

УДК 352 «18»

UDC 352 «18»

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**ФОРМИРОВАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВО  
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.**

**FORMATION AND ACTIVITY OF  
REPRESENTATIVE ORGANS OF LOCAL SELF  
GOVERNMENT IN THE SECOND HALF OF  
THE XIX CENTURY**

Савченко Марина Станиславовна  
д.ю.н., профессор, заведующая кафедрой  
государственного и международного права  
*Кубанский государственный аграрный  
университет, Краснодар, Россия*

Savchenko Marina Stanislavovna  
Doctor of Legal sciences, professor, Head of the  
Department of State and International Law  
*Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia*

Статья посвящена созданию и деятельности принципиально новых для российского государства органов самоуправления — губернских и уездных земств, формирующихся путем выборов. Раскрываются особенности политико-правового механизма формирования всесословных органов местной власти, имеющих достаточно большие полномочия в решении вопросов местного значения. Акцентируется внимание на незаконченность законодательной регламентации многих избирательных процедур, что делало значительной сферу административного усмотрения. Освещаются принципиально важные характеристики выборов в земства — всесословность и сочетание принципа имущественного ценза с дворянским сословным представительством, на основе которых автор делает вывод о необходимости расширения представления современной юридической науки о данных цензах. Проводится сравнительный анализ общественной полемики по вопросу результатов земской реформы. В общем массиве идей о расширении земского избирательного права автором выделены два основных направления: расширение количества избирателей путем снижения цензовых ограничений и уравнивание представительства различных социальных и сословных групп населения. На основе анализа правовых основ становления и развития избирательного процесса в выборные органы местного самоуправления во второй половине XIX в. осуществляется оценка адекватности современной системе российского избирательного законодательства

The article is devoted to the creation and activity of principally new organs of local self-government for Russian state – province and uyezd Zemstvos, which were formed by means of elections. Peculiarities of political and legal mechanism of formation of overall class organs of local authorities having too many powers in decision of questions of local sense are disclosed. Attention is paid to incompleteness of legislative regulation of many electoral procedures that made the sphere of administrative discretion significant. There were enlightened principally important characteristics of elections in Zemstvo which are overall class and combination of a principle of property qualification with noble family class representation, on the basis of which the author makes the conclusion on necessity of extension of representations of modern legal science on present qualifications. The comparative analysis of public polemic on the questions of results of Zemstvo reforms is conducted. In general bulk of ideas on extension of Zemstvo representative law the author was singled out two main trends: extension of quantity of voters by means of decrease of qualification limitations and equalization of representation of different social and class groups of population. On the basis of analysis of legal bases of formation and development of electoral process in XIX century the assessment of adequacy of modern system of Russian representative legislation is implemented

Ключевые слова: ЗЕМСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ,  
ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,  
ПОЛНОМОЧИЯ, ВЫБОРЫ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ  
ЦЕНЗ, ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВ

Keywords: ZEMSTVO INSTITUTIONS, ORGANS  
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT, POWERS,  
ELECTIONS, ELECTORAL QUALIFICATION,  
ELECTORAL LAW

## **Формирование и деятельность представительных органов местного самоуправления во второй половине XIX в.**

Вторая половина XIX в. характеризуется наиболее масштабными изменениями системы органов власти на государственном и муниципальном уровнях с эпохи Петра I. Изменение социально-экономических условий к концу 50-х годов XIX в. сделало очевидным необходимость преобразования системы местного самоуправления. В 1859 г. была образована специальная комиссия для выработки предложений об изменении законодательства об органах местного самоуправления: их функциях, организации деятельности и механизмах формирования. Работа данной комиссии закончилась составлением «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», утвержденного императорским указом 1 января 1864 г [8]. Нормативный акт предусматривал создание в России принципиально новых органов самоуправления — губернских и уездных земств, формирующихся путем выборов. Впервые в истории российского государства было законодательно закреплено формирование всесословных органов местной власти, имеющих достаточно большие полномочия в решении вопросов местного значения. Как справедливо констатирует В.В. Куликов: «в истории государственных институтов земские учреждения не имели и не имеют аналогов» [6,104]. Можно также уверенно утверждать, что практическое осуществление принципа всесословности стало возможным лишь в результате отмены крепостного права.

В соответствии с Положением земские органы самоуправления на выборной основе формировались в 33 губерниях европейской части Российской империи. К полномочиям земских учреждений относились практически все вопросы местного значения: управление имуществами, капиталами и денежными сборами земства; сооружение и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и дорог, содержащихся

<http://ej.kubagro.ru/2015/04/pdf/89.pdf>

на счет земства; продовольственное снабжение; управление земскими благотворительными учреждениями; содействие сокращению нищенства; участие в строительстве церквей; земское страхование имуществ; создание условий для развития местной торговли и промышленности; участие в хозяйственном отношении в развитии народного образования, здравоохранении, попечение о тюрьмах; защита скота от эпидемий, хлебных посевов и других сельскохозяйственных растений от истребления; «участие в делах о почтовой повинности»; назначение и взимание местных сборов; подача органам государственной власти сведений по вопросам, отнесенным к полномочиям земств; выборы в земские учреждения и определение расходов на содержание этих учреждений.

Бюджет земства был основой всей его практической деятельности и формировался из сборов, которыми земство облагало местное население. Осуществленный Н.А. Емельяновым анализ смет уездных земств показывает, что их доходы постоянно росли. За 20 лет, с 1869 по 1890 годы они выросли в 2,2 раза [2,47]. Дотации, или, по терминологии того времени, «казенные пособия», составляли 10 – 20 процентов доходов земств. Эти средства находились под жестким контролем государственной власти.

Земские учреждения, формируемые в губерниях и уездах, состояли из представительных органов, называемых земскими собраниями, и исполнительных органов — земских управ. Необходимо подчеркнуть, что в ходе земской реформы впервые в российском государстве на уровне местного самоуправления были сформированы как исполнительные, так и представительные органы власти на основе принципа выборности. Характеризуя правовой статус земских служащих, отметим его своеобразие. По своему положению служащие земств отличались от служащих частных учреждений тем, что служили общественным интересам, а от государственных служащих тем, что в земствах не было иерархической подчиненности.

Членами земских собраний были выборные представители, назывались гласными. Организация выбора гласных осуществлялась по трем куриям — землевладельцев, горожан и крестьян. Важнейшей новацией было расширение избирательного права. Участвовать в выборах, в отличие от дореформенного периода, могло все мужское население вне зависимости от принадлежности к сословию. Положение устанавливало также круг лиц, не имевших права участвовать в избирательных съездах. К ним относились: «а) лица моложе 25 лет; б) лица, находящиеся под уголовным следствием или судом; в) лица, опороченные по суду или общественному приговору, и г) иностранцы, не присягнувшие на подданство России». За женщин, а также избирателей, отсутствующих в дни выборов и лиц моложе 25 лет, но достигших гражданского совершеннолетия (21 года), в выборах участвовали лица, обладающие избирательными правами и «снабженные доверенностями»[9]. Таким образом, для данного исторического периода было характерно опосредование реализации права на участие в выборах для мужчин от 21 года до 25 лет и женщин, при условии, что эти лица соответствовали законодательно установленным имущественным ограничениям. Интересно, что правом участия в избрании гласных были наделены не только физические лица, но также юридические — «богоугодные, благотворительные, учебные, промышленные и другие учреждения, общества, компании и товарищества, владеющие недвижимым имуществом, дающим право на участие в земских выборах» [9].

Были определены категории лиц, имеющие права избирать на съезде уездных землевладельцев. К ним относились владельцы в уезде на праве собственности земельного участка определенной площади, установленной персонально для каждого уезда; лица, владеющие в уезде недвижимым имуществом, помимо земли, стоимостью не менее 15 тысяч рублей; лица,

получившие доверенности на участие в выборах от юридических лиц, обладающих установленным имущественным цензом.

В избирательном съезде землевладельцев имели право принимать участие крестьяне, размер земельных участков которых соответствовал поземельному цензу. Таким образом, крестьяне — собственники могли принимать участие как в съездах уездных землевладельцев, так и в съездах от сельских обществ. Отметим, что в ходе земской реформы имущественный ценз стал преобладающим по отношению к сословному.

Право участия в избирательном съезде от городских обществ получили:

а) лица, имеющие купеческие свидетельства; б) собственники находящихся в городской черте фабрик и других промышленных или торговых заведений, годовой оборот которых превышал шесть тысяч рублей; в) лица, владеющие на городской земле недвижимостью, фискальной стоимостью, в городских поселениях свыше десяти тысяч человек, не ниже трех тысяч руб.; в городских поселениях от двух тысяч до десяти тысяч жителей, не ниже одной тысячи руб., и во всех других городских поселениях не ниже пятисот рублей; г) назначенные поверенные от частных владельцев, и также от юридических лиц[10].

По другой процедуре осуществлялись выборы гласных от сельских обществ. Имущественный ценз, принятый для частных землевладельцев и городских обществ, здесь был совершенно неэффективен. По мнению А.Д. Градовского, причиной этого было то, что частной недвижимой собственности здесь не существует, и различия в имущественных интересах членов сельских общин практически отсутствует [1,348]. В силу этого каждое сельское общество рассматривалось как нечто единое по своим интересам. Равенство имущественных прав в рамках такого единства предполагало участие всей общины в выборе гласных, призванных представлять общие интересы данного общества. Непосредственное избрание гласных сельским обществом в условиях многочисленности сельского населения и

ограниченности числа гласных было крайне затруднительно, поэтому была законодательно установлена двухступенчатая система выборов.

На первом этапе сельских выборов действовал принцип прямой демократии – съезды выборных от сельских обществ состояли из выборщиков, которых назначали волостные сходы «из своей среды». Была введена количественная квота представительства: количество назначенных выборщиков не должно было превышать одной трети от общего числа лиц, имевших право участия в волостных сходах. Таким образом обеспечивалось относительное качество выборщиков от каждого сельского общества – в случае, если бы избирали почти всех, кто участвовал в выборах, выборщики не смогли бы адекватно выполнять свои обязанности в силу малой грамотности и слабого понимания ситуации.

В ходе избрания уездных гласных существенные преимущества по отношению к другим категориям избирателей имели уездные землевладельцы, которые могли быть выбраны не только от своего съезда, но и от съездов городских и сельских обществ. Таких преференций не получили ни выборщики городских избирательных съездов, ни члены сельских избирательных съездов. Эти категории выборщиков могли быть избраны только от своих избирательных съездов.

Количество гласных, выбираемых в каждом уезде съездами от землевладельцев, городов и сел, определялось числом землевладельцев, размером находящейся в их собственности земли, количеством жителей городов, стоимостью городского недвижимого имущества, числом волостей, численностью сельского населения и площадью земель, используемых сельскими обществами. Порядок выборов обеспечивал преимущества представителям дворянского сословия, как основным землевладельцам, что подтверждается статистическими материалами. Срок полномочий гласных в уездных земских собраниях составлял 3 года.

Состав земств в ряде случаев был смешанным – помимо выбранных должностных лиц, в них входили назначенные. Так, кроме гласных, в состав земских собраний тех уездов, в которых имелись казенные и удельные земли, не выделенные в пользование крестьянам, назначались члены от территориальных органов министерства государственного имущества и удельного ведомства. Данным полномочием были наделены начальники соответствующих ведомств. Число назначаемых лиц зависело от количества казенных и удельных земель. В данном случае налицо интересный пример представительства в органах власти интересов не людей, а земельного имущества, точнее, государства в целом как собственника этого имущества.

Уездные земские собрания в соответствии с нормативными документами, работали в сессионном режиме. Уездное собрание управляло хозяйственным делам уезда и проводило сессии один раз в год, не позднее сентября и продолжительностью не более, чем десять дней. Был установлен кворум – собрание объявлялось правомочным, если на нем присутствовало не менее 1/3 от общего числа гласных. Допускалась возможность проведения экстренных заседаний уездного собрания, но лишь по специальному разрешению губернских властей.

Формирование земств было многоступенчатым. На первом заседании уездного земского собрания уездные представители избирали из своей среды гласных в губернское земское собрание. Количество депутатов от уезда в это собрание определялось следующим образом: численность состава уездного земского собрания делилось на шесть и «частное показывает, какое число гласных из каждого уездного земского собрания должно войти в состав земского губернского собрания» [3,279]. Земское губернное собрание было наделено распорядительными полномочиями по решению хозяйственных вопросов всей губернии. Оно проводило сессию раз в год, не позже декабря.

Максимальная продолжительность заседания составляла 20 дней. В качестве постоянного органа, который исполнял решения губернского земского собрания, выступала губернская земская управа. Она формировалась из председателя и шести членов, выбираемых губернским собранием на 3 года. Руководителя губернской управы в должности утверждал министр внутренних дел.

Таким образом, в ходе реформы местного самоуправления были созданы новые для России органы местного управления, полномочия которых были закреплены Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1864 г. Данные органы управления были полностью самостоятельны в решении вопросов, пользуясь современной терминологией, местного значения. Их полномочия не имели себе равных не только в истории нашей страны, но и в мировой практике того периода. Формирование земских органов осуществлялось в соответствии с принципом сословности, на основе законодательно закрепленных общих цензов для всех сословий. К таким законодательно закрепленным условиям относились возраст, пол, подданство. В то же время, при их формировании сочетались принципы имущественного ценза и дворянского сословного представительства.

В первые же годы после создания губернских и уездных органов самоуправления российские ученые и общественные деятели выявили в их организации множество недостатков и начали в ходе публичных дискуссий проводить мысль о необходимости их совершенствования. В общественной полемике по вопросу первых результатов земской реформы активно участвовали деятели консервативного направления. Например, историк П.Л. Корф считал целесообразным дать должности гласных в губернских и уездных земских собраниях всем потомственным дворянам без процедуры выборов, лишь на основе происхождения [5,71]. Он обосновывал это тем, что дворяне «представляют собой самое прогрессивное и развитое сословие». Кроме того, П.Л. Корф предлагал исключить из числа избирателей предпринимателей, не



владевших в уезде недвижимостью. Таким образом, консерваторы обосновывали ограничение избирательных прав морально-этическими требованиями, имевшими в действительности сословный характер. Охранительно-консервативную направленность данных предложений ярко иллюстрирует тот факт, что П.Л. Корф предлагал безусловное право выборов только для потомственных, но не для личных дворян. Очевидно, лица, получившие дворянство за выслугу, не рассматривались как носители охранительных самодержавие принципов.

Предметом острых разногласий стал вопрос об имущественном цензе. Относя этот вопрос к чрезвычайно важным для русской общественной мысли, издатель популярной газеты «День» И.С. Аксаков отмечал: «Мы не видим вообще никакого нравственного основания идеи 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 девяносто девятью и девятью десятыми десятинами? Почему меньшинство «имущих» имеет право решать участь громадного большинства неимущих?» [7]. Не выступая за всеобщее избирательное право, И.С. Аксаков в то же время был против как земельного, и вообще какого-либо имущественного ценза [4,47].

Однако, несмотря на полемическую активность консерваторов, большинство высказанных предложений о реорганизации земских учреждений были направлены на демократизацию процесса формирования земского представительства. В общем массиве этих идей можно выделить два основных направления: первое представляли идеи расширения количества избирателей путем снижения цензовых ограничений, второе было направлено на уравнение представительства различных социальных и сословных групп населения. Желая расширить земское избирательное право, многие земства предлагали также сделать представительство крестьян более независимым от влияния власти и свободным в выражении своих мнений. В 80-ые годы XIX в.

были высказаны идеи более решительного изменения земского представительства путем слияния избирательных съездов различных категорий избирателей и замены системы сословных групп территориальной системой.

Во второй половине XIX в ходе реформационного процесса в Российской империи сформировалась принципиально новая система выборного представительства. Принятые в тот период нормативно-правовые акты определяли процедуры организации и проведения выборов в земские учреждения на основе сочетания сословного представительства с имущественным цензом. Существенно увеличилось количество лиц, наделенных правом голоса. Земства, получили достаточно широкие полномочия по решению вопросов местного значения, но не были полностью самостоятельными. Нормативные документы, регламентирующие формирование и деятельность земских органов, предусмотрели контроль органов государственной власти как за избранием земских органов, так и за их деятельностью.

#### **Литература:**

1. Градовский А.Д. Крестьянские выборы в гласные уездных земских собраний//Вестник Европы. 1884. Кн. 5.
2. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в дореволюционной России. Тула. 1997.
3. Ключевский В.О. Курс русской истории Ч. 5. М., 1989.
4. Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906.
5. Корф П.Л. Ближайшие нужды местного управления. СПб., 1888.
6. Куликов В.В. К оценке Земского положения 1864 года//Государство и право. 2000. №11.
7. О цензе // День. 23 декабря 1865 г
8. ПСЗ.Т. XXXIX № 40457.
9. ПСЗ. Т. XXXIX. № 40457. П.17.
10. ПСЗ Т. XXXIX. №40457. П. 28.

#### **References:**

1. Gradovskij A.D. Krest'janskije vybory v glasnye uezdnyh zemskih sobranij//Vestnik Evropy. 1884. Kn. 5.
2. Emel'janov N.A. Mestnoe samoupravlenie v dorevoljucionnoj Rossii. Tula. 1997.
3. Ključevskij V.O. Kurs russkoj istorii Ch. 5. M., 1989.
4. Kornilov A.A. Iz istorii voprosa ob izbiratel'nom prave v zemstve. SPb., 1906.

5. Korf P.L. Blizhajshie nuzhdy mestnogo upravlenija. SPb.,1888.
- 6 Kulikov V.V. K ocenke Zemskogo polozhenija 1864 goda//Gosudarstvo i pravo. 2000. №11.
7. O cenze // Den'. 23 dekabnja 1865 g
8. PSZ.T. HHHH № 40457.
9. PSZ. T. XXXIX. № 40457. P.17.
10. PSZ T. XXXIX. №40457. P. 28.