

УДК 340.15(477)

А.И. КОЗАЧЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент

*Полтавский юридический институт Национального университета
«Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», г. Полтава, Украина*

ЗЕМСКИЕ ВЫБОРЫ В ПОЛТАВСКОЙ ГУБЕРНИИ 1865–1889 гг.

Цель: выявление общих тенденций проведения земских выборов 1865–1889 гг. и их особенностей на примере Полтавской губернии.

Методы: Методологическую основу историко-правового исследования законодательства о земских выборах и результатов их проведения составляют абстрактно-логический, системно-структурный и сравнительно-правовой методы научного исследования.

Результаты: В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. земские выборы были цензовыми, не всеобщими, неравными, непрямыми по крестьянской курии, проводились посредством открытого голосования. Преобладающей тенденцией к изменению системы земских выборов было стремление правительства дискредитировать земскую избирательную систему 1864 г., попытки ограничить участие в выборах крестьян и создание необходимых условий для избрания гласными дворян. Основными участниками избирательного процесса на территории Полтавской губернии в 1865–1889 гг. стали земские дворянские группировки. Конкурентная борьба между ними способствовала развитию земского самоуправления.

Научная новизна: Впервые в историко-правовой науке проведено исследование земских выборов с использованием документальных материалов Полтавского земства и публикаций служащих Полтавского земства, ранее не пребывавших в научном обороте.

Практическая значимость: использование исторического опыта деятельности земского самоуправления с целью совершенствования существующей системы местного самоуправления.

Ключевые слова: земское самоуправление; избирательная система; гласные; дворяне; крестьяне; губерния; уезд.

Введение и результаты исследования

В настоящее время большинство стран постсоветского пространства столкнулись с проблемой совершенствования системы местного самоуправления. Поэтому изучение исторического опыта деятельности земского самоуправления является актуальным как для российской, так и для украинской историко-правовой науки. Известный исследователь земства Кимитака Мацузато считает, что эффективное изучение земского самоуправления возможно в случае объединения усилий российской и украинской научных школ [1, с. 10].

В досоветский период земская избирательная система и практика проведения земских выборов вызывали особый научный интерес. Эту проблему изучали ведущие российские ученые в отрасли государственного права В.М. Гессен, Н.М. Коркунов, М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин. Среди исследований советских ученых следует отметить работу Л.Г. Захаровой [2]. В постсоветский период началось системное историко-правовое изучение земской избирательной системы. Заслуживают внимания работы В.Ф. Абрамова [1],

Л.Е. Лаптевой [3], А.Ю. Шутова [4], А.А. Ярцева [1], в которых исследованы законодательство о земских выборах и их проведение в российских губерниях.

Порядок проведения земских выборов регулировали ст. 15–53 Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. (далее – Положение 1864 г.) [5, с. 1–14]. Земские гласные избирались один раз в 3 года уездными избирательными съездами. Законодательство устанавливало внесловословную куриальную систему выборов в соответствии с имущественным цензом. Избиратели делились на 3 курии: землевладельцев, жителей городов и представителей от «сельских обществ»¹.

Положение 1864 г. предусматривало проведение выборов земских гласных с помощью открытого голосования. Избиратели голосовали с помощью специальных шаров и могли отдать

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // ПСЗ. – СПб., 1867. – Т. XXXIX. – № 40457. – С. 1–14.

свой голос как «за», так и «против» одного из кандидатов. Избранными считались кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов с учетом вычитания голосов «против». В случае низкой избирательной активности, если количество избирателей, прибывших на уездный избирательный съезд, не превышало количества избираемых гласных, прибывшие избиратели без выборов зачислялись гласными². Должности председателей земских собраний без выборов занимали предводители дворянства. Избранных земскими собраниями председателей уездных управ в должности утверждал губернатор, а председателей губернских управ – министр внутренних дел³.

Таким образом, в соответствии с Положением 1864 г. земские выборы были цензовыми, не всеобщими, неравными, непрямыми по крестьянской курии и проводились посредством открытого голосования.

В 1865 г. правительство России ввело земские учреждения на территории 18 из 78 губерний. Во время первых земских выборов 1865 г. в Полтавской губернии избиратели от землевладельческой и городской курий не проявили активности и заинтересованности в их проведении. Наиболее активными участниками земских выборов стали крестьяне, которые надеялись на то, что земское самоуправление будет защищать их интересы. Но по мере становления и развития земского самоуправления, сосредоточения в его руках денежных средств и экономических возможностей, возростал интерес к земству в среде привилегированных сословий и формирующегося класса буржуазии.

Правительство вносило изменения в законодательство с целью совершенствования земской избирательной системы. В 1872 г. Сенат оставил право окружным судам рассматривать вопросы об участии в земских выборах лиц, находящихся под следствием, отрешенным от должности, а также помилованным по решению суда. Указом от 25 апреля 1879 г. Сенат установил дополнительные требования к избранию губернских гласных. В частности председатель уездного земского собрания мог отказать в праве повторно баллотироваться во время текущей сессии

кандидатам в губернские гласные, проигравшим предыдущие выборы [5, с. 43, 58]. Указ Сената от 11 февраля 1881 г. предусматривал дополнительные требования к порядку нотариального засвидетельствования поручений для участия в выборах. Поручение следовало засвидетельствовать двум свидетелям и предоставлять его для заверения нотариусу лично верителю⁴.

Законодательство не предусматривало проведение внеочередных выборов, так как на место выбывшего гласного претендовал тот из кандидатов, кто набрал наибольшее количество голосов избирателей по своей курии после победившего кандидата во время предыдущих земских выборов. Управа вносила фамилию кандидата для утверждения в должности гласного земским собранием. Свое решение собрание принимало путем открытого голосования. Если гласные отклоняли предложенную кандидатуру и предлагали другого участника предыдущей избирательной кампании, собрание проводило выборы гласного путем тайного голосования. Такие внеочередные выборы уездных и губернских гласных на место выбывших проводились достаточно часто.

В 70-е гг. XIX в. в землевладельческой и городской куриях произошел процесс формирования так называемых «земских партий» – региональных группировок, в состав которых входили дворяне-землевладельцы, отставные офицеры, бывшие чиновники, купцы и фабриканты. По своему социальному составу земские группировки были буржуазными и дворянскими. Задача земских группировок состояла в выдвижении собственных кандидатов и проведении предвыборной агитации. Н.М. Коркунов утверждает, что коллективная система выборов «неотвратимо вела к господству в земском и городском управлении одной партии, которая смогла правдой или неправдой набрать на избирательных собраниях хотя бы самое незначительное большинство» [6, с. 411]. Такие группировки объединялись вокруг одного или нескольких лидеров и осуществляли свою деятельность не только во время избирательной кампании, но и после ее окончания.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // ПСЗ. – СПб., 1867. – Т. XXXIX. – № 40457. – С. 1–14.

В Полтавской губернии в 70-е гг. XIX в. сформировались две дворянские группировки, по определению Б.Б. Веселовского, «консервативная дворянско-помещичья партия» и «умеренно-прогрессивная партия» – консервативная и либеральная группировки соответственно [7, с. 242]. Во время избирательных кампаний 1870-х гг. в большинстве уездов победу одержала «консервативная партия», что давало ей преимущество при избрании губернских гласных. В свою очередь, губернское земское собрание формировало управу из числа представителей «консервативной партии» во главе со своим лидером Л.П. Томарою.

Во время земских выборов 1880 г. впервые победила либеральная группировка О.В. Заленского. Но эта победа не была достаточно убедительной. В 80-х гг. XIX в. в уездных земских собраниях продолжалась активная борьба между дворянскими группировками за места в уездных управах и за формирование корпуса губернских гласных. Особенно активное противостояние наблюдалось в Гадячском, Золотоношском, Миргородском, Кобелякском, Кременчугском и Хорольском уездах [8, с. 298–301]. В губернском земском собрании не прекращалась борьба за членство в губернской управе, о чем свидетельствует выдвижение альтернативных кандидатов от обеих группировок. Но наиболее активная борьба происходила за должность председателя губернской земской управы.

Благодаря деятельности земских группировок сформировалась устойчивая тенденция к повторному избранию гласными одних и тех же лиц, что свидетельствует о стремлении земских группировок сохранять свой состав стабильным. Повторно избирались гласными те, кто в прошлом зарекомендовал себя положительным образом на должности председателя управы или члена земской управы. За данными земского статистика С.Н. Велецкого, из 357 человек, которых избирали губернскими гласными во время первых семи выборов 1865–1883 гг. 197 избирались один раз, 79 – дважды, 42 – трижды, 21 – четыре раза, 10 – пять раз, 8 – шесть раз [8, с. 139]. В повторном избрании гласных были заинтересованы губернская и уездная администрации.

Таким образом, в Полтавской губернии земские выборы 70–80-х гг. XIX в. проходили в условиях конкурентной борьбы между представите-

лями консервативной и либеральной дворянских группировок. Такая конкуренция способствовала развитию земского самоуправления. Но отсутствие влиятельных буржуазных группировок тормозило этот процесс.

Развитие земского самоуправления и, как следствие привлечение к нему внимания представителей различных социальных слоев населения, а также конкурентная борьба между земскими группировками способствовали росту количества нарушений избирательного законодательства. С наступлением политической реакции в 80-е гг. XIX в. усилился контроль губернатора за законностью проведения выборов гласных. В 1886 г. полтавский губернатор признал земские выборы в Пирятинском уезде недействительными после утверждения земским собранием результатов выборов. Пирятинское земское собрание согласилось с решением губернатора и отменило свое решение по тем гласным, избрание которых сопровождалось нарушениями законодательства [10, с. 180–181]. Но подобные случаи не получили распространения. Земские собрания, самостоятельно оценив результаты выборов, возбуждали вопрос о правомерности избрания гласных, вносили свои предложения правительству по вопросам усовершенствования земской избирательной системы [10, с. 4–5].

В условиях политической реакции с целью дискредитации земской избирательной системы правительство содействовало проведению судебных процессов против представителей земского самоуправления. Так, по факту злоупотребления полномочиями во время земских выборов 1883 г. в Хорольском уезде были возбуждены уголовные дела против председателя уездной управы А.М. Родзянка и членов избирательных комиссий. В апреле 1885 г. в результате судебного разбирательства Полтавский окружной суд пришел к выводу, что во время земских выборов 1883 г. в Хорольском уезде имели место следующие правонарушения: внесение в списки избирателей умерших и лиц, которые не имели избирательных прав, давление на избирателей со стороны избирательных комиссий и подкуп избирателей кандидатами в гласные. Суд признал подсудимых виновными в нарушениях законодательства и вынес им обвинительные приговоры [11, с. 903–907].

Эти события освещались в прессе и активно обсуждались общественностью. Журнал «Русский вестник» характеризовал земские выборы следующим образом: «Суть земской избирательной борьбы у нас состоит в том, что каждая из партий стремится набрать как можно больше мертвых душ и подать их на избирательный съезд» [11, с. 905]. Безусловно, нарушения избирательного законодательства имели место. Но правительство умышленно акцентировало на этом внимание общественности с тем, чтобы дискредитировать земскую избирательную систему 1864 г. и отказаться от формирования земств с помощью выборов.

Одной из существенных причин нарушения избирательного законодательства правительство считало участие в земских выборах значительного количества крестьян. С целью ограничения участия крестьян в избирательной кампании уездные правления и земские управы использовали административные и экономические рычаги влияния на проведение выборов по крестьянской курии. В 80-е гг. XIX в. уездная администрация неоднократно обвиняла крестьян в нарушении избирательного законодательства в Кременчугском, Константиноградском и Гадячском уездах.

Дискриминация избирательных прав крестьян одновременно предполагала создание оптимальных условий для избрания дворян земскими гласными. С.Н. Велецкий отмечал, что с каждым трехлетием процент дворян в земских учреждениях постоянно увеличивался [8, с. 136]. В начале 80-х гг. XIX в. количество губернских гласных от дворян увеличилось на 10% и сравнялось со средним показателем по России, а количество крестьян уменьшилось более чем в три раза [8, с. 137]. Такие изменения объясняются и тем, что промышленное производство на территории центральной части Левобережной Украины не получило достаточного развития. Значительная роль здесь принадлежала дворянскому мелкопомещичьему землевладению и полуфеодальным отношениям. Но тенденцию к увеличению представительства от дворян в земских учреждениях не стоит оценивать исключительно негативным образом, так как в результате буржуазно-демократических реформ начался процесс обуржуазивания дворянства. Вследствие развития буржуазных социально-экономических отношений мелкое и

среднее дворянство постепенно начинало воспринимать буржуазно-демократические идеи.

В уездных земских собраниях Полтавской губернии, как и в целом в украинских губерниях, преобладание помещиков-дворян было несколько меньше в сравнении с российскими губерниями. Более того, известны случаи, когда в земстве большинство принадлежало не дворянам. Как утверждает Б.Б. Веселовский, в Кременчугском уездном земстве в 1871 и 1880 гг. во время выборов победу одержали крестьяне. Это способствовало тому, что Кременчугское земство в 1881 г. обратилось к правительству с инициативой об избрании председателей земских собраний [7, с. 214].

Выводы

Таким образом, на примере выборов гласных Полтавского земства 1865–1889 гг. можно утверждать, что царским правительством проводилась политика, целью которой была дискредитация земской избирательной системы, предусмотренной Положением 1864 г., так как она не обеспечивала господства в земских учреждениях консервативного дворянства. Правительство создавало дополнительные условия для избрания гласными дворян, формирования уездных и губернских управ исключительно из их представителей, сохранения стабильного состава земских учреждений за счет повторного избрания гласными одних и тех же лиц, как правило, дворян. Правительство ограничивало доступ к земскому самоуправлению крестьянства. Особенностью земских выборов в Полтавской губернии было формирование дворянских группировок – либеральной и консервативной как основных участников избирательного процесса. Конкурентная борьба между ними способствовала развитию земского самоуправления. Отличительной чертой земских выборов в Полтавской губернии следует считать более активное, в сравнении с другими губерниями России, участие в выборах крестьянства.

Список литературы

1. Земский феномен: политический подход / под ред. В.Ф. Абрамова, А.А. Ярцева, К. Мацузато–Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001. – 198 с. – URL: <http://src-h.slav.hokudai>
2. Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – М.: Изд-во Москов. ун-та, 1968. – 176 с.

3. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. – М.: ИГП РАН, 1993. – 133 с.
4. Шутов А.Ю. Российское земство и европейские традиции местного самоуправления (формирование представительства в местном самоуправлении России и Европы второй половины XIX – начала XX вв.). – М.: Изд-во Москов. ун-та, 2011. – 432 с.
5. Мыш М.И. Положение о земских учреждениях 1890 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. – СПб.: Тип. А. Бенке, 1910. – Т. 1. – 940 с.
6. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть: учебник. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1904. – 573 с.
7. Веселовский Б. История земства за 40 лет. – СПб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1911. – Т. 3. – 708 с.
8. Велецкий С.Н. Двадцать пять лет деятельности земства в Полтавской губернии с 1866 по 1892 год. Краткий очерк. – Полтава: Типо-Литограф. Л. Фришберга, 1894. – 144 с.
9. Журналы Пирятинского уездного земского собрания XXII очередного созыва 1886 г. и чрезвычайного собрания 25 августа 1886 г. с приложениями к ним. – Полтава: Тип. Н. Пигуренко, 1886. – Разд. паг.
10. Журналы XXII очередного Полтавского уездного земского собрания 1886 г. – Полтава: Тип. Н. Пигуренко, 1886. – 124 с.
11. Наше самоуправление // Русский вестник. – 1885. – Т. 178. – С. 901–915.

В редакцию материал поступил 31.05.13

© Козаченко А.И., 2013

Информация об авторе

Козаченко Анатолий Иванович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории права и конституционного права, Полтавский юридический институт Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Адрес: 61024, Украина, г. Харьков, ул. Пушкинская, 77, тел.: (057) 704-11-20

E-mail: kozachenko.a.i@mail.ru

Как цитировать статью: Козаченко А.И. Земские выборы в Полтавской губернии 1865–1889 гг. // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 3(27). – С. 198–203.

A.I. KOZACHENKO,

PhD (Law), associate professor

The National University "Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine", Poltava, Ukraine

ZEMSTVO ELECTIONS IN POLTAVA GUBERNIYA IN 1865–1889

Objective: to reveal the common trends of carrying out zemstvo elections in 1865–1889 and their peculiarities in Poltava guberniya.

Methods: The methodological basis of the historical-legal research of zemstvo elections legislation and their results are the abstract-logical, systemic-structural and comparative-legal methods of scientific research.

Results: According to the Statute of guberniya and uyezd zemstvo establishments of 1864, zemstvo elections were qualification ones, not universal, not equal, indirect by peasants' curia, were carried out by open voting. The prevailing trend in changing the zemstvo elections system was the government's pursuit to discredit the zemstvo elections system of 1864, attempts to limit peasants' participation and create conditions for electing nobility as town councillors. The main participants of election process on Poltava guberniya territory in 1865–1889 were the zemstvo nobility groups. Competitive struggle between them promoted the development of zemstvo self-government.

Scientific novelty: For the first time in historical-legal science zemstvo elections are researched with the help of documentary materials of Poltava zemstvo and publications of Poltava zemstvo clerks, which were not earlier used in scientific research.

Practical value: using the historical experience of zemstvo self-government with the objective to improve the existing system of local self-government.

Key words: zemstvo self-government; election system; town councillors; nobility; peasants; guberniya; uyezd.

References

1. *Zemskii fenomen: politicheskii podkhod*, pod red. V.F. Abramova, A.A. Yartseva, K. Matsuzato-Sapporo (Zemstvo phenomenon: political approach / edited by V.F. Abramova, A.A. Yartseva, K. Matsuzato-Sapporo): Slavc Research Center, Hokkaido University, 2001, 198 p, available at: <http://src-h.slav.hokudai>
2. Zakharova L.G. *Zemskaya kontrreforma 1890 g.* (Zemstvo counter-reform of 1890). Moscow: Izd-vo Moskov. un-ta, 1968, 176 p.
3. Lapteva L.E. *Zemskie uchrezhdeniya v Rossii* (Zemstvo establishments in Russia). Moscow: IGP RAN, 1993, 133 p.
4. Shutov A. Yu. *Rossiiskoe zemstvo i evropeiskie traditsii mestnogo samoupravleniya (formirovanie predstavitel'stva v mestnom samoupravlenii)*

Rossii i Evropy vtoroi poloviny XX–nachala XX vv.) (Russian zemstvo and European traditions of local self-government (forming representative bodies in the local self-government of Russia and Europe in the second half of 19th – beginning of the 20th cc)). Moscow: Izd-vo Moskov. un-ta, 2011, 432 p.

5. Mysh M.I. *Polozhenie o zemskikh uchrezhdeniyakh 1890 g. s odnosyashchimisya k nemu uzakonenyami, sudebnymi i pravitel'stvennymi raz'yasneniyami* (Statute of zemstvo establishments of 1890, with related regulations, court and governmental clarifications). Saint Petersburg: Tip. A. Benke, 1910, t. 1, 940 p.

6. Korkunov N.M. *Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 1. Vvedenie i obshchaya chast'* (Russian State law. Vol.1. Introduction and general part). Saint Petersburg: Tip. M.M. Stasyulevicha, 1904, 573 p.

7. Veselovskii B. *Istoriya zemstva za 40 let* (History of zemstvo for 40 years). Saint Petersburg: Izd-vo O.N. Popovoi, 1911, t. 3, 708 p.

8. Veletskii S.N. *Dvadsat' pyat' let deyatel'nosti zemstva v Poltavskoi gubernii s 1866 po 1892 gg. Kratki ocherk* (Twenty five years of zemstvo activity in Poltava gubernia from 1866 till 1892. Brief review). Poltava: Tipo-Litogr. L. Frishberga, 1894, 144 p.

9. *Zhurnaly Piryatinskogo uездного zemskogo sobraniya KhKhII ocherednogo sozyva 1886 g. i chrezvychnogo sobraniya 25 avgusta 1886 g. s prilozheniyami k nim* (Journals of Piryatinsk uyezd zemstvo assembly of XXII regular convocation in 1886 and special meeting of August 25, 1886 with appendices). Poltava: Tip. N. Pigurenko, 1886.

10. *Zhurnaly KhKhII ocherednogo Poltavskogo uездного zemskogo sobraniya 1886 g.* (Journals of XXII regular Poltava uyezd zemstvo assembly of 1886). Poltava: Tip. N. Pigurenko, 1886, 124 p.

11. *Nashe samoupravlenie* (Our self-government), *Russkii vestnik*, 1885, t. 178, pp. 901–915.

Information about the author

Kozachenko Anatoliy Ivanovich, PhD (Law), associate professor, The National University “Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine”
Address: 77 Pushkinskaya Str., 61024, Kharkov, Ukraine, tel.: (057) 704-11-20
E-mail: kozachenko.a.i@mail.ru

How to cite the article: Kozachenko A.I. Zemstvo elections in Poltava guberniya in 1865–1889, *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, 2013, No. 3(27), pp. 198–203.

© Kozachenko A.I., 2013



Скоробогатов А.В. Русская Правда: учебное пособие для семинарских занятий по дисциплине «История отечественного государства и права» / А.В. Скоробогатов. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики управления и права, 2013. – 112 с.

Учебное пособие обобщает и систематизирует материалы по истории создания и содержания важнейшего источника русского права – Русской Правды. В пособии представлены тексты Русской Правды с переводом на современный русский язык, комментарии и дополнительные материалы, предназначенные для изучения данного источника.

Предназначено для студентов, магистранов, аспирантов и преподавателей юридических факультетов, а также для читателей, интересующихся историей русского права и законодательства.