

Земская «контрреформа» или «коррекция реформ» (по материалам избирательных кампаний в Московской губернии)

Аннотация

Статья посвящена земским избирательным кампаниям, проходившим в Московской губернии в 80-х — первой половине 90-х гг. XIX в. На основе архивных материалов рассматриваются попытки избирателей опротестовать результаты выборов, деятельность губернатора и губернского по земским и городским делам присутствия по надзору за применением норм избирательного права. Делается вывод о том, что изменения, связанные с реформой 1890 г., сочетали в себе элементы как «контрреформы», так и «коррекции реформ».

Ключевые слова: земские выборы, административный надзор, губернское по земским и городским делам присутствие, «контрреформы», «коррекция реформ».

Автор

Галкин Павел Владимирович

Доктор исторических наук,
заведующий кафедрой
Государственного социально-гуманитарного
университета (Коломна, Россия)



Проблемы административных реформ, проводившихся во второй половине XIX в. и непосредственно затронувших положение земских учреждений, неоднозначно трактуются в трудах историков, политологов и юристов. Одним из центральных является вопрос о том, в какой мере реформа 1890 г. способствовала коренному изменению в статусе и компетенции земств.

В дореволюционной историографии большинство авторов отмечали усиление в земстве государственных начал и выступали с критикой законодательных новаций в части уменьшения самостоятельности общественных учреждений

и усиления административного надзора [9; 10; 14]. Известный историк земства Б. Б. Веселовский отмечал, что основным нововведением реформы 1890 г. стало «установление сословности избирательных групп и предоставление значительного перевеса гласным-дворянам», но при этом он делал вывод о том, что реформа «не произвела какой-либо существенной перемены», а «земская власть осталась в тех же руках» [4. — Т. 3. — С. 351–352].

В советской исторической науке в отношении «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г. прочно закрепляется термин «контрреформа», а при оценке причин, побудивших

Земская «контрреформа»

или «коррекция реформ»

правительство провести «контрреформу», Л. Г. Захарова, помимо общеполитических мотивов, указывала на конституционные требования «земско-либеральной оппозиции» и на эволюцию социального состава собраний, и в том числе на борьбу «торгово-промышленной и новой землевладельческой буржуазии» [8. — С. 161]. При этом «земская контрреформа», по мнению П. А. Зайончковского, не принесла правительству ожидаемых результатов, поскольку «несмотря на усиление правительственной опеки и на известное увеличение численности дворянства, не изменила оппозиционной сущности земских органов» [7].

Современные авторы считают неправомерным оценку преобразований Александра III как «контрреформ» и предлагают термин «коррекция реформ». Впервые такая постановка вопроса была сделана в коллективной монографии «Административные реформы в России: история и современность», где земская реформа 1890 г. рассматривается как стремление «преодолеть противостояние выборных и коронных учреждений» [15].

Последовательное рассмотрение проблемы терминологии было предпринято в исследованиях Н. И. Биюшкиной. В них, в частности, автор отмечает, что в словаре «контр» (от лат. «contra») характеризуется как первая часть сложных слов, означающая противоположный или встречный процесс, противодействие тому, что выражено во второй части слова. В этой связи Н. И. Биюшкина считает более правильным употребление термина «коррекция реформ», утверждая, что «политика контрреформ объективно выглядит как курс коррекции (курсив автора — П. Г.) сложного и противоречивого процесса преобразований Александра II...». При этом она не отказывается и от использования термина «контрреформы», предлагая под ними понимать «систему внутривластных мер, предпринятых императором, направленных на восстановление и последующее соблюдение

режима законности и правопорядка, на приведение курса реформ Александра II в соответствие с изменившимися к началу 80-х гг. XIX в. социально-экономическими и политико-правовыми отношениями» [1].

Таким образом, в современных исследованиях, посвященных преобразованиям Александра III, наметился отказ от применения понятия «контрреформы» в пользу термина «коррекция реформ». В данной статье предпринята попытка рассмотреть земские избирательные кампании, проводившиеся в Московской губернии в 80-х — первой половине 90-х гг. XIX в., с тем, чтобы выявить причины и последствия проведения реформы 1890 г. и определить насколько правомерно применение того или иного подхода в оценке этих событий.

Согласно «Положению о губернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденному 1 января 1864 г.» [12] состав земских гласных сначала формировался на уездном уровне. Избиратели делились на три курии: уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ.

В Московской губернии для участия в выборах от первой курии устанавливался имущественный ценз в размере 200 десятин земли или 15 тыс. руб. по стоимости недвижимого имущества, или в 6 тыс. руб. годового оборота промышленного производства. В равной степени могли принимать участие в выборах поверенные от церкви, компаний и обществ, удовлетворяющих указанным требованиям. Граждане или представители учреждений, располагавшие собственностью, превышающей 1/20 часть имущественного ценза, участвовали в особых предварительных съездах по выбору уполномоченных, количество которых устанавливалось в соответствии с числом полных цензов. В избирательном съезде землевладельцев могли участвовать лично или через уполномоченных крестьяне, имевшие в собственности необходимое количество земли вне крестьянского надела.

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

В избирательных съездах уездных городов участвовали купцы, владельцы торговых и промышленных заведений с годовым доходом свыше 6 тыс. руб., а также владельцы городской недвижимости, стоимость которой зависела от численности жителей. Так, в городах, имеющих более 10 тыс. жителей (в Московской губернии это г. Коломна и г. Серпухов), требовалось владение недвижимостью стоимостью более 3 тыс. руб.; в городах, насчитывавших от 2 до 10 тыс. жителей, — не ниже 1000 руб., и во всех прочих городских поселениях — не ниже 500 руб. По этой курии могли баллотироваться дворяне и духовенство, поверенные от церквей, обществ, компаний, владеющих имуществом соответствующего размера.

По третьей курии, не предусматривавшей имущественного ценза, выборы были многостепенными: сначала сельский сход выбирал представителей на волостной сход, на котором избирались выборщики, а затем на уездных съездах выборщики избирали гласных в уездное земское собрание. По закону от каждого сельского общества в числе выборщиков должно было быть не менее одного представителя. По третьей курии предоставлялось также право баллотироваться членам избирательного съезда землевладельцев и православному духовенству, причем последние этим правом наделялись даже в том случае, если они не обладали имущественным цензом, позволявшим им баллотироваться по первой курии. Это было сделано законодателем для того, чтобы поднять культурный и образовательный уровень избранников от третьей курии.

В гласные не могли избираться губернатор и вице-губернаторы, члены губернских правлений, прокуроры и полицейские чины. Лишались избирательных прав лица, судимые и состоявшие под следствием или надзором полиции.

Избирательные права не предоставлялись иностранцам и российским гражданам моложе 25 лет. Женщины, владевшие недвижимостью, могли уполномочивать

на участие в выборах своих отцов, мужей, сыновей, зятьев и родных братьев, которые не обладали необходимым имущественным цензом. Неотделенные сыновья могли участвовать в выборах вместо отцов в качестве уполномоченных. При этом никто не мог иметь на избирательном съезде более двух голосов: одного голоса по личному праву и одного — по доверенности или уполномочию.

Гласные избирались на три года в сроки, назначаемые министром внутренних дел. На избирательном съезде землевладельцев председательствовал уездный предводитель дворянства, на съезде второй курии — городской голова, а на сельских съездах председатель назначался из среды выборщиков и утверждался мировым посредником.

Подготовительная работа по организации выборов возлагалась на земские управы, которые должны были составлять предварительные списки избирателей по первым двум куриям за четыре месяца и уточнять их за один месяц до выборов. После чего списки публиковались в официальной части «Московских губернских ведомостей».

Одним из основных источников для анализа избирательных технологий середины 1880 гг. являются опубликованные «Журналы уездных земских собраний Московской губернии», в которых приводились все жалобы и заявления, подававшиеся избирателями, а также отношения губернатора, направлявшиеся на рассмотрение земских собраний. По избирательным кампаниям, проводившимся на рубеже 1880–1890 гг., в Центральном историческом архиве Москвы сохранилась делопроизводственная документация, представляющая собой переписку земских управ с губернатором и Министерством внутренних дел. В делах содержатся акты и протоколы избирательных съездов, баллотировочные листы, доверенности уполномоченных лиц, рапорты исправников о благонадежности лиц, избранных в гласные, а также решения Сената по жалобам частных лиц.

Земская «контрреформа»

или «коррекция реформ»

В период избирательной кампании 1883 г. основные противоречия возникли из-за использования так называемых бланковых доверенностей, в которых фамилия доверенного лица вписывалась непосредственно перед выборами, что позволяло влиять на результаты земских выборов. Как следствие, это привело к разбирательствам в 5 из 13 уездов Московской губернии. Причем в каждом отдельном случае появлялись свои нюансы. Так, в Подольском уезде представленная избирателем доверенность не соответствовала требованиям, так как была подписана свидетелями после ее засвидетельствования в полиции [6. — Т. 3. — С. 218]. В Коломенском уезде споры вызвали права сразу трех избирателей. Доверенность одного из них была засвидетельствована у мирового судьи, другого — у нотариуса, а третьего — у помощника городского пристава, но во всех документах не было подписей свидетелей. Однако на избирательном съезде при проверке прав доверенных лиц было решено, что все доверенности засвидетельствованы в соответствии с требованием закона, поэтому получившие их лица были допущены к участию в голосовании [6. — Т. 2. — С. 862–864].

В Бронницком уезде и вовсе был зафиксирован случай участия в выборах лица, не имевшего ни собственного ценза, ни доверенности. По данному факту один из участников съезда полковник Н. И. Ильин подал жалобу московскому губернатору В. С. Перфильеву, в которой сообщил следующее: «...никто не знал, что И. Мочалов явился вместо отца, но баллотировочный список подписан Ивановом, «хотя очевидно он и старался вывести букву „И“ так, что она имеет сходство и с буквой „И“ и „П“». Жалобщик также указал, что в уезде существует «партия, стремящаяся к достижению своих целей, не разбирая средств», и при подобных «проделках» она может «всегда вводить в заблуждение как председателя, так и прочих членов съезда...» [16. — Оп. 52. —

Д. 78. — Л. 16 об. 17]. При рассмотрении жалобы в земском собрании было принято во внимание, что П. С. Мочалов от звания гласного отказался, поэтому большинством голосов постановили признать выборы правильными [6. — Т. 1. — С. 222].

Скандальный оттенок имели выборы 1883 г. в Клинском уезде, где жалоба губернатору была подана не избирателями, а председателем земской управы А. А. Олениным. В ней описывались грубейшие нарушения закона при оформлении четырех доверенностей. Так, участвовавший в съезде В. В. Соколов представил доверенность, в которой его фамилия была вписана им собственноручно. Другая доверенность была выдана И. Н. Кашаеву, не имевшему собственного ценза. Еще один избиратель, И. О. Назимов, и вовсе представил письмо от отца, подписанное свидетелями незадолго до выборов и никем не засвидетельствованное. И наконец, избиратель В. С. Сахаров представил доверенность без указания, кому она выдана. Губернатор В. С. Перфильев препроводил жалобу председателя земской управы на рассмотрение земского собрания, указав, что он, в свою очередь, согласен с приведенными в ней доводами [6. — Т. 2. — С. 535–538].

Однако гласные признали, что все четыре документа имели законную силу. По доверенности В. В. Соколова, в частности, было выяснено, что имя вписано рукою доверителя в начале документа, а засвидетельствование было проведено в полицейском управлении. Доверенность И. Н. Кашаеву была выдана правлением Высоковской мануфактуры, подпись засвидетельствована нотариусом, и при этом доверенное лицо являлось пайщиком этой мануфактуры на сумму не менее 15 тыс. руб., что соответствовало требованиям по имущественному цензу. Доверенность Назимова, удостоверенную двумя свидетелями и предводителем дворянства, также признали правильной. С доверенностью В. С. Сахарова оказалось еще проще: поскольку доверитель и до-

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

веренное лицо были «внесены в список крупных землевладельцев и известны всем членам собрания как местные жители, и что никакого сомнения доверия не представляется», доверенность признали действительной [6. — Т. 2. — С. 530–531].

Московский губернатор согласился только с доводами земцев относительно доверенности В. В. Соколова, а по остальным пунктам опротестовал постановление собрания. После чего гласные вновь рассмотрели обстоятельства, ставшие поводом к возражениям губернатора. Избирателем И. Н. Кашаевым в подтверждение имущественного ценза было представлено удостоверение, выданное правлением Высоковской мануфактуры, о том, что его пай составляет 25 тыс. руб., на основании чего гласные признали полученную им доверенность правильной. В подтверждение доверенности В. С. Сахарова было рассмотрено письмо доверительницы, якобы представленной еще на избирательном съезде. А в отношении доверенности Назимова земцы, не вдаваясь ни в какие юридические тонкости, приняли решение простым голосованием: 18 голосами против 11 они признали участие неотделенного сына по письменному заявлению отца законным.

Губернатор В. С. Перфильев приостановил это постановление земского собрания и представил материалы на решение в Сенат. В его рапорте также сообщалось о несогласии с постановлениями земского собрания, состоявшимися по другим вопросам при «незаконном составе гласных». Дело разбиралось в Сенате 14 декабря 1883 г. В отношении И. Н. Кашаева было предписано исключить его из числа гласных, поскольку, не имея собственного полного ценза, он «не мог быть уполномочен Товариществом Высоковской мануфактуры на участие в выборах в качестве представителя ценза, ей принадлежащего, хотя бы и состоял пайщиком мануфактуры» [13]. В то же время избрание Назимова и Сахарова было признано законным в силу того, что первый из них

участвовал в съезде в качестве неотделенного сына, для чего не требовалось особых уполномочий, а второй, кроме голоса, представленного ему по доверенности, имел собственный шар по личному имущественному цензу.

В Московском уезде ситуация с проверкой доверенностей осложнилась еще и проблемой борьбы дворянства и «кирпичников» — владельцев кирпичных заводов, возглавляемых М. Д. Пфейфером [4. — Т. 4. — С. 544]. Эта борьба фракций стала прямым следствием сокращения удельного веса дворянства в составе избирателей¹. Поэтому «кирпичники», используя манипуляции с избирательными шарами, пытались добиться того, чтобы дворяне окончательно потеряли интерес к выборам, посчитав ниже своего достоинства проходить неоднократные перебаллотировки.

В 1883 г. после завершения выборов по первой курии избиратели В. Л. Кирхгоф, Н. Ф. Рихтер и А. Ф. Ржевский подали жалобы на «неправильности», допущенные при оформлении доверенностей сразу 6 избирателей из числа «кирпичников». Вопрос обсуждался на заседании земского собрания, где большинством голосов (15 против 12) выборы были признаны правильными. Однако губернатор В. С. Перфильев не согласился с постановлением земского собрания и возвратил все материалы на повторное обсуждение. На следующем заседании земского собрания часть земцев выступили за то, чтобы не соглашаться с протестом начальника губернии, другие, напротив, высказывались

¹ Если в 1865 г. дворяне составляли 91 % от общего числа крупных землевладельцев первой курии, то в последующие годы эта цифра стремительно уменьшалась, составив в 1868 г. — 51 %, в 1871 г. — 49 %, в 1874 г. — 44 %, в 1877 г. — 39 %, и, наконец, в 1880 г. — всего 34 % (подсчитано по: Доклад Московской уездной земской управы Московскому уездному земскому собранию 1880 г. № 1. — С. 7).

Земская «контрреформа»

или «коррекция реформ»

в пользу проведения повторных выборов. В результате 16 голосами против 8 земцы постановили согласиться с мнением губернатора и ходатайствовать о назначении нового съезда по первой курии [5].

Выборы состоялись в ноябре, и жалоба на какие-либо «неправильности» подана не была. В результате новых выборов «кирпичникам» удалось упрочить свои позиции: если после первого раунда в числе гласных было 4 купца и 3 почетных гражданина (из 12 мест), то после второго раунда — 8 и 4, соответственно (из 15 мест). Таким образом, дворяне остались в земском собрании в меньшинстве, а лидер «кирпичников» коллежский секретарь М. Д. Пфейфер был избран не только гласным, но и председателем земской управы.

В целом избирательная кампания 1883 г. показала, что в большинстве случаев заявления и жалобы, подававшиеся против лиц, участвовавших в выборах по доверенности, являлись не столько элементом борьбы за законность избирательных процедур, сколько средством достижения определенных целей представителями той или иной группировки избирателей.

Избирательная кампания 1886 г. в масштабах губернии прошла без крупных нарушений, исключением стал Московский уезд, где «кирпичники» во главе с М. Д. Пфейфером, занявшие доминирующие позиции в земской управе, постарались максимально обеспечить свои интересы. О характере «неправильностей», допущенных на выборах по первой курии, дает представление жалоба Н. Ф. Рихтера и Н. А. Каблукова. Первая озвученная ими претензия касалась того, что предводитель дворянства, председательствующий на съезде, получал от земской управы списки за день до выборов и поэтому не мог обеспечить рассылку повесток избирателям. «Несоблюдение этого закона, — утверждали заявители, — лишало возможности многих землевладельцев, дачевладельцев и представителей церковных имуществ, не проживающих

в городе, принять участие в съезде, чем явно нарушены их права». При этом жалобщики высказывали предположение, что «представители фабрик и торговых заведений были оповещены каким-либо особым образом» [2. — С. 16]. Вторая часть жалобы была посвящена участию в съезде крупных землевладельцев лиц на основании доверенностей, неудовлетворяющих требованиям закона. Далее сообщалось о том, что после выборов Н. Ф. Рихтер не смог ознакомиться с доверенностями в земской управе, потому что в один день они оказались в сейфе отсутствующего секретаря управы, а на следующий день у отсутствующего члена управы. Поскольку для подачи жалобы по закону предоставлялось всего три дня, Рихтеру пришлось сформулировать нарушения лишь «в общих чертах». Он утверждал, что некоторые избиратели не знали, от кого они имели доверенности, и не все доверенности были представлены к засвидетельствованию самими верителями, а иногда на них обозначалось «подпись руки свидетельствую», но не называлось фамилии человека, чья подпись удостоверялась [2. — С. 18].

Предъявленные обвинения во многом были направлены против председателя и членов земской управы как главных организаторов избирательного процесса. Изложенные заявителями факты свидетельствовали о стремлении управы во главе с М. Д. Пфейфером увеличить количество голосов, принадлежащих его сторонникам. С одной стороны, это достигалось особым порядком оповещения избирателей о дате заседания и полной узурпации этого процесса в ущерб действиям предводителя дворянства, председательствующего на съезде первой курии, а с другой — были использованы самые разнообразные приемы для манипуляций с доверенностями. Однако в объяснительной записке, которую губернатор потребовал от земской управы, большая часть обвинений была искусно опровергнута. Обеспечение явки избирателей по версии

управы было выполнено наилучшим образом: было изготовлено до 600 объявлений (т. е. почти по числу избирателей) и с курьерами они были разосланы становым приставам, во все волостные правления, монастыри и всем благочинным уезда [2. — С. 24]. По всем пунктам жалобы, посвященным доверенностям, в объяснениях управы говорится о том, что они носили единичный характер, а засвидетельствование их у члена управы и мирового судьи объяснялось тем, что они являются должностными лицами, и это не противоречит закону.

В целом, объяснения управы были убедительны далеко не по всем пунктам, но на заседании земского собрания, где «кирпичникам» активно противостояли только гласный от удельного ведомства К. В. Бабановский и поддержавший его И. И. Шаховской, вопрос о правильности действий избирательного съезда был решен положительно большинством (26 против 3) голосов. Таким образом, активная позиция отдельных избирателей и гласных фактически натолкнулась на мощную противодействующую силу представителей недворянских сословий. И если в предшествующие годы основная борьба разворачивалась на избирательных съездах, то после избрания М. Д. Пфейфера председателем земской управы любые попытки пересмотра результатов выборов оказались обречены на провал, так как «кирпичники», используя организационные ресурсы, стали неуязвимы перед лицом губернаторского надзора.

Учитывая сложившиеся обстоятельства, в том же 1886 г. предводитель дворянства Московского уезда князь П. Н. Трубецкой обратился к министру внутренних дел Д. А. Толстому с «Запиской о земских избирательных съездах», в которой он предлагал создать специальную «четвертую» курию избирателей, выделив в нее владельцев фабрик, заводов и другой неземельной собственности [8. — С. 27]. Эти предложения получили поддержку в губернском земском собрании и нашли

отклик на страницах «Вестника Европы» и «Недели», но реальные изменения в положении дворянства промышленно развитых уездов произойдут лишь после издания нового «Положения о земских учреждениях»¹.

Однако Н. Ф. Рихтер не смирился с поражением дворянства и предпринял беспрецедентные шаги для отстаивания своей позиции. На заседании губернского земского собрания в декабре 1886 г. при проверке прав губернских гласных он снова заявил о незаконности выборов в Московском уезде, указав, что причиной нарушений стали неправильные действия уездной управы по составлению списков избирателей. Губернские гласные, заслушав представленное заявление, признали, что собрание не имеет соответствующей компетенции для пересмотра результатов выборов в уездах, и одновременно решили ходатайствовать перед правительством о распространении на губернские земские собрания прав по рассмотрению работы избирательных съездов.

В январе 1889 г. накануне следующей избирательной кампании Н. Ф. Рихтер

¹ Примечательно, что в период следующей избирательной кампании уездный предводитель дворянства князь П. Н. Трубецкой вновь попытался решить вопрос о создании отдельной курии для владельцев торгово-промышленных заведений. С этой целью он пытался заручиться, прежде всего, поддержкой московского генерал-губернатора князя В. А. Долгорукого: «...с каждым годом число фабрик, заводов, кабаков и прочих недвижимых имуществ все прибавляется, — отмечал предводитель дворянства в письме к генерал-губернатору. — Количество же земли прибавиться не может, а поэтому и выходит полный абсурд, что на съезде землевладельцев ни один собственник земли не избирается, а попадают в гласные кирпичники, кабатчики и промышленники всякого рода...» (ЦИАМ. — Ф. 17. — Оп. 71. — Д. 92. — Л. 16).

Земская «контрреформа»

или «коррекция реформ»

вновь решил предложить этот вопрос губернскому земскому собранию, которое на этот раз постановило передать его для «расследования» в губернскую управу. Для выяснения всех обстоятельств дела члены губернской управы приняли решение командировать двоих представителей в Московскую уездную управу.

Далее конфликт стал развиваться по нарастающей линии: члены уездной управы, руководствуясь нормами закона, постановили командированных губернской управой лиц «к расследованию не допускать». О произошедшем инциденте члены Московской уездной управы доложили гласным уездного собрания. В докладе подчеркивалось, что «направление действий Московского губернского земского собрания серьезно угрожает самостоятельности уездных земских учреждений Московской губернии», и потому уездная управа предложила обратиться к высшей административной власти «в целях определения границ для компетенции губернского земского собрания и ограждения интересов уездных земских собраний». Уездное собрание большинством голосов (20 против 1) постановило поддержать позицию уездной управы и уполномочить ее подать жалобу в Сенат.

Избирательная кампания 1889 г., начавшаяся на фоне такого скандального выяснения отношений между уездными и губернскими структурами, продолжилась в том же ключе. Уже в апреле Н. Ф. Рихтер подал жалобу в уездную управу на неправильное составление списков. Главная претензия заключалась в том, что владельцы домов, кирпичных заводов и других промышленных заведений были внесены в избирательные списки по капитализации доходности из 7 %, хотя в законе четко указывалось на предоставление избирательных прав либо по ценности имущества, либо по годовому обороту производства [11. — Ст. 23]. Всего по жалобе Рихтера следовало исключить из списков до 150 человек, стоимость имущества которых была рассчитана управой

неверно и в действительности не соответствовала имущественному цензу. В ответ на эти претензии члены уездной управы заявили, что такие способы расчета употреблялись, начиная с 1870 г., и никаких протестов со стороны избирателей и губернатора не встречали. На основании чего в удовлетворении жалобы Н. Ф. Рихтеру было отказано. Однако последний решил проявить настойчивость и подал жалобу в губернскую управу, где было принято постановление: признать списки уездной управы составленными с нарушением закона. Члены уездной управы попробовали применить те же подходы, которые были использованы в инциденте с предыдущей жалобой Рихтера, указав на то, что постановление губернской управы выходит за пределы ее компетенции, и для решения вопроса в нужном русле подали ходатайство о созыве экстренного земского собрания. В архивных материалах по этому поводу сохранилась записка уездного предводителя дворянства П. Н. Трубецкого, адресованная московскому генерал-губернатору князю В. А. Долгорукому. В ней высказывалось сомнение о целесообразности разрешать экстренное собрание уездных гласных, так как «пересоставление списков избирателей законом не допускается и самое пересоставление их повлечет за собою путаницу, не говоря уже о возможности устранения управы от должности» [16. — Оп. 71. — Д. 92. — Л. 18 об. 19]. По-видимому, эти доводы были приняты во внимание и в Министерстве внутренних дел, поскольку разрешение на созыв экстренного собрания предоставлено не было, но объяснение причин отказа давалось иное: в нем указывалось, что постановление губернского земского собрания не может подлежать обсуждению на уездном уровне. Получив отказ, уездная управа обратилась с ходатайством к министру внутренних дел И. Н. Дурново о «надлежащих указаниях» [3. — С. 134].

Спустя несколько дней московский губернатор князь В. М. Голицын обратился к

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

министру внутренних дел для того, чтобы изложить свое видение проблемы. Прежде всего, он признал, что требование, заявленное губернской земской управой, представляется несоответствующим «Положению о губернских и уездных земских учреждениях». Для поиска компромисса и составления новых избирательных списков губернатор предлагал создать особую комиссию под председательством предводителя дворянства и включить в ее состав членов как уездной, так и губернской земских управ. А для окончательного разрешения проблемы губернатор предлагал поддержать инициативу уездного предводителя дворянства П. Н. Трубецкого о выделении владельцев торгово-промышленных заведений в особый избирательный съезд, поскольку это «само собой прекратит всякие неправильности в выборном деле, устраняя домогательства лиц этой категории, желающих попасть тем или другим путем в съезд от землевладельцев, чем преимущественно и объясняются неправильности по составлению списков избирателей по Московскому уезду» [16. — Оп. 71. — Д. 92. — Л. 43 об.].

В конфиденциальном ответе министр внутренних дел И. Н. Дурново согласился с утверждением московского губернатора о том, что требования губернской земской управы о внесении в списки владельцев недвижимой собственности на основании их собственных показаний, подтвержденных свидетелями, несогласно с действующим законодательством. Перспективы создания отдельной курии для владельцев торгово-промышленных заведений министр признал возможным лишь после принятия соответствующих норм, «...к чему едва ли представляется достаточно основания, особенно ввиду предпринятого общего пересмотра правил, относящихся до земских учреждений» [16. — Оп. 71. — Д. 92. — Л. 45 об.].

В официальном же ответе, полученном земскими управами из Министерства внутренних дел, сообщалось, что исправ-

ление избирательных списков необходимо провести «лишь в том отношении, чтобы устранить повод к предположению о допущении составного, для одних и тех же лиц, избирательного ценза...» [3. — С. 137]. Московская уездная управа, посчитав, что в списках избирателей «никаких составных цензов не имелось», решила, не исправляя их, направить губернатору на окончательное утверждение. Новых жалоб по этому поводу ни со стороны избирателей, ни от губернатора не последовало, поэтому в конце ноября все-таки состоялись выборы по первой курии.

Однако в день выборов Н. Ф. Рихтер представил особое мнение, в котором указал, что производство выборов по не исправленному избирательному списку он считает несогласным с законом. Но когда председательствовавший на съезде П. Н. Трубецкий предложил поставить заявление на голосование, Рихтер отказался, по-видимому, желая сохранить для себя возможность на подачу новых протестов. В итоге сам жалобщик свою кандидатуру на голосование не выставлял, а главный его оппонент — председатель земской управы М. Д. Пфейфер набрал больше всех избирательных шаров (81 из 97). В результате выборов в гласные от первой курии прошло меньшее число «кирпичников», а Н. Ф. Рихтер был избран в земское собрание от крестьянской курии. В этом незначительном уменьшении числа «кирпичников» в земском собрании, очевидно, не последнюю роль сыграли жалобы Рихтера, поскольку даже несмотря на отсутствие прямого их удовлетворения, они повлияли на сторонников М. Д. Пфейфера, заставив их уменьшить свои амбиции и прекратить безудержное «выдавливание» дворянства из земства.

В других уездах Московской губернии на выборах 1889 г. не было зафиксировано ни одной жалобы, за исключением съезда второй курии в г. Дмитрове. Здесь были допущены нарушения при оформлении доверенностей, и, кроме того, произошло разделение избираемых гласных

Земская «контрреформа»

или «коррекция реформ»

на две части (4 гласных избиралось от г. Дмитрова и 6 гласных — от Сергиева Посада). В результате такой баллотировки от Сергиева Посада в гласные был зачислен претендент, набравший 21 «белый шар», а от г. Дмитрова избиратель, получивший 22 голоса, оказался в числе кандидатов в гласные, что, разумеется, противоречило закону [16. — Оп. 71. — Д. 113. — Л. 10–11 об.]. Московский губернатор князь В. М. Голицын направил все материалы на рассмотрение уездного земского собрания, которое согласилось с оценкой указанных нарушений и необходимостью проведения повторных выборов по второй курии. Новые выборы прошли в спокойной обстановке и никаких протестов на них не поступало.

Подводя общий итог избирательным кампаниям в Московской губернии 1883–1889 гг., отметим, что в целом выборы проходили с соблюдением действующего законодательства, а выявленные факты нарушений наблюдались примерно на одном из десяти избирательных съездов.

Ключевую роль в избирательном процессе играли уездные земские управы, составлявшие списки избирателей и осуществлявшие переписку с губернатором по вопросам сроков и места проведения выборов. Другим важным звеном были уездные земские собрания, потому что именно они должны были проверять законность прав гласных. Особняком в этой системе стояла губернская управа, которая участвовала в рассмотрении повторных жалоб на составление избирательных списков. Со стороны органов государственной власти функции надзора за порядком проведения выборов были возложены на губернаторов, разрешительные полномочия осуществлял министр внутренних дел, а толкованием закона и окончательным разрешением жалоб занимался Сенат. Как видно из рассмотренных эпизодов, все вышеперечисленные субъекты избирательного процесса не имели прямой заинтересованности в пересмотре результатов выборов, а потому

стремились минимизировать разбирательства, связанные с нарушениями законодательства. Исключением являлись избирательные кампании, во время которых борьба отдельных групп избирателей сопровождалась либо вопиющими фактами нарушений закона, либо ими оказывалось активное давление на земское собрание или губернатора через подачу многочисленных жалоб, протестов и особых мнений. Другим критерием отмены выборов являлись доказанные ситуации незаконного влияния на исход голосования (как правило, при избрании в гласные с перевесом в один-два голоса).

Испытанием всей избирательной системы в Московской губернии на прочность стали регулярные жалобы Н. Ф. Рихтера, который, проявив завидную настойчивость, сумел задействовать для их расследования все структуры. При этом губернская управа и губернское земское собрание продемонстрировали свою неготовность к роли третьей стороны в силу заинтересованности в результатах разбирательства и даже склонности к лоббированию определенного решения. Губернатор и министр внутренних дел заняли более взвешенную позицию, продемонстрировав стремление к скорейшему решению проблемы в рамках действующего законодательства. Однако парадокс заключался в том, что ситуация, сложившаяся в Московском уезде, могла быть разрешена кардинально только путем реформирования избирательных норм. Стремительное развитие торговли и промышленности при отсутствии второй (городской) курии приводило к активному влиянию «кирпичников» на результаты выборов. В этой связи жалобы Н. Ф. Рихтера скорее были жестом отчаяния, и оказать заметного влияния на исход избирательных кампаний они, конечно, не могли. Но в то же время привлечение внимания со стороны представителей государственной власти, начиная от губернатора и генерал-губернатора и заканчивая министром внутренних дел,

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

стало, по сути, легальной возможностью заявить о проблеме. И, по-видимому, это не в последнюю очередь учитывалось при разработке концепции реформы 1890 г.

Для других уездов Московской губернии наиболее актуальным в предстоящем реформировании земского законодательства было все-таки не изменение подхода к наделению избирательными правами и не распределение избирателей по куриям, а создание нового органа надзора по аналогии с губернским по городским делам присутствием. Потому что только структура, не связанная земскими корпоративными интересами (когда проверку законности своих прав гласные осуществляли коллективным решением) могла обеспечить более или менее качественное обеспечение функций административного надзора. Такой орган появился в результате принятия нового земского положения сначала в виде присутствия по земским делам, а затем губернского по земским и городским делам присутствия, объединившего надзор за обеими ветвями местного самоуправления.

Другими заметными новациями «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г. стали изменения в избирательной системе, которая оказалась направлена на удовлетворение узкосословных интересов дворянства. Прежнее деление по первым двум куриям — на владельцев имущества в сельской местности и в городах — заменялось в соответствии с сословным подходом на курии дворян и недворян, владеющих недвижимостью. Правом участия в выборе гласных по первым двум куриям пользовались лица, состоящие в русском подданстве, а также благотворительные и учебные учреждения, торговые и промышленные общества, товарищества и компании при условии, что они владеют собственностью в пределах уезда в течение одного года. Требования закона о годичном сроке владения имуществом было введено с целью оградить земство от лиц, не имеющих «достаточно прочной

связи с данной местностью и знакомства с ее интересами» [11. — С. 46]. Относительно коренных жителей уезда это условие не соблюдалось. Имущественный ценз в Московской губернии сохранился в прежнем размере. Изменения коснулись лишь неполноценных избирателей, к числу которых теперь относились владельцы имущества, превышающего 1/10 часть ценза (по прежнему закону это была 1/20).

Для контроля за законностью земских выборов и постановлений земских собраний учреждался новый орган — губернское по земским и городским делам присутствие. В состав присутствия входили: губернатор (председатель присутствия), вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, управляющий Казенною палатою, прокурор Окружного суда, председатель губернской земской управы и один из губернских земских гласных, а также городской голова губернского города и непременный член присутствия от Министерства внутренних дел, отвечавший за ведение документации присутствия. В ходе избирательной кампании основной задачей присутствия являлось рассмотрение жалоб на проведение выборов, и в случае выявления серьезных нарушений закона могло быть вынесено решение об их отмене и назначении новых выборов. Если же неправильным признавалось избрание отдельных гласных, то принималось постановление о замене их кандидатами в гласные.

Все члены губернского по земским и городским делам присутствия лишались права участия в земских выборах. Наряду с ними, не могли участвовать в выборах священнослужители, полицейские и работники прокуратуры. Так же, как и в прежнем законе, лишались избирательных прав лица, судимые и состоящие под следствием или надзором полиции.

Избирательные права по крестьянской курии оставались без существенных изменений, они распространялись на домохозяев, и избрание лиц из других со-

Земская «контрреформа»

или «коррекция реформ»

словий теперь не допускалось. Выборы проходили сначала на сельских, а затем на волостных сходах. При этом избиралось по одному кандидату от волости.

Первая избирательная кампания, проходившая по новому Положению, пришла на 1891 г., и главным ее отличием стали разнообразные запросы уездных земских управ относительно применения отдельных норм закона по второй курии. Так, Серпуховская управа обратилась в губернское по земским и городским делам присутствие с вопросом о включении в избирательные списки местного городского общества, которое владело 645 десятинами земли. В ответе присутствия было предписано исключить городское общество из списка избирателей, потому что в соответствии со ст. 57 нового земского Положения городской голова являлся представителем уездного центра в земском собрании [16. — Оп. 65. — Д. 308. — Л. 37–37 об.]. Рузская управа внесла на рассмотрение присутствия предложение о разделении второй курии на два съезда — землевладельцев и владельцев других видов имущества. В качестве аргументов указывалось, что «соединение... в одном избирательном съезде не в достаточной степени уравнило бы права владельцев того и другого вида имуществ и могло бы иметь своим последствием преимущество относительно избрания для владельцев одного вида имущества в ущерб владельцам имуществ другого вида и таким образом не было бы достигнуто должное равенство в избрании уполномоченных» [16. — Оп. 44. — Д. 173. — Л. 63 об.]. Постановлением присутствия это предложение было отклонено, с чем согласился и министр внутренних дел И. Н. Дурново.

При составлении избирательных списков в Московском уезде губернатор заявил протест в отношении включения в них Московского городского управления по владению территорией, занятой городскими бойнями, Императорского скакового общества и Общества охотников скакового дела, владеющих землями

в уезде, а также нескольких лиц иудейского вероисповедания [17. — Оп. 74. — Д. 579. — Л. 14]. Присутствие согласилось со всеми доводами губернатора, посчитав, что вышеперечисленные общества не подходят под перечень, установленный законом и напомнив, что евреи по «Положению» 1890 г. были лишены избирательных прав. В итоге все они были исключены из списка избирателей. Данный эпизод показывает, что по новому закону административный надзор в отношении избирательных процедур стал более последовательным и позволял пресекать нарушения закона без жалоб и заявлений со стороны избирателей.

Кампания 1894 г. сопровождалась многочисленными нарушениями избирательного законодательства, которые обнаружили уже на стадии составления списков избирателей. В процессе административного надзора губернатор выявлял соответствующие факты и направлял материалы по ним на рассмотрение губернского по земским и городским делам присутствия, члены которого последовательно исключали из списков тех избирателей, которые в той или иной мере не соответствовали требованиям закона. К примеру, в двух городах — Звенигороде и Сергиевом Посаде — из списков были вычеркнуты жители, не имевшие годичного срока владения имуществом; а в Богородском уезде та же участь постигла представителей костромского дворянства, владевших необходимым количеством земли, но их участие в выборах в качестве сословного общества, по мнению членов присутствия, не было предусмотрено законом [17. — Оп. 45. — Д. 35. — Л. 146–149, 187–187 об.].

По итогам самих выборов в присутствие поступило три жалобы от избирателей и шесть протестов со стороны губернатора. При этом все жалобы были оставлены без последствий, а по протестам губернатора результаты выборов были отменены сразу в трех уездах.

Две из упомянутых жалоб были поданы избирателями на выборы первой

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

курии в Коломенском уезде. В одной из них говорилось о незаконном участии в голосовании коллежского советника Н. А. Цветкова, однако по разъяснениям управы выяснилось, что его имущество числилось в окладных книгах, а значит, и участие в выборах было законным. В другой жалобе сообщалось о нарушениях в оформлении доверенностей, которые были написаны «...одной и той же рукой, причем в обеих, вопреки 21 ст. Положения о земских учреждениях, указание, кому именно выдана доверенность, сделано после подписи лиц, выдавших эти доверенности». Десятилетием ранее указанное обстоятельство могло послужить основанием для отмены выборов, но на этот раз члены присутствия, посчитав, что доверенности «вполне удовлетворяют» требованиям закона, пришли к выводу об отсутствии таких нарушений, которые, «имея значение существенных, требовали бы... отмены выборов во всей их совокупности» [17. — Оп. 45. — Д. 35. — Л. 199 об. 200 об.].

Еще одна жалоба была подана губернским секретарем П. И. Бурковским по итогам выборов второй курии в Московском уезде. В ней, в частности, указывалось, что к подсчету голосов допускались сами баллотировавшиеся, при этом одни из них отмечали количество избирательных шаров, другие неизбирательных шаров, «причем замечательно то обстоятельство, что избранными оказались преимущественно считавшие шары» [17. — Оп. 45. — Д. 35. — Л. 195 об.]. В разъяснениях московского городского головы К. В. Рукавишника, представленных по данной жалобе, указывалось, что в качестве счетчиков участвовали члены городской управы, и все они считали только избирательные шары, что и фиксировалось на ярлыках, которыми печатавались урны. На основании этих сведений члены губернского присутствия постановили считать факты, изложенные в заявлении, не подтвердившимися, а жалобу оставить без последствий. По результатам тех же выборов поступил протест со стороны гу-

бернатора А. Г. Булыгина, в котором указывалось на незаконное избрание гласным коллежского асессора М. Д. Пфейфера, ранее забаллотированного на выборах по первой курии, но получившего доверенность от Российского общества любителей садоводства для участия в голосовании по второму разряду. Присутствию надлежало разрешить казус: имели ли право участвовать дворянин в выборах недворянской курии? Однако, не вдаваясь в такие тонкости, члены присутствия выявили, что полученная Пфейфером доверенность составлена с нарушением закона, и на этом основании приняли решение об исключении его из числа гласных [17. — Оп. 45. — Д. 35. — Л. 281 об.].

Другой протест губернатора последовал в отношении выборов по первой курии в Московском уезде, где двое неполноценных избирателей, получивших на предварительном съезде перевес всего в один голос, были делегированы на основное собрание и оказались избраны в гласные. Присутствие, усмотрев, что избрание на предварительном съезде состоялось благодаря перевесу их собственных шаров, посчитало это нарушением закона и постановило исключить обоих из числа гласных. При этом общие итоги выборов были оставлены в силе, и поскольку количество избранных в гласные превышало 2/3 от нормы, установленной законом, проведение дополнительных выборов было признано ненужным.

Подобные ситуации с незаконным избранием лиц на съезде уполномоченных повторились на выборах по второй курии еще в двух уездах — Верейском и Подольском. И в обоих случаях результаты выборов были аннулированы решением присутствия на том основании, что некоторые из числа баллотировавшихся на основном избирательном собрании получили перевес всего в один-два шара, т. е. участие незаконно избранных в уполномоченные действительно могло повлиять на итоги голосования [17. — Оп. 45. — Д. 35. — Л. 202–203 об., 240–241].

Земская «контрреформа»

или «коррекция реформ»

Еще один случай отмены результатов голосования произошел в Волоколамском уезде, где на выборы по первой курии явилось 10 избирателей и вместо того, чтобы, руководствуясь действующим законодательством, объявить всех присутствовавших зачисленными в гласные, они провели полноценное голосование, что, естественно, было опротестовано губернатором, и по решению присутствия были назначены новые выборы [17. — Оп. 45. — Д. 35. — Л. 317–318 об.].

В целом кампания 1894 г. продемонстрировала, с одной стороны, увеличение количества нарушений избирательного законодательства, а с другой — усиление позиций административного надзора в лице губернатора и губернского по земским и городским делам присутствия, что наглядно проявилось в трех эпизодах с отменами результатов голосования.

Подводя общий итог избирательным кампаниям, состоявшимся в Московской губернии в правление Александра III, заметим, что наиболее острые разногласия возникали между избирателями из числа дворянства и владельцами торгово-промышленных заведений. Новый земский закон решил эту проблему путем создания сословных курий, что привело к снятию указанных противоречий, но в то же время обусловило увеличение количества жалоб на выборы по второй курии,

что свидетельствовало об ужесточении борьбы среди избирателей-недворян. Отказ от всесословного подхода в формировании избирательных курий, безусловно, являлся регрессом и содержал в себе контрреформаторское начало. Тем более что в последующие годы продолжился процесс сокращения количества избирателей по первой курии, и, напротив, стремительно увеличилась численность недворян и доходность их имущества, а это, в свою очередь, привело к абсентизму дворян и усугублению противоречий между избирателями недворянского происхождения.

В то же время создание губернского по земским и городским делам присутствия, трактовавшееся в трудах современников как способ усиления надзора со стороны государства за органами общественного самоуправления, на практике позволило последовательно пресекать нарушения закона, а значит, может рассматриваться как определенный прогресс и может рассматриваться как «коррекция реформ».

В этой связи однозначно оценить земскую реформу 1890 г., на наш взгляд, не представляется возможным, так как при реализации разных направлений она имела различные последствия, сочетая элементы как «контрреформы», так и «коррекции реформ».

Литература

1. Биюшкина Н. И. К вопросу о понятии контрреформ 80–90-х гг. XIX в. в России // Российский юридический журнал. — 2011. — № 5. — С. 212–213.
2. Доклад Московской уездной земской управы Московскому уездному земскому собранию 1886 г. № 15. — М., 1886.
3. Доклад Московской уездной земской управы Московскому уездному земскому собранию 1889 г.: № 10 // Журналы Московского уездного земского собрания 1889 года. — М., 1889.
4. Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет: В 4 т. СПб: Изд-во О. Н. Поповой, 1909–1911.
5. Журналы Московского уездного земского собрания 1883 года. — М., 1884. — С. 20.
6. Журналы уездных земских собраний Московской губернии 1883 года: В 3 т. — М., 1884.
7. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. — М.: Издательство Московского университета, 1970. — С. 434.

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

8. *Захарова Л. Г.* Земская контрреформа 1890 года. — М.: Издательство Московского университета, 1968.
9. *Кизеветтер А. А.* Местное самоуправление в России IX–XIX ст.: Исторический очерк. — М.: Рус. мысль, 1910. — С. 151–152.
10. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. — Т. 2. Особенная часть. — СПб: Кн. маг. А. Ф. Цинзерлинга б. Мелье и К°, 1893. — С. 266, 281.
11. *Мыш М. И.* Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями: Т. 1. 5-е изд. — СПб: тип. А. Бенке, 1910.
12. Положение о губернских и уездных земских учреждениях, Высочайше утвержденное 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи: Собр. 2-е. Т. 39. Отд. 1. — СПб: в Тип. 2 Отд. Собств. е. и. в. Канцелярии. — 1867. — № 40457.
13. Российский государственный исторический архив. — Ф. 1341. Первый департамент Правительствующего Сената. — Оп. 150. — Д. 835. — Л. 11.
14. *Свешников М. И.* Основы и пределы самоуправления: Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. — СПб: тип. В. Безобразова и К° и Ефрона, 1892.
15. *Христофоров И. А.* «Камень преткновения»: проблема административных реформ последней четверти XIX — начала XX вв. // Административные реформы в России: история и современность / Под общ. ред. Р. Н. Байгузина. — М.: РОССПЭН, 2006. — С. 237.
16. Центральный исторический архив г. Москвы. — Ф. 17. Канцелярия московского губернатора.
17. Центральный исторический архив г. Москвы. — Ф. 65. Московское губернское по земским и городским делам присутствие.