

УДК 342.553.001.73(470.51)(091)(045)

*А.А. Иванова***ЗЕМСКАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ КОНТЕКСТ**

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования земского самоуправления во второй половине 19 века на основании действовавших нормативных актов Российской империи. Актуальность обращения к данной теме определяется проведением очередного этапа муниципальной реформы в России, обусловленным включением Конституцией РФ 1993 г. местного самоуправления и государственного управления в единую систему публичной организации власти, необходимостью обобщения исторического опыта для предоставления законодательным органам власти рекомендаций по применению некоторых правовых конструкций, не потерявших своей значимости спустя столетия. Автор анализирует указания, распоряжения и положения, определявшие порядок организации земского самоуправления в Вятской губернии. Детально характеризует преобразования, проведенные в уездах, входящих в состав современной Удмуртии, на основании сравнения узаконений 1864 и 1890 гг. Подробно раскрываются компетенция земств, порядок формирования, функционирования и взаимодействие земских органов при исполнении возложенных на них полномочий. Особое внимание уделяется правовому регулированию избирательных прав различных категорий населения. В завершении изложения формулируются некоторые выводы по эффективной организации публичного управления с учетом земских реформ в современных правовых условиях.

Ключевые слова: муниципальные реформы, правовое регулирование, публичное управление, земская реформа, положения, земства, земские собрания, земские управы, Вятская губерния, Удмуртия.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-6-1069-1077

Изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации 1993 г. в 2020 г. на референдуме гражданами РФ, включили государственное управление и местное самоуправление в систему единой публичной организации власти.¹ По сути, подтвердив разъяснения Конституционного Суда РФ о местном самоуправлении как о публичной власти, закрепленные судебным органом в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П 1.² Это определило новые подходы к муниципальному реформированию. Актуальной задачей в современных реалиях является эффективная организация управления территориями, рациональное решение вопросов местного значения в целях повышения качества жизни населения, проживающего в муниципальных образованиях. Дискуссионным для специалистов остается ряд спорных моментов. Таких, как распределение предметов ведения и полномочий между органами власти, формы и способы их взаимодействия, территориальное зонирование между государственным и муниципальным уровнями, статус органов местного самоуправления и другие. В свете происходящих преобразований работа земских учреждений и их сотрудничество с властными структурами представит некоторый опыт взаимодействия при решении возникающих проблем. Следует заметить, что в Государственной Думе РФ 25 января 2022 г. в пленарном заседании в первом чтении принят законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», возвращающий ряд положений предшествовавших этапов осуществления местного самоуправления:

- одноуровневая территориальная организация муниципального управления;
- представление кандидатов на должность Главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ;
- понимание управления как самоорганизация граждан на определенной территории и др.

На законопроект поступило порядка 700 поправок, поэтому обсуждение во втором чтении отложено для детальной проработки. Комитету Государственной Думы по государственному строительству и законодательству поручено обобщить замечания и предложения, согласовать отзывы и поправки с субъектами РФ.

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

² Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

Обратимся к пореформенному периоду второй половины 19 века в Российской империи, чтобы изучить основные направления, формы и способы взаимодействия земского самоуправления с государственным уровнем управления, оценив положительные и отрицательные моменты.

Земское самоуправление вводилось в 1864 г. для «заведования делами, относящимся к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда»³ Преобразования коснулись 45 губерний и уездов в них. В последующем их число сократилось до 33. В Сибири, Прибалтийском крае, Средней Азии, западнорусских губерниях, на Кавказе организация управления осталась прежней. В 19 губерниях изменения начались в 1865 г., в 1866 г. – в 9, в остальных – к 1871 г.

Подготовка земской реформы имела длительный характер. Особая комиссия по губернским и уездным учреждениям при министерстве внутренних дел, куда вошли крупные чиновники из министерства юстиции, государственных имуществ, иностранных дел, приступила к своей работе в марте 1859 г. Председателем комиссии назначили Н.А. Милютину. В мае 1861 г. его сменил граф П.А. Валуев.⁴

В Вятской губернии при рассмотрении Государственным Советом Правил о приведении в действии преобразования были отсрочены. Отсрочка обусловлена отсутствием в ней дворянских предводителей, на которых по закону возлагалась организация выборных процессов. Министр внутренних дел Валуев в ноябре 1864 г. обратился с поручением к губернатору Строкову. Он предлагал для формирования плана реорганизации составить предложения о применении Земского положения в Вятской губернии, где местное самоуправление начало складываться с 1867 г. и просуществовало с некоторыми правовыми корректировками до 1917 г. В состав региона с 1867 по 1918 гг. входило 11 уездов.⁵

Если определять границы, соотнося их с территорией современной Удмуртии, то следует проанализировать деятельность 4 из них. Это Сарапульский, Елабужский, Малмыжский и Глазовский уезды. В них проживало в основном сельское население. По данным на 1897 г. крестьяне составляли 97 %, мещане – 2 %, духовенство – 0,4 %, дворяне – 0,3 %, купцы – 0,1 %. Так, в Елабужском уезде насчитывалось самое большое количество по площадям крестьянских земельных наделов. Всего 72 %. Национальный состав был достаточно пестрым. На 1897 г. в указанных уездах проживало 59,5 % русских, 28,6 % удмуртов, 8,2 % татар, 1,6 % марийцев, 1,1 % башкир. Удмурты населяли, в большинстве своем, Глазовский уезд. Их там было 41,6 %. В Малмыжском – 23,8 %, в Сарапульском – 24 %.⁶

Основополагающими принципами земской реформы стали всеобщность и выборность.

Компетенцию земств, то есть перечень вопросов, переходивших в самостоятельное ведение, однозначно в законе не закрепляли. Земские функции подразделялись на обязательные (государственные) и факультативные (губернские).

Содержание тюрем, воинский учет, раскладка государственных повинностей, ремонт почтовых трактов, предоставление подвод для полиции, выборы считались государственными. Иные принадлежали губернским и уездным земствам, решались за счет средств местных бюджетов. Это народное образование, медицина, статистика, обеспечение продовольствием, попечение, охрана хлебных посевов, развитие местной торговли, промышленности, сельское хозяйство и др.⁷ На губернские земства возлагалось гораздо больше местных дел, что связано с распределением предметов ведения и полномочий между территориями. Прежде всего, решениями разделялись сферы влияния и контроля внутри губернии по денежным раскладкам повинностей, путям сообщения, заведениям общественного презрения, по управлению зданиями, имуществом и организации торговых ярмарок. В свою очередь, только губернские земства принимали резолюции по поступающим к ним жалобам с уездных земств, переправляя их по мере необходимости своим распоряжением в правительственные органы. Могли открывать новые пристани. Через начальника губернии ходатайствовали о передаче земских дорожных сооружений, дорог в управление государством. Активно использовалось взаимодействие уездных и губернских земств в реализации финансовых полномочий. По губернским повинностям, приписанным к исполнениям уездам, земства, для последующего включения в губернские сметы, пред-

³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. XXXIX. Отделение 1. СПб., 1867. С. 1-21.

⁴ Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. СПб., 1911. Т. 3. С. 45.

⁵ Памятная книга Вятской губернии и календарь 1907 г. Вятка, 1907 г. С. 24.

⁶ Там же. С. 26.

⁷ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. XXXIX. Отделение 1. СПб., 1867. С. 1-21.

лагали размеры сумм сборов и способы выполнения обязательств. По предметам хозяйственного ведения для ознакомления со сведениями отправлялись с оговоренной периодичностью статистические отчеты по деятельности.

Следовательно, подведомственность исполнения местных дел ограничивалась территориями губернии и уездами, входящими в ее состав. Соответственно, устанавливался запрет на выполнение функций, не относящихся к ведению той или иной местности. Земские учреждения не могли вмешиваться со своими предложениями и действиями в решение вопросов правительственных, сословных и общественных организаций. В противном случае указания должностных лиц признавались недействительными. Таким образом, губернские земства фактически занимались организацией дел в губернии, одновременно выполняя ряд вопросов для уездов, расположенных рядом с ними.

Непосредственной деятельностью занимались земские учреждения. Они включали земские собрания – распорядительные органы и управы – исполнительные. Субъекты управления формировались на три года. Сроки назначал министр внутренних дел. Выбирая даты, он руководствовался особым Расписанием губернии. Контрольные полномочия передавались ревизионным, раскладочным и временным комиссиям. Земские собрания из своих членов избирали указанные комитеты. В состав уездных земских собраний входили гласные от уездных землевладельцев, городских и сельских обществ. Этих представителей отбирал соответствующий съезд. Порядок прямого или косвенного участия определялся сословным имущественным цензом.

Уездные землевладельцы голосовали напрямую на уездных съездах. Их можно разделить по нескольким категориям. Баллотировались помещики, имевшие на праве собственности столько земли, сколько было приписано Расписанием губернии. Предпочтение отдавалось владельцам недвижимого имущества с ценой не ниже 15 тыс. руб., а также промышленникам с годовым оборотом производства в шесть тысяч рублей. На уездный съезд приглашались уполномоченные от священнослужителей, чьи земли находились на данной территории.⁸

Городской съезд проводил Городской голова. При формировании делегатского корпуса от городских сообществ также соблюдались имущественные требования. Купцы участвовали в заседании при наличии свидетельства на право ведения торговых дел. Фабриканты и торговцы промышленных и торговых заведений должны были иметь годовой оборот производства не менее 6000 руб. К собственникам недвижимости предъявлялись дополнительные условия по возможности взимания с них налогов, суммы которых зависели от количества проживавших в городском поселении. Если численность населения более 10000, уплата составляла не ниже 3000 руб. Если проживало от 2000 до 10 000 жителей, не меньше 1000 руб. Для всех прочих категорий сумма выплат составляла не менее 500 руб.

Избирательные права сельских обывателей имели косвенный характер. Для них вводились многоступенчатые выборы. Первоначально волостной сход из своего состава назначал выборщиков в пропорции не свыше одной трети от тех, кто формально обладал возможностью быть представителем. Причем от каждого сельского поселения должно было присутствовать не менее одного посредника.

Таблица 1

Количество гласных земских собраний Вятской губернии по Положению 1864 г.⁹

Уезды	Земельный ценз	Уездных гласных от				Губернских гласных
		землевладельцев	города	сельских обществ	всего	
Глазовский	475 десятин	22	2	24	48	8
Елабужский	250 десятин	9	4	13	26	4
Малмыжский	250 десятин	4	2	6	12	2
Сарапульский	350 десятин	3	4	6	13	2

Расписанием устанавливалось для каждого уезда количество десятин земли (в Глазовском уезде 475 десятин земли, в Сарапульском – 350 десятин, Елабужском и Малмыжском – 250 десятин) для владельцев, получавших избирательные права.

⁸ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. XXXIX. Отделение 1. СПб., 1867. С. 1-21.

⁹ Памятная книга Вятской губернии и календарь 1907 г. Вятка. 1907 г. С. 27.

Государственным должностным лицам (начальникам губерний, вице-губернаторам, членам губернских правлений, губернским и уездным прокурорам и стряпчим и чинам местной полиции) запрещалось быть гласными. Некоторую часть населения лишили права голоса. Под запрет подпали иностранные граждане без наличия подданства Российской империи, лица моложе 25 лет, а также те, кто оказался под уголовным следствием, опороченные судом. Учебные, богоугодные, благотворительные, промышленные заведения вместо себя для участия в земских выборах отправляли поверенных, наделяя их соответствующими полномочиями. Гласные перед вступлением в должность приносили присягу. Им не компенсировались затраты за их деятельность, то есть они трудились безвозмездно на общественных началах.

На лиц, участвовавших в уездном земском собрании, возлагалась обязанность по формированию из своего состава уездной земской управы. Исполнительный орган состоял из председателя и двух служащих. Они утверждались в должности начальником губернии. Отстранялись от получения местных должностей чиновники от государства. В частности, членам судебных мест, местных казенных палат, уездных казначейств, священнослужителям запрещалось думать о работе в земских учреждениях. Содержание членам земской управы назначал распорядительный орган.

Практически подобный вариант аппарата управления создавался в губернии. Формировались по аналогичной схеме губернское земское собрание и губернская земская управа. Гласные отбирались пропорционально составу местного земского собрания. Исполнительный орган состоял из председателя и шести служащих. Руководитель утверждался в должности министром внутренних дел.

Земские учреждения для организации работы на вверенном им пространстве наделялись правами и обязанностями по управлению. Они действовали самостоятельно в определенных случаях, которые указывались в положениях, ибо влияние на организацию и контроль деятельности со стороны правительственных органов был достаточно существенным. Решения, принятые в пределах земской компетенции, не подлежали утверждению и наблюдению вышестоящей власти, хотя статистическая информация с определенной периодичностью переправлялась в вышестоящие инстанции.

Уездные земские собрания проводились открыто. Гласные, соблюдая все правовые регламенты своей деятельности, фактически осуществляли представительские полномочия от имени жителей, обсуждая широкий круг дел, которыми ведал уезд. Например, определяли законность решений, требовавших исполнения населением. Могли от имени земства приобретать и отчуждать недвижимое и движимое имущество. На выгодных для уезда условиях заключали договоры и принимали по ним обязательства. По своим имущественным делам в защиту интересов обывателей подавали гражданские иски в суды. Организовывал обсуждения на заседаниях земских собраний уездный предводитель дворянства от дворян. Он поддерживал порядок, участвовал непосредственно в формировании перечня вопросов, включаемых в повестку собрания, отдавал указания гласным. При необходимости назначались уполномоченные для заведования отдельными делами или выполнения поручений, приглашались специалисты для временных работ за вознаграждение, которое выплачивалось по смете из средств местного бюджета.

В случае нарушений правил работы к отступникам применялись меры юридического воздействия. Наказание устанавливалось судом или правительственными органами лишь по тем случаям, которые были прописаны в нормативных актах. Принудить могли за совершение следующих проступков, действий или бездействия:

- превышение власти;
- неправильные распоряжения по хозяйственным делам;
- нанесение ущерба обществам или частным лицам.

Строго подходили к соблюдению вынесенных мер юридической ответственности: отслеживали их совершение губернские должностные лица. Прекращал исполнение любого постановления, которое противоречило закону, начальник губернии. Он же контролировал соответствие дел, претворявшихся в уезде, общим государственным пользам, поэтому временно мог устранить от должностей членов земских управ, не справлявшихся со своими полномочиями, до назначения новых. Обладал правом по собственному усмотрению с разрешения министра внутренних дел требовать изымание из средств местного бюджета сбора повинностей, когда не соблюдался срок, оговоренный в его распоряжении. Проверял реализацию земских смет и раскладок между губернией и уездами. Уделял особое внимание разделению и изменению земских путей сообщения между территориями, переводу дорог в проселочные для их последующего содержания. В торговых делах учреждал ярмарки и вы-

ставки местных картин. По вышеобозначенным вопросам чиновник удостоверял законность решений земских учреждений путем издания собственных постановлений. Следовательно, начальник губернии имел право приостановить исполнявшиеся решения на основании их нелегитимности.

Министр внутренних дел отменял не соответствующие правовым нормам акты, принятые земским собранием, в промежутке между их заседаниями, обязательно уведомляя о своем решении распорядительный орган. Визирования касались вопросы по займам, проселочным дорогам и пристаням, сборам за проезд по земским дорогам, перенесению сроков ярмарок и разделению имущества между губернией и уездами.¹⁰ В свою очередь, земские учреждения имели право подавать жалобу в Правительствующий сенат на вердикты административных властей. По принятым к рассмотрению актам отзывы и возражения о согласии или отклонении решений в письменной форме с обстоятельными объяснениями переправлялись в течение семи дней через земские управы. Для реагирования на заключения министру внутренних дел отводилось два месяца.

Специально уполномоченные лица могли проводить дознание. Ответственность подчиненным земским управам лицам определялась последними. Вердикт о передаче служебного расследования в судебные инстанции на председателя и членов земской управы принимало губернское земское собрание. Оно же временно приостанавливало деятельность местных чиновников. Окончательное удаление от должности производилось Правительствующим сенатом. Ему поручалось рассматривать по важным вопросам жалобы на постановления земских собраний от общественных и правительственных организаций. Как правило, исследовались материалы, затрагивавшие компетенцию государственных и земских органов власти, по нарушителям законов, подлежавших уголовному преследованию, то есть контролировались дела, имевшие особое значение для государственной пользы. Частные лица в поисках справедливости подавали гражданские иски.

Земские собрания должны были неукоснительно следовать в организации собственной работы постановлениям губернских земских собраний. В свою очередь, уездные органы власти разрабатывали инструкции по грамотному их воплощению в жизнь для того, чтобы служащие не выходили за пределы ведения и не нарушали государственные узаконения.

Основной формой деятельности распорядительных органов были собрания, которые для уездов созывались один раз в год не позднее сентября, для губернии – не позднее декабря. Заседания проводились в течение 10 и 20 дней соответственно. С разрешения начальника губернии или министра внутренних дел сроки могли быть изменены. Внеочередные собрания созывались по необходимости или ходатайству. Исключение с должности рассматривалось в закрытом обсуждении, остальные вопросы обсуждались в открытом режиме. В большинстве случаев простым большинством голосов от числа присутствовавших принимались решения. Порядок голосования прописывался в регламенте, по которому работало земское собрание. На заседаниях гласные проявляли максимальную активность, стремясь расширить участие земского самоуправления в общем управлении государством. Они включались в дискуссии по востребованным для земского населения вопросам о земских учреждениях, о законодательной работе высших органов государства, о сотрудничестве с другими земствами.

Разрешение местных дел должно было проводиться за счет средств местного бюджета, который формировался из налогов на доходы. Капиталы поступали от деятельности торгово-промышленных заведений, использования лесов, земель и имущества, пошлин, услуг, предлагаемых земствами. С государственного уровня переводились отчисления в казну в форме пособий, а также не исключалось поступление частных пожертвований. Предполагалось целевое расходование денежных средств. Местный бюджет финансировал выполнение обязательных повинностей, выделял суммы на содержание органов образования, здравоохранения, почт, дорог, страхование и др. На выполнение местных дел оказывалось недостаточно местных средств. К тому же ограничивал самостоятельность в управлении местными финансами земства постоянный административный надзор.

Земские управы заседали в течение всего года коллегиально или небольшим составом, установив очередность присутствия на мероприятиях по соглашению. На председателя возлагались организационные полномочия по оповещению членов, назначению докладчиков, выполнению указаний, оформлению распоряжений и др. Жалование служащим земской управы назначали уездные земские собрания. Например, 3000 руб. получал председатель Вятской губернской управы. Ее члены – 200 руб. Вознаграждение руководителя уездной управы равнялось 1200–2000 руб. Компенсация за работу служащим возмещалась в размере от 800 до 1200 руб.

¹⁰ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. XXXIX. Отделение 1. СПб., 1867. С. 1-21.

По предметам своего ведения исполнительные органы обязаны были по окончании хозяйственного года составлять отчеты, которые утверждались в заседании земским собранием. Доклады содержали статистическую информацию о денежных суммах, о состоянии имущества, о деятельности подведомственных учреждений, о размере и распределении повинностей и др. К рапорту прилагался перечень распоряжений земских управ.

С 1866 г. государственное участие в земском самоуправлении еще более усилилось, что выразилось в ограничении деятельности земских органов. Правительство установило цензуру для земских изданий, закрепив за ними обязанность по уплате собственной корреспонденции за счет полученной прибыли. Запретило губернским земствам поддерживать взаимодействие друг с другом без особого разрешения правительствующих органов. Так, Высочайшим утвержденным мнением Государственного Совета от 13 июня 1867 г. без разрешения губернатора возбуждалось печатание земских отчетов о заседаниях, прениях, докладах бывших на земских собраниях. Одновременно был издан закон, передавший ряд административных полномочий председателям земских собраний. Последние получали исключительное право закрытия заседаний при возбуждении спорной повестки. Министр внутренних дел циркулярами от 26 августа и 8 октября 1868 г. восстановил зависимости земских служащих от правительства. Решение государственного должностного лица требовало, чтобы земства не обменивались своими изданиями, печатая их в количестве, не превышающем гласных, то есть вводилась фактически цензура на информирование населения.

В октябре-декабре 1866 г. в Вятской губернии проведены первые выборы в уездные земские гласные. В январе-апреле 1867 г. вновь избранные земские учреждения провели свои первые организационные собрания. 8 января состоялись заседания в Глазове и Малмыже, в Сарапуле – 25 января, Елабуге – 11 февраля. 20 мая 1867 г. начало свою работу Вятское губернское земское собрание.¹¹

Подтвердило ограничение самостоятельности земских учреждений «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г. Нормативный акт формально без значительных корректировок оставил прежними предметы ведения и полномочия земского самоуправления. Но существенно изменил порядок избрания земских органов посредством ограничения избирательных прав неимущественных категорий электората. Расширились права и обязанности губернатора и министра внутренних дел в части контроля деятельности земств, что соответствовало общей государственной политике, направленной на укрепление монархии в Российской империи, где возобладали тенденции централизации власти.¹²

В состав земских собраний подлежали обязательному включению представители правительственных органов. Волостные сходы стали устанавливать содержание из мирских сборов для избранных от них гласных земских собраний. Председатели уездных избирательных земских собраний и съездов подвергались штрафам до 60 руб. или аресту сроком от трех до семи дней за допущение к голосованию лиц, не имеющих на то право, или наоборот. Ужесточались требования к работе гласных. Представители от народа должны были официально уведомлять земское собрание о невозможности своего присутствия на заседании. Если земское собрание посчитает мотивы отсутствия депутатов не уважительными, а также в случае ненадлежащего уведомления, то к выборному лицу могли быть применены меры взыскания: на первый раз выносилось замечание, на второй – штраф в размере 75 руб., в третий раз происходило исключение на определенный период или до следующих выборов. Евреев вообще лишили избирательных прав.

С этого времени в каждой губернии вводилось губернское по земским делам присутствие. Оно проверяло законность принятых земскими учреждениями постановлений и разбирало конфликты между земствами и администрациями. Работало коллективно, принимало решение посредством совместного обсуждения простым большинством голосов. Председательствовал на заседаниях губернатор. Губернский предводитель дворянства, вице-губернатор, управляющий казенною палатою, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города по должности включались в состав присутствия. Жалобу на действия последнего губернское земское собрание (при его посредничестве и уездные) могло подать через Сенат, губернатора и министра внутренних дел. Таким образом, явно прослеживается усиление вертикали власти между губернским и земским уровнями управления.

¹¹ Памятная книга Вятской губернии и календарь. 1907 г. Вятка, 1907 г. С. 28.

¹² Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Т. 10. Отделение 1. № 6927. С. 495-511.

Избирательная система в течение рассматриваемого нами периода изменялась в 1864, 1890, 1906 годах. Принцип выборности остался при всех вводимых преобразованиях половинчатым.

Таблица 2

Количество гласных земских собраний по Положению 1890 г.¹³

Уезды	земельный ценз	уездных гласных от		всего	губернских гласных
		избирательного собрания	сельских обществ		
Глазовский	400 десятин	18	14	32	6
Елабужский	250 десятин	12	8	20	3
Малмыжский	250 десятин	8	7	15	2
Сарапульский	250 десятин	8	7	15	2

Таблица 3

Количество гласных земских собраний по Положению 1902 г.¹⁴

Уезды	земельный ценз	уездных гласных от		всего	губернских гласных
		избирательного собрания	сельских обществ		
Глазовский	400 десятин	18	14	32	6
Елабужский	250 десятин	12	8	20	4
Малмыжский	250 десятин	10	9	19	4
Сарапульский	250 десятин	8	14	22	6

Сравнив количественный состав земских собраний и представительство в них по Положениям 1864 и 1890 гг., прослеживаются следующие тенденции. В уездные собрания первого созыва 1867-1870 г. прошли 21 % дворян и чиновников, 7 % священников, 32 % купцов и почетных граждан, 50 % крестьян. Положением 1890 г. объединены в одно избирательное собрание дворяне и представители других сословий. Состав участников разных избирательных курий регулировался специальным Расписанием. Из 48 гласных состояло первоначально Глазовское земское собрание, Елабужское – из 26, Сарапульское – из 13, Малмыжское – из 12.¹⁵

Около половины мест приходилось на долю гласных сельских обществ по Расписанию 1864 г. Земледельческая курия в Глазовском уезде имела 22 гласных или 46 %, в Елабужском – 9 гласных или 35 %, в Малмыжском – 4 гласных или 33 %, в Сарапульском – 3 гласных или 23 %. По 2 гласных разрешалось избирать в Глазове и Малмыже. В Сарапуле и Елабуге – по 4. Расписание 1890 г. сократило число гласных Глазовского собрания до 32 (6 губернских), Елабужских – до 20 (3 губернских). Произошло уменьшение за счет сокращения крестьянских гласных с 24 до 13 и с 14 до 8 соответственно. При сохранении представительства в губернских собраниях до 2 гласных увеличилось представительство Малмыжского и Сарапульского до 15. Сократилось с 35 до 29 количество губернских гласных. В Сарапульское земское собрание стало входить 22 гласных по Расписанию 1902 г. за счет увеличения гласных от сельских обществ до 14. Общее количество гласных увеличилось до 19 в Малмыжском земском собрании. Следует отметить, что для Малмыжского и Елабужского уездов увеличилась и квота на представительство в губернском собрании. Их было 8, для каждого субъекта по 4 гласных. Всего в губернском земском собрании насчитывалось 43 гласных.¹⁶

По Положению 1890 г. выборы состоялись в 1891 г. С 1909 г. начал действовать Закон о крестьянских выборах, когда истек срок избранных гласных. Высочайшим повелением в 1915 г. срок земских гласных, избранных в 1912 г., был продлен на год. Но выборы провели лишь в 1917 г. на основании земской реформы 1917 г., анонсированной Временным правительством. Гласные 16 созыва выполняли свои полномочия не 3 года, а пять лет.

¹³ Памятная книга Вятской губернии и календарь. 1907 г. Вятка, 1907 г. С. 29.

¹⁴ Там же. С. 32.

¹⁵ Там же. С. 29.

¹⁶ Там же. С. 30.

Понизился земельный ценз для участия в голосовании за мандаты. В Глазовском уезде с 475 до 400, в Сарапульском – с 300 до 250, в Елабужском и Малмыжском требуемое количество земли осталось прежним – 250 десятин. Собственники недвижимого имущества со стоимостью не менее 15 тыс. руб. не потеряли избирательных прав. В отличие от владельцев предприятий с годовым оборотом в 6 тыс. руб., которые лишились права голоса. Зато повысился ценз для мелких дельцов. Правда во многом не прямого, а косвенного участия в голосовании: они получили право на избрание уполномоченных, осуществлявших их интересы от их имени. Расписанием 1\10 от полного земельного ценза устанавливался для землевладельцев. В 1500 руб. определялась стоимость иного недвижимого имущества, необходимого для приобретения избирательных прав.¹⁷

Гласные в земские собрания одновременно выбирались и назначались из ведомств. Приоритет отдавался имущественному цензу. Жестко соблюдалась сословная структура деления населения по куриям для голосования в них. Ограничения избирательных прав касались возраста, судимости, пола, должности. Включило «Положение» 1890 г национальный признак. Участвовать в выборах могли российские граждане, достигшие 25-летнего возраста, не подвергавшиеся суду. Доверенным лицам мужского пола поручалось голосовать за женщин, имевших имущественный ценз. Земскими гласными по должности не могли стать губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, представители местной полиции.

В целом, процедура избрания в рассматриваемых нами уездах Вятской губернии соответствовала правовым нормам, регламентировавшим избирательные процессы в пореформенный период. По сравнению с нормативным обеспечением земской реформы 1864 г. существенно исправили систему выборов гласных от сельских обществ. На волостных сходах отбирали кандидатов в уездные земские гласные. Право голоса имели только крестьяне, входившие в состав сельских обществ. Косвенный характер выборов подчеркивался необходимостью губернатора утверждать список гласных уездных земских собраний от сельских обществ. Данные ограничения с крестьянского населения окончательно были сняты в ходе революции 1905-1907 гг. Законом от 5 октября 1906 г., отменившим назначение гласных от сельских обществ губернатором от сельских обществ, разрешившим участие крестьян-собственников в выборах по цензовой курии. Действие других нормативных актов продолжало функционировать до преобразований 1917 г.

Таким образом, земская реформа второй половины 19 века была инициирована государством для более эффективного управления территориями субъектов. Государственными органами власти выстраивалась через принятие нормативных актов и участие чиновников вертикаль реализации властных полномочий на местах путем централизации контрольных обязанностей в правительственных структурах и децентрализации деятельности земских органов в решении местных дел. Что нашло отражение в расширении прямых и косвенных избирательных прав, закреплении компетенции земств, самостоятельности в формировании местных бюджетов и др. Следовательно, в пореформенный период были заложены основы организации местного самоуправления для последующих поисков рационального управления. Обобщение предшествовавшего опыта подчеркивает необходимость проведения системных последовательных реформ с учетом тех условий, которые складываются в соответствующий исторический период. Дискуссионным и спорным вопросом как в 19 веке, так и в 21 остается нахождение оптимальной модели взаимодействия государственного и муниципального уровней для соблюдения баланса интересов государства и общества.

Поступила в редакцию 12.09.2022

Иванова Алена Анатольевна, кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственной службы и управления персоналом
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 1)
E-mail: 1972371972@mail.ru

¹⁷ Там же. С. 32.

*A.A. Ivanova***ZEMSTVO REFORM IN RUSSIA: HISTORICAL AND LEGAL CONTEXT**

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-6-1069-1077

The article deals with the issues of legal regulation of zemstvo self-government in the second half of the 19th century on the basis of valid acts of the Russian empire. Urgency of addressing this theme is determined by the next stage of municipal reform in Russia, conditioned by the inclusion of local self-government and state administration into unified system of public power organization by the Constitution of Russian Federation of 1993 and by the necessity of generalization of historical experience for providing legislative bodies of power with recommendations on application of some legal constructions that haven't lost their significance after a century. The author analyzes the guidelines, decrees and regulations, which laid down the order of organization of zemstvo self-government in the Vyatka province. She describes in detail the transformations carried out in the districts that make up the present-day Udmurtia, comparing the laws of 1864 and 1890. The competence of zemstvos, order of formation, functioning and interaction of zemstvo bodies in exercising their powers are revealed in details. Special attention is paid to the legal regulation of electoral rights of different categories of the population. At the end of the article some conclusions are formulated for effective organization of public administration with zemstvo reforms in modern legal conditions.

Keywords: municipal reforms, legal regulation, public administration, zemstvo reform, regulations, zemstvo, zemstvo meetings, zemstvo boards, Vyatka province, Udmurtia.

Received 12.09.2022

Ivanova A.A., Candidate of Law, Associate Professor at Department of Public Service and Personnel Management
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/1, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: 1972371972@mail.ru