



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**В. Ф. Абрамов**

## Демократическая практика российского земства

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/1995\\_3\\_Abramov.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/1995_3_Abramov.pdf)

URL: <http://www.civisbook.ru>

*От редакции. В последние годы в отечественной политической и экономической жизни возник целый ряд процессов и институтов, которые многие считают занесенными извне новшествами, чуть ли не насильственно прививаемыми к российской действительности. Подобное можно услышать о мажоритарной и пропорциональной избирательных системах, форсировании со стороны государства рыночных отношений, государственном же регулировании частнопредпринимательской деятельности в периоды кризисов и депрессий и т.д. Между тем немало из этих "чуждых новшеств" представляло существенную часть досоветской общественной практики России. Кроме того, в письмах в редакцию читатели, по преимуществу опирающиеся на статьи "Полиса" при подготовке лекций или в ходе обучения в высшей школе, просят не забывать о публикациях по тем или иным аспектам российского исторического опыта. В данной книжке журнала мы предлагаем материалы по "технологии" процесса местного самоуправления и некоторым методам поощрения со стороны государства развития рыночных отношений во второй половине XIX — начале XX в.*

## Демократическая практика российского земства

**В. Ф. Абрамов**

В этом году исполняется 130 лет со времени появления в России первых земских учреждений. Опыт их более чем полувековой деятельности представляет, на наш взгляд, несомненный интерес не только для дела возрождения традиций местного самоуправления, но и шире — для определения наиболее эффективных методов развития современной отечественной демократии. Создание земств было органичной частью комплекса социально-политических преобразований, которые проводились в 60-е — 70-е годы прошлого века в России. Показательно, что земская реформа началась одновременно с судебной. 1 января 1864 г. император Александр II подписал Указ Правительствующему Сенату о введении губернских и уездных земских учреждений в России. Этот шаг был расценен российскими либералами как первый на пути к конституционному строю. Один из наиболее ярких либеральных деятелей того времени К. Д. Кавелин писал: "От успеха земских учреждений зависит вся наша будущность, и от того, как они пойдут, будет зависеть, готовы ли мы к конституции" (1).

По Указу 1864 г. земское устройство вводилось первоначально в 34 губерниях Европейской части России. Однако сами земства стали создаваться лишь с февраля 1865 г. Целый год, а местами и дольше, заняла подготовительная работа — главным образом в связи с предусмотренной Указом

довольно сложной, непривычной для России курриальной системой выборов в земские учреждения. В 1911 г. земское самоуправление было распространено еще на 6 западных губерний (Витебскую, Волынскую, Киевскую, Минскую, Могилевскую, Подольскую), а в 1913 — на Астраханскую, Оренбургскую и Ставропольскую. После Февральской революции земское самоуправление действовало уже по всей стране.

Введение земского самоуправления явилось важным этапом в становлении структур гражданского общества в России. Выборное сословное самоуправление в стране существовало давно. Однако теперь впервые создавалось самоуправление гражданское: земства выбирались гражданами, а не корпоративными объединениями. Появившись на рубеже эпох, в самом начале процесса модернизации России, земства фиксировали ту границу, где политическая сфера непосредственно соприкасалась с социальной, а эта последняя — с хозяйственной деятельностью. Стараниями наиболее активной части общества земская идея сразу же поднялась выше чисто муниципальной и воплотилась в единстве представлений о гражданской активности, общественном служении, практическом самопознании и просветительстве.

За период с 1864 по 1918 гг. в стране было проведено три земские реформы (1864 г., 1890 г. и 1917 г.). Все они преследовали цель децентрализации управления. До февраля 1917 г. на местах существовали две системы управления: 1) государственное управление по принципу "сверху — вниз" и

**АБРАМОВ** Виталий Фионович, кандидат исторических наук, докторант Российского государственного гуманитарного университета.

2) местное самоуправление “снизу — вверх”. Земская система не была основана на принципе соподчинения — уездное земство не было строго подчинено губернскому (этим земское устройство и отличалось от бюрократического). Земские учреждения включали в себя распорядительный орган (земское собрание) и исполнительный (земская управа). При этом исполнительный орган был подотчетен распорядительному, но имел свою компетенцию, в рамках которой действовал самостоятельно.

В то же время в государственных положениях о земских учреждениях имелось достаточно норм, обеспечивающих контроль администрации (практически — министерства внутренних дел) за их деятельностью. В губернии реализация контрольной функции возлагалась на губернатора. Высший надзор за работой земств осуществлял Правительствующий Сенат, которому принадлежало право окончательного разрешения всех споров земских учреждений с центральной и местными администрациями, другими правительственными учреждениями, а также частными лицами и организациями. В свою очередь земства имели право направлять запросы и ходатайства (по проблемам, не выходящим за пределы земской компетенции) в адрес императора, высших и центральных государственных органов. Такие обращения направлялись в центр через губернское начальство, и в случае их отклонения соответствующие ведомства должны были представить свои обоснования на утверждение Комитета министров. Поскольку при передаче большей части местного хозяйства в руки земств возникла опасность развития местничества, постановления земств по ряду вопросов утверждались центральной или местной администрацией.

Первоначально сколько-нибудь существенных проявлений земской оппозиции государственным структурам не обнаруживалось. В пользу расширения своих прав высказалось лишь С.-Петербургское земство (1866 г.). Возмутители спокойствия были примерно наказаны, а деятельность данного земства приостановлена. Голод 1890-х годов активизировал либерально настроенную часть гласных (так назывались члены земских собраний), которые провели несколько полулегальных съездов. Продолжились и расширились контакты земских “конституционалистов” с представителями городской интеллигенции, видевшей в земстве прообраз всероссийского представительства. Земская проблематика бурно обсуждалась в периодической печати всех направлений, причем споры столичных публицистов нередко инициировали обсуждение тех или иных вопросов на местах. В то же время большинство земств отвергало “политическую трескотню”, приоритетной для них была созидательная практическая деятельность.

Вся полнота власти на местах перешла в руки земств лишь в 1917 г., после революционного разгона старых государственных органов. Однако наделение земских органов несвойственными им функциями (полицейскими, мобилизационными и др.) подрывало авторитет этих органов у населения. Своими успешными, необдуманно шагами Временное правительство во многом способствовало дискредитации земств, облегчив тем самым их ликвидацию весной 1918 г.

Жизнеспособность и дееспособность земств обеспечивались прежде всего их самоуправлением. Несмотря на достаточно жесткий контроль со стороны государственной администрации, стремившейся всячески ограничить их компетенцию, несмотря на бесконечные ограничения и придирки, земства сами выбирали свои руководящие органы, сами определяли направления своей деятельности, подбирали и обучали кадры. Взяв на себя соответствующий круг специфических социально-экономических функций, земства по существу восполнили прорехи системы государственных установлений, обеспечивая те сферы общественной жизни, которые оказались непосильными для бюрократических структур. На протяжении более чем пятидесяти лет земское общинное начало противостояло этим структурам. Личный состав органов земства не принадлежал к профессиональному чиновничеству (т.к. исполнял свои обязанности не по назначению правительства, а по выбору местного населения). Поэтому в земство шли за работой, а не ради карьеры. Земская деятельность обеспечивала выход избыточной политической энергии социально-активных представителей образованного общества, удовлетворяла их потребность в деловом общении с людьми своего круга и несла определенный альтруистический заряд.

Принципиальной основой земского самоуправления являлось привлечение к непосредственному участию в работе тех групп и лиц, нужды которых обслуживались. В многочисленных комиссиях, советах, совещаниях и съездах были представлены все сословия, в т.ч. и немало крестьян. Так ломалась строгая корпоративность российского общества и складывалось *общество граждан*.

Деятельность органов земского самоуправления осуществлялась гласно. Земские собрания, особенно уездные, были доступны для всех желающих. Земства ежегодно издавали свои материалы — постановления земских собраний, отчеты и сметы управ, статистические данные. Со временем появились и периодические издания. К 1917 г. большинство земств выпускало по три и даже более таких изданий (журналы, календари, газеты) (2).

Земские учреждения решали практические задачи местного значения. В их веде-

нии были вопросы народного образования и здравоохранения, страховое и дорожное дело, ветеринария, статистика, сельское хозяйство и др. К 1917 г. насчитывалось уже 25 направлений земской деятельности. Земства, по сути, "освободили" (вытеснили) органы государственной власти от решения многих местных проблем. Благодаря земствам впервые в истории России медицина пришла к крестьянам, а в селах появились учителя. Получая от крестьян большую часть средств, земства и расходовали эти средства в значительной мере на нужды крестьянства.

Финансовой основой деятельности земств являлись местные налоги — бюджеты земских учреждений складывались из сборов, которыми облагалось население. Все эти средства оставались на местах. Более того, с начала XX в. правительство выделяло немалые суммы на отдельные земские мероприятия (осуществление плана всеобщего обучения, агрономические мероприятия, проведение оценочных работ и т.п.). Основной статьёй расходов земств (около 70% средств) являлось финансирование органов образования и здравоохранения. Расходы на само управление не превышали 5% (3).

Самого серьезного внимания заслуживает земская избирательная система. По Положению 1864 г. (4) в основу земского представительства была положена мера имущества или т.н. ценз, равный для всех сословий. Земскими сборами различные категории населения облагались по-разному. Выделялось три разряда плательщиков: 1) сельские общества (крестьяне), 2) горожане и 3) все остальные, подлежащие налогообложению. Каждому из этих разрядов необходимо было дать в земстве защиту через выборных гласных. Для этого сперва определялось, сколько гласных имеет право выбрать каждая категория плательщиков в уезде. Составлялось поуездное расписание общего числа гласных. Один гласный землевладелец шел от 3000 средних для данной местности душевых наделов земли и один гласный крестьянин — от 300 ревизских душ. Затем определялся размер ценза, дающего право голоса. В соответствии со стоимостью земли в каждом уезде составлялось расписание, определявшее, сколько десятин (от 200 до 800) образует этот ценз. Право участия в выборах давал не только земельный ценз. Полным цензом считалось также владение в уезде недвижимым имуществом, промышленными или хозяйственными заведениями определенной стоимости. В городах признавались владеющими цензом: 1) лица, имеющие купеческие свидетельства; 2) владельцы фабрик, промышленных и торговых заведений с общим годовым доходом не менее 6 тыс.руб.; 3) владельцы недвижимости по особой оценке для разных городов (от 500 до 3 тыс.руб.)

Мелкие землевладельцы, чье владение в уезде составляло не менее 1/20 полного ценза, участвовали в выборах через уполномоченных. Такие уполномоченные избирались на предварительных съездах мелких владельцев и их число соответствовало числу полных цензов, образуемых в складчину имуществом их избирателей. Особый порядок выборов предусматривался для крестьян. Волостные сходы, в которых могли принимать участие все крестьяне, назначали выборщиков, и те, съехавшись из разных волостей в одно или несколько мест уезда, выбирали положенное количество гласных. В то же время представители крестьянства, имевшие в своем владении не менее 200 десятин земли, могли участвовать в выборах по курии уездных землевладельцев\*.

В 1890 г. земская избирательная система претерпела заметные изменения (6). Обеспеченные темпами вымывания и оскуднения поместного дворянства, ослаблением его роли в экономической и общественной жизни, авторы земской реформы 1890 г. видели свою задачу в усилении представительства в земствах этого сословия. "Для крестьян, — говорилось в записке к Положению о земских учреждениях, — земская служба будет сопряжена с наибольшими тягостями. Притом крестьяне по своему развитию окажутся менее представительными другими сословиями подготовленными к участию в земском деле. Лучших же деятелей на этом поприще, как и прежде, будет, несомненно, поставлять дворянство. Поэтому, при установлении численного распределения этих двух сословных групп в состав уездных земских собраний, казалось бы правильным принять, в виде общего начала, что число гласных от дворян должно, по возможности, превышать численность гласных от сельских обществ вдвое".

Решение указанной задачи было обеспечено следующими средствами: все выборщики ("избиратели") были разделены на три разряда: 1) крестьяне, 2) дворяне, где бы они ни владели имуществом — в уезде или в городе и 3) все прочие сословия. Общее число уездных гласных для всех губерний было сильно сокращено, и более половины мест из них отдано дворянам. Право на участие в выборах давали теперь или земля, или недвижимое имущество в уезде и городе, оцененное не ниже 15 тыс.руб. Возможность избрания уполномоченных на предварительных съездах получили лишь владельцы не менее, чем 1/10 ценза. Крестьяне на своих волостных сходах выбирали уже кан-

\* В 1883—1886 гг. в составе уездных земских собраний было 5595 дворян и чиновников, 5073 крестьянина, 305 священнослужителей и 2223 представителя прочих сословий (купцы, мещане и т.п.). Иными словами, 38,5% земских гласных составляли крестьяне, 42,4% — дворяне и чиновники (5).

дидатов в гласные, из среды которых положенное число гласных назначал губернатор. (В 1906 г. этот порядок был изменен. Участие губернатора было отменено, и кандидаты в гласные, избранные волостными сходами, сами стали выбирать предусмотренное количество гласных.)

Внешний порядок избрания гласных и организации деятельности земских органов остался прежним. Заблаговременно составлялись и публиковались "избирательные списки". В назначенные губернатором дни крестьяне на волостных сходах выбирали кандидатов в гласные. Примерно тогда же собирались съезды лиц, не имевших полного ценза. После того, как крестьянские кандидаты и уполномоченные мелких владельцев были избраны, назначались избирательные собрания, на которых различные разряды выборщиков (крестьяне, дворяне, представители прочих сословий) раздельно выбирали своих гласных. Срок полномочий гласных составлял три года.

Вскоре после выборов (как правило, в начале сентября) гласные собирались в уездное земское собрание, принимали присягу и приступали к работе. Уездное собрание избирало из своей среды гласных в губернское земское собрание.

С начала XX в. губернские гласные стали избирать по одному члену Государственного совета от губернии, а также принимать активное участие в выборах депутатов в Государственную думу. В результате, земцы оказались представленными в обеих палатах российского квазипарламента.

После Февральской революции земство становится бесцензовым (7). Согласно законам от 21 мая и 9 июня 1917, земское самоуправление начало строиться, как тогда было принято считать, на самых демократических началах, не известных ни одному государству мира. Право участия в выборах волостных и уездных земских гласных получило все население с 20-летнего возраста, как мужчины, так и женщины. К выборам были допущены и солдаты. Не было установлено никакого ценза оседлости: в избирательный список включался всякий, кто ко дню составления списка проживал в данной местности. (Избирательных прав были лишены только монашество, дезертиры, уголовные преступники, умалишенные, а также — в течение трех лет по отбытию наказания — имевшие судимость за кражу, мошенничество и т.п.) Выборы были равными (каждый избиратель имел один голос), тайными (проводились записками-бюллетенями) и — при избрании волостных и уездных гласных — прямыми. Выбираться в гласные могли не только проживающие в округе, но и вообще все правоспособные граждане России, вне зависимости от места жительства.

При выборах в волостное земство, как правило, использовалась мажоритарная система в 1 тур (избранным считался получивший более половины всех голосов). Но допускалась — для всех волостей уезда по постановлению земской управы и с согласия губернского комиссара; для отдельных волостей уезда — с утверждения министра внутренних дел — и пропорциональная система по "твердым" спискам (избиратель подавал свой голос за какой-то из заявленных списков целиком, и число гласных разверстывалось затем между списками пропорционально числу поданных за каждый из них голосов). При использовании пропорциональной системы не вошедшие в число гласных по каждому списку зачислялись в кандидаты и могли занять место выбывшего по каким-то причинам со товарища по списку (таким образом сохранялось определенное голосами избирателей соотношение между партиями). При мажоритарных выборах институт кандидатов не предусматривался: для замены выбывшего назначались дополнительные выборы.

Для удобства подачи голосов волость разбивалась на избирательные участки. Сами выборы завершались в один день и лишь для таких окраин, как Якутская губерния и т.п., ввиду дальних расстояний, допускалась подача записок в течение нескольких дней.

В уездное земство выборы проводились по пропорциональной системе (описанной нами выше), однако списки здесь подавались по отдельным избирательным округам. Последние, как и волости, для удобства подачи записок дополнительно делились на избирательные участки. Города образовывали самостоятельные избирательные округа, причем если на долю города приходилось не менее трех гласных, выборы проходили по пропорциональной системе, если менее — по мажоритарной. Наиболее крупные города (не менее 50 тыс. жителей) и губернские центры в выборах в уездное земство не участвовали. Они приравнивались по правам к уездам, и роль уездного земского собрания там играла городская дума.

В губернское земство гласные избирались уездными земскими собраниями и городскими думами городов, приравненных к уездам. В случаях, когда требовалось избрать не менее трех гласных, выборы проходили по пропорциональной системе, в иных — по мажоритарной.

Общее число гласных было относительно невелико. Еще составители Положения 1864 г. отмечали, что "слишком многочисленный состав собрания был бы неудобен по самой цели его, состоящей в рассмотрении дел по преимуществу хозяйственных, требующих спокойного, основательного и хладнокровного обсуждения" (8). По закону 1864 г. число гласных уездного земского собрания колебалось от 10 до 96 чел., а число

гласных губернских собраний — от 15 до 100; по закону 1890 г. — от 15 до 40 и от 15 до 62 соответственно. В 1917 г. численность земских собраний значительно увеличилась. Уже в волостных собраниях работало от 20 до 50 гласных, соответствующим образом расширился и состав уездных и губернских собраний\*.

Руководящая роль в большинстве земств (до февраля 1917 г.) принадлежала среднепоместному дворянству. Крупные землевладельцы (поместная аристократия) относились к земству в целом индифферентно: служба при дворе и в эшелонах высшей бюрократии представляла для них несравненно большую привлекательность, чем работа в гонимом и в лучшем случае терпимом властями земстве. Мелкие землевладельцы были в значительной мере отгеснены от земства, да и сами по себе слабо подготовлены к земской работе. Землевладельцы не из дворян, равно как и разночинцы, проявляли весьма мало интереса к земским делам. Долгое время, по различным причинам, не являлось существенной активной силой в земстве и крестьянство.

Перелом наматился лишь в 1905–1906 гг. Но тогда же началось движение крестьян против земства, охватившее 51 уезд нечерноземной и 16 уездов черноземной полосы. Это движение было направлено преимущественно против неуровненности земельных раскладок и недостаточности крестьянского представительства. В результате в 1906 г. и были внесены изменения в Положение 1890 г., в том числе в избирательную систему. После спада крестьянского движения, вплоть до февраля 1917 г., земства в основном сконцентрировали свое внимание на практической работе в деревне. Постепенно активизируется и деятельность крестьян в земствах. После Февральской революции и принятия новых законов о земстве крестьяне стали составлять 95% в волостных земских собраниях. Значительно увеличилось их представительство и в уездных и губернских земствах. Пресса того времени единодушно констатировала значительное улучшение качественного состава гласных крестьян, повышение их активности. Однако это нередко сопровождалось противопоставлением ими интересов крестьянства интересам остальных групп населения. Нежелание и неумение находить компромиссы подрывало суть земской идеи — работать на все общество.

\* До 1917 г., по данным 43 губерний, в них работало 12613 уездных и 2029 губернских гласных, а по Положению 1917 г. — соответственно 23551 и 3388.

\* \* \*

На протяжении 53 лет в дореволюционной России путем проб и ошибок складывалась оригинальная система коммунальной самодеятельности, которая явилась одним из важнейших факторов развития страны, сохранения ее как единого целого. После октября 1917 г. живые всходы российского земства были безжалостно истреблены. Земское самоуправление было заклеено как “продукт буржуазной идеологии” и в начале 1918 г. ликвидировано. И все же видный историк земства Б.Б.Веселовский в те годы писал: “Мы все же продолжаем исповедывать глубокую веру в то, что самоуправление под этим натиском погромного “социализма” уделет, оно переживет “советы” и явится оплотом для воссоздания у нас государственного порядка на правовых основах. Советы — это очаги анархии, самоуправление — это величайшая ценность для всякой демократии” (9).

Распад системы советов в конце 1993 г. открыл путь к воссозданию местного самоуправления на демократических началах. В этом процессе необходимо творчески использовать опыт российского земства, получившего мировое признание и доказавшего свою эффективность. Говоря словами Н.Бердяева, “в России земство представляло собой качественное образование, в нем накопился общественный опыт, знание дела, традиция. Разрушение земства ... есть разрушение общественных качеств и погружение во тьму количества” (10).

В изучении этого опыта сделано уже немало\*. Однако до сих пор нет действительно обстоятельного исследования всего разнообразия форм и методов земской работы. Мы все еще не имеем общей картины земской деятельности, основанной на тщательном и комплексном изучении источников. В числе слабо разработанных проблем — эволюция земского законодательства, взаимоотношения земств с центральными и местными органами государственной власти, их бюджет и экономические мероприятия, соотношение различных интересов в земствах, формирование экономической и политической платформы, персональный состав участников земского либерального движения. Не до конца раскрыта роль земств в развитии духовной, материальной, правовой и политической культуры российской провинции.

\* Особо хотелось бы отметить работы Н.М.Пирумовой, Г.А.Герасименко, Л.Е.Лаптевой и П.И.Шлемина (11). Определенный вклад в исследование некоторых аспектов земства внес и автор данной статьи (12). Весьма полезной представляется также практика проведения научных конференций по проблемам земства. Первая такая конференция состоялась в сентябре 1992 г. в Йошкар-Оле, вторая — в мае 1993 г. в Твери (13).

Особого внимания заслуживают сегодня земские реформы (1864 г., 1890 г., 1917 г.), преследовавшие цель децентрализации управления. Статья 12 Конституции РФ признает и гарантирует местное самоуправление в России. В статье подчеркивается, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Тем самым, как мне кажется, открывается путь для развития в России земской модели местного самоуправления. Однако, имея в виду то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, авторы различных проектов закона о местном самоуправлении допускают его лишь постольку, поскольку оно не ущемляет интересов государства. Местному самоуправлению отводятся лишь хозяйственные функции, а политическая его роль отвергается. Опыт земства показывает, что на практике такое разграничение провести невозможно. Запрет в законе повлечет за собой, как это было с земскими учреждениями, лишь попытки обрести эту функцию явочным порядком.

Исходя из земского опыта, вся деятельность органов местного самоуправления должна осуществляться гласно. Целесообразно также допустить плюрализм форм и любое необходимое количество уровней местного самоуправления. Его органы должны иметь право, если сочтут целесообразным, объединять свои силы для решения вопросов, требующих решения в рамках страны в целом (например, путем создания всероссийского союза органов самоуправления). Формы местного самоуправления (и, тем более, названия) определит само население (земства, думы и др.). Следует установить приоритет распорядительного органа местного самоуправления над исполнительным. Этот второй должен быть подотчетен первому, но иметь собственную компетенцию, в рамках которой действовать самостоятельно. Местное самоуправление должно располагать достаточными ресурсами, гарантией чего может быть, в частности, выделение на его нужды доли государственного налога.

Крайне неудачной и необоснованной следует признать идею о том, что территориальными сообществами являются лишь населенные пункты (город, село, поселок), ибо только в их рамках формируются общие интересы. Общеизвестно, что власть на местах наиболее эффективна, если она организуется не по отдельным административным единицам, а в целом по району и т.п. (в населенных пунктах могут образовываться первичные территориальные коллективы общественного самоуправления). Местное самоуправление должно осуществляться "снизу вверх" на всей территории страны. Оно должно начинаться с низшей территориальной единицы (деревня, село, поселок, город), объединенных в волость (села и де-

ревни) или другую территориальную единицу и заканчиваться избранием представителей от этих образований в Федеральное Собрание. При этом должны быть допущены различные избирательные системы\*, а число депутатов (гласных) всех уровней следует тщательно продумать.

\* \* \*

В заключение хотелось бы привести оценку земского дела, данную известным общественным и государственным деятелем князем Г.Е.Львовым: "Откуда же взялись силы, создавшие земское дело? Где таинственный источник их? Как могло оно, юное, слабое, взявшись за мелкие местные дела, претворить их в дела громадного государственного значения? В земских учреждениях впервые крестьяне, мещане, купцы, дворяне — все встретились, как равные. Впервые все сословия в них почувствовали равноправность и общность интересов, почувствовали, что общее благо народа есть благо всем равно дорогое и что оно зависит от них. Вызванная самоуправлением самодеятельность зажгла в них святое чувство долга и деятельную любовь к родине. Выборные земские люди не знали мертвящей ограниченности буквы закона. Они работали во имя любви к делу и ответственности перед страной и отдавали делу всю свою душу. Они звали к себе всех, кто верил и надеялся на этом новом пути достичь счастья народа. В дружной работе выборных с интеллигенцией и выросла та сила общественного духа, которая поддерживала в течение 50-ти лет бодрость во времена сомнений, окрыляла надеждой, будила творчество, умы и таланты и закаляла стойкость в неуклонной борьбе. Одни борцы народного дела сменялись другими. Их не пугали трудные условия работы. Горячая любовь к народу, во имя которой они шли на жертвы, давала им животорные и зиждательные силы" (14).

Нам же со своей стороны остается добавить лишь одно. Только та модель местного самоуправления, которая основана на историческом отечественном опыте, может оказаться действительно плодотворной.

\* Опыт земств не дает ответа на вопрос о целесообразности или нецелесообразности введения цензовой системы. Представляется, однако, что при выборах органов местного самоуправления определенные ограничения в избирательных правах, в особенности ценз оседлости, необходимы — избиратель должен быть заинтересован в благоустройстве местной жизни, знать и болеть за нее. Подобные ограничения, как показывает опыт, во многом способствуют складыванию прочных основ самоуправления.

1. Кавелин К.Д. *Собр. соч.* Спб., 1898, т. 2, с. 755.
2. *Календарь-справочник земского деятеля на 1917 г.* Пг., 1917, с. 51–54.
3. Трутовский В. *Современное земство.* Пг., 1915, с. 156–158.
4. *Полное собрание законов Российской империи.* Собр. 2. Т. 39. Отд. 1. Спб., 1867, с. 1–22.
5. См.: *Статистика Российской империи.* Т. 5. Спб., 1888, с. 148.
6. *Полное собрание законов Российской империи.* Собр. 3. Т. 10. Отд. 1. Спб., 1892, с. 493–510.
7. См.: Веселовский Б.Б. *Земство и его новое устройство.* Пг., 1917.
8. *Материалы по земскому общественному устройству.* Т. 2, Спб, 1886, с. 374–375.
9. “*Земское дело*”, 1918, № 2, с. 37.
10. Бердяев Н. *Философия неравенства.* Берлин, 1923, с. 140.
11. Пирумова Н.М. *Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX века.* М., 1977; ее же: *Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в.* М., 1986; Герасименко Г.А. *Земское самоуправление в России.* М., 1990; Лаптева Л.Е. *Земские учреждения в России.* М., 1993; Шлемин П.И. *Столыпин и местное самоуправление.* (Обзор). М., 1992; Шлемин П.И., Фадеев В.И. *Местное самоуправление. Российский вариант.* М., 1993;
12. Абрамов В.Ф. Организация земских учреждений и их органов. — “*Советское государство и право*”. 1991, № 8; его же: Земская избирательная система. — “*Родина*”. 1992, № 11–12; его же: Земство: опыт организации и практики местного самоуправления. В кн.: *Традиционное и новое в культуре народов России.* Саранск, 1992 и др.
13. См.: Александрова Т. Зачем нам оглядываться на земство (о научно-практической конференции “Организация и практика земских учреждений”, Йошкар-Ола, сент.–окт. 1992 г.). — “*Народный депутат*”. 1993, № 5; Ефремова Н.Н., Лаптева Л.Е. История земства и перспективы развития местного самоуправления (Международная научная конференция, Тверь, май 1993 г.). — “*Государство и право*”. 1993, № 11.
14. Львов Г.Е., Полнер Т.И. *Наше земство и 50 лет его работы.* М., 1917, с. 59–60.