

## Земская избирательная система в белорусских губерниях

**Куимова Н.А.**

Учреждение образования «Белорусский государственный педагогический университет имени Максима Танка», Минск

*Актуальность изучения земской избирательной системы обусловлена тем, что данная тема не была всесторонне раскрыта в историографии.*

*Цель работы – охарактеризовать особенности земской избирательной системы в белорусских губерниях.*

**Материал и методы.** *Источниковой базой для подготовки статьи послужили научные публикации, а также протоколы и журналы земских собраний, хранящиеся в Российском государственном историческом архиве.*

*Для достижения поставленной цели использовались как общенаучные (анализ и синтез, сравнение и обобщение, статистический анализ и др.), так и конкретно-исторические (историко-генетический, историко-сравнительный) методы.*

**Результаты и их обсуждение.** *По указу от 14 марта 1911 г. в Витебской, Минской и Могилевской губерниях вводилось земское самоуправление. Структура и функции белорусских земств не отличались от земских учреждений, функционировавших во внутренних губерниях Российской империи. Однако в систему земских выборов был внесен ряд изменений, связанных с этноконфессиональными особенностями в крае.*

**Заключение.** *Основные отличия в проведении земских выборов в белорусских губерниях заключались в том, что вводились две национальные курии – «польская» и «русская», ограничивалось представительство от крестьян, понижался имущественный ценз для получения права участия в выборах земских гласных. Такие нововведения гарантировали преобладание в земстве православного населения.*

**Ключевые слова:** *Беларусь, Российская империя, местное самоуправление, земство, земские выборы, избирательная система.*

(Ученые записки. – 2024. – Том 40. – С. 29–33)

## Zemstvo (Local Administration) Electoral System in Belarusian Provinces

**Kuimova N.A.**

Education Establishment “Maxim Tank Belarusian State Pedagogical University”, Minsk

*The relevance of studying the zemstvo electoral system is due to the fact that this topic has not been comprehensively disclosed in historiography.*

*The purpose is to characterize the features of the zemstvo electoral system in the Belarusian provinces.*

**Material and methods.** *The source base for the article was scientific publications, as well as protocols and journals of zemstvo meetings stored in the Russian State Historical Archive.*

*To achieve the goal, both general scientific and specific historical (historical-genetic, historical-comparative) methods were used.*

**Findings and their discussion.** *By decree of March 14, 1911 zemstvo self-government was introduced in Vitebsk, Minsk and Mogilev Provinces. The structure and functions of the Belarusian zemstvos did not differ from the zemstvo institutions operating in the inner provinces of the Russian Empire. However, a number of changes were made to the system of zemstvo elections related to ethnic and confessional characteristics in the region.*

**Conclusion.** *The main differences in the conduct of zemstvo elections in the Belarusian provinces were that two national curia were introduced – the Polish and the Russian ones, representation from peasants was limited, and the property qualification was lowered to obtain the right to participate in the elections of zemstvo officials. Such innovations guaranteed the predominance of the Orthodox population in the zemstvo.*

**Key words:** *Belarus, Russian Empire, local self-government, zemstvo, zemstvo elections, the electoral system.*

(Scientific notes. – 2024. – Vol. 40. – P. 29–33)

**14** марта 1911 г. был опубликован указ Николая II «О распространении действия Положения о земских учреждениях на Витебскую, Волынскую, Киевскую, Минскую, Могилевскую и Подольскую губернии», согласно которому в трех белорусских губерниях вводилось земское самоуправление на основе «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» от 12 июня 1890 г. Однако в данный закон был внесен ряд изменений и дополнений, связанных с этноконфессиональными особенностями края: земские выборы проводились на основе национальных курий – «русской» и «польской», ограничивалось представительство от крестьян, понижался имущественный ценз для получения права участия в выборах земских гласных. Такие нововведения гарантировали преобладание в земстве православного населения.

Земская избирательная система в белорусских губерниях не была специальным объектом изучения в исторической науке. Отдельные события данной проблемы рассматривали в своих публикациях В.П. Слобожанин [1], Н.М. Забавский [2], Н.С. Моторова [3], С.А. Толмачева [4] и др. Тем не менее это направление в историографии не было полностью изучено и всесторонне раскрыто, а данное исследование позволит заполнить пробелы.

Цель работы – охарактеризовать особенности земской избирательной системы в белорусских губерниях.

**Материал и методы.** Источниковой базой для подготовки статьи послужили научные публикации, а также протоколы и журналы земских собраний, хранящиеся в Российском государственном историческом архиве.

Для достижения поставленной цели использовались как общенаучные (анализ и синтез, сравнение и обобщение, статистический анализ и др.), так и конкретно-исторические (историко-генетический, историко-сравнительный) методы.

**Результаты и их обсуждение.** «Положения о земских учреждениях» 1911 г. имело ряд особенностей. Во-первых, в отличие от центральных губерний Российской империи, где избиратели делились на три курии (земледельческую, городскую и крестьянскую), выборы в западные земства предполагали введение национальных курий – «русской» и «польской». В «русскую» курию включалось православное население, а в «польскую» – католическое. Представительство от каждой курии искусственно фиксировалось по двум признакам: проценту населения данной вероисповедальной группы от общего количества населения уезда и проценту ценности принадлежавшего ему недвижимого имущества [5, с. 72]. Например, когда польское население в данной местности составляло 2%, а их недвижимое имущество – 38%, то количество депутатов в земства от «польской» курии после расчета не могло выходить за рамки 20%:  $(2+38):2=20\%$  [2, с. 63]. Такая система выборов

гарантировала преобладание в земских учреждениях православного населения. Помимо этого, для предупреждения возможных действий земских управ, которые шли бы вразрез с интересами православного населения, закон обеспечивал за «русским элементом» ряд выборных земских должностей. Подобные меры относились и к земским вольнонаемным служащим, которые в большом количестве в своей работе постоянно взаимодействовали с населением [6, л. 33]. Так, лицами «русского происхождения» должны были быть: председатель земской управы, председатели и не менее половины членов различного рода земских комиссий, не менее половины членов управы и вольнонаемных служащих по каждой отрасли земского хозяйства. Однако даже при такой выборной системе в Виленской, Гродненской и Ковенской губерниях по-прежнему преобладало бы «польское» представительство, так как население там было преимущественно католическим, что потребовало бы особого подхода со стороны государства. По этой причине в указанных губерниях земства не вводились.

Стоит уточнить, что в Гродненской губернии русское население составляло меньшинство лишь в двух уездах – Белостокском и Сокольском. В остальных уездах оно было представлено в достаточном количестве для того, чтобы избираться в земские гласные и иметь преимущество в земских собраниях. Следовательно, Гродненская губерния могла бы быть признана «пригодной» для земской реформы. Еще в январе 1911 г. при обсуждении в Государственном совете законопроекта о применении земского «Положения...» 1890 г. в белорусских губерниях член Госсовета Д.И. Пихно отметил, что в Гродненской губернии, за исключением небольшой ее части, преобладает население «русского происхождения», поэтому желательно распространение в ближайшее время нового законодательства «и на другие губернии Северо-Западного края и в ближайшую очередь на губернию Гродненскую» [7, стб. 755–756]. Вместе с тем ее территория входила в состав одного генерал-губернаторства с Виленской и Ковенской губерниями. Также власти считали, что в составе населения Гродненской губернии было значительное количество белорусов, которые приняли римско-католическое вероисповедание и «легко поддавались польскому влиянию» [8, л. 13]. Это и привело к исключению Гродненской губернии из числа территорий, на которые могло бы распространяться земское «Положение...» 1890 г.

Во-вторых, помимо стремления властей обеспечить преобладание православного населения в земствах, закон имел ярко выраженный продворянский характер. Он не допускал в земских учреждениях большинства представителей от крестьян. Это достигалось за счет правила, согласно которому в уездные земские собрания сельские общества могли посылать не более 1/3 части всех гласных. В губернские земства допускался только один крестьянский гласный от каждого уезда. Газета «Звезда» в 1914 г. писала:

«Законом уже наперед установлено и число избираемых представителей от различных слоев населения. Таким образом, в Двинском уезде на 34 члена местного земства полагается по закону только 11 крестьянских представителей, в Режицком уезде на 24 члена – 8 крестьян, в Люцинском на 25 членов – 8 крестьян» [9, с. 769]. Газета «Могилевский вестник» наоборот отмечала, что «Положение...» 1911 г. отводило в земском самоуправлении значительное место гласным от волостных крестьянских сходок – треть всех гласных [10, л. 137]. В печати была распространена мысль и о том, что крестьяне не готовы к самостоятельной политической и культурной жизни. Газета «Северо-Западная жизнь» указывала, что простой народ Западного края «весьма неосознанный», чтобы действовать самостоятельно, поэтому «стать во главе народных масс – прямая обязанность местного русского дворянства» [2, с. 64].

В-третьих, основное нововведение заключалось в понижении наполовину, по сравнению с центральными губерниями России, имущественного ценза для получения права участия в выборах земских гласных – с 15 до 7,5 тыс. руб. стоимости недвижимого имущества, т.е. избирателями уездных земских гласных могли стать не только крупные, но и средние собственники [5, с. 75]. Кроме этого, закон предусматривал, что помимо полноценовиков в избрании земских уездных гласных могли участвовать и выборные от избирательных съездов мелких собственников. Они разделялись по каждому национальному отделению на два съезда: 1) владельцев недвижимости ниже полного ценза, но не ниже 1/5, или другого имущества не ниже 1,5 тыс. руб.; 2) владельцев недвижимости менее 1/5, но не ниже 1/10 ценза, или другого недвижимого имущества менее 1,5 тыс. руб., но не ниже 750 руб. [5, с. 75]. Такая мера устанавливалась для того, чтобы оградить средних землевладельцев от поглощения мелкими на совместных выборах.

Изначально правительство не планировало понижать имущественный ценз для новых земских губерний. В первоначальном варианте законопроекта предусматривался полный, неуменьшенный имущественный ценз, т.е. такой, какой предполагался

в «Положении...» 1890 г. для центральных губерний России. Однако в ходе обсуждения в Государственной думе было выявлено, что без понижения ценза вдвое сам выборный процесс в земские учреждения будет затруднительным. Такое осложнение было вызвано двумя моментами. Прежде всего, наблюдался быстрый рост цен на землю в крае, в особенности за последние годы. Кроме того, в белорусских губерниях прослойка крупных и средних земельных собственников была сравнительно невелика. Основную часть составляли мелкие землевладельцы [5, с. 75]. Если смотреть на соотношение сил среди русских землевладельцев по данным земских избирательных списков, составленных к 1 ноября 1912 г., станет видно, что число полноценовых избирателей было значительно ниже наибольшего числа уполномоченных от мелких избирателей [8, л. 273] (табл.).

Данные по уездам показывают еще более резкий разрыв между этими категориями выборщиков. Например, в Городокском уезде Витебской губернии полноценовых избирателей-неполяков числилось 31 при 163 уполномоченных от мелких владельцев, т.е. разрыв наблюдался в 5 раз [8, л. 274]. Отсюда следовало, что в ряде уездов количество лиц, владевших полным земельным цензом в первом собрании, т.е. в собрании русских избирателей, лишь на несколько человек превышало число подлежавших выбору гласных. Если принять во внимание опыт внутренних губерний, когда на земские избирательные съезды и собрания являлись в среднем только 30% избирателей-полноценовиков и 10% уполномоченных от мелких владельцев, то видно, что без понижения ценза вдвое нельзя было обойтись, так как в таком случае практически каждый избиратель мог объявить себя гласным [5, с. 75]. Правительству необходимо было законодательным путем обеспечить в земских собраниях должное представительство за крупными цензовыми владельцами от русского населения как элемента более образованного и опытного в развитии хозяйства, а также экономически заинтересованного и подготовленного к ведению земского самоуправления. При этом была необходимость учитывать и интересы мелких собственников, которые нуждались в заботе со стороны земств. Вместе с тем необходимо

Таблица

**Состав избирателей по земским избирательным спискам от 1 ноября 1912 г. в Витебской, Минской и Могилевской губерниях**

Губерния	Полноценовые избиратели-неполяки		Уполномоченные от мелких избирателей-неполяков		Всего
	чел.	%	чел.	%	
Витебская	988	31,5	2145	68,5	3133
Минская	607	26,9	1648	73,1	2255
Могилевская	726	23,6	2344	76,4	3070
Итого	2321	27,4	6137	72,6	8458

было не допустить их преобладание, так как это грозило понижению работоспособности земских учреждений [8, л. 276]. Поэтому данная поправка была принята Государственной думой как должная мера.

Следует отметить, что особым пунктом «Положения...» 1911 г. на городские думы и управы Минска возлагались права и обязанности уездного земского собрания и управы, т.е. город выделялся в самостоятельную земскую единицу. Изначально власти не хотели вводить такое изменение, так как отмечалось, что «с выделением Минска в самостоятельную земскую единицу, Минское городское общественное управление все-таки главным образом будет выполнять, как и теперь, городские дела, а земские функции будут весьма незначительным». При этом такая поправка была внесена в связи с тем, что за все время действия «Городового Положения...» 1892 г. городская дума и управа в основном состояли из «поляков» [6, л. 44]. В результате было принято решение, что земские гласные от Минска должны были избираться местными городскими думами из числа их гласных [11, с. 170]. В закон было включено правило о том, что в Минске для избрания городских гласных созывались два избирательных собрания: в первое входили все избиратели, кроме лиц «польского происхождения», а во второе – лица «польского происхождения». Что касалось числа гласных, подлежащих избранию, то с учетом двух признаков – количества «польского» населения и ценности принадлежавшей ему недвижимости, на долю второго избирательного собрания должно было приходиться  $\frac{2}{5}$  всего числа гласных, остальные гласные выбирались по первому избирательному собранию. Состав же Минской городской управы набирался с таким расчетом, чтобы большинство голосов принадлежало лицам, занесенным в избирательный список первого собрания, т.е. лицам непольского происхождения [8, л. 424–425].

Таким образом, земские гласные в каждом уезде избирались на одном земском избирательном собрании и двух земских избирательных съездах (по имущественному признаку). Право участия в земских избирательных собраниях имели лица, владевшие недвижимым имуществом, оцененным не менее, чем в 7,5 тыс. руб. В первом избирательном съезде могли участвовать лица, которые владели землей, обложенной сбором на земские повинности, в количестве не менее  $\frac{1}{5}$  части числа десятин, определенного для каждого уезда в расписании, или другим недвижимым имуществом, оцененным для взимания земского сбора, не ниже 1,5 тыс. руб. Во втором съезде участвовали лица, владевшие землей, обложенной сбором на земские повинности, в количестве менее  $\frac{1}{5}$ , но не менее  $\frac{1}{10}$  части числа десятин, определенного для каждого уезда в том же расписании, или другим недвижимым имуществом, оцененным для взимания земского сбора менее 1,5 тыс. руб., но не ниже 750 руб. Также в каждом уезде избирательные собрания и съезды разделялись еще на два

отделения в зависимости от вероисповедания. Первые отделения образовывались из всех избирателей, кроме лиц «польского происхождения», а вторые – из лиц «польского происхождения». Такое деление было применено ко всем уездам, за исключением Двинского, Люцинского и Режицкого уездов Витебской губернии. Губернские земские гласные избирались из числа представителей уездного земского собрания, которое также делилось на два отделения – для лиц «русского» и «польского» происхождения. На волостных собраниях избирались по два гласных от сельских общин [11, с. 170–172].

«Положением...» 1911 г. определялось, что в Двинском, Люцинском и Режицком уездах Витебской губернии в первое отделение земского избирательного собрания и земских избирательных съездов входили лица «русского происхождения», а во второе – все прочие избиратели, имевшие право участия в земских выборах, по принадлежности [11, с. 171]. Это отступление было допущено в силу того, что в них при объединении в одну национальную курию всех «не поляков» представители русского населения могли бы быть поглощены на выборах лицами других групп – немцами и латышами. Следовательно, основная цель национального деления – обеспечение законом должного представительства в земствах «русской племенной группы» – в этих уездах не была бы достигнута [8, л. 261]. В перечисленных уездах избрание гласных от сельских общин на волостных сходах со смешанным национальным составом происходило на двух отделениях, каждое в составе не менее трех домохозяев. На этих же территориях уездные съезды избранных волостными сходами кандидатов разделялись также на два отделения. В первом отделении съезда участвовали кандидаты «русского происхождения», во втором – все остальные [11, с. 171–172]. Такой порядок избрания обеспечивал преобладание в составе земств русских. Между тем, в Двинском, Люцинском и Режицком уездах к первому национальному отделению были отнесены не только лица русского, но и немецкого происхождения. Это было связано с решением правительства, которое считало, что немецкое население Витебской губернии «по своим взглядам более тяготеет к русским, чем к полякам» [8, л. 410].

**Заключение.** Таким образом, основные отличия в земствах, принятые в белорусских губерниях в соответствии с указом от 14 марта 1911 г., заключались в организации выборов в земские учреждения, где вводились две национальные курии – «польская» и «русская», уменьшении имущественного ценза для избрания земских гласных, ограничении крестьянского представительства, а также председателем и не менее половины членов земской управы должны были быть «русского происхождения». Таким путем правительство стремилось контролировать влияние польского помещичьего дворянства на деятельность земств, упрочить позиции и роль русских помещиков. В Виленской и Гродненской губерниях,

---

где высшее сословие было преимущественно католическим, по политическим соображениям оставалась прежняя система местного управления.

### Литература

1. Слобожанин, В.П. Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917 гг.) / В.П. Слобожанин. – Минск: Гавриленко В.Г., 1994. – 85 с.
2. Забаўскі, М.М. Грамадска-палітычная барацьба ў Беларусі ў сувязі з увядзеннем земства ў Беларусі / М.М. Забаўскі // Весці Акадэміі навук БССР. Серыя грамадскіх навук. – 1987. – № 5. – С. 27–30.
3. Моторова, Н.С. Система земского самоуправления на территории белорусских губерний: функции и структура / Н.С. Моторова // Ученые записки «ВГУ имени П.М. Машерова»: сб. науч. тр. – 2016. – Т. 21. – С. 25–29.
4. Талмачова, С.А. Праблема правядзення земскай рэформы ў беларуска-літоўскіх губернях (1859–1903 гг.). / С.А. Талмачова // Весці БДПУ. Серыя 2, Гісторыя. Філасофія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Культуралогія. – 2013. – № 1. – С. 3–7.
5. Сорокина, В.В. Политика русского самодержавия в отношении западных земств / В.В. Сорокина // Правоведение. – 1979. – № 1. – С. 70–76.
6. Общее по земской реформе в 6 западных губерниях // Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 1288. Оп. 2. Д. 36. Л. 1–721.
7. Стенографические отчеты / Государственный Совет. 1910–1911 гг.: Сессия 6. Заседание 1–49 (15 октября 1910 г. – 28 мая 1911 г.). – 1911. – [2], XXIX с., 2460 стб.
8. О распространении действия Положения о земских учреждениях 1890 г. на Витебскую, Волынскую, Киевскую, Минскую, Могилевскую и Подольскую губернии // РГИА. – Ф. 1276. Оп. 5. Д. 73. Л. 1–486.
9. Документы и материалы по истории Белоруссии (1900–1917 гг.). / В.Н. Перцев [и др.]. – Минск: Изд-во Академии наук БССР, 1953. – 1018 с.
10. По земской реформе Могилевской губернии // РГИА. – Ф. 1288. Оп. 2. Д. 44. Л. 1–265.
11. Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату о распространении действия Положения о земских учреждениях на Витебскую, Волынскую, Киевскую, Минскую, Могилевскую и Подольскую губернии // ПСЗРИ. Собр. 3-е: в 33 т. – Т. XXXI: 1911. – Отд. 1: От № 34629–36390. – СПб.: Гос. тип., 1914. – № 34903. – С. 170–175.

Поступила в редакцию 10.12.2024