

Сорокин А.А.

Дискуссии об избирательных правах должностных лиц крестьянского самоуправления в земстве...

Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2024. Т. 24, № 2. С. 16–26.

Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki, 2024, vol. 24, no. 2, pp. 16–26.

Научная статья

УДК 94(47).081+34.047

DOI: 10.37482/2687-1505-V330

Дискуссии об избирательных правах должностных лиц крестьянского самоуправления в земстве в конце XIX века

Александр Анатольевич Сорокин

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского, Нижний Новгород, Россия,

e-mail: skaliger1989@yandex.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>

Аннотация. В настоящей статье исследуется процесс обсуждения земскими собраниями циркулярного запроса Министерства внутренних дел о возможности введения запрета избираться волостным старшинам и волостным писарям в земские гласные. На материалах журналов и постановлений земских собраний, а также докладов земских управ выделяются основные точки зрения по данному вопросу. Рассматривается 5 точек зрения земских собраний и земских управ: сохранение избирательных прав волостных старшин и волостных писарей, сохранение избирательных прав волостных старшин, лишение избирательных прав волостных старшин, лишение избирательных прав волостных писарей, лишение избирательных прав волостных старшин и волостных писарей. Приводятся основные аргументы представителей земства за сохранение (доверие избирателей, хорошее знание нужд крестьянского населения) или лишение (зависимое положение от состоящих гласными земских начальников, сложность совмещения деятельности гласного с должностными обязанностями в крестьянском управлении) избирательных прав указанных должностных лиц крестьянского самоуправления. Выявлены инициативы земства по внесению дополнительных корректив в статьи Положения о губернских и уездных земских учреждениях для защиты прав гласных от крестьян при осуществлении ими полномочий гласных (ограничение дискреционной власти земских участковых начальников, введение запрета избираться земским начальникам в земские гласные). Показаны процессы обсуждения и критика этих инициатив. В научный оборот впервые вводится докладная записка директора Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел, в которой представлены распределение позиций земств по вопросу об избирательных правах волостных старшин и волостных писарей на земских выборах и предложения руководства департамента по решению данного вопроса.

Ключевые слова: земские выборы, избирательные права крестьян, волостной писарь, волостной старшина, Министерство внутренних дел Российской империи, Положение о губернских и уездных земских учреждениях

Для цитирования: Сорокин, А. А. Дискуссии об избирательных правах должностных лиц крестьянского самоуправления в земстве в конце XIX века / А. А. Сорокин // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2024. – Т. 24, № 2. – С. 16-26. – DOI 10.37482/2687-1505-V330.

Original article

Discussions on the Electoral Rights of Peasant Self-Government Officials in the Zemstvo in the Late 19th Century

Aleksandr A. Sorokin

National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russia,

e-mail: skaliger1989@yandex.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>

Abstract. This article examines the discussions by the zemstvo assemblies of the circular request of the Ministry of Internal Affairs about the possibility of banning volost elders and volost clerks from being elected as zemstvo deputies. Based on the materials of minute books and resolutions of the zemstvo assemblies, as well as reports of the zemstvo administrations, the main points of view on this issue are singled out. Five standpoints of the zemstvo assemblies and zemstvo administrations are considered here: to preserve the right of volost elders and volost clerks to be elected, to preserve the right of volost elders to be candidates, to ban volost elders from being candidates, to ban volost clerks from being candidates, and to ban volost elders and volost clerks from being candidates. The article provides key arguments of zemstvo representatives for preserving (voters' trust and good knowledge of the needs of the peasant population) or abolishing (dependence on the land captains who are zemstvo deputies and difficulty of combining the work as a deputy with the official duties in the peasant administration) the right to be elected for the abovementioned officials in peasant self-government. Further, the paper presents zemstvo initiatives to introduce additional changes to the articles of the Statute on Zemstvo Institutions in order to protect the rights of peasant zemstvo deputies when executing their duties as such (restricting the discretionary power of land captains and banning land captains from being elected as zemstvo deputies). The discussion of these initiatives and their criticism are presented. Furthermore, a memorandum by the head of the Economy Department of the Ministry of Internal Affairs is introduced into academic discourse, demonstrating the distribution of the standpoints of the zemstvos on the right of volost elders and volost clerks to be candidates in zemstvo elections and the suggestions of the department's leadership on how to solve this issue.

Keywords: *zemstvo elections, peasant electoral rights, volost clerk, volost elder, Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire, Statute on Zemstvo Institutions*

For citation: Sorokin A.A. Discussions on the Electoral Rights of Peasant Self-Government Officials in the Zemstvo in the Late 19th Century. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, 2024, vol. 24, no. 2, pp. 16–26. DOI: 10.37482/2687-1505-V330

Изучение диалога власти и общества в вопросах, какими должны быть подходы к формированию выборных институтов самоуправления, представляется важной и актуальной исследовательской задачей применительно к российской истории конца XIX – начала XX века. Принятие в 1890 году нового Положения о губернских и уездных земских учреждениях существенно изменило земскую избира-

тельную систему и вызвало очередную волну дискуссий о дальнейшей ее реформе в земстве и периодической печати. Это было связано с тем, что земские выборы становились сословными и такие перемены особенно затронули крестьян: отныне они могли избирать своих гласных только из своей среды, причем не напрямую, а посредством выбора определенного количества кандидатов, часть которых затем

утверждалась губернатором в звании земских гласных.

Направленные официальным путем ходатайства земского и городского самоуправления о введении некоторых изменений в избирательное законодательство побудили Министерство внутренних дел на рубеже XIX–XX веков подготовить несколько циркулярных запросов для сбора фактического материала, который мог бы стать основой для последующих корректив отдельных статей Положения о губернских и уездных земских учреждениях. 9 июля 1897 года губернаторам земских губерний был разослан циркуляр за подписью товарища министра внутренних дел князя А.Д. Оболенского по возможным изменениям отдельных статей Положения. Одной из предложенных к обсуждению тем было устранение волостных старшин и писарей от участия в качестве гласных в заседаниях земских собраний¹.

Данная проблема еще не становилась предметом специального изучения. Вместе с тем вопрос о возможном сокращении круга лиц, из числа которых могли избираться гласные от крестьян, был очень важен, поскольку значительная часть таких гласных одновременно занимала должности и в сфере крестьянского самоуправления, за счет чего обеспечивалась коммуникация между уездным земством и крестьянской общиной.

Несмотря на то, что в целом институт земских выборов этого периода был рассмотрен как российскими [1–3], так и зарубежными [4–7] исследователями, акцент в данных работах больше делался на анализе норм Положения о губернских и уездных земских учреждениях. Проекты же по его реформе, относящиеся к концу XIX – началу XX века, изучены еще довольно фрагментарно, – и такие труды посвящены проблеме реализации избирательных прав отдельных категорий населения и модернизации цензовых начал [8–10]. При этом необ-

ходимо отметить ряд ценных наблюдений и выводов, имеющих непосредственное отношение к интересующей нас проблеме. Так, Г.Б. Азаматова указывает, что с начала 1890-х годов часть земских гласных одновременно являлась и земскими участковыми начальниками, которые стали выступать фактическими посредниками между земством и подчиненными им институтами крестьянского самоуправления, в результате чего активность волостных старшин и писарей в земстве стала падать [11, с. 83]. По данным А.М. Субботиной, имеющийся у кандидатов в гласные из числа крестьян опыт службы в сельской и волостной администрации, а также опыт участия в земских собраниях предыдущих созывов был важным критерием для губернатора при утверждении в гласные: примерно половина крестьян совмещала звание гласных со службой на разных должностях [12, с. 187, 189].

Исходя из этого, целью настоящей статьи является устранение вышеуказанной историографической лакуны путем определения сущности дискуссий в земствах по вопросу об устранении отдельных категорий должностных лиц крестьянского самоуправления от участия в земских выборах. Типологический метод позволит нам показать точки зрения отдельных земств, представить особенности их позиций и на материалах делопроизводства Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел проследить дальнейшую судьбу земских предложений. Это поможет существенно уточнить имеющиеся в науке данные о направлениях работы по корректировке земского избирательного законодательства, которая велась Министерством внутренних дел на рубеже XIX–XX веков, а также о политических позициях отдельных земств.

Отметим, что отдельные ходатайства об устранении из числа земских гласных должностных лиц крестьянского самоуправления направлялись еще до пересмотра Положения о земских учреждениях, последовавшего в 1890 году.

¹Рос. гос. ист. арх. (РГИА). Ф. 1287. Оп. 27. Д. 295. Л. 1.

Так, в 1879 году Смоленское губернское земское собрание ходатайствовало о запрещении избираться в гласные волостным старшинам (ввиду того, что по характеру своей деятельности они являются де-факто представителями сельской полиции и их отлучки на время сессий земских собраний пагубно сказываются на положении дел в подчиненных им волостях), а в 1881 году – и волостным старшинам, и волостным писарям, пока они подчинены единоличной власти исправников². Аналогичное постановление в 1882 году было принято Калужским губернским земским собранием в отношении волостных старшин и писарей, а также сельских старост и сборщиков податей³.

В ходе обсуждения поставленных циркуляром вопросов часть земств выступила за сохранение избирательных прав и волостных старшин, и волостных писарей. Так, Новохоперское и Павловское уездные земские собрания объясняли это тем, что участие старшин и писарей в работе земских собраний приносит много пользы, поскольку они являются грамотными и по роду своей деятельности хорошо знакомы с нуждами местного населения⁴. Та же позиция была у большинства уездных земских собраний Псковской и Новгородской губерний⁵.

Таврический губернский гласный В.К. Сахновский подчеркивал, что избрание в гласные является свидетельством выражения доверия, поэтому устранение будет ограничением прав всех крестьян. Кроме того, он подчеркивал, что в уездах и так становится меньше достойных людей, а также курьезность предла-

гаемого ограничения (за счет приравнивания волостных старшин и писарей к состоящим под следствием и судом и другим категориям лиц, не имеющих избирательных прав): «Зачем налагать руку на собственное право избирать то или другое лицо, раз общество находит его подходящим, будь оно писарь или старшина?»⁶

Позиция Воронежской губернской земской управы заключалась в том, что волостные старшины и писари на практике являются «лучшими людьми в своей среде». Отмечая, что в земстве они находятся в зависимом положении вследствие субординационных отношений с земскими начальниками, управа указывала на отсутствие гарантий, что в случае лишения их избирательных прав обычные крестьяне не окажутся в том же положении. Существовал риск, что с исключением волостных старшин и писарей из состава земских собраний и так слабое крестьянское представительство в земстве станет крайне незначительным. Поэтому предлагалось сохранить их избирательные права, но при условии устранения давления со стороны администрации на гласных от крестьян вообще и на должностных лиц крестьянского самоуправления в частности⁷.

В докладе Вытегорской уездной земской управы отмечалось, что председатели уездных земских собраний, одновременно являясь и председателями уездных съездов, своим присутствием также могут влиять на находящиеся в их подчинении лиц, круг которых весьма широк, в результате чего исчезает свобода мнений

²Журналы чрезвычайного Смоленского губернского земского собрания заседаний 28 и 29 апреля 1898 года. Смоленск, 1898. С. 3–4.

³Свод постановлений Калужского губернского земского собрания за 40 лет / сост. А. Журавлев. Калуга, 1907. С. 6.

⁴Журналы Воронежского губернского земского собрания очередного созыва 2–19 декабря 1897 г. Воронеж, 1898. Л. 102 об.

⁵Постановления XXXIII очередного Псковского губернского земского собрания в съезде 2–13 декабря 1897 года. Псков, 1898. С. 18; РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. 1899 г. Д. 2550. Л. 4 об. – 11 об.

⁶Журналы заседаний Таврического губернского земского собрания XXXII очередной сессии 15–25 января 1898 года. Симферополь, 1898. С. 50.

⁷Журналы Воронежского губернского земского собрания очередного созыва 2–19 декабря 1897 г. Л. 102 об. – 103.

при обсуждении вопросов (при этом сама управа все же выступала за устранение волостных старшин и писарей)⁸.

Мнение Новгородской губернской земской управы сводилось к тому, что Положение 1890 года установило сословные выборы: «Принцип этот едва ли согласуется с понятием о земстве как о всесословном учреждении, призванном заведовать хозяйственной частью данной местности». Поэтому предлагалось не устранять волостных старшин и писарей из числа земских гласных и на гласных из крестьян налагать наказания только по решению уездных съездов с возможностью обжалования в губернском присутствии⁹. Такая же инициатива исходила от Смоленской губернской земской управы¹⁰.

О необходимости защиты прав волостных старшин и писарей ходатайствовала и Псковская губернская земская управа, по докладу которой губернское земское собрание приняло постановление о том, что крестьяне в период их службы гласными могут быть подвергнуты административным взысканиям только по решению уездных съездов и с возможностью их обжалования (по предложению группы гласных, в состав которой вошли президент Вольного экономического общества, будущий создатель «Союза 17 октября» граф П.А. Гейден, В.В. Ковалевский, Н.П. Фон-дер-Ропп и др.). Этот порядок предлагалось распространить на всех гласных из крестьян, а не только на должностных лиц¹¹.

Костромская губернская земская управа заключала, что помимо волостных старшин и писарей в служебной зависимости от земских

начальников находятся сельские старосты и волостные судьи. Устранение всех этих лиц повлекло бы за собой лишение пассивного избирательного права порядка 3 тыс. чел. в губернии, причем, по оценкам управы, «лучших и сравнительно более развитых» из крестьян, что фактически уничтожило бы и без того незначительное крестьянское представительство в земстве¹². Поэтому выход виделся в том, чтобы ходатайствовать об устранении из числа гласных самих земских начальников (как уже было законодательно зафиксировано для чинов полиции и отдельных членов администрации), однако по решению председателя губернского земского собрания данный вопрос не был допущен к голосованию¹³.

Газета «Неделя» поддерживала позицию костромского земства. В ней отмечалось, что земские начальники «несомненно являются чиновниками администрации», как и губернатор, вице-губернатор, становой пристав, уездный исправник. Также подчеркивалось, что недовольство земских начальников членами крестьянского самоуправления в земских собраниях «нередко влекло за собою весьма серьезные последствия для тех лиц, которые имели несчастье вызвать начальнический гнев». Поэтому ходатайство костромского земства приобрело «действительно весьма важное, жизненное значение»¹⁴.

В отличие от костромского земства уфимское смогло провести схожее решение по данному вопросу. Уфимская губернская земская управа настаивала на том, что не следует ослаблять и без того ограниченное крестьянское

⁸Журналы Олонцкого губернского земского собрания и доклады управы XXXI очередной сессии с 15 января по 1 февраля 1898 г. Петрозаводск, 1898. С. 218–219.

⁹РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. 1899 г. Д. 2550. Л. 13, 18 об.

¹⁰Журналы чрезвычайного Смоленского губернского земского собрания заседаний 28 и 29 апреля 1898 года. С. 5.

¹¹Постановления XXXIII очередного Псковского губернского земского собрания в съезде 2–13 декабря 1897 года. С. 18–19.

¹²Постановления Костромского очередного губернского земского собрания сессии 1897 г. Кострома, 1898. С. 159.

¹³Там же. С. 28, 159.

¹⁴Неделя. 1897. 14 дек.

представительство, поэтому единственный выход в условиях необходимости охраны интересов крестьянского населения и «свободного течения дел в земских собраниях» – устранение из земских собраний земских начальников. Губернское земское собрание поддержало предложение управы¹⁵. Аналогичное постановление было принято и Олонецким губернским земским собранием¹⁶.

Отметим, что не все земские деятели подерживали идею защиты крестьянского голоса в земстве за счет ограничения дискреционной власти или избирательных прав земских начальников. Так, рязанский губернский гласный, известный ученый-химик Л.Н. Шишков заявлял, что данная мера «повлечет к большому злу», а что касается влияния со стороны земских начальников, то гласные, принимая присягу, уже обязуются «действовать по совести своей»¹⁷. Ряд харьковских губернских гласных находил, что утверждение о каком-либо влиянии земских начальников на волостных старшин в принципе неверно, поскольку действуют они исключительно в рамках «насаждения правового порядка в деревне». Дополнялось, что экономическая зависимость отдельных крестьян от местных землевладельцев зачастую сильнее административной¹⁸.

Дискуссии были и по вопросу об избирательных правах волостных старшин. Так, воронежский губернский гласный А.В. Стрижевский объяснял необходимость лишения

их избирательных прав тем, что они являются «покорными слугами земских начальников»¹⁹. Новгородское уездное земское собрание исходило из того, что «ввиду сложных и многообразных обязанностей, которые в настоящее время несут означенные старшины, отлучки на время заседаний очередных земских собраний могут быть для них неудобными по отношению к исполнению должностных обязанностей»²⁰. Часть пермских губернских гласных утверждала, что волостные старшины по своему функционалу соответствуют полицейской должности (п. 4 ст. 26 Положения о земских учреждениях исключал возможность избрания полицейских чинов в гласные) и будут полностью занимать места гласных от крестьян, не давая другим крестьянам проявить себя²¹.

Воронежский уездный предводитель дворянства И.Т. Алисов, напротив, предлагал сохранить избирательные права волостных старшин, но при условии изъятия у них полицейских обязанностей²². Рядом уездных земств старшины воспринимались как «лица более развитые из среды крестьянского населения» и полезные при рассмотрении в земских собраниях вопросов, касающихся крестьянского быта²³. Крестецкое уездное земское собрание устранение волостных старшин признало «наносщим более вреда, чем пользы, так как эти собрания служат им школою для изучения земской жизни во всех ее проявлениях»²⁴.

¹⁵Сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания. XXIII очередное собрание 1897 года. Уфа, 1898. С. 121, 716.

¹⁶Журналы Олонецкого губернского земского собрания и доклады управы XXXI очередной сессии с 15 января по 1 февраля 1898 г. II паг. С. 74.

¹⁷XXXIII очередное Рязанское губернное земское собрание 1897–1898 гг. Рязань, 1898. Т. 2. С. 219–220.

¹⁸Журналы очередного Харьковского губернского земского собрания с 2 по 19 декабря 1898 года включительно с приложениями к ним. Харьков, 1899. С. 41–42.

¹⁹Журналы Воронежского губернского земского собрания очередного созыва 2–19 декабря 1897 г. Л. 46–47.

²⁰РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. 1899 г. Д. 2550. Л. 4 об.

²¹Журналы Пермского губернского земского собрания XXVIII очередной сессии. Пермь, 1898. С. 76–77.

²²Журналы Воронежского губернского земского собрания очередного созыва 2–19 декабря 1897 г. Л. 47.

²³Постановления Костромского очередного губернского земского собрания сессии 1897 г. С. 157.

²⁴РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. 1899 г. Д. 2550. Л. 5.

Арзамасское уездное земское собрание находило при этом желательным предоставить волостным старшинам право в случае избрания гласным отказаться от должности, хотя бы и ранее истечения трехлетия²⁵.

В Нижегородском уездном земском собрании будущий октябрист А.А. Остафьев заключал, что, поскольку по закону административные лица не могут участвовать в земских собраниях в качестве гласных, следовало бы волостным старшинам и земским начальникам в случае избрания их гласными выходить в отставку²⁶. Будущий кадет Р.Ю. Будберг, сам служивший земским начальником, замечал, что если земство признает факт воздействия земских начальников на волостных старшин, то логичнее было бы лишиться избирательных прав именно земских начальников²⁷. Белозёрская уездная земская управа при этом находила, что устранение и волостных старшин, и земских начальников – паллиатив, но более приемлемым было бы устранение земских начальников, потому что «при настоящем положении сельского управления они могут оказывать влияние на всякого представителя сельского общества»²⁸.

Нижегородская губернская земская управа, соглашаясь с доводами ряда земств о том, что должностные лица крестьянского самоуправления находятся в административной подчиненности у земских начальников, отмечала, что в подчинении у них пребывают не только должностные лица, но и вообще все крестьяне. В связи с этим предлагалось ходатайствовать об изменении законодательства в целях повышения независимости крестьянских гласных. Потому управа высказалась за сохранение волостных старшин в числе гласных при условии корректировок

ст. 62 и 64 Положения о земских участковых начальниках (чтобы взыскания налагались только уездным съездом и могли быть обжалованы в губернском присутствии), а также за возбуждение ходатайства по заключению Балахнинского уездного земского собрания об освобождении крестьянских гласных на время исполнения обязанностей гласных от действия ст. 61 Положения о земских участковых начальниках²⁹.

В Нижегородском губернском земском собрании доклад управы вызвал дискуссию. Гласный от Арзамасского уезда земский начальник Д.В. Хотяинцев заметил, что нет оснований освобождать крестьян от взысканий на время несения обязанностей гласных, приводя в качестве аргумента то, что в земстве и земские начальники заседают со своим непосредственным руководством. В ответ часть гласных возразила, что по отношению к земским начальникам никто из губернского начальства не имеет дискреционной власти. Гласный от Княгининского уезда В.Д. Калугин подчеркнул, что «для крестьян быть гласным – тяжелая повинность», а с устранением старшин никто в гласные не пойдет. После этих прений собрание высказалось за сохранение участия в гласных волостных старшин и против волостных писарей – с условием ограничения дискреционной власти земских начальников³⁰.

Орловское губернское земское собрание, обсуждая ту же проблему, по предложению председателя управы С.А. Хвостова (апеллировавшего к соответствующему решению Московского губернского земского собрания) единогласно приняло постановление о подчинении всех гласных от крестьян на время их службы гласными не земским начальникам, а уездным съездам³¹.

²⁵XXXIII очередное Нижегородское губернское земское собрание. Н. Новгород, 1898. Ч. 1. С. 314.

²⁶Там же. С. 319–320.

²⁷Журналы Воронежского губернского земского собрания очередного созыва 2–19 декабря 1897 г. Л. 47.

²⁸РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. 1899 г. Д. 2550. Л. 11–11 об.

²⁹XXXIII очередное Нижегородское губернское земское собрание. С. 329–330.

³⁰Там же. С. 120–122.

³¹Журналы XXXII очередного Орловского губернского земского собрания. Орел, 1898. С. 133.

Другая часть земств находила, что было бы целесообразно лишить избирательных прав волостных писарей. В частности, Бобровское и Воронежское уездные земские собрания исходили из того, что писари в большинстве своем не были представителями местного населения и имели с ним мало общих интересов³². Более жесткие оценки были у орловского губернского земства: отмечалось, что приглашаемые на должность по найму писари зачастую не принадлежали к крестьянскому сословию и «по своему нравственному уровню» были мало пригодны для земской деятельности³³.

Крестецкое уездное земское собрание подчеркивало, что «заменить их в волостном правлении на то время некем»³⁴. Вельское уездное земское собрание аргументировало свою позицию тем, что при назначении писарей внимание обращается преимущественно на способность вести делопроизводство, в то время как качеств, необходимых для земских гласных, назначаемых зачастую не имеют³⁵.

Еще одна группа земств выступала за лишение пассивного избирательного права и волостных старшин, и писарей. Так, в Воронежской губернии данную позицию разделяли 8 уездных земских собраний из 12. Мотивировалось это тем, что указанные должностные лица принимали участие в работе земских собраний вместе с земскими начальниками, т. е. с теми, кому непосредственно подчинялись. Признавая, что карьера волостных старшин и писарей зависела от земских начальников, земства полагали, что в таком случае в ходе голосования в земских собраниях старшины и писари будут руковод-

ствоваться не только соображениями пользы, но и личными побуждениями³⁶. Этой же позиции придерживалось и большинство уездных земских собраний Костромской губернии³⁷.

В то же время Олонецкая губернская земская управа не смогла дать «категорического заключения» (в самой губернии за сохранение избирательных прав выступили 4 земских собрания, против – 3). Это объяснялось, с одной стороны, тем, что непосредственное подчинение волостных старшин и писарей земским начальникам стесняло свободу их деятельности как гласных (тем более что начальники имели возможность командировать их в волость во время сессий земских собраний), а с другой – что именно волостные старшины и писари были хорошо знакомы с местными нуждами³⁸.

По итогам обсуждений директор Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел 18 июня 1899 года представил министру докладную записку, в которой были проанализированы мнения земств. В ней было указано, что губернаторы 15 губерний и 64 земских собрания и управы (при этом сами губернии названы не были; данные по количеству земств, судя по всему, были приведены с учетом не только губернских, но и уездных) находят, что устранение волостных старшин из состава гласных земских собраний «ни в коем случае не может быть признано желательным». Это аргументировалось тем, что подобная мера «была бы равносильна уничтожению крестьянского представительства в земских собраниях, так как лишила бы власть возможности избирать из своей среды лучших людей»³⁹.

³²Журналы Воронежского губернского земского собрания очередного созыва 2–19 декабря 1897 г. Л. 102 об.

³³Журналы XXXII очередного Орловского губернского земского собрания. С. 137.

³⁴РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. 1899 г. Д. 2550. Л. 5.

³⁵Журналы Вологодского губернского земского собрания первой очередной сессии десятого трехлетия. Вологда, 1898. С. 210–211.

³⁶Журналы Воронежского губернского земского собрания очередного созыва 2–19 декабря 1897 г. Л. 102 об.

³⁷Постановления Костромского очередного губернского земского собрания сессии 1897 г. С. 157.

³⁸Журналы Олонецкого губернского земского собрания и доклады управы XXXI очередной сессии с 15 января по 1 февраля 1898 г. С. 224.

³⁹РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. 1899 г. Д. 2374. Л. 4–4 об.

Подчеркивалось, что волостные старшины в отличие от других должностных лиц всесторонне знают местность и ее потребности. Вместе с тем за устранение их из числа земских гласных выступили 3 губернатора, а также 42 земских собрания и земские управы. Такая позиция сводилась к тому, что «при недостаточном культурном их развитии трудно предположить, чтобы они всегда обладали достаточным гражданским мужеством и не присоединились бы, особенно при открытой подаче голосов, к мнениям лиц, от которых они служебно зависят». Губернские власти также добавляли, что «волостные старшины, будучи гласными, отвлекаются на продолжительное время от прямых своих обязанностей в ущерб делам по волости»⁴⁰.

За устранение волостных писарей высказалось 7 губернаторов и 20 земских собраний, что объяснялось таким образом: «Волостные писаря в большинстве случаев люди пришлые, случайные, ничего общего с интересами данной местности и населением не имеющие», а отвлечение на земские собрания «может неблагоприятно отразиться на их служебной деятельности». Подчеркивалось, что, будучи зависимыми от земских начальников, волостные писари «едва ли могут быть свободны в выражении своих мнений» и «не всегда надежны с нравственной стороны». За сохранение избирательных прав волостных писарей выступили, в свою очередь, 7 губернаторов и 20 земских собраний, которые исходили из того, что писари, как и волостные старшины, тесно связаны по службе с интересами населения⁴¹.

Позиция Хозяйственного департамента по итогам рассмотрения поступивших отзывов была следующей: «При ограниченности представительства сельских обществ в земских собраниях желательно, чтобы никто из пред-

ставителей этих обществ не был устранен от участия в земских собраниях». В подготовленной для министра справке отмечалось, что волостные старшины по служебному положению хорошо знакомы с экономическими условиями своей местности и имеют возможность по своему имущественному положению посвящать время общественной службе. Кроме того, лишение их избирательных прав «может подорвать авторитет и значение их среди местного населения». Руководство департамента также исходило из того, что указание на зависимость от земских начальников «едва ли заслуживает внимания», поскольку «и люди, занимающие более высокое служебное положение, не редко следуют за вожаками своих партий, разрешая земские дела на почве партийных соображений». Следовательно, если допустить факт воздействия земских начальников и дворян на волостных старшин, то «нет основания полагать, что подобное воздействие не будет иметь места и на других крестьян, не занимающих вышеуказанные должности». В связи с этим вопрос об устранении волостных старшин «должен подлежать разрешению в отрицательном смысле»⁴².

Отчасти разделяя позицию ряда земств по устранению волостных писарей, руководство департамента отмечало, что для этого не следует специально менять существующий порядок законодательным путем, потому как практическое проведение данной меры возможно за счет ст. 51 Положения о земских учреждениях, согласно которой утверждение гласных от крестьян производится губернатором. Исходя из вышеизложенного, вносилось предложение не возбуждать пересмотра Положения в вопросе об избирательных правах волостных старшин и писарей. 22 июня министр внутренних дел в качестве резолюции на документе начертал: «Согласен»⁴³.

⁴⁰РГИА. Ф. 1287. Оп. 25. 1899 г. Д. 2374. Л. 4 об. – 5 об.

⁴¹Там же. Л. 5 об. – 6.

⁴²Там же. Л. 6–7 об.

⁴³Там же. Л. 4, 7 об. – 8.

Несмотря на то, что в итоге Министерство внутренних дел не сочло необходимым внести изменения в статьи Положения, регулирующие порядок избрания в гласные (в т. ч. и перечень лиц, не имеющих права избираться), разосланный в губернии циркуляр способствовал активизации дискуссий о путях развития земской избирательной системы. В целом позиция значительной части земств сводилась к тому, что целесообразнее защитить права волостных старшин и писарей как гласных за счет ограничения дискреционной власти земских начальников (вплоть до введения запрета избираться последним в гласные, как это предлагали Костромская губернская земская упра-

ва, а также Олонецкое и Уфимское губернские земские собрания). Желание сохранить старшин и писарей в числе земских гласных было обусловлено их хорошим знанием нужд и быта крестьянского населения, а также делопроизводства. Отдельные же постановления о необходимости устранения их из числа гласных в основном были продиктованы тем обстоятельством, что волость на время сессий земских собраний могла остаться без своих ключевых должностных лиц в системе управления, а применительно к волостным писарям – их нравственными качествами, слабой связью с местным населением и отсутствием должных для гласных качеств.

Список литературы

1. Куликов В.В. Становление земского самоуправления: законодательство и практика: моногр. Киров: Аверс, 2009. 335 с.
2. Свечников Н.И., Синцов Г.В. Формирование основ земского избирательного права в период подготовки и проведения реформ местного самоуправления во второй половине XIX века: моногр. Пенза: Изд-во ПГУ, 2020. 162 с.
3. Шутов А.Ю. Земские выборы в истории России (1864–1917): исследование избирательных систем. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997. 212 с.
4. Emerging Democracy in Late Imperial Russia: Case Studies on Local Self-Government (the Zemstvos), State Duma Elections, the Tsarist Government, and the State Council Before and During World War I / ed. by M.S. Conroy. Niwot: Univ. Colorado Press, 1998. 316 p.
5. Porter T.E. Prince George E. L'vov: The Zemstvo, Civil Society, and Liberalism in Late Imperial Russia. Lanham: Lexington Books, 2017. 257 p.
6. The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government / ed. by T. Emmons, W.S. Vucinich. Cambridge, 1982. 452 p.
7. Wcislo F.W. Reforming Rural Russia: State, Local Society, and National Politics, 1855–1914. Princeton: Princeton Univ. Press, 1990. 347 p.
8. Сорокин А.А. Дискуссии о введении образовательного ценза в земское избирательное законодательство Российской империи в начале XX в. // Вестн. МГПУ. Сер.: Ист. науки. 2022. № 4(48). С. 78–90. <https://doi.org/10.25688/20-76-9105.2022.48.4.07>
9. Сорокин А.А. Дискуссии о городском представительстве в земской избирательной системе в начале XX в. (на примере Нижегородской губернии) // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 5. С. 48–54. https://doi.org/10.52452/19931778_2022_5_48
10. Сорокин А.А. Министерство внутренних дел и вопрос о пересмотре земского избирательного законодательства на рубеже XIX–XX вв. // Историко-культурное наследие в институциональном измерении: материалы II Урал. ист.-арх. форума, посвящ. 30-летию подготовки документоведов и 20-летию подготовки специалистов в сфере туризма и гостеприимства в Урал. федер. ун-те / отв. ред. Л.Н. Мазур. Екатеринбург: Урал. федер. ун-т им. первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2022. С. 441–445.
11. Азаматова Г.Б. Земское самоуправление в многонациональном регионе России (на примере Уфимской губернии, 1874–1917 гг.). Уфа: ИИЛЯ, 2021. 362 с.
12. Субботина А.М. Социально-демографическая характеристика крестьянских гласных земских собраний 1890-х гг. По материалам Государственного архива Кировской области // Вестн. архивиста. 2017. № 4. С. 183–193. <https://doi.org/10.28995/2073-0101-2017-4-183-193>

References

1. Kulikov V.V. *Stanovlenie zemskogo samoupravleniya: zakonodatel'stvo i praktika* [Formation of Zemstvo Self-Government: Legislation and Practice]. Kirov, 2009. 335 p.
2. Svechnikov N.I., Sintsov G.V. *Formirovanie osnov zemskogo izbiratel'nogo prava v period podgotovki i provedeniya reform mestnogo samoupravleniya vo vtoroy polovine XIX veka* [Laying the Foundation for Zemstvo Electoral Law During the Preparation and Implementation of Local Government Reforms in the Second Half of the 19th Century]. Penza, 2020. 162 p.
3. Shutov A.Yu. *Zemskie vybory v istorii Rossii (1864–1917): issledovanie izbiratel'nykh sistem* [Zemstvo Elections in the History of Russia (1864–1917): A Study of Electoral Systems]. Moscow, 1997. 212 p.
4. Conroy M.S. (ed.). *Emerging Democracy in Late Imperial Russia: Case Studies on Local Self-Government (the Zemstvos), State Duma Elections, the Tsarist Government, and the State Council Before and During World War I*. Niwot, 1998. 316 p.
5. Porter T.E. *Prince George E. L'vov: The Zemstvo, Civil Society, and Liberalism in Late Imperial Russia*. Lanham, 2017. 257 p.
6. Emmons T., Vucinich W.S. (eds.). *The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government*. Cambridge, 1982. 452 p.
7. Weislo F.W. *Reforming Rural Russia: State, Local Society, and National Politics, 1855–1914*. Princeton, 1990. 347 p.
8. Sorokin A.A. Diskussii o vvedenii obrazovatel'nogo tsenzy v zemskoe izbiratel'noe zakonodatel'stvo Rossiyskoy imperii v nachale XX v. [Discussions on the Introduction of an Educational Qualification in the Zemstvo Electoral Legislation of the Russian Empire at the Beginning of the Twentieth Century]. *Vestnik MGPU. Ser.: Istoricheskie nauki*, 2022, no. 4, pp. 78–90. <https://doi.org/10.25688/20-76-9105.2022.48.4.07>
9. Sorokin A.A. Diskussii o gorodskom predstavitel'stve v zemskoy izbiratel'noy sisteme v nachale XX v. (na primere Nizhegorodskoy gubernii) [Discussions About City Representation in the Zemstvo Electoral System in the Early XX Century (on the Example of the Nizhny Novgorod Province)]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, 2022, no. 5, pp. 48–54. https://doi.org/10.52452/19931778_2022_5_48
10. Sorokin A.A. Ministerstvo vnutrennikh del i vopros o peresmotre zemskogo izbiratel'nogo zakonodatel'stva na rubezhe XIX–XX vv. [The Ministry of Internal Affairs and the Issue of Revising the Zemstvo Election Legislation at the Turn of the 19th Century]. Mazur L.N. (ed.). *Istoriko-kul'turnoe nasledie v institutsional'nom izmerenii* [Historical and Cultural Heritage in the Institutional Dimension]. Yekaterinburg, 2022, pp. 441–445.
11. Azamatova G.B. *Zemskoe samoupravlenie v mnogonatsional'nom regione Rossii (na primere Ufimskoy gubernii, 1874–1917 gg.)* [The Zemstvo Self-Government in Russia's Multinational Regions (the Case of the Ufa Province, 1874–1917)]. Ufa, 2021. 362 p.
12. Subbotina A.M. Sotsial'no-demograficheskaya kharakteristika krest'yanskikh glasnykh zemskikh sobraniy 1890-kh gg. Po materialam Gosudarstvennogo arkhiva Kirovskoy oblasti [Social and Demographic Portrait of Peasant Representative in Zemstvo in 1890s: Materials from the State Archive of the Kirov Region]. *Vestnik arkhivista*, 2017, no. 4, pp. 183–193. <https://doi.org/10.28995/2073-0101-2017-4-183-193>

Информация об авторе

А.А. Сорокин – кандидат исторических наук, доцент кафедры зарубежного регионоведения и локальной истории Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (адрес: 603022, г. Нижний Новгород, просп. Гагарина, д. 23).

Information about the author

Aleksandr A. Sorokin, Cand. Sci. (Hist.), Assoc. Prof. at the Department of Foreign Regional Studies and Local History, National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (address: prosp. Gagarina 23, Nizhny Novgorod, 603022, Russia).

Поступила в редакцию 11.09.2023
Одобрена после рецензирования 07.02.2024
Принята к публикации 12.02.2024

Submitted 11 September 2023
Approved after reviewing 7 February 2024
Accepted for publication 12 February 2024