

# ЗЕМСКАЯ И ГОРОДСКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ



**Владимир Журавлев**

Председатель  
Избирательной комиссии  
Ленинградской области,  
кандидат  
юридических наук

*Во второй половине XIX – начале XX века Россия не стояла в стороне от демократических исканий европейских народов. Раскрепощение личности, создание правовых гарантий для разнообразных видов продуктивной творческой деятельности, возможность влиять на властные структуры – все это рассматривалось отечественными мыслителями как необходимые предпосылки для прогрессивного развития страны. К сожалению, только поражение в Крымской войне (1853–1856 гг.) заставило дом Романовых, правящую бюрократию и верхи дворянства вновь приступить к реформам. Земская реформа была тесно связана с отменой крепостного права (1861 г.) и логически вытекала из нее, так как на смену «отеческому помещичьему попечению» должна была прийти новая система организации населения с участием его самого. Освобождение крестьян от крепостной зависимости существенно изменило их личностно-правовой статус.*

На более 20 миллионов вчерашних крепостных неизбежно должны были распространиться качественно новые формы отношений между индивидом и государством. Предстояло опреде-

лить их место в имущественной сфере, в сельской общине. Крестьяне неизбежно должны были занять определенное положение в модернизированной системе местного управления.

## *Подготовка земской реформы 1864 года*

27 марта 1858 года при министерстве внутренних дел была создана Особая комиссия для разработки законодательства об уездном и губернском самоуправлении под руководством Н.А. Милотина.

На протяжении 1858–1859 гг. Александром II было сделано несколько указаний по основным принципам организации земских учреждений<sup>1</sup>. Определяющими из них стали принципы от 25 марта 1859 года, на основании которых должно было строиться

местное самоуправление в уезде. Речь шла о придании уездным учреждениям «большого единства, большей самостоятельности и доверия». В документе «Высочайше утвержденные главные начала преобразования уездного управления» говорилось и о необходимости определения «степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении уезда»<sup>2</sup>. По сути, эта директива предлагала привлечь представителей общественности к формированию земских структур и работе в них.

<sup>1</sup> Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб. 1906. С. 6–7.

<sup>2</sup> Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957. С. 131.



Александр II

Политическая деятельность населения могла осуществляться как в рамках традиционных сословий, так и на более демократических – «всословных» началах. В апреле 1861 года Особую комиссию для разработки законодательства об



П.А. Валуев

уездном и губернском самоуправлении возглавил новый министр внутренних дел П.А. Валуев.

Под его руководством было подготовлено Положение об уездных и губернских учреждениях. В феврале 1862 года

Валуев представил положение Александру II. В марте оно было рассмотрено Советом министров, а после доработки 2 июля 1862 года по распоряжению императора было опубликовано «для всеобщего сведения». Таким образом, этот важный документ стал достоянием общественности. Вместе с тем правительство не спешило с реализацией Земского положения на практике. Административные проволочки вызвали недовольство Александра II, заявившего осенью 1863 года: «Требую, чтобы дело непременно было кончено до 1 января»<sup>3</sup>.

Следует подчеркнуть, что «Высочайше утвержденное положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 года было составлено с учетом имевшегося конкретно-исторического опыта и с оглядкой на то, «что скажут в Европе».

### *Земское избирательное право по Положению 1864 года*

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» было утверждено императором 1 января 1864 года и через семь дней опубликовано для всеобщего сведения. 25 мая 1864 года были утверждены «Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях». Нормы, содержащиеся в этих документах, составили основу земского избирательного права.

Ведению земских учреждений подлежали дела местного хозяйства, в частности, «устройство и содержание» зданий,

сооружений и путей сообщения, «меры обеспечения народного продовольствия», заведование благотворительными учреждениями, развитие местной торговли и промышленности, «попечение о народном образовании», медицинская помощь населению, развитие взаимного страхования, а также другие, в том числе «производство выборов в члены и другие должности по земским учреждениям и назначение сумм на содержание этих учреждений»<sup>4</sup>.

Выборы в земские учреждения проводились по куриальной

системе, использовавшейся еще при избрании органов городского самоуправления, а еще раньше – при избрании состава Земского собора по разрядам, «по чинам», по сословным группам. Земские гласные (депутаты) в уездные земские собрания избирались от трех курий: от уездных землевладельцев, от городских обществ, от сельских обществ. Сами выборы проходили на съездах уездных землевладельцев, городских избирателей и на съездах выборных от сельских обществ. В самом общем виде можно сказать, что избирателями могли быть

<sup>3</sup> Цит. по: Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957. С. 232.

<sup>4</sup> Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XXXIX. Отд-ние 1-е. СПб. 1867. Ст. 40934. С. 2.

мужчины не моложе 25 лет. Но нельзя не сказать отдельно о многочисленных нюансах, которые следует обязательно учитывать, чтобы картина была максимально полной.

Так, женщины, располагавшие необходимым имущественным цензом в качестве землевладельцев или владельцев городской недвижимости, могли уполномочивать на участие в выборах своих отцов, мужей, сыновей, зятей и родных братьев. Причем уполномоченные мужчины не должны были обязательно обладать необходимым имущественным цензом. Таким мужчинам – родственникам состоятельных женщин – достаточно было достичь 25 лет от роду, не находиться под уголовным следствием или судом, не быть опороченным по суду или общественному приговору, а также не быть иностранным подданным.

Для участия в выборах своих родственников-мужчин женщины-верители составляли доверенность на гербовой бумаге. Доверенность подписывали два свидетеля, подпись верителя удостоверялась полицией, ближайшим начальством или мировым посредником (позже – мировым судьей). Лица, явившиеся на избирательный съезд с доверенностями, написанными на простой бумаге, допускались к участию в съезде не раньше чем после уплаты гербовой пошлины.

Сыновья, не отделившиеся от своих отцов и по общему правилу не голосующие, могли участвовать в выборах по уполномочию своих отцов. Предусматривалась возможность участия в выборах арендаторов земли, если лицо, у которого земля арендуется, не могло лично присутствовать на уездном избирательном съезде и передавало свой голос аренда-

тору. Но при этом арендатор мог получить такое право участия лишь в том случае, если участок земли арендовался по законному контракту, заключенному не менее чем на шесть лет, за два года до выборов и если до истечения контракта оставалось не менее трех лет. Таким образом, картина индивидуального избирательного права была достаточно сложной, пестрой и вполне отражала ситуацию в российском обществе.

В избирательных съездах участвовали поверенные от богоугодных, благотворительных, учебных и других учреждений, от обществ, компаний и това-

риществ, владеющих недвижимым имуществом в размерах, дающих право на участие в земских выборах. Размеры участка земли, достаточного для участия в выборах, применительно к каждому конкретному уезду определялись специальным документом. Другое недвижимое имущество, владение которым позволяло участвовать в избирательном съезде, должно было оцениваться не менее чем в 15 тыс. рублей. Такую же стоимость должно было иметь промышленное и хозяйственное заведение претендента на активное избирательное право по первой курии.

Симбирск. Домъ Губернскаго Земства.



Уездное земское собрание

Регламентировалось участие в уездных избирательных съездах различных поверенных, а также уполномоченных от групп землевладельцев и от священнослужителей, владеющих церковной землей в определенных размерах. Предусматривалось, что в избирательных съездах землевладельцев могут участвовать и крестьяне (лично или через уполномоченных), приобретшие в собственность, вне пределов крестьянского надела, земельные участки достаточных размеров. Уполномоченные от землевладельцев, учреждений, обществ, компаний, товариществ и священнослужителей избирались на особых предварительных съездах. Избирательный съезд землевладельцев созывался уездным предводителем дворянства, который являлся и его председателем.

Крестьяне на волостных сходах выбирали выборщиков, из среды которых избирались уездные гласные. Сельские избирательные съезды проводились по мировым участкам или по сельским станам под контролем мировых посредников. Выборщики из своей среды избирали председателя, но все недоразумения разрешал мировой посредник.

Количество гласных в каждом уезде определялось с учетом числа землевладельцев и принадлежавших им земель. При этом учитывались: численность жителей в городах, число и ценность городского имущества, число волостей, количество сельского

населения и размеры наделных земель сельских обществ. В уездном избирательном съезде никто не мог иметь более двух голосов: одного личного голоса по личному праву и одного по доверенности или уполномочию.

Все гласные избирались сроком на три года и не получали никаких служебных преимуществ или вознаграждения. Сроки выборов устанавливал министр внутренних дел по особому расписанию губерний. Избираемые гласные, независимо от курии и способа избрания, получили в общественном мнении, в публицистике обозначение «первый элемент». Дело в том, что в земствах образовалось еще два «элемента». «Второй элемент» составляли представители от «ведомств государственных имуществ и удельного». Эти представители назначались соответствующим начальством в уездах, где сохранялись казенные и удельные земли, не отведенные для постоянного использования крестьянами. В зависимости от размеров подобных земель, находившихся в уезде (менее четверти, от четверти до половины, более половины всех земель), каждое ведомство могло иметь от одного до трех представителей (членов) в уездном земском собрании.

«Третий элемент» в земствах составили учителя, врачи, агрономы, статистики и другие наемные специалисты, работающие в земских учреждениях. Разночинная земская интеллигенция

вела огромную черновую, трудную работу по просвещению, оздоровлению многомиллионного российского крестьянства, по благоустройству, улучшению культурно-бытовых условий. Многие земские интеллигенты были настоящими подвижниками. Для работы уездных земских собраний был установлен кворум («законный состав» по Положению): «не менее третьей части всего числа гласных, собрание составляющих, и во всяком случае не менее десяти».

Председательствовал в земском собрании уездный предводитель дворянства. Для производства дел выбирался секретарь. Уездное земское собрание на три года избирало председателя и двух членов, которые составляли уездную земскую управу. Избранный собранием председатель уездной управы утверждался в должности губернатором. Губернское земское собрание составлялось из гласных, избираемых уездными земскими собраниями на три года из своего состава. В губернское земское собрание попадал один гласный от шести уездных гласных. В составе губернского земского собрания на равных правах с другими участвовали управляющие местной палатой государственных имуществ и местной удельной конторой. Губернское земское собрание на три года избирало губернскую земскую управу из председателя и шести членов и могло назначить им жалование.

### *Уездное земское собрание*

Количество уездных гласных в зависимости от численности населения уезда колебалось от 10 до 96, губернских гласных – от 15 до 100. В 1865–1867 гг. среди уездных земских гласных дворяне

составляли 42 процента, крестьяне – 38, купечество – 10, духовенство – 6,5, прочие – 3 процента. В губернских земских собраниях дворяне абсолютно преобладали – 74,2 процента, купечество со-

ставляло 10,9 процента, крестьянство – 10,6, прочие – 4 процента.

Земства многое делали для улучшения жизни простых людей. Их авторитет среди населения постоянно рос. В глазах же чинов-



Александр III

ной бюрократии земство превращалось в «здоровенное бревно» и не вызывало нежных чувств. Самодержавие всячески ограничивало деятельность земств, их возможности, полномочия.

В правление Александра III в рамках проводившихся контрреформ были утверждены новые положения о земствах (1890 г.) и городах (1892 г.). Число жителей, имевших право избирать и быть избранными в земские и городские органы, резко уменьшилось за счет расширения избирательных прав

дворянства. Сокращение численности провинциального дворянства приводило к тому, что в первом избирательном съезде выборы часто носили фиктивный характер. Количество избирателей-дворян часто не превышало числа гласных, подлежащих избранию. В таком случае голосование не проводилось, все избиратели, прибывшие на съезд, автоматически становились членами уездного земского собрания. Руководящие места в этих органах также были отданы дворянам.

### *Городское избирательное право по Положению 1870 года*

Избирательная система, установленная «Городовым положением» 1870 года, была основана на принципе всесословности. Представительным органом городского управления

стала городская дума. Ее депутаты (гласные) избирались населением на четыре года независимо от сословной принадлежности. Право голоса на городских выборах приобрели местные жите-

ли («обыватели»), являющиеся подданными Российской империи, достигшие возраста 25 лет, не ограниченные в правах и соответствующие требованиям имущественного ценза<sup>5</sup>.

#### *Участники городской думы*

В городских избирательных съездах участвовали далеко не все жители города. Избирательное право получили: лица с купеческими свидетельствами; владельцы находящихся на городской земле фабрик и других промышленных или торговых заведений с годовым оборотом производства не менее 6 тыс. рублей; владельцы недвижимости, платившие не меньше 1 тыс. рублей дохода (в городах их число составляло от 2 до 10 тыс. жителей); поверенные от частных лиц и предприятий.

Фактически избирательное право получили так называемые цензовые элементы. В городских

избирательных съездах председательствовал городской голова.

Право голоса давало проживание в городе на протяжении двух лет при уплате сбора в пользу города. По данной норме любой торговец, уплачивающий от одного до двух рублей ежегодного сбора, получал право участия в выборах, что существенно увеличивало контингент городских избирателей.

Наряду с обывателями и на тех же основаниях в городской думе могли быть представлены различные юридические лица: ведомства, учреждения, общества, компании, монастыри и церкви. За чертой городского электората

оставалась не только беднота, но и значительная масса несобственников – арендаторов, квартиронанимателей. В выборах не могли участвовать чиновники органов местного управления: губернатор, члены губернского по городским делам присутствия (исключая городского голову), члены губернского правления и чины местной полиции. Минимальное количество гласных, подлежащих избранию, составляло 30 человек при 300 избирателях. На каждые дополнительные 150 избирателей полагалось 6 гласных. Максимальное число гласных для нестоличных городов составляло 72 человека.

<sup>5</sup> Высочайше утвержденное Городовое положение от 16/28 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XLV. Отд-ние 1-е. СПб. 1874. Ст. 48498. С. 825.



*Участники городской думы*

Таким образом, в городе проводилось три избирательных собрания. Как правило, сначала голосовали избиратели первой курии, затем – второй и, наконец, – третьей. Каждое голосование проходило под председательством городского головы. Для подсчета голосов и организации выборного процесса из состава избирательного собрания назначалось от двух до шести помощников председателя.

После отмены крепостного права в стране начался переход от выборов на преимущественно сословной основе к более демократическим выборам. Но статус избирателя определялся его имущественным положением. Появление земств и органов городского самоуправления создавало условия для учета и удовлетворения интересов широких слоев населения. Но са-

Собрание было правомочно осуществлять выборы, если число присутствующих превышало число вакансий. Если число избирателей, прибывших на выборы, было меньше числа избираемых гласных, назначались новые выборы. Повторное собрание приступало к выборам при любом количестве избирателей. Право избрания в гласные имели все участники собрания, в том числе уполномоченные. Один человек мог подать не

модержавная власть опасалась развития общественной активности и ограничивала сферу деятельности и полномочия новых структур, избранных населением. К началу XX века Россия оставалась единственным государством в Европе, в котором отсутствовал парламент, выбираемый населением. Россияне не имели политических прав и свобод, воспринимались пра-

более двух голосов: один лично и один по доверенности. Выборы производились путем тайного голосования шарами. Избранными считались кандидаты, получившие более половины голосов членов собрания. Городская дума избирала членов распорядительного органа – городской управы и главного должностное лицо городского самоуправления – городского голову, который возглавлял городскую думу и городскую управу.

вщей элитой как подданные, а не как граждане, с мнением которых необходимо считаться. Передовая часть российского общества, прежде всего интеллигенция, добивалась того, чтобы необходимые реформы в стране были доведены до «увенчания здания», до признания выборов важнейшим способом формирования органов власти снизу доверху.