

УДК 94(47)+32.019.52+324.8

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18679284>

ПРОЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЛКОЙ ЗЕМСКОЙ ЕДИНИЦЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НА РУБЕЖЕ XIX – XX ВВ.

Сорокин А. А.

*Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского
г. Нижний Новгород, Российская Федерация
E-mail:skaliger1989@yandex.ru*

Выявляются сущности и содержания дискуссий о принципах организации мелкой земской единицы (ее избирательной системы и распорядительных и исполнительных органов) в позднеимперской России. Исследование основано на корпусе трудов ряда российских публицистов конца XIX – начала XX века, материалах деятельности земских собраний и местных комитетов Особого Совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности. В статье рассмотрены основные подходы к формированию системы выборов в органы мелкой земской единицы в контексте привлечения более широкого круга лиц к участию в земском самоуправлении, ликвидации обособленного крестьянского управления и создания широкой сети земских учреждений в уездах. Выявлены ключевые составляющие рассмотренных проектов: цензовая избирательная система, возможность использования образовательного и налогового цензов, предоставление избирательных прав женщинам, возможность включения отдельных категорий избирателей в состав гласных без проведения выборов. Также определены принципиально новые для земского избирательного законодательства подходы в ряде проектов: введение пропорциональных выборов, избрание председателей распорядительных органов, запрет на совмещение должностей в исполнительных органах с руководством распорядительного органа.

Ключевые слова: земская избирательная система, земское самоуправление, избирательное право, имущественный ценз, мелкая земская единица, налоговый ценз, образовательный ценз.

Дискуссии о мелкой земской единице к началу XX в. представляли собой важную часть общеимперского дискурса о проблеме реформы земского самоуправления и земской избирательной системы. Этому вопросу в целом посвящен довольно широкий перечень исследований [12; 16; 18; 25; 26; 27]. Вместе с тем принципы организации мелкой земской единицы практически не затронуты в современной историографии. Говоря о рассмотрении отдельных проектов, укажем фактически единственный пример: Т. В. Горловой была проведена попытка изучения предложений Суджанского уездного земства начала XX в., однако при этом в ее работе были даны лишь общие характеристики, без указания конкретных деталей организации группировки избирателей и порядка выборов [4]. В связи с этим наше исследование представляет собой первую попытку обобщения основных подходов к организации мелкой земской единицы и формированию избирательной системы для нее, которые были представлены в земских собраниях, на заседаниях местных комитетов Особого Совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, а также в работах правоведов, публицистов и представителей бюрократии в период

1890–1906 гг., т.е. от принятия нового Положения о земских учреждениях до начала работы Государственной Думы.

Иракий Гулисов в 1909 г. на страницах газеты «Закавказье» отмечал, что популярность идеи мелкой земской единицы после принятия Положения 1890 г. была обусловлена тем, что земские управы превратились в «бюрократические канцелярии, в которых находили могилу всякие благие начинания»: «Могикане старого земства, искавшие выход из этой мертвячины, благополучное разрешение этого вопроса нашли в дроблении уезда на мелкие земские единицы с целью приблизить земство к населению, а само население приобщить к управлению земством» [5, с. 3]. По оценкам современного правоведа А. Н. Верещагина, мелкая земская единица была нужна либералам, поскольку позволяла им проводить свое влияние в народные массы и сообщала устойчивость всему земскому зданию [2, с. 129].

Проекты организации устройства возможного нового земского института (мелкой земской единицы во всех формах ее проявления, в том числе и не обязательно с подобным наименованием) стали складываться еще до последовавшего в 1890 г. пересмотра Положения о земских учреждениях. По итогам проведенной в 1880 г. ревизии Воронежской губернии сенатор С. А. Мордвинов считал необходимым осуществить объединение крестьянского управления с земством, чтобы вся местная всесословная администрация (за исключением городов) была вверена лицам, избираемым земскими собраниями на основе лишь образовательного ценза. Уезд он находил слишком крупной единицей и предлагал разделить на земские участки, примерно совпадающими с границами мировых участков. Для упорядочивания самоуправления, по его мнению, следовало обеспечить в таких участках исключительно равное представительство гласных от землевладельцев и от сельских обществ, устранить от участия в выборах всех должностных лиц крестьянского управления (в первую очередь, волостных старшин и писарей, как зависящих от начальства) и ввести утверждение итогов выборов губернским присутствием. Во главе таких участков должны были статьи избираемые земские участковые (при отсутствии выбора назначенные губернатором). Предполагалось, что по правам и функциям они будут схожи с мировыми посредниками и по должности входить в состав уездной земской управы. Также планировалось ввести для всех выборных лиц правило: в случае удаления от должности до окончания срока своих полномочий, должностное выборное лицо на оставшийся срок замещается назначаемым губернатором лицом [24, л. 363об.–364].

Затем в 1900 г. служивший в Кодификационном отделе при Государственном Совете С. А. Шипов-Шульц предлагал организовывать выборы в мелкую земскую единицу от сельских обществ и от частных землевладельцев. Количество избираемых уполномоченных от сельских обществ привязывалось к численности населения (один на каждые 100 душ). Собственники земли в количестве, превышающем 100 душевых наделов, становились гласными без выборов, а менее крупные владельцы могли избрать из своей среды по взаимному соглашению по одному гласному на каждые 100 душевых наделов, принадлежащих им в совокупности [32, с. 57–58].

Проекты организации мелкой земской единицы обсуждались и на заседаниях местных комитетов в ходе работы Особого Совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Однако стоит оговориться, что поскольку появление подобных проектов не было продиктовано соответствующими распоряжениями властей по их разработке, то они, как правило, просто принимались к сведению (а в случае одобрения не имели дальнейшего движения в высших инстанциях). При обсуждении в августе 1902 г. доклада земского начальника Д. В. Хотяинцева «О мелкой земской единице» в Арзамасском уездном комитете (Нижегородская губерния) отмечалось, что организация земской единицы будет способствовать объединению земства и народа: «...она только и может представлять разнообразные экономические нужды населения ...рисовать Правительству их истинную картину и указывать средства удовлетворения их» [30, с. 172]. Это, по мнению докладчика, совершенно необходимая мера в условиях, когда «ни земство не знает нужд населения, ни население не интересуется деятельностью земства» [30, с. 174]. Сам автор проекта предлагал организовать земскую единицу не по территориальному или приходскому признаку, а по трудовому или экономическому, взяв за основу сельскохозяйственные общества, агрономические союзы, кустарные артели и т.д. Организацию таких единиц предполагалось возложить на уездные земские собрания. Особо подчеркивался всесословный характер проектируемого органа самоуправления. Председатели правлений единиц должны были получить статус гласных уездных земских собраний [30, с. 176, 178].

По проекту, изложенному в докладе члена уездной земской управы М. А. Ширяева Ветлужскому уездному комитету (Костромская губерния), мелкая земская единица (она также в документе именовалась и земской волостью) имела полностью повторяющую систему земских учреждений структуру (волостное собрание и волостная управа). В волостное собрание избранию подлежали крестьяне (на тех же принципах, что и избрание выборных на волостной сход; от каждого селения и общества) и землевладельцы прочих сословий, владеющие землей в данной волости не менее года, имеющие право участия в избирательных собраниях по Положению о земских учреждениях 1890 г. и не занимающие административных и судебных должностей в данном районе (они должны были избирать гласных из своей среды в количестве, не превышающем число выборных от крестьян).

Председатель волостного собрания, согласно проекту, избирался уездным земским собранием из числа гласных уездного земского собрания от данной волости. Укажем также, что волостные гласные участвовали в выборах в гласные уездного земского собрания. Их избрание должно было производиться в двух избирательных собраниях. В первом крестьяне избирали бы из числа волостных гласных по одному (в крупных волостях – по два) гласному в уездное земское собрание. Во втором собрании мелкие и крупные землевладельцы избирали гласных из своей среды по нормам Положения 1890 г. От каждого из собраний в уездные гласные подлежало избранию по 25 человек. При этом необходимый для участия в выборах ценз снижался с 350 до 100 десятин. Срок полномочий и волостных, и уездных гласных должен был составить три года. Волостная управа как коллегиальный

исполнительный орган (председатель и два члена) подлежала избранию волостным собранием сроком на три года [28, с. 288–289].

В Московской губернии наиболее детально проект учреждения мелкой земской единицы был отражен в решениях Звенигородского (он, в свою очередь, принял проект местного уездного земского собрания 1902 г.) и Клинского уездных комитетов, совпадавших почти дословно. Согласно этому проекту, она имела всесословный характер и встраивалась в систему земских учреждений. Организационно она состояла из собрания и избираемого им и подотчетного ему исполнительного органа. Избрание состава собрания предлагалось осуществлять по смешанной системе (по выборам и без). Без выборов в состав собрания входили все лица, имевшие имущественный ценз, необходимый для участия в уездных избирательных собраниях (им предлагалось также дать право делегировать участие в собрании своим арендаторам и управляющим). Все остальные владельцы собственности в размере не менее 1/20 цента, независимо от сословной принадлежности, избирали из своей среды такое количество гласных, которое было равно сумме их имущественных цензов (если таких мелких собственников было менее трех человек, то они также включались в состав гласных без выборов). Также крестьянскими поземельными общинами в состав собрания избирались гласные в числе, соразмерном количеству общинной недвижимости, но не менее чем по одному представителю от каждого селения. Помимо этого, в состав собрания должен был входить и представитель духовного ведомства в лице одного приходского священника (меньшинство гласных Звенигородского уездного земского собрания считало необходимым включить настоятелей всех приходских церквей, расположенных на территории мелкой земской единицы). Председатель собрания избирался членами собрания из своей среды. Исполнительный орган избирался собранием (председатель собрания не мог одновременно являться исполнительным органом), при этом Звенигородский комитет проектировал его как единоличный (с возможностью избрания помощников), а Клинский комитет – как коллегиальный. Мелкие земские единицы должны были иметь своих выборных представителей в уездных земских собраниях [29, с. 117–118; 7, с. 3–4].

Затем в 1903 г. комиссией московского губернского земства, с учетом уездных предложений, был представлен еще один вариант организации мелкой земской единицы. Сама комиссия возглавлялась губернским предводителем дворянства (впоследствии входившим в группу центра в Государственном Совете) князем П. Н. Трубецким, а в ее состав входили также Е. Д. Артынов, председатель Московской городской думы (будущий октябрист) В. И. Герье, Ф. Е. Клейст, В. Н. Мартынов, председатель Московской уездной земской управы Н. Ф. Рихтер, звенигородский уездный предводитель дворянства и член либерального кружка «Беседа», граф П. С. Шереметев, губернский гласный и бывший редактор «Московских ведомостей» М. П. Щепкин, рузский уездный предводитель дворянства князь П. Д. Долгоруков (ставший затем председателем ЦК кадетской партии) и член губернской земской управы (ставший затем одним из основателей кадетской партии) Ф. Ф. Кокошкин. Проект предполагал наличие цензового избирательного права:

владение недвижимостью определенного размера или доходности (ценности), обложенной земским сбором. Сам размер ценза не указывался, но отмечалось, что он должен быть существенно ниже того, что использовался для выбора уездных гласных. Вводилось также как активное, так и пассивное избирательное право для женщин. Собрание (распорядительный орган) избиралось частными и юридическими лицами, имевшими избирательные права, при этом дополнялось, что в случае, если ввиду небольшого количества частных собственников в мелкой земской единице организовать выборы было бы проблематично, то, по определению уездного земского собрания, распорядительный орган мог быть составлен без выборов из числа всех личных собственников, а также представителей юридических лиц и выборных от сельских общин. Собрание само из своей среды избирало председателя, при этом вводился запрет на совмещение должности председателя с членством или председательством в исполнительном органе (управе). Что касается последнего, то, на усмотрение собрания мелкой земской единицы, он мог быть как в коллегиальной, так и единоличной форме [19, с. 30–31].

Отметим, что предложенная звенигородским и рядом других проектов мера по защите «культурного меньшинства» путем предоставления права быть гласным без выборов при наличии ценза определенного размера эсером Г. И. Шрейдером была подвергнута критике как дискредитирующая сам смысл мелкой земской единицы, особенно в условиях, когда сельские избиратели и без дополнительных привилегий были готовы «выдвинуть вперед лучшие интеллигентные силы деревни»: «Учреждение, вызванное к жизни неотложной необходимостью покончить с разного рода привилегиями и правовым неравенством, начало бы как раз с установления исключительной, небывалой привилегии в пользу небольшой группы населения!» [33, с. 78].

Укажем, что в Клинском уездном комитете имела место быть дискуссия о порядке формирования уездных земств после учреждения мелких земских единиц. Одна часть членов выступала за то, чтобы уездное земское собрание состояло только из выборных от мелких земских единиц, а другая – чтобы такие выборные составляли лишь половину гласных уездного земства (вторая половина избиралась бы, таким образом, от всего уезда). Каждая из сторон аргументировала свою точку зрения. Так, член комитета М. А. Воронков считал, что гласные уездных земств, выбранные только от мелких земских единиц, «будут лучше подготовлены». Председатель уездной земской управы А. А. Аверкиев, напротив, полагал, что «кругозор уезда шире кругозора мелкой единицы, где большинство могут быть только крестьяне» [29, с. 381, 382]. В итоге было принято решение осуществлять выборы в уездные земские собрания мелкими земскими единицами.

Черниговская губернская земская управа предлагала организовать мелкую земскую единицу на базе существовавшего волостного деления (допуская при необходимости объединить две волости) и на принципах всесословности, самообложения и органичной связи с уездным и губернским земствами. Согласно проекту, волостной избирательный съезд избирал требуемое количество уполномоченных из числа как мужчин, так и женщин в волостное избирательное

собрание. Последнее избирало уже волостных гласных сроком на три года, которые из своей среды должны были избрать волостную земскую управу. Число гласных должно было быть связано с количеством десятин земли, приходящихся на территорию волостного земства, причем уездное земское собрание должно было определить количество десятин земли и других имуществ, от которых должен был быть один гласный [21, с. 13].

Рязанскому губернскому земскому собранию в декабре 1903 г. была представлена записка губернского гласного, бывшего председателя губернской земской управы князя Н. С. Волконского (ставшего затем одним из организаторов «Союза 17 октября») о необходимости учреждения мелкой земской единицы на базе действовавшей волостной организации (с возможностью в отдельных случаях образования нового института за счет соединения двух волостей). Предполагалось три учреждения, формируемых путем выборов: общее Собрание волости, Совет волости и волостная управа. Первое должно было состоять из выборных от трех разрядов плательщиков (частных собственников земли, представителей крестьянского надельного землевладения и владельцев иных доходов и недвижимости) в соответствии с отношением их совокупных цензов друг к другу (земельный ценз предлагалось приравнять к 1/10 действовавшего земельного ценза для участия в земских выборах по Положению 1890 г.), причем пассивное избирательное право не привязывалось к тому разряду, члены которого производили выборы. Вместе с тем дворяне, имевшие действовавший полный избирательный ценз, становились членами собрания без выбора. Совет волости представлял собой более компактный по численности орган (от 5 до 15 человек), имевший статус совещательного при управе, члены которого подлежали избранию на общем собрании из кандидатов от каждого из трех разрядов плательщиков (при этом подчеркивалось, что в Совете должны быть члены от каждого из разрядов и указывалось пожелание о представительстве членами разных частей волости). Избранный Советом председатель одновременно председательствовал и на общем собрании. Волостная управа, как исполнительный орган, должна была состоять из управляющего волостью (волостного старшины) и его помощников, избираемых на общем собрании волости (помощник мог быть как один, так и несколько; также допускалось включение в состав управы на правах членов управского казначея и волостного секретаря) [13, с. 643, 646–648].

В Курской губернии Суджанская уездная земская управа предложила следующую организацию волостного земства (Т. В. Горлова фактически лишь упоминает о существовании этого проекта, не приводя организационных деталей [4, с. 28–30]): для избрания его органов раз в три года должен был созываться избирательный съезд, состоящий из владеющих в пределах волости землей в размере не менее 30 дес. или оцененной не ниже 3 тыс. руб. недвижимостью лиц; плательщиков подоходного налога (не ниже 18 руб.); арендующих один и тот же участок земли не менее трех лет (по доверенности владельца, без права самого владельца участвовать при этом в выборах); уполномоченных от крестьянских обществ, владеющих надельной землей (из расчета один уполномоченный для

наделов до 250 дес., при большем размере надела – по одному на каждые 250 дес., при наделе свыше 2 тыс. дес. – пять уполномоченных); уплачивающих подоходный налог земских служащих; приходских священников по цензу личной или церковной земли; уполномоченных от мелких владельцев (к последним относились владельцы участков от 5 до 30 дес., оцененной в размере от 500 до 3 тыс. руб. недвижимости и плательщики подоходного налога в размере от 2 руб. 40 коп.) из расчета по одному уполномоченному на каждый полный ценз. Женщины получали право участвовать в выборах и быть избранными наравне с мужчинами. Избирательные права не имели лица, состоящие на полицейско-административной службе. Количество избираемых гласных привязывалось к числу населения: по двое гласных на каждую тысячу жителей. Волостное собрание, в свою очередь, избирало из своей среды сроком на три года председателя и коллегиальную управу (председатель управы и два или три члена). Устанавливалась и непосредственная связь с уездным земством: от каждого волостного земского собрания избиралось по двое гласных, а председатель волостной управы становился уездным гласным по должности [17, с. 30–32].

В Санкт-Петербургском губернском земстве для разработки вопроса о мелкой земской единице и ее органах управления была образована специальная комиссия, в состав которой вошли гласные К. К. Арсеньев (редактор либерального журнала «Вестник Европы», затем один из руководителей партии демократических реформ), барон П. Л. Корф (бывший председатель губернской земской управы и впоследствии один из основателей «Союза 17 октября»), барон С. О. Тизенгаузен (член Ямбургской уездной управы), барон В. В. Меллер-Закомельский (ямбургский предводитель дворянства, впоследствии член ЦК «Союза 17 октября»), В. Г. Котельников (бывший вице-директор Департамента неокладных сборов министерства финансов), Ф. М. фон Крузе (присяжный поверенный, впоследствии октябрист) и Е. И. Кедрин (присяжный поверенный, впоследствии член ЦК кадетской партии). В 1903 г. комиссия представила управе проект, согласно которому учреждалось волостное земское собрание и исполнительный орган в лице волостного головы (с возможностью дополнительного учреждения волостного совета). В нем особо подчеркивалась необходимость привлечения бесцензовых представителей интеллигенции, которые имеют постоянное место жительства на данной территории [3, с. 6; 8, с. 10].

Согласно проекту, в число избирателей включались представители сельских общин, насчитывающих более 10 дворов (по одному на каждые 10 дворов), а также уплачивающие волостной сбор (при условии, что его размер равен сумме среднего сбора с 10 дворов) землевладельцы, владельцы фабрик и торговых предприятий и прочие лица. Жители сельских общин численностью менее 10 дворов и те лица, которые платили волостной сбор в размере ниже указанного, участвовали в предварительном избирательном съезде для избрания уполномоченных на сами выборы. Волостные гласные избирались сроком на три года в числе, равном 1/10 части избирателей, и из их среды. Исполнительные функции на тот же срок вверялись избираемому волостному голове [8, с. 10–11].

При обсуждении этого проекта членами комиссии были высказаны определенные замечания. Так, член губернской земской управы А. Д. Кашкаров

предлагал в каждом отдельном случае предоставлять право волостным собраниям самим определять количество гласных. Однако Е. И. Кедрин возражал, что такой подход создаст нежелательное многообразие прав волостного собрания. При этом последним был поднят вопрос об избирательных правах арендаторов, которые, по его мнению, были заинтересованы в благоустройстве и развитии хозяйства в местности не менее коренных обывателей. В свою очередь, это предложение было раскритиковано К. К. Арсеньевым, находившим, что в таком случае возникнет проблема удвоения голосов, т.к. право участия в выборах будут иметь как собственники земли, так и ее арендаторы [10, с. 52].

Кроме того, Кашкаров приводил в качестве примера английский опыт, указывая, что в Англии голоса арендаторов фактически являлись голосами лэндлордов, к тому же, по его мнению, никакой арендатор не станет платить волостные сборы, поскольку это обязанность именно собственника земли. С другой стороны, Кедрин ссылаясь на предоставленные в 1903 г. избирательные права квартиронанимателям в городском самоуправлении Санкт-Петербурга, проводя параллели между арендаторами квартир и арендаторами земли (для последних он предлагал в качестве корректива установить ценз оседлости). К тому же, по его словам, владелец, сдавая землю в аренду, фактически порывает с местностью, в то время как арендатор, напротив, заинтересован в ее благоустройстве [10, с. 53].

Также председатель губернской земской управы В. П. Марков считал необходимым изменить порядок формирования исполнительного органа. По его мнению, следовало предоставить право волостному собранию избирать кандидатов на должность волостного головы, из которых один назначался бы на должность правительственной властью. Однако комиссия с таким предложением не согласилась. Критиковал подход комиссии и барон П. Л. Корф: он считал, что при сохранении прежнего волостного управления волостные должности «будут замещаться лицами столь же низкого уровня, как и теперь» [9, с. 67–68].

Бывший чиновник Департамента окладных сборов министерства финансов К. И. Ровинский предлагал организовать выборы на основе создания представительства экономических интересов, отбросив сословную группировку избирателей. Также он поддерживал идею введения земского подоходного налога, чтобы иметь возможность привлечь к участию в выборах представителей «интеллигентных сил», не имеющих недвижимости. Образовательный ценз для него выступал на первом месте, поэтому он считал необходимым установить правило, согласно которому в должностные лица мелкой земской единицы могли быть избираемы лица, не являющиеся плательщиками земского сбора и владельцами недвижимости, но имеющие определенное образование (при условии двухлетнего ценза оседлости и отсутствия опороченности по суду). Это позволило бы «и в глухой местности иметь во главе мелкой земской единицы образованного человека» [23, с. 108–109].

Проектируемая им земская волостная дума должна была состоять из 18–24 человек (в зависимости от численности населения), одна половина из которых являлась бы представителями от сельских крестьянских обществ, а вторая избиралась

бы от крупных землевладельцев, мелких собственников, торговцев и промышленников (допускались как равное соотношение представительства от этих групп, так и иные критерии). Без выборов в состав думы должны были войти местный приходской священник и проживающие на данной территории уездные гласные и представители управления государственными имуществами и уделами. Исполнительный орган (управу) предлагалось сделать, в зависимости от местных условий, либо коллегиальным, либо единоличным, с возможностью участия уездного земства в его формировании (Ровинский считал, что в целях ограничения влияния кулаков и иных «заправил» следовало предоставлять думами возможность избрания двух кандидатов на должность председателя управы, из которых уездное земское собрание выбирало бы одного и представляло бы его на утверждение губернатору) [23, с. 110–111].

Казанский губернский гласный, профессор медицины А. И. Якобий в 1904 г. представил в губернскую земскую управу записку, в которой он определял мелкую земскую единицу как волостное совещание, являющееся бессловным низшим органом земских учреждений. Предлагая определить ее территорию равной волости, тем самым он придавал ей роль связующего звена между земской управой и сельскими обществами. Это предопределяло и состав подобного совещания: сельские старосты (как представители сельских обществ), волостной старшина и волостной писарь, земские служащие в сферах народного образования (учителя, учительницы и законоучители народных школ), здравоохранения (врачи и ветеринары), частного землевладения и агрономии. Все эти лица наделялись правом решающего голоса и выбирали из своей среды председателя и секретаря. Также с правом совещательного голоса к участию в заседаниях планировалось привлекать всех остальных земских служащих волости, членов уездной земской управы и лиц, «сведущих по земледелию и скотоводству». Дополнительно правом присутствия на совещании наделялись чины уездного полицейского управления (в пределах своих полномочий) [6, с. 3–4].

Вместе с тем вопрос о включении в состав органов мелкой земской единицы лиц, не имеющих длительной местной оседлости, становился предметом критики. Так, Свияжская уездная земская управа, рассмотрев данный проект, сочла нежелательным допуск «пришлого элемента» (т.е. большинства земских служащих) из-за риска того, что это повлечет «уклонение в сторону от тех целей, которые преследует земство» [6, с. 6].

Уже упоминавшийся нами Г. И. Шрейдер предлагал осуществлять выборы гласных волостного земского собрания на основе всеобщего избирательного права, предоставляемого лицам обоего пола, уплачивающим в течение срока не менее года земский налог в любом размере. Тем самым к числу избирателей планировалось привлечь большой контингент земских служащих. Сами выборы должны были проходить раз в три года в бессловном избирательном собрании (разделять его допускалось только по территориальному признаку, на отдельные округа). Особо подчеркивалось, что женщинам следовало предоставить не только активное, но и пассивное избирательное право: «Огромная польза, которую женщины приносят английскому приходу, например, в роли попечительниц о бедных, равно как и

значение, какое женщины получили уже у нас на местах в различных добровольных организациях, достаточно мотивирует эту необходимость» [33, с. 76–78].

Еще одной особенностью проекта Шрейдера становилось введение системы пропорциональных выборов, за счет чего предполагалось предоставить представительство всем, даже мельчайшим группам интересов. Общее количество гласных для избрания варьировалось от 25 до 60 человек, в зависимости от численности населения, и определялось по формуле: 25 гласных на каждую мелкую земскую единицу численностью 5 тыс. человек, с прибавлением к этому числу дополнительно трех гласных на каждую тысячу душ [33, с. 80–81].

Собрание избирало из своей среды председателя, при этом вводился запрет на совмещение данной должности с должностью председателя волостной управы или иной должностью в волостном земстве по найму. Формирование исполнительных органов (управ) предлагалось производить по подобию норм Городового Положения, т.е. избирать управу из председателя и двух или трех членов, а в небольших единицах (по образцу упрощенного городского управления) выбирать одно лицо [33, с. 87].

Харьковский губернский гласный князь М. Л. Шаховской, ставший впоследствии председателем Совета монархического Русского Собрания, резко критиковал организацию мелкой земской единицы, предложенную Ровинским, Шрейдером и другими авторами. Он считал, что в этом случае власть в ней окажется в руках «крикунов, краснобаев и нахалов»: «Допущение к участию в самоуправлении безымушественных интеллигентов, несомненно, направлено к ограничению влияния тех землевладельцев, кто связан с данной местностью имущественно, кому интересы своего района и знакомы, и близки, и дороги» [31, с. 13].

Один из публицистов «Нового времени» в вопросе о необходимом для участия в выборах ценза утверждал, что таковым мог бы явиться признак поземельного владения или усадебной оседлости (допускаемой, в частности, в качестве ценза при назначении на должность земского начальника). Подчеркивалось, что участковое земство при широком участии в нем крестьян могло бы стать «культурною школою, помогающею общественному развитию всех участников мелкой земской единицы, поставленной в прямую связь с уездным и губернским земствами» [22, с. 3].

Народник В. А. Мякотин на страницах «Русского богатства» негативно относился к предложениям организации выборов в мелкой земской единице на сохранении имущественного ценза как основы избирательного права с разделением избирателей на курии, полагая, что это вновь бы обеспечило охрану интересов крупных землевладельцев, тем самым только усилив сословный характер земской организации, в то время как идея мелкой земской единицы должна была нести в себе совершенно противоположную основу [20, с. 211–213]. К началу работы Государственной Думы кадет А. А. Корнилов выступал за организацию земских выборов, в том числе и в мелкой земской единице, на основе всеобщего избирательного права [15, с. 62]. Публицист и религиозный философ А. В. Ельчанинов был сторонником участия в выборах в волостное земство всех жителей волости без различия сословий, которые являлись совершеннолетними [11, с. 15].

Впоследствии оригинальный проект организации выборов в мелкие земские единицы и уездные и губернские земства предложил бывший секретарь Харьковской земской управы и один из создателей «Союза освобождения» И. П. Белокопский. Почти все предыдущие проекты предполагали связь трех уровней земства за счет избрания уездных земств из числа гласных мелких земских единиц, а губернских – из числа уездных. По его же мнению, следовало отказаться от такого порядка. Таким образом, гласные в земство мелкой земской единицы должны были избираться жителями ее территории из своей среды, гласные в уездные земства – жителями ее территории из числа жителей всего уезда, в губернские земства – жителями ее территории из числа жителей всей губернии. Кроме того, жители городов избирали бы гласных в уездные земства из числа жителей уезда и в губернские – из числа жителей губернии [1, с. 18].

При определении численности состава каждого земского собрания автор проекта исходил из того, представительство должно быть однообразным, что достигается при отказе от имущественного ценза в основе избирательного права. Согласно проекту, в мелкие земские единицы должны избираться не менее 15 гласных, в уездные земские собрания – втрое больше, чем в мелкие земские единицы, а в губернские – втрое больше, чем в уездные. При этом предлагалось, чтобы каждая мелкая земская единица избирала по 2–3 кандидата (в зависимости от количества единиц в уезде) в гласные уездного земства. Из избранных кандидатов гласными должны были стать те, кто на выборах получил наибольшее количество голосов. Примечательно, что проект предусматривал привязку деятельности земства к деятельности парламента: одинаковый срок полномочий (5 лет) и одновременные выборы в оба института [1, с. 19–22].

Проект Белокопского также детально определял состав исполнительных органов мелкой земской единицы. Ими должны были стать управы из двух членов и председателя. Правительство и местная администрация должны были лишиться возможности контроля за выборами управ, получив лишь право указания собраниям в случае избрания в управы или гласные лиц, лишенных на это права по закону. Особо отмечалось, что деятельность исполнительных органов земства должна быть оплачиваемой, при этом их члены не должны заниматься иной деятельностью [1, с. 23–24].

Прослуживший в курском и саратовском земствах историк Е. А. Звягинцев взял за основу английскую систему местного самоуправления и предлагал ввести двухуровневую мелкую земскую единицу, состоящую из сельского земства и окружного земства (в составе уезда им предлагалось выделять от 5 до 10 округов). Выборы должны были осуществляться на основе всеобщего избирательного права тайным голосованием, без применения сословных, имущественных и половых различий (причем концепция проекта предполагала, что должность председателя распорядительного органа будет также выборной) [14, с. 26, 55–56].

Таким образом, к началу XX в. в различных проектах организации институтов мелкой земской единицы на первое место выдвигался вопрос о принципах применения цензов в избирательной системе. Большинство авторов рассмотренных нами проектов (к числу которых относились преимущественно будущие октябристы и кадеты) были сторонниками цензового начала. За всеобщее избирательное право

выступали преимущественно эсеры и народники. Вместе с тем в рамках цензовой системы выборов предлагались существенные расширения норм, которые действовали в Положении о земских учреждениях 1890 г., а именно привлечение избирателей с образовательным и налоговыми цензами. Это должно было, по мысли авторов таких инициатив, привлечь интеллигенцию к участию в управлении мелкой земской единицы. Однако имелись и сторонники противоположного подхода, которые считали необходимым предоставить место в распорядительном органе крупным землевладельцам лишь по факту наличия ценза определенного размера, без проведения выборов.

Вторым принципиальным аспектом почти во всех проектах являлась идея о разделении властей и разделении полномочий. Первое выражалось в запрете на предоставлении избирательных прав должностным лицам на административной и судебной службе, а второе заключалось в избрании председателя распорядительного органа его гласными (в противовес нормам Положения о земских учреждениях), причем с указанием в ряде проектов на запрет на совмещение должности председателя с должностью в исполнительном органе (управе).

Третьей важной составляющей дискуссий об организации институтов мелкой земской единицы являлась инициатива предоставления избирательного права (в том числе и пассивного) женщинам, которая содержалась в проектах черниговского, московского и суджанского земств, а также в проектах сторонников всеобщего избирательного права. Также укажем, что была озвучена и принципиально новая идея для земского избирательного законодательства о введении пропорциональных выборов.

Помимо этого, нельзя также не отметить, что хотя большинство рассмотренных нами проектов содержали те или иные принципы организации институтов мелкой земской единицы, которые были видоизмененными нормами, применявшимися к выборам в уездные земские собрания и управы, существовали и иные подходы, которые выражались в стремлении либо создать сугубо совещательный орган из лиц с определенными должностями (проект Якобия), либо сформировать сложную организацию из двух уровней внутри уездов (проект Звягинцева).

В целом рассмотренные нами проекты и подходы представляли собой отражение как политических, так и практических представлений широкого круга земцев и публицистов, обусловленных в том числе воззрениями на пути дальнейшего развития крестьянского управления и земского самоуправления. Впоследствии эти идеи оказались актуализированы в период думской монархии в рамках обсуждения разработанных кабинетом П. А. Столыпина проектов реформ в сфере местного самоуправления.

Список использованных источников и литературы

1. Белокопский И. П. От деревни до парламента. Роль земства в будущем строе. – Ростов-на-Дону, 1905. – 45 с.
2. Belokonskii I. P. Ot derevni do parlamenta. Rol' zemstva v budushchem stroe. – Rostov-na-Donu, 1905. – 45 s.
3. Верещагин А. Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). – М., 2002. – 192 с.

Vereshchagin A. N. Zemskii vopros v Rossii (politiko-pravovye aspekty). – М., 2002. – 192 s.

3. Выписки из журналов заседания Санкт-Петербургского губернского земского собрания 37-й очередной сессии 1902 г. // Санкт-Петербургское губернское земство. Доклад о мелкой земской единице и журналы комиссии 1903 г. – СПб., 1903. – С. 5–6.

Vy`piski iz zhurnalov zasedaniya Sankt-Peterburgskogo gubernskogo zemskogo sobraniya 37-j ocherednoj sessii 1902 g. // Sankt-Peterburgskoe gubernskoe zemstvo. Doklad o melkoj zemskoj edinice i zhurnaly` komissii 1903 g. – SPb., 1903. – S. 5–6.

4. Горлова Т. В. К вопросу об учреждении мелкой земской единицы (на примере Суджанского уезда Курской губернии в начале XX века) // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2009. – № 9. – С. 25–32.

Горлова Т. В. К вопросу об учреждении мелкой земской единицы (на примере Суджанского уезда Курской губернии в начале XX века) // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2009. – № 9. – С. 25–32.

5. Гулисов И. Двухстепенное или трехстепенное земство нужно для Тифлиской губернии? // Закавказье. 1909. 30 сентября. С. 3.

Gulysov I. Dvuxstepennoe ili trexstepennoe zemstvo nuzhno dlya Tiflisskoj gubernii? // Zakavkaz'e. 1909. 30 sentyabrya. S. 3.

6. Доклад Казанской губернской земской управы 40 очередному губернскому земскому собранию о мелкой земской единице. – Казань, 1904. – 10 с.

Doklad Kazanskoj gubernskoi zemskoi upravu 40 ocherednomu gubernskomu zemskomu sobraniyu o melkoj zemskoi edinitse. – Kazan', 1904. – 10 s.

7. Доклад Московской губернской земской управы по вопросу о мелкой земской единице и местных экономических земских органах. – М., 1902. – 20 с.

Doklad Moskovskoi gubernskoi zemskoi upravu po voprosu o melkoj zemskoi edinitse i mestnykh ekonomicheskikh zemskikh organakh. – M., 1902. – 20 s.

8. Доклад о мелкой земской единице // Санкт-Петербургское губернское земство. Доклад о мелкой земской единице и журналы комиссии 1903 г. – СПб., 1903. – С. 7–40.

Doklad o melkoj zemskoj edinice // Sankt-Peterburgskoe gubernskoe zemstvo. Doklad o melkoj zemskoj edinice i zhurnaly` komissii 1903 g. – SPb., 1903. – S. 7–40.

9. Журналы заседания комиссии 13 мая 1902 г. // Санкт-Петербургское губернское земство. Доклад о мелкой земской единице и журналы комиссии 1903 г. – СПб., 1903. – С. 62–71.

Zhurnaly` zasedaniya komissii 13 maya 1902 g. // Sankt-Peterburgskoe gubernskoe zemstvo. Doklad o melkoj zemskoj edinice i zhurnaly` komissii 1903 g. – SPb., 1903. – S. 62–71.

10. Журналы заседания подкомиссии 8 мая 1902 г. // Санкт-Петербургское губернское земство. Доклад о мелкой земской единице и журналы комиссии 1903 г. – СПб., 1903. – С. 50–58.

Zhurnaly` zasedaniya podkomissii 8 maya 1902 g. // Sankt-Peterburgskoe gubernskoe zemstvo. Doklad o melkoj zemskoj edinice i zhurnaly` komissii 1903 g. – SPb., 1903. – S. 50–58.

11. Ельчанинов А. В. О самоуправлении. – М., 1906. – 15 с.

El'chaninov A. V. O samoupravlenii. – M., 1906. – 15 s.

12. Ехлакова С. Ф. Противники и сторонники мелкой земской единицы на страницах либеральных журналов начала XX в. // В мире научных открытий. – 2012. – № 7–1 (31). – С. 124–140.

Ekhlakova S. F. Protivniki i storonniki melkoj zemskoi edinitsey na stranitsakh liberal'nykh zhurnalov nachala XX v. // V mire nauchnykh otkrytii. – 2012. – № 7–1 (31). – S. 124–140.

13. Записка князя Н. С. Волконского по вопросу о мелкой земской единице // XXXIX очередное Рязанское губернское земское собрание. 1903 г. Декабрь. – Рязань, 1904. – С. 636–651.

Zapiska knyazu N. S. Volkonskogo po voprosu o melkoj zemskoj edinice // XXXIX ocherednoe Ryazanskoe gubernskoe zemskoe sobranie. 1903 g. Dekabr'. – Ryazan', 1904. – S. 636–651.

14. Звягинцев Е. А. О земстве и как его нужно устроить для пользы всего народа. – М., 1906. – 56 с.

Zvyagintsev E. A. O zemstve i kak ego nuzhno ustroit' dlya pol'zy vsego naroda. – M., 1906. – 56 s.

15. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве (происхождение земской избирательной системы 1864 г. и ее дальнейшие изменения) / А. А. Корнилов. – СПб., 1906. – 62 с.

**ПРОЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЛКОЙ ЗЕМСКОЙ ЕДИНИЦЫ
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НА РУБЕЖЕ XIX – XX ВВ.**

- Iz istorii voprosa ob izbiratel'nom prave v zemstve (proiskhozhdenie zemskoi izbiratel'noi sistemy 1864 g. i ee dal'neishie izmeneniya) / A. A. Kornilov. – SPb., 1906. – 62 s.
16. Коновалова М. А. Мелкая земская единица в трудах членов юридических обществ в дореволюционной России // Современное общество и право. – 2014. – № 3 (16). – С. 30–34.
- Konovalova M. A. Melkaya zemskaya edinitsa v trudakh chlenov yuridicheskikh obshchestv v dorevolutsionnoi Rossii // Sovremennoe obshchestvo i pravo. – 2014. – № 3 (16). – S. 30–34.
17. Линд В. Н. Мелкая земская единица. – СПб., 1903. – 43 с.
- Lind V. N. Melkaya zemskaya edinitsa. – SPb., 1903. – 43 s.
18. Могилевский К. И. Опыт создания отечественной модели местного самоуправления (вторая половина XIX – начало XX века) // Местное право. – 2011. – № 3. – С. 11–20.
- Mogilevskii K. I. Opyt sozdaniya otechestvennoi modeli mestnogo samoupravleniya (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka) // Mestnoe pravo. – 2011. – № 3. – S. 11–20.
19. Московское губернское земское собрание. Очередная сессия 1903 года. Доклад комиссии о мелкой земской единице. – М., 1903. – 32 с.
- Moskovskoe gubernskoe zemskoe sobranie. Ocherdnaya sessiya 1903 goda. Doklad komissii o melkoi zemskoi edinitsе. – M., 1903. – 32 s.
20. Мякотин В. А. Хроника внутренней жизни // Русское богатство. – 1902. – № 1. – Отд. II. – С. 192–223.
- Myakotin V. A. Khronika vnutrennei zhizni // Russkoe bogatstvo. – 1902. – № 1. – Otd. II. – S. 192–223.
21. Нам пишут // Новое время. 1903. 17 сентября. С. 13.
- Nam pishut // Novoe vremya. 1903. 17 sentyabrya. S. 13.
22. О мелкой земской единице // Новое время. 1902. 3 ноября. С. 3.
- O melkoj zemskoj edinice // Novoe vremya. 1902. 3 noyabrya. S. 3.
23. Ровинский К. Мелкая земская единица (участковое земство). Очерки и опыты. – СПб., 1903. – XXII, 268 с.
- Rovinskii K. Melkaya zemskaya edinitsa (uchastkovoe zemstvo). Ocherki i opyty. – SPb., 1903. – XXII, 268 s.
24. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1317. Оп. 1. Д. 11.
- Rossiiskii gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv (RGIA). F. 1317. Op. 1. D. 11.
25. Сорокин А. А. Вопрос о мелкой земской единице в решениях губернских комитетов Особого Сопровождающего о нуждах сельскохозяйственной промышленности // Государство, общество, церковь в истории России XX–XXI вв.: материалы XXI Междунар. науч. конф., Иваново. – Иваново, 2022. – С. 513–519.
- Sorokin A. A. Vopros o melkoi zemskoi edinitsе v resheniyakh gubernskikh komitetov Osobogo Soveshchaniya o nuzhdakh sel'skokhozyaistvennoi promyshlennosti // Gosudarstvo, obshchestvo, tserkov' v istorii Rossii XX–XXI vv.: materialy XXI Mezhdunar. nauch. konf., Ivanovo. – Ivanovo, 2022. – S. 513–519.
26. Сорокин А. А. Дискуссии об учреждении мелкой земской единицы в начале XX в.: взгляд либералов (по материалам журнала «Вестник Европы») // Российский либерализм в исторической перспективе: матер. Междунар. науч. конф. 7–8 окт. 2022 г., г. Орёл / Под ред. Д. В. Аронова. – Орёл, 2022. – С. 60–65.
- Sorokin A. A. Diskussii ob uchrezhdenii melkoi zemskoi edinitsy v nachale XX v.: vzglyad liberalov (po materialam zhurnala «Vestnik Evropy») // Rossiiskii liberalizm v istoricheskoi perspektive: mater. Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii. 7–8 okt. 2022 g., g. Orel / Pod red. D. V. Aronova. – Orel, 2022. – S. 60–65.
27. Тихомирова Г. В. Вопросы земского самоуправления в законотворчестве Государственной Думы Российской империи (I–IV созыв, 1905–1912 гг.) // Вопросы российского и международного права. – 2021. – Т. 11, № 11А. – С. 189–196.
- Tikhomirova G. V. Voprosy zemskogo samoupravleniya v zakonotvorchestve Gosudarstvennoi Dumy Rossiiskoi imperii (I–IV sozyv, 1905–1912 gg.) // Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava. – 2021. – T. 11, № 11A. – S. 189–196.
28. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XVII: Костромская губерния. – СПб., 1903. – VIII, 527 с.

Trudy mestnykh komitetov o nuzhdakh sel'skokhozyaistvennoi promyshlennosti. T. XVII: Kostromskaya guberniya. – SPb., 1903. – VIII, 527 s.

29. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XXIII: Московская губерния. – СПб., 1903. – VI, 696 с.

Trudy mestnykh komitetov o nuzhdakh sel'skokhozyaistvennoi promyshlennosti. T. XXIII: Moskovskaya guberniya. – SPb., 1903. – VI, 696 с.

30. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XXIV: Нижегородская губерния. – СПб., 1903. – [2], VI, 586 с.

Trudy mestnykh komitetov o nuzhdakh sel'skokhozyaistvennoi promyshlennosti. T. XXIV: Nizhegorodskaya guberniya. – SPb., 1903. – [2], VI, 586 с.

31. Шаховской М. Л. Мелкая земская единица: доклад, прочитанный в Харьковском отделе «Русского Собрания» 27 февраля 1904 г. – Харьков, 1904. – [2], 15 с.

Shakhovskoi M. L. Melkaya zemskaya edinitsa: doklad, pročitannyi v Khar'kovskom otdele «Russkogo Sobraniya» 27 fevralya 1904 g. – Khar'kov, 1904. – [2], 15 s.

32. Шипов-Шульц С. А. Закон и земство. – СПб., 1900. – [2], IV, 377 с.

Shipov-Shul'ts S. A. Zakon i zemstvo. – SPb., 1900. – [2], IV, 377 s.

33. Шрейдер Г. Мелкая земская единица в условиях русской жизни // Мелкая земская единица в 1902–1903 гг.: Сборник статей. – СПб., 1903. – Вып. II. – С. 1–89.

Shreider G. Melkaya zemskaya edinitsa v usloviyakh russkoi zhizni // Melkaya zemskaya edinitsa v 1902–1903 gg.: Sbornik statei. – SPb., 1903. – Vyp. II. – S. 1–89.

Sorokin A. A. Projects for the organization of a small zemstvo unit in the Russian Empire at the turn of the XIX – XX centuries

The purpose of the study is to identify the essence and content of discussions about the principles of organization of the small zemstvo unit (its electoral system and administrative and executive bodies) in late Imperial Russia. The research is based on a corpus of writings by a number of Russian publicists from the late 19th and early 20th centuries, materials from the activities of zemstvo assemblies and local committees of a Special Meeting on the needs of the agricultural industry. The article considers the main approaches to the formation of a system of elections to the bodies of a small zemstvo unit in the context of attracting a wider range of people to participate in zemstvo self-government, the elimination of separate peasant management and the creation of a wide network of zemstvo institutions in the counties. The key components of the considered projects have been identified: a censored electoral system, the possibility of using educational and tax qualifications, granting voting rights to women, and the possibility of including certain categories of voters in the composition of deputies without holding elections. Approaches that are fundamentally new for zemstvo electoral legislation have also been identified in a number of projects: the introduction of proportional elections, the election of chairmen of administrative bodies, and a ban on combining positions in executive bodies with the leadership of an administrative body.

Keywords: zemstvo electoral system, zemstvo self-government, electoral law, property qualification, small zemstvo unit, tax qualification, educational qualification.