Измайлова Е.И.,
аспирантка Ставропольского государственного университета

ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОСТАВ ЗЕМСКИХ ГЛАСНЫХ В СТАВРОПОЛЬСКОЙ ГУБЕРНИИ

Земская реформа 1864 г. в Ставропольской губернии получила свое выражение в местном самоуправлении на уровне волости и общества и городским в городах Ставрополь и Святой Крест. Между тем жизнь настоятельно требовала изменений в системе местного управления. Необходимо было допустить к управлению ту часть населения, которая в ходе капиталистического развития набирала экономическую силу, но не допускалась правительством к управлению местными делами.

Интенсивное развитие капиталистических отношений в пореформенное время, решение социальных вопросов требовали изменения структуры местного самоуправления. В феврале 1896 г. Ставропольское общество сельского хозяйства предоставило губернатору ходатайство о введении в губернии земских учреждений «на началах, действующих во внутренних российских губерниях». Аналогичное ходатайство было возбуждено Ставропольской городской думой.

Одновременно разработкой вопроса о введении земства в Ставропольской губернии начала заниматься Канцелярия Главноуправляющего на Кавказе. 31 декабря 1896 г. она направила ставропольскому губернатору письмо с просьбой предоставить сведения, необходимые для введения земства в губернии. «Реформа хозяйственного управления в тех губерниях, в которых не действует земское положение, – отмечалось в письме, – представляется настоящей необходимостью, потому что действующие в них хозяйственные местные органы, учрежденные в первой половине текущего столетия и почти не подвергавшиеся изменениям до последнего времени, устарели. Они не только не отвечают большинству предъявленным к ним, как со стороны правительства, так и с точки зрения интересов местного населения требований, но и оказываются недостаточными для исполнения тех функций, которые возлагаются на них вновь издающимися законами»[1]. При этом Канцелярия просила

[1] *Сперанский Н.* Очерк деятельности Ставропольского губернского распорядительного комитета // Сборник сведений о Северном Кавказе / Под ред. Г.Н. Прозрителева. Т. 8. Ставрополь, 1913. С. 1.

губернатора уведомить ее о возможном применении к губернии названного закона в полном его объеме или с какими-либо вызванными местными особенностями изменениями. Государственный совет также поручил губернатору разобраться с проблемой, сделать это до истечения срока действия земских смет с 1896 по 1899 гг. и внести свои предложения[1].

Рассматривая сметы в 1896 г. неземских губерний на трехлетие 1896–1898 гг., Государственный совет поставил вопрос о необходимости преобразования в них учреждений, ведающих делами о земских повинностях. Министру внутренних дел было поручено разработать и внести соответствующий законопроект до истечения срока действия земских смет на этот период на обсуждение Государственного совета. Для этого министром внутренних дел И.Л. Горемыкиным был разработан проект закона, основанный на началах применения к некоторым губерниям, в том числе Ставропольской, Положения о земских учреждениях 1890 г. Отправленный на заключение соответствующих ведомств проект вызвал с их стороны ряд возражений, заключавшихся в том, что те отступления от Положения 1890 г., которые предполагались законопроектом, в корне подрывали саму желательность и необходимость введения в губернии земского самоуправления. Из-за возражений ряда министерств и ведомств поручение Государственного совета осталось невыполненным.

При рассмотрении Госсоветом земских смет и расходов на 1899–1901 гг. вновь встал вопрос о преобразовании земского хозяйства в неземских губерниях. В частности, Департамент государственной экономии указывал на то, что порядок заведования земскими повинностями в губерниях, где не введены земские учреждения, несостоятелен. Он предписывал обратить внимание министерства внутренних дел на решение земской реформы и желательность возможно быстрого исполнения этого поручения. В 1901 г. министром внутренних дел вновь был внесен в Государственный совет проект о введении земского самоуправления в некоторых неземских губерниях, в том числе Ставропольской. Однако этот проект также не был реализован.

В марте 1901 г. ставропольский губернатор Н.Е. Никифораки был приглашен в Петербург для участия в заседаниях по вопросу о введении земства в неземских губерниях. В сентябре 1903 г. в Ставрополе состоялось совещание по этому вопросу, в котором принял

[1] См.: Доклад Потулова В.А. (депутата Государственной думы от Ставропольской губернии) от 5 марта 1911 г. по законопроекту о применении Положения о земских учреждениях 12 июня 1890 г. к губерниям Астраханской, Оренбургской, Ставропольской. Б. м., б. г. С. 2.

участие директор канцелярии министерства внутренних дел А.С. Мордвинов. Он высказывался за введение земства в губернии на началах, указанных в Положении о земских учреждениях 1890 г., и предложил уточнить и изменить некоторые вопросы, которые сводились к ограничению прав губернского земства.

В 1904 г. вопрос о распространении Положения о земских учреждениях на Ставропольскую губернию был поднят Главным управлением по делам местного хозяйства МВД. Обсуждался он и в Госсовете. Министр внутренних дел В.К. Плеве предлагал в 1904 г. распространить Положение 1890 г. на Астраханскую, Ставропольскую и Оренбургскую губернии, но внести изменения в закон. Он предлагал перенести центр тяжести земских учреждений на уездное звено, сделав его главным органом земского хозяйства. Общегубернское земство сохранить лишь в той мере, в какой это необходимо для объединения некоторых отраслей земского дела. Но правительство на это не пошло, и все осталось без изменений.

Надежда на то что земство на Ставрополье будет наконец введено, стала казаться реальной в связи с учреждением в период первой русской революции Государственной думы. Депутаты третьей Государственной думы, главным образом трудовики, кадеты и социалисты, 20 октября 1908 г. внесли законопроект «О введении земства в Ставропольской, Астраханской и Оренбургской губерниях». В нем предлагалось односословные избирательные собрания заменить двусословными по выборам на месте, так как в этих губерниях дворян было мало. Кроме того предлагалось не распространять земство на территории кочевых народов.

Правительство не возражало против выработки соответствующего законопроекта. Внесенный министром внутренних дел законопроект «О применении Положения о земских учреждениях 12 июня 1890 г. к губерниям Астраханской, Ставропольской и Оренбургской» был передан в комиссию Государственной думы по местному самоуправлению. Комиссия решила рассматривать этот законопроект применительно к каждой из трех указанных губерний и передала его в обычные по такому вопросу подкомиссии.

Законопроект, выработанный подкомиссией по введению земства в Ставропольской губернии, рассматривался комиссией по местному самоуправлению Государственной думы на заседании 29 ноября 1911 г. Ей было принято во внимание, что одной из главных отличительных особенностей Ставропольской губернии от староземских, является «…наличность в составе ее территории населения, вполне обособленно в отношении как общеадминистративного, так и земскохозяйственного управления. Таковыми являются территории, отведенные губернией в пользу кочующих калмыков, ногайцев, туркмен

и проживающих в основном на территории Туркменского, Ачикулакского приставств и Большедербетовского улуса…»[1]. Комиссия пришла к выводу, что не следует распространять действие Положения о земских учреждениях на земли, находившиеся в пользовании инородцев, полагая, что приобщение инородцев к цивилизованной жизни желательно, но сопровождалось бы немалыми трудностями.

Во-первых, у них нет навыка пользования правами самоуправления. Во-вторых, отсутствовали объекты обложения (земли, леса, прочие угодья). В-третьих, на землях кочующих инородцев не было поуездного устройства. Приняв к сведению эти обстоятельства, комиссия решила не применять Положение на Туркменское и Ачикулакское приставства и Большедербетовский улус.

С начала своей работы члены комиссии были убеждены в том, что земство в Ставропольской губернии следует вводить на основе Положения 1890 г. При этом они стремились как можно меньше изменять его, хотя и признавали крайнее его несовершенство.

К особенностям Ставрополья члены комиссии отнесли незначительность частного землевладения, что неизбежно влекло за собой корректировку избирательного закона применительно к губернии. Это обстоятельство послужило для депутатов основанием для учреждения одного избирательного собрания и съезда по отдельным уездам губернии. Большая площадь губернии и отсутствие в ней удобных дорог, соединявших уездные центры, побудило комиссию предоставить уездной земской управе ходатайство перед губернатором о разделении избирательного собрания на отделения. Большинство членов комиссии было склонно не выделять Ставрополь в особую земскую единицу, поскольку это могло оказаться мало полезным для самого города и в то же время губительным для уездного земского хозяйства[2].

16 января 1912 г. Государственная дума рассмотрела законопроект о применении Положения о земских учреждениях 1890 г. к губерниям в редакции комиссии по местному самоуправлению. Во время его обсуждения выявились разногласия в проектах комиссии Думы и министра внутренних дел.

Во-первых, ст. 13 Положения 1890 г. давала право губернатору в случае нехватки лиц, имевших ценз для занятия должностей в управе, разрешить баллотироваться на выборные должности лицам, не имевшим полного имущественного ценза. Против этого выступала

[1] Доклад Потулова В.А. (депутата Государственной думы от Ставропольской губернии) от 5 марта 1911 г. по законопроекту о применении Положения о земских учреждениях 12 июня 1890 г. к губерниям Астраханской, Оренбургской, Ставропольской. Б. м., б. г. С. 3.

[2] См. там же. С. 4.

финансовая комиссия, мотивируя свое недовольство тем, что статья искажает смысл земских учреждений. Об исключении ст. 13 ходатайствовал приглашенный на заседание Думы начальник Главного управления по делам местного хозяйства Н.Н. Анциферов. Его аргументы сводились к следующему: «В основе представительства по Положению 1890 г. лежит глубоко правильное и мудрое начало. В силу коего земское управление и земское хозяйство вверяется лицам, не только свободно избранным населением, но и таким, которые кровно связаны с интересами данной местности, являясь владельцами имущества и плательщиками земских налогов. Отступать от этого правила нет необходимости». Анциферов привел ст. 119 и 121 земского Положения, дававших право губернаторам в некоторых случаях назначать лиц на земские должности без ценза. В итоге ст. 13 была принята в редакции комиссии по местному самоуправлению.

Во-вторых, при обсуждении законопроектов о распространении действия Положения 1890 г. на Астраханскую, Ставропольскую и Оренбургскую губернии большие споры вызвал вопрос о земельном цензе для избирателей и росписи числа гласных по уездам.

Государственный совет 10 февраля 1912 г. постановил передать одобренные Государственной думой законопроекты о распространении действия Положения о земских учреждениях для предварительного рассмотрения в комиссию по законодательным предположениям.

21 апреля 1912 г. законопроект о распространении действия Положения 1890 г. на данные губернии рассматривались в последний раз перед тем, как передать его министру внутренних дел и Николаю II. Этим занималась особая согласительная комиссия, состоящая из 7 членов Государственного совета и 7 депутатов Государственной думы. Но комиссия не внесла ясности по спорным вопросам.

Закон о введении земских учреждений в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерниях был подписан императором 9 июня 1912 г. Но этим законом земство не вводилось на территориях кочующих народов. Согласно закону, губернские и уездные земские учреждения вводились на Ставрополье с 1 января 1913 г.[1] Это явилось важным событием в общественно-политической и социально-экономической жизни Ставропольской губернии. Согласно закону, в ведение земства передавались самые важные вопросы жизни населения: заведование повинностями, народное образование, здравоохранение, общественное призрение, страхование, дорожное дело и др. Государственная власть передала земству губернии

[1] См.: Ставропольские губернские ведомости. 1912. 12 авг.

наиболее трудные и острые проблемы хозяйственной и социальной сферы. Но при этом земские учреждения были лишены самостоятельности и полностью подчинены центральной и местной администрации, подвергавшей их работу жесткой опеке, сохраняя за собой право отмены или приостановки исполнения решений земских собраний. Это лишало земства реальной власти, возможности самостоятельно решать даже мелкие вопросы в пределах своей компетенции.

Согласно закону, общее руководство по введению земства возлагалось на губернатора, губернское по земским и городским делам присутствие и особые временные уездные комиссии[1]. В соответствии со ст. 2 Положения временные уездные комиссии возглавляли предводители дворянства или председатели уездных съездов. В них входили следующие лица: один от земских начальников, уездный исправник, один из податных инспекторов, городской голова или городской староста уездного города и, по приглашению губернатора, один-два местных жителя, владевших в уезде имуществом, дававшим право участвовать в земских выборах. Временные уездные комиссии должны были начать свою работу не позднее 15 января 1913 г. и прекратить ее после образования уездных земских управ.

После создания временных уездных комиссий их председатели должны были уведомить ставропольского губернатора о начале своей деятельности. Уже 15 января 1913 г. председателями Медвеженской и Благодаринской комиссий были отправлены отчеты о составе и начале их работы.

При составлении и исправлении избирательных списков Временные уездные комиссии руководствовались Положением о земских учреждениях 1890 г., а также Правилами о порядке введения в действие Положения о земских учреждениях в Ставропольской губернии. О проделанной работе уездные комиссии отчитывались перед губернатором.

В ст. 27 Положения о земских учреждениях в Ставропольской губернии говорилось о том, что, усмотрев ошибки в списках, даже опечатки в фамилиях или отчествах избирателей, комиссии не могли их исправлять списки, а могли лишь проинформировать об этом губернатора.

В выборах уездных гласных могли принимать участие только мужчины, достигшие 25-лет. Однако если женщина владела недвижимостью согласно установленному цензу, то она могла передавать по доверенности право голоса мужчине по своему усмотрению. Участвующий в выборах обладал правом иметь не более двух голосов.

[1] ГАСК. Ф. 311. Оп. 1. Д. 21. Л. 1 – 7.

Выборы проводились по куриям на основе имущественного ценза, который был разным для уездов. Для землевладельцев Ставропольского уезда, где были сильны позиции помещиков и крупных землевладельцев, ценз равнялся 320 десятинам, Медвеженского – 340 десятинам, Александровского – 510 десятинам, Благодаринского и Святокрестовского – 650 десятинам. Для владельцев недвижимости был установлен ценз 15 тыс. руб.

В выборах также участвовали земельные собственники владельцы недвижимости в размере не менее 1/10 установленного ценза. Но до уездного избирательного съезда по выборам гласных они должны были провести собрание, на котором выбрать количество уполномоченных, равное кратности ценза в общей сумме количества земли или ценности недвижимости, находящейся в их владении.

На волостных сходах крестьяне избирали по одному человеку для участия в съезде представителей сельских обществ, на котором должны были избирать из своей среды количество уездных гласных, установленное Министерством внутренних дел. Всего в уездные земские собрания губерний следовало избрать 124 гласных. После завершения выборов уездные гласные на первых чрезвычайных земских собраниях из своей среды должны были избирать 31 губернского гласного. Такой состав гласных во многом определял деятельность Ставропольского земства и его взаимоотношения с населением, особенно крестьянством.

Высшим распорядительным органом в земстве было уездное или губернское земское собрание двух видов: очередное и чрезвычайное. Очередные собрания проводились один раз в год для решения вопросов, связанных с бюджетом и другими важнейшими проблемами жизни уезда или губернии. Чрезвычайные земские собрания собирались по мере необходимости, время работы для них не устанавливалось.

Через два месяца списки были уточнены и установлено окончательное число избирателей. Лиц, имевших земельный ценз или другое недвижимое имущество, оцененное не ниже 15 тыс. рублей, т. е. полноцензовиков, в Ставропольском уезде насчитывалось 80 человек, Александровском – 35 человек, Благодаринском – 38, Медвеженском – 41, в Святокрестовском – 31. Лиц, имевших не менее 1/10 избирательного ценза для участия в съезде по выборам уполномоченных в земское избирательное собрание, было: в Ставропольском уезде – 303 человека, Александровском – 79, Благодаринском – 42, Медвеженском – 69, Святокрестовском –105 человек. Списки избирателей были опубликованы в «Ставропольских губернских ведомостях» и отправлены в Санкт-Петербург.

Имущественный ценз предоставлял избирательные права крайне незначительному числу лиц. Самое малое число избирателей было в Медвеженском, Благодаринском и Святокрестовском уездах. Всего же число лиц, имевших два и более цензов, по губернии составляли: в Ставропольском уезде – 3 человека, Александровском и Святокрестовском – по 7, Благодаринском – 9, Медвеженском – 10.

Губернатор Ставропольской губернии заблаговременно извещал население в «Губернских ведомостях» о созыве избирательных собраний. Предполагалось провести первые земские собрания: уездные – не позднее 1 августа 1913 г., губернское – не позднее 15 августа 1913 г. Волостные сходы необходимо было созвать в установленные губернатором сроки, но не позднее 15 июня 1913 г

В июне «Ставропольские губернские ведомости» опубликовали распоряжение губернатора: «В Ставропольском уезде избирательный съезд для избрания уполномоченных должен состояться 23 июня, собрание для выбора уездных гласных – 2 июля, в г. Ставрополе выборы проходят в Дворянском доме; в Александровском и Медвеженском уездах соответственно 30 июня и 7 июля; в Благодаринском уезде – 1 и 10 июля; в Святокрестовском – 2 и 12 июля 1913 г. В 4 последних уездах выборы проходят в зданиях уездных съездов»[1].

Накануне выборов губернатор направил циркуляр председателям временных уездных комиссий о сроках проведения и процедуре выборов. Они проходили в закрытой форме подачей голосов. Избранными в гласные считались получившие наибольшее количество избирательных шаров. Выбранные сверх положенного считались кандидатами. По окончании выборов в течение суток подлинники документов направлялись в уездную комиссию, которая на основании выборных листков составляла списки избранных уполномоченных, а также гласных и кандидатов. Эти списки вместе с выборными листами в течение двух суток направлялись губернатору.

Во второй половине июня в Ставрополь прибыл начальник Главного управления по делам местного хозяйства Министерства внутренних дел с двумя высокопоставленными чиновниками. Ознакомившись с ходом подготовительных работ по выборам гласных, начальник Главного управления провел совещание. Он попросил присутствующих высказаться по вопросу осуществления в дальнейшем земской реформы. Председатели Александровского и Благодаринского уездных съездов выразили сомнения по поводу того, что в уездах найдутся не только среди гласных, но даже среди лиц, имеющих право баллотироваться, подходящие кандидатуры для замеще-

[1] Ставропольские губернские ведомости. 1913. 1 июля.

ния выборных должностей уездных земских управ. Председатель Медвеженского уездного съезда выразил озабоченность тем, что уездные земские собрания смогут определить настолько ограниченное содержание председателям и членам земских управ, что потом едва ли кто решится занять вакантное место из служащих в других учреждениях.

Начальник Главного управления постарался развеять сомнения на этот счет. Он подчеркнул, что при решении вопросов о назначении содержания председателям и членам уездных земских управ от правительства определением соответствующих окладов займется губернское по земским и городским делам присутствие. Размер содержания должен быть определен применительно к должностным окладам в правительственных учреждениях МВД соответствующих классов.

Главным вопросом на совещании было постатейное рассмотрение составленного документа по руководству проведения земских выборов. В нем предусматривалось все до мелочей для комиссий, занимающихся выборами впервые.

В Ставропольском уезде съезд для избрания уполномоченных состоялся 23 июня 1913 г. На него прибыли 88 избирателей, в самих выборах приняли участие 80 человек, 8 отказались. По количеству полных цензовиков, явившихся на съезд, было избрано 17 уполномоченных.

Выборы уполномоченных в земское избирательное собрание и в остальных уездах Ставропольской губернии показали, что в Благодаринском уезде из 35 неполноцензовиков на избирательный съезд приехали 13 человек, которые избрали 3 уполномоченных; в Медвеженском уезде из 63 мелких землевладельцев прибыло 15 человек, выбрали также 3 уполномоченных; в Александровском уезде из 79 неполноцензовиков явились 26 человек, которые избрали 7 уполномоченных; в Святокрестовском уезде выборы уполномоченных состоялись 2 июля 1913 г. На съезд явилось 50 человек из 105. Выбрали 14 уполномоченных.

После этого состоялись выборы уездных гласных по уездам. Процедура была аналогичной выборам уполномоченных. Первыми прошли выборы в Ставропольском уезде. На них прибыли 57 из 94 избирателей, которые избрали 14 гласных и 2 кандидата. В Медвеженском уезде из 44 избирателей на собрание явилось 12 человек. В Александровском избирательном собрании приняли участие 43 человека, выбравших 11 гласных и 2 кандидата. В Благодаринском уезде, где надлежало избрать наименьшее число уездных земских гласных, явилось 20 человек, которые выбрали 8 гласных и 2 кандидата. Последние выборы уездных гласных проходили в Святокрестовском

уезде. Они состоялись 12 июля 1913 г. На собрание явились 24 избирателя, которые выбрали 12 гласных и 3 кандидата[1].

Выборы земских гласных от избирательных собраний в Ставропольской губернии прошли успешно. Губернатор не нашел нарушений в выборном процессе.

Всего в Ставропольской губернии было избрано 124 гласных в уездные земские собрания, 69 от сельских обществ и 55 от избирательных собраний. Впереди предстояла огромная созидательная работа ставропольского земства. Для начала практической работы земства следовало провести первые чрезвычайные уездные и губернское земские собрания. Повестка их заседаний была небольшая, но весьма значимая по последствиям. На них следовало избрать уездные и губернскую земские управы. Все понимали, что от того, насколько они будут работоспособными, зависит работа земства и его авторитет среди населения.

После завершения избирательных съездов и избрания уездных гласных в конце июля – начале августа 1913 г. в течение недели прошли чрезвычайные уездные земские собрания для решения первоочередных вопросов. Их работа довольно оперативно и широко освещалась в губернской печати. На них сторонникам власти заранее было обеспечено большинство не только самой системой выборов, но и участием с правом решающего голоса должностных лиц. Председателем земского собрания непременно был предводитель дворянства или лицо, назначенное властями. Право решающего голоса на собраниях, помимо гласных, имели представители духовенства, Министерства земледелия и других ведомств. Это во многом определило состав уездных управ и губернских гласных. В основном это были состоятельные лица. Например, председателем Ставропольской уездной земской управы был избран А.К. Озеров, имевший 2160 десятин земли, постройки общей стоимостью 600 тыс. руб. Председателем Благодаринской уездной земской управы стал крестьянин М.Н. Дегтярёв, имевший две вальцовые мельницы.

В Ставропольское губернское земское собрание был избран 31 гласный, из них 21 цензовик, и только 10 крестьян. Кроме того, в губернском земском собрании имели право решающего голоса председатели уездных земских собраний и управ, представители ведомств, все члены губернской земской управы, не являвшиеся губернскими гласными. В итоге право решающего голоса на губернском земском собрании имели 50 человек.

Первое губернское земское собрание состоялось с 15 по 19 августа 1913 г. На нем решался важнейший вопрос о разграничении

[1] ГАСК. Ф. 67. Оп. 1. Д. 65. Л 316 – 317.

полномочий между губернскими и уездными земствами, что было особенно важно в условиях, когда работа земства осуществлялась не на принципах подчиненности, а на основе сотрудничества.

Одновременно шла большая работа по формированию аппарата управления и служб земских управ и подготовке к проведению в конце года первых земских собраний, на которых должны были рассматриваться все важнейшие вопросы жизни уездных и губернского земств, перспективы развития уездов губернии и бюджет на 1914 г.

Таким образом, в Ставропольской губернии введение системы земского самоуправления состоялось лишь в начале XX в. В ней большинство избранных были крупные землевладельцы. В результате выборов 124 земских гласных приступили к решению сложных социальных вопросов губернии.