

## Аполитичные выборы

### Зарождение демократических принципов

**ВЫБОРНЫЕ ОРГАНЫ** местного самоуправления России отмечают 145-летний юбилей. 1 января 1864 года Александр II подписал «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Так называемая земская реформа преследовала цель децентрализации управления и развития начал местного самоуправления в России.

Причина появления реформы лежит в глубоких социально-экономических изменениях в России, происшедших после отмены крепостного права. Уничтожение власти крепостников над крестьянами в 1861 году требовало провести и реформу местного самоуправления. Нужно было создать учреждения, которые могли бы решать прежде всего вопросы местной хозяйственной жизни.

Такими учреждениями стали губернские и уездные земские собрания, наделенные распорядительными функциями, и губернские и уездные земские управы с функциями исполнительными. С самого начала они задушевались как органы местного самоуправления. Определая их значение, первый председатель Комиссии при Министерстве внутренних дел, занимавшийся разработкой законодательства местного самоуправления, Н.А. Милотин писал: «Правильно поставленное земство привлечет к себе лучших людей, поднимет уровень местной администрации, освободит высшее правительство от массы дел, даст молодым поколениям практическое направление и отвлечет от анархии».

Земская реформа была определена демократической. К управлению местным хозяйством открывался дорога не только дворянам, но и представителям других сословий – промышленной и торговой буржуазии, мещан, духовенства, крестьян. Земские учреждения создавались к тому же на демократическом принципе выборов. Выбиралась на три года. Но сами выборы были не прямые, а многостепенные, хотя в основу их был положен прогрессивный, в то время буржуазный принцип – имуществовенный ценз.

Несмотря на это, выборы были организованы так, что предпочтением все же отдавалось дворянству. Тем самым правительство как бы вознаграждало дворян за потерю власти над крестьянами, отдавая им первенство в местном хозяйственном управлении. Сельская интеллигенция (врачи, учителя, агрономы, инженеры) была фактически лишена избира-

рательных прав, поскольку не обладала необходимым имущественным цензом.

Выборы «гласных» (депутатов) уездных земских собраний происходили по трем «куриям» (собраниям, или съездам). В первую курию входили землевладельцы, имевшие не менее 200 десятин земли или недвижимого имущества общей стоимостью не менее 15 тысяч руб. 20 менких дворян-землевладельцев могли объединяться на выборах для получения необходимого имущественного ценза.

Во вторую, городскую, курию входила крупная промышленная и торговая буржуазия, купцы 1-й и 2-й гильдий, промышленные и торговые предприниматели, которые давали от 500 руб. до 6 тысяч руб. дохода.

В третью курию входили úplоченные, выбранные от крестьянских обществ.

Такая система выборов привела к тому, что в 1865-1867 годах среди гласных уездных земств дворян оказалось 41,7%, крестьян – 38,4%, купцов – 10,4%, духовенства – 6,5%, мещан – 0,5%.

Гласные губернских земских собраний избирались из состава гласных уездных земских собраний, поэтому дворян было уже 74,2%, купцов – 10,9%, крестьян – 10,6%, духовенства – 3,8%, мещан – 0,5%. Следовательно, фактически хозяевами земских собраний стали дворяне.

С развитием капитализма на сословный состав земских собраний изменяется в сторону уменьшения удельного веса дворян и крестьян-общинников и увеличения купечества и крестьян-собственников. «Место исчезающего дворянства – иpressa газета «Земство», – стал занимать новый землевладельческий класс – купцы и разбогатевшие крестьяне, слушающие дворянские именные.

Земские управы как исполнительные органы местного самоуправления выбиралась из состава земских собраний. Земские учреждения всецело работали под руководством губернатора и министра внутренних дел. Введение земских учреждений затронуло в России на многие годы. В западных губерниях (Могилев-

### ПОЛОЖЕНИЕ О ГУБЕРНСКИХ И УЕЗДНЫХ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Утверждено Указом Александра II 1 января 1864 г.



Признав за благо призвать к ближайшему участию в заведывании делами, относящимися до хозяйственных пользы и нужд каждой губернии и каждого уезда, местное их население, посредством избираемых от него лиц. Мы повелеваем Министерству Внутренних Дел составить, на указанный Нами началах, проекты постоянных или временных учреждений, по особому расписанию губерний.

#### ПОЛОЖЕНИЕ

##### Г. I. — Положения общие

1. Для заведывания делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда, образуются Губернские и уездные земские учреждения, состав и порядок действия коих определяется настоящим Положением. <...>

2. Дела, подлежащие ведению земских учреждений, в Губернии или уезде по принадлежности, суть:

<...> XIII. Производство выборов в члены и другие должности по земским учреждениям и назначение сумм на содержание этих учреждений. <...>

##### Г. II. — Состав земских учреждений

14. Уездное Земское Собрание составляется из Земских Гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами. <...>

17. Не могут участвовать в избирательных съездах: а) лица моложе 25 лет; б) лица, находящиеся под уголовным следствием или судом; в) лица, отороченные по суду или общественно-му приговору; и г) иностранцы, не присягнувшие на подданство России. <...>

22. Никто не может иметь на уездном избирательном съезде более двух голосов: одного голоса по личному праву и одного по доверенности или уполномочию. <...>

36. Не могут быть избираемы в Гласные: местные Начальники Губерний, Вице-Губернаторы, Члены Губернских Правлений, Губернские и Уездные Прокуроры и Стрельцы и члены местной полиции. <...>

38. Гласные избираются на три года, в сроки, назначаемые Министерством Внутренних Дел, по особому расписанию губерний.

39. Гласным никакие служебные преимущества не присваиваются и содержания не полагаются. <...>

42. Для законного состава заседаний Земского Собрания требуется присутствие не менее трети части всего числа Гласных. Собрание составляющих, и во всяком случае не менее десяти. <...>

##### Г. III. — Предметы ведения и пределы власти земских учреждений

<...> 65. В круг обязанностей, возлагаемых на земские учреждения по 2, 61—64 ст. сего Положения, принадлежат: Земским Собораниям — распорядительная власть и общий надзор за ходом дел, а Земским Уравам — как распорядительная, так и вообще ближайшее заведывание земскими делами. <...>

### «Учить, лечить и подкармливать»

### и подкармливать»

**В ПОЛОЖЕНИИ о земствах был четко очерчен круг их обязанностей, ограничивающийся заведыванием «делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии».**

Один из видных русских историков, Б.Б. Веселовский писал, что земству «приходилось думать о самых начатках культуры — о насаждении хотя бы простейшего земледелия, чтобы эпидемии не производили своих стилихных опустошений в угрожающих размерах; далее выдвинулась задача вывести хозяйство крестьянина из того застойного положения, в котором оно находилось веками, и поднять хоть сколько-нибудь производительность крестьянского хозяйства».

Земские учреждения не были включены в систему государственных органов, служба в них гласных считалась общественной обязанностью и не оплачивалась. Отсюда и деятельность земства не финансировалась из государственного бюджета, экономической базой его являлось самодинамизированное. Земству было предоставлено право собирать земские налоги с земель, лесов, с оборота промышленной и торговой деятельности, доходов владельцев землевладельцев и тому подобное. Земское обложение затронуло слои населения. Кроме того, доходы земства пополнялись за счет дачных дотаций государства в частных пожертвований.

Первое место в главных направлениях земской работы, как видим, занимает работа об образовании народных масс. Земские деятели, действительно, считали, что без образования, элементарной грамотности крестьянского населения не под силу решить задачу подъема экономики и улучшения положения народа. И, несмотря на то, что «Положение о земских учреждениях 1 января 1864 года» распустило на образование отнесло к «необязательным», земство с первых шагов своей деятельности занялось вопросами финансирования и организации школьного образования на селе.

Много внимания земство уделяло организации медицинского обслуживания городского и, особенно, сельского населения, последствием фактически приходящим к началу образования. В 70-е годы в России было учреждено 8 фельдшерских земских школ, в 2 раза увеличилось число земских врачей. С 1872 года периодически начинают собираться съезды земских врачей, закладываются начала санитарной службы.

Весьма важными для земств были вопросы культуры и просвещения. В некий из далекого прошлого выкинул я народ, впервые ставший гражданином, впервые обретенный в новую жизнь, но быстрое обернулось к нему спиной и задран угол. Подобные операции совершались на глазах у всех; о каком-либо руководящем значении «первостепенного сословия» не могло быть и речи, и остается лишь удивляться тому самообладанию и достоинством, с какими держали себя крестьянские гласные во всех этих перипетиях.

### ВОСПОМИНАНИЯ ОЧЕВИДЦА

### У колыбели новорожденного земства

ПЕРВЫЙ СЕЛЬСКИЙ избирательный съезд для выбора земских гласных от крестьян пришлось мне открыть в прославленном Отечественным войною селе Тарутине. И вот, — думалось невольно, — теперь, через полвека, рядом с этим историческим полем, опять собирается русская земская рать, но ополается она не на изнеможенном «спуспаста», а на своих додвоянх, исконных врагов — на вековую кость, вековое рабство перед чужим распорядком ее собственными делами, на лихоимство правящих и безмолвие управляемых; не в крови и железе родится на этот раз победа, а в мирном гражданственном развитии дарованного стране самоуправления.

С этими мыслями встретил я собиравшихся около волостного правления своих выборщиков. Подъезжая, я слышал гул голосов, видел оживленную жестикуляцию, но все это сразу оборвалось, как только я вышел из тарантаса. Времени терять было нельзя, надо было успеть побывать и в других избирательных пунктах участка, в потому я тотчас же приступил к объяснению цели своего приезда по главе его свое имя. Я вышел к соуду и опять повторил им, что в земском собрании участвуют представители разных сословий — купцы, землевладельцы, духовенство, горожане, что могут подому случиться столкновения интересов, причем каждый лишний голос представителя группы может иметь очень большое для ее интересов значение.

«Знаем и понимаем, — отвечали мне выборщики, — и своего интереса мы не упустили, а просим вас как нашего бывшего посредника быть нашим руководителем и советником и теперь, в новом деле нас и большое дело, а потом, когда мы пригласим к нему да поправимому, то выберем земство сав своего человека».

Такому разному ответу нечего, конечно, было возражать, и я принял избирание.

Выборы по всем избирательным группам были закончены, и в помещении Дворянской школы началось первое земское собрание. Здесь в первый раз сошлись и села за одним столом дворяне-землевладельцы, священники, крестьяне и горожане. Мои новые товарищи по избранию явились в праздничных кафтанах и с праздничными физиономиями, стали в старике и села только что избранным председателем. Они казались гостями, дворяне — хозяевами; на выезде из этого хозяева очень пасмурно, даже, пожалуй, как-то враждебно; «непришенные» гости представлялись им «куже татарина».

Как прошли и чем ознаменовались первые выборы в состав управы, я не помню, хотя и был избран секретарем собрания, но когда приступили к делам по предметам нового обложения, то подлились такие бурные прения, что я и до сих пор, при всем своем желании, забыть их не могу. Тут же образовалось, сплотившись и очень долго затем держалось большинство из крестьян и горожан, к которому примкнули и два дворянских голоса. Все члены оппозиционного меньшинства с председателем в главе сразу же сошли не только с земского, но и с земного поля, и по отношению к ним я могу быть столько же откровенным, сколько и беспристрастным. Как сейчас вижу свирепую и могучую фигуру полковника, который любил говорить, что «в России нет закона иначе, как давши бы в Сибирь», а рядом с ним не менее представительного старца, незадолго перед тем отказавшего подписать уставную грамоту, сказав, «что не замарает своих рук таким делом», а теперь явившегося на собрание и акуратно посещающего все заседания. С радужными надеждами и шипящим гласом начал он свои «проекты», из которых дава были особенно важны: «один об освобождении от поземельного налога владельцев лесов, другой — о налоге на собак».

В школьном деле, возбужденном крестьянскими гласными, дворяне, за исключением двух упомянутых, примкнувшись к ним, и в первую очередь полковник, провалило парадоксальное отсутствие всякого не только политического, но и общежитийского такта, вместо того, чтобы сдержанно и уважением к чужим законным интересам искать себе расположение в среде земского собрания и тем давить своим голосам надлежащий вес и значение, оно пошло направо, видимо лишь в новом усвоении возможности в собрании, но быстро обернулось к нему спиной и задран угол. Подобные операции совершались на глазах у всех; о каком-либо руководящем значении «первостепенного сословия» не могло быть и речи, и остается лишь удивляться тому самообладанию и достоинством, с какими держали себя крестьянские гласные во всех этих перипетиях.

Весьма важными для земств были вопросы культуры и просвещения. В некий из далекого прошлого выкинул я народ, впервые ставший гражданином, впервые обретенный в новую жизнь, но быстрое обернулось к нему спиной и задран угол. Подобные операции совершались на глазах у всех; о каком-либо руководящем значении «первостепенного сословия» не могло быть и речи, и остается лишь удивляться тому самообладанию и достоинством, с какими держали себя крестьянские гласные во всех этих перипетиях.

Весьма важными для земств были вопросы культуры и просвещения. В некий из далекого прошлого выкинул я народ, впервые ставший гражданином, впервые обретенный в новую жизнь, но быстрое обернулось к нему спиной и задран угол. Подобные операции совершались на глазах у всех; о каком-либо руководящем значении «первостепенного сословия» не могло быть и речи, и остается лишь удивляться тому самообладанию и достоинством, с какими держали себя крестьянские гласные во всех этих перипетиях.

Я видел гений русского народа, подобно фениксу способный возрождаться из пепла, я видел его духовную, ничем и никогда неодолимую мощь, я слышал первые его свободные слова...

П.Н. Обинский «Из моих воспоминаний: У колыбели новорожденного земства». М., 1898. С. 444-448

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



Заседание земской уездной управы. Гравюра. Начало 1880-х годов

