

П.П. Гронский

**Земская реформа в
Государственной Думе**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 340
ББК 67.0
П11

П11 **П.П. Гронский**
Земская реформа в Государственной Думе / П.П. Гронский – М.: Книга
по Требованию, 2023. – 36 с.

ISBN 978-5-458-55141-0

ISBN 978-5-458-55141-0

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2023

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2023

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первозданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

распределения избирателей. Это законодательное предположение было передано комиссией по мѣстному самоуправленію для разработки въ особую подкомиссію, которая, избравъ докладчикомъ В. И. Стемповскаго, приступила къ выработкѣ законопроекта и къ концу второй сессіи закончила свою работу (послѣднее заведеніе состоялось 20 марта 1914 года) *).

Война, начавшаяся въ теченіе лѣтняго перерыва, между второй и третьей сессіями, прервала нормальный ходъ работы Государственной Думы, и проектъ закона о реформѣ земскаго избирательнаго права такъ и остался неразсмотрѣннымъ даже въ комиссіи по мѣстному самоуправленію.

Значительно быстрее прошло всѣ стадии предварительнаго разсмотрѣнія законодательное предположеніе о реформѣ Земскаго Положенія, внесенное фракціей прогрессистовъ въ началѣ второй сессіи, 10 декабря 1913 года. 21 апрѣля 1914 года Государственная Дума, несмотря на возраженія Маркова II, огромнымъ большинствомъ признала желательнымъ законодательное предположеніе прогрессистовъ объ измѣненіи Земскаго Положенія 1890 года и передала его на разсмотрѣніе комиссіи по мѣстному самоуправленію. Если для законопроекта о реформѣ земскаго избирательнаго права война явилась причиной отложенія разсмотрѣнія его комиссией, то проектъ прогрессистовъ, наоборотъ, именно благодаря войнѣ былъ выдвинутъ на первую очередь.

Когда послѣ неудачъ, постигшихъ нашу армію на поляхъ Галиціи и Польши, созвана была Государственная Дума, то въ программу работъ Государственной Думы, выработанную прогрессивнымъ блокомъ, вошелъ однимъ изъ первыхъ проектъ реформы земскихъ учреждений, разработанный фракціей прогрессистовъ, и въ теченіе весенней половины четвертой сессіи комиссія по мѣстному самоуправленію, избравъ докладчикомъ В. А. Ржевскаго, разсмотрѣла и приняла **) проектъ прогрессистовъ съ довольно значительными измѣненіями въ сторону расширенія правъ земскихъ учреждений. Быстрое проведеніе черезъ комиссію законопроекта прогрессистовъ объясняется двумя причинами: соглашеніемъ между фракціями, входящими въ составъ прогрессивнаго блока, о наивозможно скорѣйшемъ про-

*) Подкомиссія приступила къ составленію проекта закона въ слѣдующемъ составѣ: кн. Голицынъ (правый), Григоровичъ-Барскій, Кузьминъ, Сафоновъ, Чихачевъ 1-ый (націоналисты), Варунъ-Секретъ, Неклюдовъ, Потудовъ, Стемповскій (октябристы), Вакаръ, Зузинъ (прогрессисты), Шингаревъ, Шулепниковъ (к.-д.) и кн. Геловани (труд.). Закончила свою работу подкомиссія въ измѣнившемся составѣ, а именно: кн. Голицынъ, Радкевичъ (правые), Григоровичъ-Барскій, Кузьминъ, Сафоновъ, Чихачевъ (націоналисты), Варунъ-Секретъ, Потудовъ, Стемповскій (октябристы), Зузинъ, Иконниковъ-Галицій (прогрессисты), Гронскій, Шингаревъ (к.-д.), кн. Геловани (труд.). За все время дѣятельности подкомиссіи предсѣдателемъ ея былъ Варунъ-Секретъ (окт.), тов. предсѣдателя Сафоновъ (нацѣон.) и секретаремъ кн. Голицынъ (правый).

**) Разсмотрѣнію законопроекта комиссія посвятила четырнадцать заседаній.

хожденіи черезъ комиссію законопроекта и сравнительной подготовленностью матеріала, такъ какъ къ законодательному предположенію прогрессистовъ приложенъ былъ разработанный проектъ закона объ измѣненіи Земскаго Положенія 1890 года. Проектъ этотъ представлялъ собою дѣйствующее Земское Положеніе, за исключеніемъ статей, въ которыхъ заключены постановленія относительно избирательнаго права, пересмотрѣнное, измѣненное и дополненное,—причемъ измѣненное довольно радикально въ смыслъ расширенія правъ земства и уничтоженія системы административной опеки.

Такимъ образомъ, идея о раздробленіи реформы Земскаго Положенія на двѣ части принадлежитъ собственно фракціи прогрессистовъ, внесшей проектъ о реформѣ земства безъ измѣненія основъ избирательнаго права, руководствовавшейся тѣмъ соображеніемъ, что безъ избирательнаго права законопроектъ будетъ имѣть гораздо больше шансовъ на проведеніе его въ комиссіи и общемъ собраніи Государственной Думы. Дѣйствительность оправдала ожиданія прогрессистовъ, и ихъ проектъ былъ поставленъ на очередь раньше реформы земскаго избирательнаго права.

Но быстрѣе еще, чѣмъ проектъ прогрессистовъ, прошло всѣ стадіи предварительнаго обсужденія законодательное предположеніе о введеніи волостного земскаго управленія, внесенное за подписями всѣхъ фракцій, вошедшихъ въ составъ прогрессивнаго блока, въ августѣ 1915 года. Это законодательное предположеніе не заключало въ себѣ ничего новаго, оно воспроизводило цѣликомъ проектъ закона о волостномъ земскомъ управленіи, принятый третьей Государственной Думой въ 1911 году и отклоненный Государственнымъ Совѣтомъ. Въ засѣданіи 8 марта 1916 года Дума, послѣ непродолжительныхъ преній, признала желательнымъ введеніе волостного земства, и комиссія по мѣстному самоуправленію въ теченіе шести засѣданій рассмотрѣла проектъ закона и внесла рядъ измѣненій въ текстъ проекта, принятаго Думой; въ этомъ исправленномъ видѣ проектъ созданія мелкой земской единицы будетъ разсматриваться въ общемъ собраніи.

Такова извилистая, внѣшняя парламентская исторія земской реформы и реформы волостного управленія.

Нельзя не сказать, что отдѣленіе реформы избирательнаго права и отложеніе ея на вторую очередь значительно обезвѣчиваетъ всю земскую реформу, такъ какъ несовершенство дѣйствующей сословно-куріальной избирательной системы влечетъ за собою постепенное умираніе земскихъ учреждений, ибо въ цѣломъ рядѣ уѣздовъ первое, дворянское, избирательное собраніе не добираетъ положеннаго ему числа гласныхъ вслѣдствіе того, что на выборы является избирателей меньше числа гласныхъ, которые должны быть избраны по дворянской куріи. Но такъ или иначе единая реформа вслѣдствіе внутридумскихъ ком-

бинацій разбита на два куска, и въ первую очередь пойдетъ законопроектъ прогрессистовъ. Однако-же для изслѣдователя, интересующагося вопросомъ о постановкѣ вопроса о земской реформѣ въ четвертой Государственной Думѣ, формальныя грани не должны разрывать на двѣ отдѣльныя части реформу современнаго земства, и потому мы хотимъ ознакомить читателя сперва съ предположеніями думской подкомиссіи о реформѣ избирательнаго права, а затѣмъ уже съ содержаніемъ переработаннаго комиссіей по мѣстному самоуправленію законопроекта прогрессистовъ объ измѣненіи остальныхъ статей Земскаго Положенія.

Это единственно правильный путь, съ точки зрѣнія систематическаго изученія законодательнаго матеріала, такъ какъ начинать изученіе организации мѣстнаго самоуправления всегда слѣдуетъ съ ознакомленія съ основами той избирательной системы, на которой покоится все устройство. Такъ и въ данномъ случаѣ; изучая плоды законодательнаго творчества четвертой Государственной Думы, необходимо начать съ вопросовъ избирательнаго права и лишь потомъ перейти къ разсмотрѣнію вопросовъ о положеніи исполнительныхъ органовъ, о компетенціи земскихъ учреждений и о системѣ надзора со стороны правительственной власти за ихъ дѣятельностью.

II.

Объяснительная записка къ законопроекту объ измѣненіи порядка избранія земскихъ гласныхъ, выработанному особой по комиссіей, указывая на необходимость реформы всего современнаго строя земскаго самоуправления, полагаетъ, что „особенно настоятельной является необходимость измѣненія существующей въ настоящее время земской избирательной системы, которая, съ одной стороны, дѣлитъ избирателей на обособленныя собранія по сословіямъ, тогда какъ земскія учрежденія преслѣдуютъ не сословныя, а общехозяйственныя интересы данной мѣстности, а съ другой—чрезмѣрно суживаетъ кругъ избирателей и тѣмъ затрудняетъ возможность пополненія земскихъ собраній до необходимаго, согласно требованіямъ закона и жизни, размѣра“.

Такимъ образомъ, главнымъ недостаткомъ современной земской избирательной системы докладъ считаетъ ея сословно-дворянскій характеръ, обезпечивающій численное преобладаніе гласныхъ отъ дворянъ надо всѣми остальными гласными и приводящій въ концѣ концовъ къ полному застою земскую жизнь, такъ какъ въ рядѣ уѣздовъ просто не хватаетъ, вслѣдствіе оскудѣнія дворянскаго землевладѣнія, людей для замѣщенія вакансій земскихъ гласныхъ. Дѣйствительно, статистическія данныя, собранныя докладчикомъ по 322 уѣздамъ 34 старо-земскихъ губерній, представляютъ собою угрожающую картину все большаго и большаго недобора гласныхъ дворянъ... „изъ 322 уѣздовъ означенныхъ губерній, въ которыхъ установлено по два изби-

рательныхъ собраній, на трехлѣтіе 1906—1908 и 1907—1909 г.г. число явившихся по первому избирательному собранію избирателей въ 48 уѣздахъ не превышало двухъ третей положеннаго по расписанію числа гласныхъ, н, слѣдовательно, согласно статьямъ 42 и 45 Пол. Зем. Учр., выборовъ не производилось и всѣ явившіеся были признаны гласными. Въ 90 уѣздахъ, хотя выборы въ первомъ избирательномъ собраніи и производились, однако число явившихся избирателей не превышало числа положеннаго по уѣзду гласныхъ. Такимъ образомъ, въ 138 уѣздахъ, или 42,8% всѣхъ уѣздовъ, выборовъ въ сущности не было. Въ 47 уѣздахъ, или 14,6%,—число явившихся избирателей превышало положенное по уѣзду число гласныхъ на 20%, въ 83 уѣздахъ—отъ 20% до 50% и лишь въ 74 уѣздахъ—превышало болѣе, чѣмъ на 50%. Подобный же недостатокъ избирателей замѣчался за цѣлый рядъ трехлѣтій, и слѣдствіемъ этого явился недоборъ гласныхъ отъ перваго избирательнаго собранія, выразившійся въ нижеслѣдующихъ цифрахъ:

Въ трехлѣтіе 1894—1897	было	выбрано	328	гласныхъ	по 97 уѣздамъ	
" 1897—1900	"	"	268	" "	89	"
" 1900—1903	"	"	288	" "	90	"
" 1903—1906	"	"	293	" "	80	"
" 1906—1909	"	"	365	" "	109	"
" 1909—1912	"	"	387	" "	118	"

Однако же, признавая сословность и преобладаніе дворянства главнымъ недостаткомъ современнаго земства, объяснительная записка къ докладу подкомиссіи считаетъ, что руководящая роль въ земскихъ учрежденіяхъ должна остаться затѣми же социальными элементами, которымъ и теперь принадлежитъ руководство, а именно за представителями помѣстнаго землевладѣнія. Для того, чтобы „обезпечить въ будущихъ собраніяхъ наличность достаточнаго числа опытныхъ и знающихъ земское дѣло работниковъ изъ упомянутаго круга лицъ“, проектъ подкомиссіи сохраняетъ систему куріальнаго представительства, предоставляя представителямъ крупнаго землевладѣнія избирать гласныхъ отдѣльно отъ другихъ группъ населенія, въ своей средѣ—въ отдѣльной и самостоятельной куріи. Подкомиссія отнеслась отрицательно къ распредѣленію избирателей на куріи по сословіямъ, но имущественный критерій раздѣленія избирателей на разряды „въ зависимости отъ экономической ихъ заинтересованности въ мѣстной жизни“ признанъ былъ совершенно пригодной основой системы земскаго избирательнаго права; отдѣльное самостоятельное представительство крупныхъ землевладѣльцевъ дворянъ замѣнено представительствомъ крупныхъ землевладѣльцевъ всѣхъ сословій, мысль законодателя втораго десятилѣтія XX вѣка вериулась къ тому кругу идей, который въ шестидеся-

тыхъ годахъ прошлаго столѣтія былъ заложенъ въ основу избирательной системы земскаго Положенія 1864 года.

Разъ признавъ цѣлесообразность и необходимость дѣленія земскихъ избирателей на экономическія куріи въ зависимости отъ рода владѣнія, подкомиссія должна была установить количество курій и опредѣлить размѣръ ценза для каждой куріи.

Количество курій въ проектѣ даже увеличивается на одну и вмѣсто трехъ курій предположено создать четыре: 1) крупныхъ землевладѣльцевъ, 2) мелкихъ землевладѣльцевъ, 3) городскую и 4) крестьянскую.

Въ первую курію входятъ всѣ крупные землевладѣльцы уѣзда и владѣльцы недвижимыхъ имуществъ неземельнаго характера внѣ зависимости отъ принадлежности къ тому или иному сословію, однако же размѣры земельного ценза значительно понижены по сравненію съ тѣмъ, какъ они установлены земскимъ Положеніемъ 1890 г. Повсемѣстный ростъ цѣнъ на землю повлекъ за собою полное несоотвѣтствіе цензовъ земельного и оцѣночнаго; 175 десятинъ земли въ Путиловскомъ или Бѣлгородскомъ уѣздахъ Курской губерніи или же 150 десятинъ по всѣмъ уѣздамъ Екатеринославской губерніи, конечно, стоятъ много болѣе, чѣмъ 15.000 рублей, а между тѣмъ всякій, кто обладаетъ въ этихъ уѣздахъ недвижимостью неземельнаго характера, оцѣненной для взиманія земскаго сбора въ 15.000 рублей, имѣетъ право принимать участіе въ выборахъ наряду съ помѣщиками, земля которыхъ стоитъ въ два, въ три, а иногда даже въ четыре раза болѣе 15.000 рублей.

Подкомиссія по всѣмъ уѣздамъ понизила размѣръ земельного ценза; по первоначальному проекту докладчика В. И. Степковскаго предложено было понизить размѣры ценза по сравненію съ теперешними вдвое во всѣхъ мѣстностяхъ Имперіи, но подкомиссія для нѣкоторыхъ губерній установила пониженіе менѣе, нежели вдвое (напр., для Владимірской съ 250, 225 и 200 дес. на 175 дес., Тверской съ 250, 225 и 200 на 150 дес., Ярославской съ 350, 250, 225 и 200 дес. на 175 дес.); для нѣкоторыхъ уѣздовъ Владимірской и Ярославской губерній цензъ оказался пониженнымъ лишь на 25 десятинъ (съ 200 на 175). Такое незначительное пониженіе ценза объяснено было предложившими эту мѣру представителями фракціи націоналистовъ тѣмъ, что въ сѣверныхъ губерніяхъ слишкомъ широко оказались бы раздвинутыми рамки первой куріи и слишкомъ большое количество новыхъ людей приняло-бы участіе въ выборахъ; несмотря на возраженія лѣвой части подкомиссіи предложеніе націоналистовъ получило большинство голосовъ.

Вообще задача пониженія размѣровъ избирательнаго ценза была понята подкомиссіей чрезвычайно узко; оцѣночный цензъ въ 15.000 рублей былъ сохраненъ въ полномъ объемѣ и земельные цензы докладчикъ стремился уравнивать съ пятнадцатитысячной оцѣнкой, причемъ для выясненія цѣнъ на землю по

отдѣльнымъ уѣздамъ докладчикъ руководился „табелю, приложенною къ законопроекту о взиманіи пошлинъ при безмездномъ переходѣ имущества“ *).

Члены подкомиссіи: Зузинъ, Гронскій и Иконниковъ-Галицкій указывали на то, что цѣны на землю, приведенныя въ табели, не соотвѣтствуютъ дѣйствительнымъ цѣнамъ, которыя значительно выше указанныхъ въ табели, и, кромѣ того, возражали противъ предложенія докладчика отступить отъ пониженія ценза наполовину въ томъ случаѣ, если, по совокупности мѣстныхъ условий, такое пониженіе окажется чрезмѣрнымъ, указывая, что при опредѣленіи размѣровъ ценза нельзя устанавливать его, руководясь случайными соображеніями, а надо имѣть въ виду какой-нибудь критерій распределенія, хотя-бы пониженіе наполовину, и отъ этого критерія уже не отступать.

Наоборотъ, члены подкомиссіи кн. Голицынъ и Чихачевъ утверждали, что нельзя повсюду понижать размѣры ценза на половину, такъ какъ вслѣдствіе этого слишкомъ расширится кругъ избирателей (во Владимірской губ., напримѣръ, на 71%). Послѣ того, какъ подкомиссія рѣшила при установленіи размѣровъ ценза „принимать въ соображеніе всю совокупность данныхъ“ **) по каждому уѣзду, члены подкомиссіи: Зузинъ, Гронскій и Иконниковъ-Галицкій заявили, что результатъ работъ подкомиссіи, при такихъ условіяхъ, окажется настолько неустойчивымъ, что они не находятъ „возможнымъ принимать въ нихъ участіе и будутъ воздерживаться отъ голосованія при дальнѣйшемъ обсужденіи вопроса о размѣрахъ земельного ценза по отдѣльнымъ губерніямъ“ ***).

Такимъ образомъ, въ большинствѣ губерній размѣры ценза оказались пониженными приблизительно на-половину, а въ губерніяхъ сѣверной полосы Россіи цензъ оказался пониженнымъ менѣе, нежели на-половину, и однимъ изъ главныхъ „принциповъ“, которымъ руководилась подкомиссія, было стремленіе сколь возможно меньше свѣжихъ людей пропустить въ первую. землевладѣльческую, курію. Размѣры ценза были установлены въ приложеніи къ статьѣ 11 проекта отъ 65 до 200 десятинъ, при чемъ въ отдѣльныхъ уѣздахъ Вологодской и Вятской губерній они повышаются до 240, 350 и даже 400 (въ Яренскомъ уѣздѣ) и опускаются до 50 и даже до 10 дес. въ Ялтинскомъ уѣздѣ.

Наряду съ куріей крупныхъ землевладѣльцевъ, проектъ создаетъ еще новую курію—курію мелкихъ землевладѣльцевъ. Понинѣ дѣйствующему Земскому Пол. 1890 г., мелкіе землевладѣльцы принимаютъ участіе въ выборахъ не непосредственно, а черезъ уполномоченныхъ, избираемыхъ ими на предварительныхъ сѣздахъ, при чемъ правомъ участія на этихъ сѣздахъ пользуются тѣ

*) Журналъ подкомиссіи, 13-е засѣданіе, стр. 2.

**) Тамъ-же, стр. 3.

***) Тамъ-же, стр. 4.

изъ мелкихъ землевладѣльцевъ, которые владѣютъ землей въ размѣрѣ не менѣе одной десятой части установленнаго для даннаго уѣзда ценза или же обладаютъ имуществомъ не-земельнаго характера—также въ размѣрѣ одной десятой части оцѣночнаго ценза, т. е. оцѣненнымъ для взиманія земскихъ сборовъ въ 1.500 рублей. Уполномоченные, выбранные на предварительныхъ сѣздахъ, принимаютъ участіе уже въ сѣздахъ крупныхъ землевладѣльцевъ, на равныхъ съ ними правахъ, однако же число уполномоченныхъ отъ мелкихъ землевладѣльцевъ настолько ограничено, что обыкновенно они никакого вліянія на результатъ выборовъ не оказываютъ и въ гласные почти никто изъ уполномоченныхъ не избирается. Законопроектъ подкомиссін, желая предоставить возможность и мелкимъ землевладѣльцамъ принять участіе въ земской работѣ, создаетъ для нихъ свою особую курію, отдѣльную отъ крупныхъ землевладѣльцевъ, и предоставляетъ имъ право непосредственнаго избранія земскихъ гласныхъ, при чемъ, однако, для того, чтобы, на основаніи ст. 11 проекта, землевладѣлецъ могъ принимать участіе во второмъ уѣздномъ избирательномъ собраніи, ему необходимо быть владѣльцемъ уже не одной десятой, а одной пятой части крупнаго земельного ценза по данному уѣзду; если мы вспомнимъ, что далеко не во всѣхъ губерніяхъ размѣры крупнаго ценза были понижены на-половину, то легко будетъ объяснить то обстоятельство, что въ нѣкоторыхъ губерніяхъ размѣры ценза для мелкихъ землевладѣльцевъ не только не были понижены, но даже оказались повышенными; такъ, напримѣръ, въ Суздальскомъ и Юрьевскомъ уѣздахъ Владимірской губерніи цензъ мелкаго землевладѣнія повышенъ по проекту съ 20 десятинъ на 35 десятинъ, т. е. почти вдвое. Достоинно вниманія также и то обстоятельство, что тогда какъ земельный цензъ для участія во второмъ избирательномъ собраніи мелкихъ землевладѣльцевъ опредѣленъ въ одну пятую часть ценза крупнаго землевладѣнія, оцѣночный цензъ опредѣленъ въ одну десятую часть крупнаго оцѣночнаго ценза и составляетъ всего оцѣнку въ 1.500 рублей, и, такимъ образомъ, статьей 11 проекта устанавливается завѣдомое несоотвѣтствіе стоимости земельного и оцѣночнаго ценза для мелкихъ землевладѣльцевъ.

Наконецъ, всѣ остальные мелкіе землевладѣльцы и крестьяне, владѣльцы надѣльныхъ земель, отнесены проектомъ къ третьей куріи, и, такимъ образомъ, съ теперешней третьей крестьянской куріей, избирающей гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, слиты воедино и всѣ тѣ самые мелкіе изъ мелкихъ землевладѣльцевъ, которые на основаніи дѣйствующаго земскаго Положенія вообще лишены права участія въ выборахъ земскихъ гласныхъ, но допущены къ участію въ выборахъ въ Государственную Думу. къ виду того, что избирателей въ этой куріи очень большое количество, проектъ комиссін останавливается на примѣненіи къ третьей куріи двухстепенной подачи голосовъ, при чемъ

первоначальные выборы производятся въ каждой волости, съ одной стороны, волостными избирательными съѣздами, въ которыхъ участвуютъ всѣ владѣльцы недвижимыхъ имуществъ въ данной волости, не отнесенные проектомъ къ двумъ первымъ куріямъ (крупныхъ и мелкихъ землевладѣльцевъ), съ другой стороны, на сельскихъ сходахъ; такимъ образомъ, крестьянское надѣльное землевладѣніе въ первой стадіи выборовъ отдѣлено отъ прочихъ владѣльцевъ: „въ сельскихъ сходахъ для избранія уполномоченныхъ будутъ участвовать всѣ домохозяева, владѣющіе надѣльной землею, за исключеніемъ лишь тѣхъ, которые окончательно выдѣлили свои участки къ одному мѣсту, безъ сохранения какой-либо доли участка въ угодьяхъ, состоящихъ въ нераздѣльномъ пользованіи общества; эти послѣдніе, какъ имѣющіе характеръ частныхъ собственниковъ, будутъ участвовать соразмѣрно владѣмому ими имуществу, въ подлежащихъ избирательныхъ собраніяхъ или съѣздахъ“.

Избранные на сельскихъ сходахъ и на волостныхъ избирательныхъ съѣздахъ уполномоченные съѣзжаются вмѣстѣ на окружные избирательные съѣзды для избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ отъ третьей куріи, при чемъ число уполномоченныхъ въ каждомъ округѣ, а равно и его территориальные предѣлы опредѣляются всегда уѣзднымъ земскимъ собраніемъ; число округовъ должно соответствовать числу гласныхъ отъ третьей куріи и каждый округъ долженъ включать въ себѣ одну или нѣсколько нераздробленныхъ волостей; такимъ образомъ, изъ всѣхъ частей уѣзда будутъ избраны по третьей куріи представители.

При обсужденіи организациі выборовъ по третьей куріи въ подкомиссіи А. И. Шингаревъ возражалъ противъ установленія двухстепенной подачи голосовъ, находя, что разъ уѣздъ будетъ раздробленъ на отдѣльные округа, то „прямое голосованіе могло-бы быть организовано по отдѣльнымъ селамъ и никакого неудобства для населенія не составило-бы, между тѣмъ, какъ приблизило-бы выборы къ населенію“ *). Однако же рядъ членовъ подкомиссіи (Неклюдовъ, Григоровичъ-Барскій, Чихачевъ, Потуловъ) возражалъ Шингареву, ссылаясь на техническія неудобства прямой подачи голосовъ, и подкомиссія приняла двухступенную подачу голосовъ черезъ уполномоченныхъ **).

Наконецъ, четвертой куріей является курія городского населенія, вѣрнѣе, здѣсь нельзя даже говорить о городской куріи избирателей, такъ какъ выборы въ городахъ по проекту производятся не непосредственно избирателями, а городскими думами, и, такимъ образомъ, слѣдуетъ говорить объ участіи въ земскихъ выборахъ не городского населенія, а городского самоуправления.

*) Журналы подкомиссіи, 6-ое засѣданіе, стр. 32.

**) Тамъ-же, стр. 34.

Подкомиссія предполагала сперва привлечь непосредственно городских плательщиков земскаго сбора къ участию въ выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, но, когда выяснилось, что при такой системѣ или цѣлый рядъ городовъ останется вовсе непредставленными въ земскихъ собраніяхъ, или же пришлось бы и въ городахъ, какъ и въ уѣздѣ, устанавливать двѣ куріи—крупныхъ и мелкихъ собственниковъ,—подкомиссія рѣшила предоставить избраніе гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія городскимъ думамъ. Оказывается, что при условіи предоставленія права избранія непосредственно плательщикамъ 81 городъ изъ 356, по которымъ были собраны статистическія свѣдѣнія, остался бы вовсе безъ представительства въ земскомъ собраніи, такъ какъ въ 81 городѣ не нашлось бы вовсе плательщиковъ, имущество которыхъ оцѣнено-бы было болѣе 15.000 рублей, а въ 75 городахъ такихъ владѣльцевъ оказалось бы лишь по одному человѣку. Въ виду такого недостатка въ избирателяхъ въ городахъ и не рѣшаясь въ то-же самое время понизить размѣръ ценза для городскихъ избирателей сравнительно съ уѣздными, подкомиссія рѣшила остановиться на системѣ избранія уѣздныхъ гласныхъ городскими думами или собраніями городскихъ уполномоченныхъ въ городахъ съ упрощенной организаціей самоуправления.

Считаясь однако-же съ тѣмъ, что современныя городскія думы избираются—въ особенности въ крупныхъ городахъ—на основѣ довольно высокаго имущественнаго ценза, подкомиссія предоставила городскимъ думамъ право избирать уѣздныхъ земскихъ гласныхъ не только изъ числа городскихъ гласныхъ, но и изъ числа всѣхъ плательщиковъ земскихъ сборовъ въ данномъ городѣ, значительно расширивъ такимъ путемъ пассивное избирательное право по городской куріи.

III.

Распредѣляя избирателей на четыре куріи, проектъ подкомиссіи стремится создать отдѣльное представительство отъ различныхъ группъ населенія, при чемъ, выдѣляя въ особую группу гласныхъ отъ городовъ, онъ дѣлитъ всѣхъ земскихъ избирателей на три неравныя группы: крупныхъ землевладѣльцевъ, среднихъ землевладѣльцевъ (обладающихъ не менѣе $\frac{1}{8}$ крупнаго ценза) и мелкихъ землевладѣльцевъ (обладающихъ не менѣе $\frac{1}{8}$ крупнаго ценза).

Вопросъ о томъ, какого вида имущественный цензъ долженъ быть положенъ въ основу новой системы земскаго представительства—имущественный или налоговый, былъ рѣшенъ подкомиссіей въ пользу имущественнаго ценза (земельнаго и оцѣночнаго).

„По этому предмету подкомиссія признала, что налоговый цензъ представляетъ, несомнѣнно, извѣстныя удобства, заклю-

чающіяся, главнымъ образомъ, въ его гибкости, допускающей возможность автоматическаго перераспредѣленія избирателей по куріямъ, въ соотвѣтствіи съ ростомъ обложенія. Но существенный его недостатокъ состоитъ въ томъ, что уплата сбора въ одномъ и томъ же размѣрѣ въ разныхъ уѣздахъ не свидѣтельствуетъ объ одинаковой состоятельности уплачивающихъ его лицъ, ибо земское обложеніе по уѣздамъ чрезвычайно разнообразно: при одинаковой цѣнности земли, въ одномъ уѣздѣ оно превышаетъ три рубля съ десятины, а въ другомъ едва достигаетъ пятидесяти копѣекъ“.

Подкомиссія,—несмотря на указанія членовъ ея Вакара и Гронскаго *) относительно удобства и практичности налогового ценза по сравненію съ имущественнымъ, такъ какъ будучи разъ установленъ въ одинаковомъ размѣрѣ налоговый цензъ даетъ возможность вводить постепенно въ составъ земскихъ избирателей все новые и новые слои избирателей, по мѣрѣ того, какъ повышаются падающіе на нихъ платежи земскаго сбора до размѣровъ ценза по соотвѣтствующей куріи,—остановилась на необходимости основать избирательную систему на имущественномъ цензѣ, такъ какъ „земельный цензъ явно говоритъ о связи чело-вѣка съ землею, о его привязанности и любви къ данной мѣстности и о томъ, что ему близки и дороги ея интересы; земельный цензъ гарантируетъ связь съ мѣстностью, а налоговый привлекаетъ случайныхъ людей, чуждыхъ интересамъ даннаго района“ **).

Мы познакомили уже читателя съ размѣрами ценза для каждой отдѣльной куріи и такимъ образомъ выяснили, приблизительно, на какіе социальные слои будетъ опираться каждая курія; теперь намъ надо остановиться на томъ, какъ распредѣлены будутъ мѣста въ уѣздномъ земскомъ собраніи между гласными, избранными отъ различныхъ курій.

По Положенію 1890 года абсолютное численное преобладаніе почти во всѣхъ губерніяхъ предоставлено дворянству; въ составѣ уѣзднаго земскаго собранія болѣе половины всѣхъ гласныхъ принадлежатъ къ дворянской куріи, причемъ гласные дворяне составляютъ отъ 54,1% (Владимірская губ.) по 63,1% (Рязанская губ.) ***). Такимъ путемъ составители Земскаго Положенія 1890 года стремились закрѣпить исключительное и преобладающее вліяніе дворянства на дѣятельность земскихъ учреждений. Новое распредѣленіе мѣстъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи между четырьмя куріями, созданными подкомиссіей четвертой Государственной Думы, покоится на иныхъ основаніяхъ. Главнымъ критеріемъ для распредѣленія гласныхъ по куріямъ комиссія признала сумму земскихъ сборовъ, уплачиваемыхъ входящими

*) Журналъ засѣданій подкомиссіи, 4-ое засѣданіе, стр. 20 и 21.

**) Тамъ же, стр. 19, мнѣніе докладчика Стемпковскаго и членовъ подкомиссіи: Варуновъ-Секрета, Потулова, Григоровича-Барскаго и Сафонова.

***) Старый землецъ. Мысли о земствѣ, Москва, 1913, стр. 21.