



Я.В. Пуневский

Государственный университет просвещения

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В САМОУПРАВЛЕНИИ Г. ЯРОСЛАВЛЯ (1870 – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1914 ГГ.)

Избирательная система городского самоуправления в России в 1870–1914 гг., которая рассматривается в настоящей работе на ярославском материале, в отличие от избирательной системы большинства других губернских городов центральной России, почти не изучена. Статья является попыткой восполнить этот пробел. Автор рассматривает численность избирателей и гласных думы, явку на городские выборы, особенности процедуры подготовки и проведения выборов и другие вопросы на местном источниковом материале. Показывая изменения, произведенные законодателем в соответствии с «Городовым положением» 1892 г., автор подтверждает наметившийся в современной историографии отказ от негативной оценки преобразований избирательной системы городского самоуправления, произошедших в 1892 году.

Городская дума, городская управа, избирательная система, избирательное право, избиратели, избирательные списки, выборы, гласные.

Настоящая работа посвящена анализу избирательной системы и избирательного процесса в ярославском городском самоуправлении. Цель работы состоит в изучении численности избирателей и гласных городской думы, особенностей подготовки выборов, степени активности избирателей и гласных. Хронологические рамки настоящей работы охватывают 1870 – первую половину 1914 годов. Датировка начала исследования обусловлена введением в действие «Городового положения» 1870 года. В отношении верхней границы хронологических рамок исследования мы придерживаемся сложившегося в отечественной историографии убеждения о необходимости изучения самоуправления в период начавшейся в июле 1914 г. мировой войны как нового этапа в его развитии, качественно отличного от предыдущего этапа [1, с. 21; 2, с. 39].

В советской историографии возобладало критическое отношение к избирательной системе, установленной городской реформой 1870 года [3, с. 429; 4, с. 123]. Однако это не мешало исследователям отмечать ряд позитивных моментов [5, с. 224]. В современной историографии избирательная система городских дум в России в рассматриваемый нами период подвергается переоценке. Наиболее дискуссионным остается вопрос об оценке «Городового положения» 1892 г. в целом и избирательной системы, установленной им, в частности. Некоторые исследователи рассматривают корректировку избирательной системы в 1892 г. как провал прогрессивных начинаний правительства в 1860–1870-х гг. [6, с. 145]. Другие – не склонны столь критично относиться к городским преобразованиям. Так, З.В. Галямова показала, что реформа 1892 г. устранила индифферентную часть избирателей. В 1870 г. в выборах участвовала 1/5 часть допущенных к ним, в 1892 г. – одна треть [7,

с. 179]. Л.Ф. Писарькова, отмечая низкую активность избирателей, сословный антагонизм, образование «сословных партий», критически оценивает потенциал избирательной системы образца 1870 года. По ее мнению, сословные объединения оказались более приемлемыми для России, чем немецкие избирательные курии [8, с. 427]. Кроме того, Л.Ф. Писарькова установила, с нашей точки зрения, очень важный факт: несмотря на резкое сокращение числа избирателей, «соотношение числа участников выборов с общей численностью населения Москвы осталось прежним... статус избирателя утратили те, кто в выборах не участвовал» (Там же, с. 428). Г.Р. Заманова, изучившая городское самоуправление Казани, принимая во внимание пассивность избирателей отмечает, что общее число горожан, приходящих на выборы, после принятия закона 1892 г. осталось приблизительно тем же, что и до этого [9, с. 50].

Изучение избирательной системы городских дум в России в 1871–1914 гг., выполненное на региональном источниковом материале, иногда приводит исследователей к довольно противоречивым результатам. Так, А.М. Блудов, опираясь на материалы Тамбовской губернии, отметил низкую явку на городские выборы, которая сохранялась и после 1892 г., «ставила под сомнение саму легитимность выборов» [10, с. 83]. К сходным выводам пришла и З.В. Галямова [7, с. 39–40]. В то время как П.А. Попов на материале Воронежа показывает рост интереса к городским выборам, по словам исследователя, «по крайней мере на протяжении 1870–1891 гг.» [11, с. 57–58].

Выводы настоящей работы основываются на комплексном анализе исторических источников, среди которых главное место занимают неопубликованные документы из фонда № 509 Государственного архива Ярославской области, где сохранилось большинство избирательных списков на выборах в городскую ду-

му. Восстановить содержание недостающих документов позволяет периодическая печать, в первую очередь газета «Ярославские губернские ведомости». Кроме того, большой информативностью обладают журналы ярославской городской думы за 1871–1914 гг., изданные ярославской городской управой.

Согласно «Городовому положению» 1870 г., органы местного общественного управления формировались путем двухступенчатых выборов. В основу избирательной системы был положен принцип уплаты городским населением налогов в городскую казну [12, с. 37]. Среди условий наличия активного избирательного права в законе назывались: русское подданство, достижение субъектом 25 летнего возраста, принадлежность субъекту городской недвижимости в установленных размерах, а также отсутствие недоимок по городским сборам [13, с. 825]. По имеющимся в нашем распоряжении данным, за 1890–1891 гг. в Ярославле из 2724 человек, пользовавшихся избирательным правом: 2081 получили его ввиду права на владения имуществом, 132 ввиду имеющих у них купеческих свидетельств, у 295 человек имелись свидетельства и недвижимое имущество в пределах города, 216 избирателей были призваны к выборам на основании «мелочных и приказных свидетельств» [14, л. 132]. «Городовое положение» 1892 г. ограничивало избирательные права евреев, в число лиц, лишенных избирательных прав, были добавлены лица, состоящие под гласным надзором полиции, и торговцы спиртными напитками [15, с. 432, 438].

В соответствии с размером уплачиваемых в городскую казну налогов все избиратели делились на 3 разряда. Неравномерные по количеству участников, они избирали из своей среды одинаковое число гласных, третью часть от общего их числа [4, с. 12]. Непропорциональность избирательных курий хорошо иллюстрирует ярославский источниковый материал. Например, в г. Ярославле в 1875 г. в первом разряде было 43 человека, во втором – 153, в третьем – 1801 человек [16, с. 4]. В 1883 г. в первом разряде было всего 26 гласных, во втором – 183, в третьем – 2576 [17, л. 8–8 об.]. В 1887 г. в первом разряде – 28 человек, во втором – 212, в третьем – 2429 [18, с. 5]. Количество гласных городских дум колебалось от 30 до 72, за исключением Москвы (180 гласных) и Петербурга (250 гласных) [19, с. 250]. В отношении количества гласных ярославская городская дума была довольно представительной. В первом созыве ярославской городской думы после реформы 1870 г. насчитывалось 65 гласных [20, с. 2].

По «Городовому положению» 1892 г. резко сокращался и круг избирателей, избирательное право получили лишь купцы 1 и 2 гильдий, а также владельцы недвижимых имуществ с оценкой не ниже 1000 рублей в губернских городах и не ниже 300 рублей в уездных [21, с. 167]. Действительно, корректировка активного избирательного права, произведенная в 1892 г., привела к сокращению лиц, получивших право участвовать в выборах. Если после реформы 1870 г. право участвовать в выборах получили 8 % ярославцев, то после 1892 г. – только 0,9 % населения Ярославля [22, с. 263]. В открывшейся в мае 1893 г. ярославской думе гласных было 50, а не 66 как прежде [4, с. 54]. Отмечая сокращение числа избирателей,

произведенное в 1892 г., необходимо учитывать крайне низкую посещаемость городских выборов избирателями. Например, в 1883 г. на выборы явилось лишь 1,32 % избирателей. Эти факты нивелируют фактическую разницу избирательных систем образца 1870 и 1892 годов. Так, в 1897 г. правом голоса могли воспользоваться 640 гласных, что составляло 1,04 % населения города [23, л. 1–15; 24, с. 17]. Явка избирателей продолжала оставаться низкой, хотя и немного возросла в процентном соотношении (в 1897 г. на выборах присутствовало 13 % избирателей, в 1901 г. – 15,02 %, в 1905 г. – 16, 79 %). Число избирателей росло. Так, к 1909 г. правом на участие в выборах уже обладали 1146 человек [25, л. 10–27 об.]. Однако росло и население города. В 1913 г. число избирателей составило 1254 человека – 1,15 % населения города. Сравнение г. Ярославля с другими городами империи также показывает, что численность избирателей оставалась незначительной. По данным журнала «Городское дело», по числу избирателей на 1000 жителей г. Ярославль в 1913 г. находился в пятом десятке городов: 12 избирателей на 1000 жителей [26, с. 1192].

Теперь рассмотрим особенности процедуры выборов в городскую думу. Городская управа до выборов составляла списки тех избирателей, которые имели долги по городским сборам, что препятствовало их участию в выборах [27, л. 125–137 об.]. В нашем распоряжении имеются некоторые данные о причинах, по которым обыватели могли потерять права голоса. Среди лиц, потерявших право голоса в общем избирательном собрании г. Ярославля 22 декабря 1900 г., были: 4 умерших человека, 19 человек – по причине невозобновления торговых свидетельств, 1 человек – за несостоятельность, 2 человека – по причине утраты доверенности, 15 человек, за которыми числилась недоимка по налогу с недвижимых имений [28, л. 130–130 об.]. 22 февраля 1909 г. из избирательных списков было исключено 27 человек без указания причин [25, л. 98–98 об.]. В соответствии с законом, для выборов в городскую думу сначала формировалось избирательное собрание, которое затем выбирало гласных в общую городскую думу [29, с. 50]. Избирательное собрание считалось правомочным в том случае, если число лиц, участвующих в нем, превысило количество избираемых гласных. Перед началом выборов председатель собрания читал ст. 24 и 33 «Городового положения» 1892 г., разъясняя, что принявшие участие в выборах подвергаются наказаниям, определенным в ст. 1434 «Уложения о наказаниях», которая предусматривала наказания вплоть до ареста за допущение к выборам лиц, заведомо не имеющих права участвовать в них [28, л. 132–132 об.]. В соответствии с протоколом избирательного собрания ярославской городской думы от 10 февраля 1913 г. в зале помещалось 20 избирательных ящиков, у каждого ящика находилось по 2 счетчика, избранных председателем собрания из числа явившихся избирателей. Перед началом выборов каждой очереди претендентов ящики осматривались. Избиратели вызывались для проведения баллотировки из списка в алфавитном порядке. Протокол избирательного собрания подписывался председательствующим и избирателями, принимавшими участие в выборах [27, л. 83].

Городовые положения 1870 и 1892 г. строго запрещали агитацию избирателей перед баллотировкой. Несмотря на это, судя по имеющимся в нашем распоряжении источникам, нарушения в ходе выборов в городскую думу все-таки были [30, с. 49]. Еще в комментариях к «Городовому положению» 1870 г. отмечалось: «из имеющихся в Министерстве внутренних дел сведений о выборах, как городских, так и дворянских, производившихся баллотировкой шарами, видно, что при этом способе избрания большинство часто бывает следствием случайных комбинаций» [31, с. 39–40].

Любой обыватель имел право подать жалобу на допущенные в ходе проведения выборов нарушения. В случае отклонения жалобы обыватель в 7-дневный срок мог направить свою жалобу на рассмотрение губернатору [13, с. 827]. В одной из жалоб, поданной в ярославскую городскую управу по результатам городских выборов, сообщалось, что среди избирателей, внесенных в списки, были должники по городскому оценочному сбору. В городской управе поясняли, что до дня выборов они внесли недоимки [27, л. 78]. Другая жалоба была подана в губернское по земским и городским делам присутствие на несовершенство баллотировочных ящиков. В документе отмечается, что ящики были «без сукна или со старым вытертым, из которых был слышан звук, по которому можно было определить, в какую сторону падал шар». Кроме того, в жалобе отмечалось неординарное число шаров, находившихся в урне одной и той же очереди. В городской управе поясняли, что ящики «были отремонтированы специально для выборов», не было ни одного без сукна, более того, никто из избирателей, бывших в собрании, не заявил о нарушении, а «жалобщики не указывают... какие именно ящики были несовершенны» (Там же, л. 80–80 об.). 9 марта 1913 г. жалоба об агитации лиц, избранных счетчиками шаров в избирательном собрании, а также производства выборов не шарами, а орехами была отклонена губернским по земским и городским делам присутствием (Там же, л. 99–101 об.).

В 1900 г. по докладу ярославской городской управы городской думе, а также предложению гласных А.П. Крылова и А.И. Пошехонова обсуждался ряд новшеств в отношении избирательного процесса. Так, избирательные списки до выборов предлагалось публиковать в газете «Северный край» («в виду распространенности газеты»), в избирательных списках должно было указываться в «скольких заседаниях минувшего состава думы приняли участие гласные». На эти предложения возражал П.Я. Морозов, указав, что «и не посещая заседания думы можно иметь влияние на городские дела» отметил: «едва ли есть основание не считаться с этим хотя бы внешним признаком отношения гласного к делам города» [28, л. 1–1 об.].

Эти идеи были поддержаны губернским по земским и городским делам присутствием. В городской думе возник ряд разногласий по вопросу о публикации сведений о посещаемости гласными заседаний думы (заседание 15 ноября 1900 г.). В частности, гласный Н.К. Андронов заметил: «в Ярославле жителей не миллион, а менее 75 000, а избирателей около 1 % из них, которые не только лично хорошо знакомы между собой, но даже прекрасно осведомлены о том, как и кто из них отно-

сится к общему делу. По результатам баллотировки в городской думе постановление губернского присутствия по этому вопросу принято лишь к сведению [28, л. 79–80]. Избирательные списки продолжали печататься без указания посещаемости гласными заседаниями думы только лишь в приложении к «Губернским ведомостям», а также вывешиваться: в городской управе, городском полицейском управлении, управлениях городских полицейских частей [32, л. 5].

Анализ избирательных списков показывает высокую степень абсентеизма среди избирателей. Так, в 1875 г. из 43 избирателей 1 разряда на выборы явилось только 20, из 157 избирателей 2 разряда на выборы явились только 42, из 1500 избирателей 3 разряда прибыло только 119 [33, л. 1–59]. На выборах 1897 г. из 640 избирателей в избирательное собрание прибыло 87 человек (13,5 %) [34, л. 109–109 об.]. На выборах 1901 г. из 739 человек в избирательное собрание прибыли только 111 (15 %) [28, л. 114–115 об.]. В 1905 г. в выборах приняли участие 174 избирателя из 1036 (16,7 %) [32, л. 101 об.]. В другие годы ситуация с посещаемостью выборов была сходной [17, л. 8–8 об., 35; 36]. Протоколы собраний избирателей в некоторых случаях были предельно краткими, не позволяющими оценить общее количество обывателей, посетивших избирательное собрание в день выборов [37, л. 25].

Стоит отметить, что посещаемость заседаний думы гласными также была невысокой, несмотря на то, что «Городовое положение» 1892 г. устанавливало необходимый кворум на заседаниях городской думы [15, с. 452]. Так, в 1871 г. из 65 гласных городской думы в течение года ее заседаний посещали 22–48 гласных, причем 48 гласных собралось на первом заседании городской думы, затем число гласных, присутствующих на заседании, стало неуклонно уменьшаться [38]. В 1872 г. заседания городской думы посещали 22–40 гласных [39]. В 1884 г. из 72 гласных на заседаниях городской думы присутствовали 29–36 гласных [40]. После 1892 г., когда гласные стали считаться государственными служащими и были обязаны уведомлять о причинах своей неявки в городскую думу, ситуация с посещаемостью ее заседаний выглядит несколько лучше, но это во многом объясняется общим сокращением численности гласных. Так, из 72 гласных за 1892 г. в думе присутствовало 27–41 гласный, а в 1893 г., когда число гласных было сокращено до 50, 24–46 гласных [41–42]. Как показывают журналы заседаний ярославской городской думы, большинство гласных не уведомляло о причинах своей неявки. Например, из 20 заседаний ярославской городской думы в 1911 г. уведомление о причинах неявки поступило лишь от одного гласного один раз [43]. 18 мая 1890 г. городской голова И.Н. Соболев был вынужден в личном письме просить А.А. Титова: «почтить участием своим заседания думы... так как для решения вопросов необходимо присутствие 35 гласных... промедление в разрешении настоящих вопросов принесло бы значительный ущерб жителям города» [44, л. 5].

Таким образом, избирательная система, созданная по реформе 1870 г., была достаточно прогрессивна несмотря на то, что разряды, на которые делились

обыватели города, были крайне неравномерны. Неравномерность избирательных разрядов объясняется столь же непропорциональным количеством уплачиваемых в городскую казну налогов. Следует согласиться с исследователями, указывающими на бессловность избирательной системы как одно из основных достоинств городской реформы 1870 года [45, с. 101]. Проведенное исследование показало индифферентность весьма значительной группы избирателей к городским выборам, низкую политическую активность как избирателей, так и гласных думы. В соответствии с выводами Л.Ф. Писарьковой, «Городовое положение» 1892 г. хотя и сократило число избирателей в процентном соотношении с численностью населения города, устранило от участия в выборах их наиболее пассивную часть. Кроме того, нами был рассмотрен процесс подготовки и проведения выборов в ярославскую городскую думу. Имеющиеся в распоряжении исследователей источники не содержат большого количества сведений о нарушениях процедуры выборов.

Литература

1. Судавцов, Н. Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны / Н. Д. Судавцов. – Москва ; Ставрополь, 2001. – 718 с.
2. Чудаков, О. В. Городское самоуправление в Сибири в годы Первой мировой войны период социальных катаклизмов (июль 1914 – первая половина 1918 гг.) / О. В. Чудаков. – Омск : Издательство Омского государственного университета, 2013. – 422 с.
3. Зайончковский, П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов) / П. А. Зайончковский. – Москва : Мысль, 1970. – 442 с.
4. Очерки истории Ярославского края / под редакцией В. А. Ляхова. – Ярославль : Министерство просвещения РСФСР, Ярославский государственный педагогический институт им. К. Д. Ушинского, 1974. – 418 с.
5. Нардова, В. А. Городское самоуправление в России после реформы 1870 г. / В. А. Нардова // Великие реформы в России 1856–1874 / под редакцией Л. Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. – Москва, 1992. – С. 221–239.
6. Мартышева, М. Н. Городское самоуправление в России конца XIX – начала XX века / М. Н. Мартышева // Архангельская область: социально-экономическое развитие, история, культура, образование. – Архангельск, 1999. – С. 132–147.
7. Галямова, З. В. Городское самоуправление второй половины XIX – начала XX веков (по материалам г. Вятки) : специальность 07.00.02 : диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук / Галямова З. В. – Ижевск, 2005. – 241 с.
8. Писарькова, Л. Ф. Городские реформы в России и Московская городская дума / Л. Ф. Писарькова. – Москва : Новый хронограф : АИРО-XXI, 2010. – 725 с.
9. Заманова, Г. Р. Городское самоуправление в Казани, 1870–1904 гг. : диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук / Заманова Галина – Казань, 2002. – 225 с.
10. Блудов, А. М. Городское самоуправление в России на рубеже XIX–XX вв. / А. М. Блудов. – Тамбов : Издательство Першина Р. В., 2006. – 250 с.
11. Попов, П. А. Городское самоуправление Воронежа: 1870–1918 гг. : специальность 07.00.02 : диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук / Попов П. А. – Воронеж, 2005. – 529 с.
12. Калинин, В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVIII – начало XX вв.) / В. Д. Калинин. – Москва : ИЭ, 1994. – 92 с.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. 45. Отделение 1. – Санкт-Петербург : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1874. – 897 с.
14. Государственный архив Ярославской области (ГА-ЯО). Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 509. Л. 132.
15. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. 12. – Санкт-Петербург : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1895. – 1386 с.
16. Ярославские губернские ведомости (ЯГВ). – 1875. – 27 января. – С. 4.
17. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 241.
18. ЯГВ. – 1887. – 27 января. – С. 5.
19. Емельянов, Н. А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития / Н. А. Емельянов. – Тула : ТИГИМУС, 1997. – 339 с.
20. ЯГВ. – 1871. – 15 марта. – С. 2.
21. Нардова, В. А. Городское самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века: власть и общество / В. А. Нардова. – Санкт-Петербург : Лики России, 2014. – 564 с.
22. Летопись Ярославля. 1010–2010 / автор текстов: В. М. Марасанова ; составитель: А. А. Раздолгин. – Санкт-Петербург : Морской Петербург, 2007. – 359 с.
23. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 796.
24. Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 года. – Санкт-Петербург : изд-во Центр. Стат. Комитета М-ва вн. Дел, 1897–1905. – Вып. 1, 1897. – 30 с.
25. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 1260.
26. Городское дело. – 1913. – № 17. – С. 1192.
27. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 1506.
28. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 962.
29. Постовой, Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н. В. Постовой. – Москва : Федоров, 1999. – 188 с.
30. Нардова, В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX вв. / В. А. Нардова. – Санкт-Петербург : Наука : Фирма, 1994. – 157 с.
31. Городовое положение с объяснениями. – Санкт-Петербург: хоз. деп. М. В. Д., 1870. – 241 с.
32. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 1117.
33. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 66.
34. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 746.
35. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 237.
36. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 238.
37. ГАЯО. Ф. 509. Оп. 1.1. Д. 389.
38. Журналы Ярославской городской думы за 1871 год. – Ярославль : Издательство Ярославской городской управы, 1872. – 312 с.
39. Журналы Ярославской городской думы за 1872 год. – Ярославль : Издательство Ярославской городской управы, 1873. – 289 с.
40. Журналы Ярославской городской думы за 1884 год. – Ярославль : Издательство Ярославской городской управы, 1885. – 185 с.
41. Журналы Ярославской городской думы за 1892 год. – Ярославль : Издательство Ярославской городской управы, 1893. – 183 с.
42. Журналы Ярославской городской думы за 1892 год. – Ярославль : Издательство Ярославской городской управы, 1893. – 212 с.
43. Журналы Ярославской городской думы за 1911 год. – Ярославль : Издательство Ярославской городской управы, 1912. – 258 с.
44. ГАЯО. Ф. 1367. Д. 1624.
45. Еремян, В. В. История местного самоуправления в России (XII – начало XX вв.) / В. В. Еремян, М. В. Федоров. – Москва : Издательство Российского университета дружбы народов, 1999. – 294 с.

Ya.V. Punevsky

THE ELECTORAL SYSTEM OF SELF-GOVERNMENT IN YAROSLAVL IN 1870–1914

The article considers the electoral system of the city self-government in Yaroslavl in 1870–1914. It has not been studied yet unlike the electoral system of the majority of other provincial cities of central Russia. The author examines the number of voters and the Duma members, the turnout at the city elections, the procedural specifics of preparing and holding elections, and other issues. Using the local sources and showing the changes made by the legislator in accordance with the «City Regulations» of 1892, the author concludes that in modern historiography there is a tendency to reject the negative assessment of the electoral system transformations of the city self-government in 1892.

City Duma, City Council, electoral system, electoral law, voters, electoral lists, elections, members of Duma.