходами из своей среды. Заменой имущественного ценза станет ограничение выборщиков по численности. Этих выборщиков полагается не свыше трети общего числа лиц, имеющих право по закону участвовать в волостном сходе, с тем, чтобы от каждого сельского общества находилось в среде выборщиков не менее одного представителя.

Это положение должно было обеспечивать представительство незначительных сельских обществ.

«Положение» давало право крестьянам избирать гласных от других сословий, поэтому пользуясь индифферентностью основной крестьянской массы, в гласные от крестьян часто проходили помещики.

Так как цензовые ограничения на участие в съездах отсутствовали, возникала проблема организации единого уездного заседания. В связи с этим «Положение» предусматривало проведение от сельских обществ нескольких съездов избирателей (по мировым участкам или станам). Прибывшие на съезд выборщики определяли согласно квоте состав гласных. На съезде от сельских обществ из своей среды избирался председатель съезда, который и руководил его работой.

Срок полномочий гласных составлял три года, они приносили присягу и осуществляли свою деятельность безвозмездно (в отдельных случаях волостные сходы назначали своим представителям содержание).

В данной выборной системе нашли отражения два принципа: старый-сословного представительства, и новый – имущественного ценза. Согласно этой системе выборов дворянство в земстве доминировало. Исторически это было оправдано: дворянство было самым организованным, политически грамотным сословием, оно веками заведовало системой местного управления. Кроме того, и сама реформа проводилась дворянской властью. Поэтому избирательный механизм работал в интересах власти и дворянства, а во главе всесословных органов стояли дворяне. С развитием капитализма их позиция в земствах ослабевала,

дворяне все более вытеснялись буржуазными элементами. Кстати, некоторые земства в силу исторических причин не имели местного сильного дворянства и органов дворянского самоуправления (например, на Урале преобладала горнозаводская собственность, здесь интенсивней шел процесс формирования буржуазных элементов, крестьян, занимавшихся торговлей).

Буржуазия, составляя вторую курию, придавала земствам капиталистический вектор направления развития, способствовала созданию на местах рыночной инфраструктуры. Русская буржуазия впервые получала доступ к представительным органам, и это должно было способствовать постепенной модернизации всей системы.

Крестьянство через земства приобщалось к гражданской жизни, участвовало в улучшении жизни на местах. Правда, приобщение к общественной жизни у крестьян проходило медленно – сказывались их вековое бесправие, безграмотность, патриархальный уклад жизни. Но постепенно они включались в общественную жизнь, становились активными участниками института самоуправления.

Таким образом, куриальная система выборов наиболее адекватно отражала историческое место различных социальных групп в тот период.

Сохранение старого сословного представительства в законе власть уравновесила новым принципом имущественного ценза, создав сложную, компромиссную конструкцию избирательного права.

При обсуждении реформы вопрос о введении ценза тоже стал дискуссионным. Лидеры общественного движения отстаивали различные точки зрения. Один из видных писателей-публицистов славянофил Аксаков И.С. считал безнравственным введение ценза: «...трудно понять, почему человек, владеющий сотнею десятин земли, признается более способным, более разумным, более наделенным теми условиями, какие необходимы для полезного участия в общественном деле, чем человек, обладающий «большими» десятинами.» Он считал несправедливым то, что: «меньшинство «имущих» имеет право решать участь громадного большинства неимущих. Почему это громадное большинство, составляющее то органическое ядро, которое хранит в себе всемирно—историческую идею известного народа – должно быть лишено голоса, в вопросах до него касающихся» [7].

Напротив, сторонником имущественного ценза был другой общественный деятель, тоже славянофил по взглядам, Кошелев А.И.. Он считал, что «если учитывать ценз ради пользы одного сословия в ущерб другим, то ценз безнравственен, а вместе с тем и вреден.» Ценз, по его мнению, должен устанавливаться ради общей пользы на том основании, что заведывание общими делами должно быть поручено лучшим

людям, и что приобретение собственности или даже обладание ею, есть до некоторой степени признак человека, умеющего вести свои дела и, следовательно, способного обсуждать и общие дела [8, с. 15]. Один из первых аналитиков земских институтов либеральный профессор А.В. Лохвицкий, написавший известную работу «Губерния, ее значение и правительственные учреждения» защищал имущественный ценз при выборах в органы местного самоуправления их хозяйственной, а не политической направленностью, но в тоже время он предлагал дополнить имущественный ценз образовательным, дополнив «умственную силу и капитал» [9, с.132].

В дискуссии принял участие и публицист Катков М. Н., известный своими западническими взглядами. Он предполагал, что дворянские собрания «должны быть обращены в земские собрания, с допущением в них новых элементов. Теперешние члены дворянского собрания должны пользоваться правом личного участия в земском собрании с изменением лишь душевого или подесятинного ценза на оценочный, напр., в размере от 40000 до 50000 рублей. Остальные земские люди должны пользоваться правом посылать в земство уполномоченных» [10, с.422-424]. Это должно было привести к тому, что дворяне допускались в земские собрания не как сословные представители, а как собственники, а лица всех сословий при условии равенства личного владения пользовались равными правами.

Согласно положению, избирательных прав лишались лица:

- моложе 25 лет
- находящиеся под уголовным следствием или судом
- опорооченные по суду или общественному приговору
- иностранцы, не присягнувшие на подданство России.

«Положение» содержало перечень должностных лиц, находящихся на государственной службе и не имеющих права и избираться в гласные. К ним относились: губернатор, вице-губернатор, члены губернских правлений.

Каждый избиратель имел право личного участия в голосовании на съездах. Женщины в связи с отсутствием у них в это время избирательных прав, обладая состоянием, адекватным соответствующему имущественному цензу, могли послать на съезд своих доверенных лиц (уполномоченных или родственников). В тогдашней мировой избирательной практике подобных аналогов не было.

Серьезным недостатком этой избирательной системы было недопущение к выборам средних слоев населения-интеллигенции. Участие средних сословий в работах съездов и земских органов власти сделало бы их более продуктивными и устойчивыми. Однако

земская интеллигенция: врачи, учителя, ветеринары, агрономы, статисты, инженеры, страховые агенты, будучи не допущенными к избирательной системе, станут служащими в земствах и внесут огромный вклад в земскую практическую жизнь, будут способствовать конкретной модернизации местной жизни [11, с.10].

Субъектами избирательных отношений могли выступать не только физические лица, но и юридические. Согласно ст.19 Положения богоугодные, благотворительные, учебные, промышленные и другие учреждения, общества, компании и товарищества, владеющие недвижимым имуществом, дающим право на участие в земских выборах, назначают от себя для присутствия в избирательных съездах.

Пассивное избирательное право зависело от правоспособности избираемого. Не имеющий право выбирать не мог быть и избранным в соответствующие органы. Самоуправление требовало активной, в социальном и экономическом плане состоятельной личности, которая была бы заинтересована и в частном и в общественном интересе.

Либеральный принцип выборности в земские органы нарушался практикой формирования кандидатуры председателя губернского и уездного земского собрания. Эта должность формировалась путем назначения министром внутренних дел или самим императором. В этом тоже сказывался компромисс реформы: власть боялась оставить самоуправление без контроля.

По мере реализации реформы самоуправления, в ходе конкретной земской деятельности возникла насущная потребность дальнейшей демократизации местной хозяйственной системы путем изменения избирательного права. Эти вопросы поднимались самими земскими органами через ходатайства и различные обращения в правительственные органы. Так А.А. Корнилов, анализируя эти ходатайства, выделил три основные тенденции развития избирательной системы:

- расширение круга избирателей путем понижения имущественного ценза.
- усиление крестьянского представительства.
- замена сословной системы выборов территориальной [12, с.41].

Все это свидетельствовало о том, что земская реформа адаптировалась, углублялась, сталкивалась с трудностями, с новыми потребностями модернизации.

Земский избирательный процесс, сформировавший местные органы самоуправления, отражал в себе все сложности и противоречия российской модернизации. С одной стороны, он содержал в себе либеральные институты, такие как:

- всесословность выборов
- выборность гласных
- зависимость избирательного права от имуще-

ственного ценза

- формальное равенство и сменяемость гласных.
С другой, сохранял феодальные пережитки:
- сохранение сословности в земском самоуправлении
- недопущение средних сословий к самоуправлению
- многоступенчатость выборов для крестьян.

Земская реформа по своим итогам оказалась одной из самых результативных, она во многом способствовала созданию новой инфраструктуры на местах, капитализации провинции. Благодаря своей избирательной системе земства заложили основу для диалога между сословиями. Как отмечали первые аналитики земской деятельности Г. Львов и Т. Полнер « впервые все сословия... почувствовали равноправность и общность интересов, почувствовали, что общее благо народа есть благо всем равно дорогое и что оно зависит от них» [13, с.59]. Однако в России механизм создания местного самоуправления во многом опережал правосознание общества, формирование инициативной личности, самостоятельного гражданина. Так, известный русский публицист, основатель земской статистики, академик Безобразов В.П. понимал, что «желать самоуправления и уметь пользоваться им – две вещи разные» [14, с.401]. Остроумное самоуправление было своеобразной прививкой русскому обществу с целью его улучшения и оздоровления. Поэтому русским сословиям еще предстояло воспользоваться новым избирательным правом, предстояло учиться самоуправлению.

Литература:

1. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Собр. соч., т.9. СПб., 1899.
2. Градовский А. Д. Что такое консерватизм. Собр. соч., т.3. СПб., 1899.
3. Ивановский В.В. Русское государственное право. Казань, 1898, т.2.
4. Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов. М., 1862.
5. Орлов-Давыдов В.П. Земледелие и землевладение. СПб., 1873.
6. Корнилов А. А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве: происхождение земской избирательной системы 1864 г. и ее дальнейшее изменение. СПб., 1906.
7. День. 1861. 23 декабря.
8. Кошелев А.И. Голос из земства. М., 1869.
9. Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864.
10. Неведенский С. Катков и его время. СПб., 1884.
11. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в Рос-

сии. М., 1990.

12. Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906.
13. Львов Г.Е., Полнер Т.Е. Наше земство и 50 лет его работы. М., 1914.
14. Безобразов В.П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.

References:

1. Gradovskiy A.D. Beginning of the Russian state law. Coll. of works., v.9. SPb., 1899.
2. Gradovsky A.D. What is conservatism. Coll. of works., v.3. SPb., 1899.
3. Ivanovskiy V.V. The Russian state law. Kazan 1898, v.2.
4. Chicherin B.N. Several contemporary issues. М., 1862.
5. Orlov-Davydov V.P. Agriculture and landholding.

SPb., 1873.

6. Kornilov A.A. From the history of the voting right in the zemstvo: the origins of the zemstvo electoral system in 1864 and its further development. SPb., 1906.
7. Day. 1861. 23 December.
8. Koshelev A.I. Voice of the zemstvo. М., 1869.
9. Lohvitsky A.V. Province, its territorial and government institutions. SPb., 1864.
10. Nevedensky S. Katkov and his time. SPb., 1884.
11. Gerasimenko G.A. Territorial self-government in Russia. М., 1990.
12. Kornilov A.A. From the history of voting right in the zemstvo. SPb., 1906.
13. L'vov G.E., Polner T.E. Our zemstvo and 50 years of its work. М. 1914.
14. Bezobrazov V.P. State and society: governance, self-government and judiciary. SPb., 1882.