УДК 321

Организация выборов и деятельности органов городского самоуправления по Положению 1870 года (на примере г. Казани)

Мавлюдов А.А.
Кандидат философских наук, доцент кафедры философии и истории науки Казанского национального исследовательского технологического университета, старший научный сотрудник Центра перспективных экономических исследований АН РТ

В статье раскрыты особенности формирования и функционирования городского самоуправления в России во второй половине XIX в. На примере г. Казани показаны особенности избирательной системы и структура органов городского самоуправления, их роль в демократизации общественной жизни.

Ключевые слова: общественное управление, городское самоуправление, избирательная система, выборы, структура органов городского самоуправления.

Современная общественно-политическая мысль рассматривает местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, форму народовластия и право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Это означает, что институт местного самоуправления является одним из существенных элементов демократической политической системы общества. В отечественных публикациях по данной проблеме рассматривается весьма широкий спектр вопросов: от сущности местного самоуправления до особенностей его функционирования. Вместе с тем проблема становления городского общественного управления в России является весьма актуальной, что и предопределило наш интерес к данной проблематике.

Согласно Городового Положения от 16 июня 1870 г., общественному управлению предоставляется попечение и распоряжение по городскому хозяйству и благоустройству [1], причем, согласно ст. 4, круг действий городского общественного управления ограничивается пределами города и отведенных ему земель, а в ст. 5 фиксируется самостоятельность городского самоуправления в пределах предоставленной ему власти. Эти положения об общественном городском управлении можно расценить как действительное введение в российскую практику городского самоуправления.

Для функционирования городского самоуправления образовывались городские избирательные собрания, городская дума и городская управа. Выборы проводились один раз в четыре года, время проведения их определялось думой и утверждалось губернатором. Он также утверждал списки избирателей. Так, избирательные списки за 1870 г. в Казанскую городскую думу губернатор утвердил 3 октября 1870 г. [2, л. 89].

Поскольку Городовым Положением минимальный имущественный ценз не устанавливался, поэтому каждый, кто владел хотя бы небольшим домом или платил в пользу города 1,5-2 руб., пользовался правом избирать и быть избранным. Горожане, не владевшие недвижимостью, отстранялись от участия в выборах. Лишенными избирательного права оказались наемные рабочие, в подавляющем большинстве не имевшие недвижимости, а также представители интеллигенции (инженеры, врачи, преподаватели и др.), которые, как правило, не являлись домовладельцами. В этом отношении Положение 1870 г. делало шаг назад по сравнению с Положением 1785 г.

Признание кого-либо несостоятельным не только лишало права голоса в избирательных собраниях, но являлось основанием для вывода гласного из состава думы. Так, из состава Казанской городской думы в 1872 г. был выведен гласный А.И. Котелов как признанный несостоятельным должником [3]. То же самое произошло и с гласным В.И. Бугровским,

который был выведен из состава Думы в 1874 г. за аналогичное прегрешение. Его заменил профессор Казанского университета А.В. Петров [4].

По Положению 1870 г. фактически лишенными избирательных прав оказались женщины, поскольку ст. 20 настоящего Положения предлагала лицам женского пола уполномочивать на участие в выборах своих отцов, сыновей, зятей и родных братьев по доверенности, оформленной в присутствии свидетелей и заверенной у нотариуса или в полиции.

Выборы в избирательные собрания проводились по трехразрядной избирательной системе, образцом для которой послужило прусское городовое положение. В избирательных списках в Казанскую городскую думу за 1870 г. по первому разряду числилось 60 избирателей, по второму разряду – 245 избирателей, по третьему разряду – 3355 избирателей [2, л. 23-81]. Список избирателей, согласно городового Положения, составлялся таким образом, что первыми в нем оказывались налогоплательщики в зависимости от суммы сборов в городской доход. Первым значился купец 2-й гильдии С.А. Макашин с суммой сборов 829 руб. 28 коп., вторым – крестьянин Рязанской губернии, временный казанский купец И.Ф. Яропольский с суммой сборов 775 руб., третьим – купец 1-й гильдии А.С. Меркулов. Последними в списке значились избиратели, сумма сборов в городской доход у которых составила 28 ½ руб. Сумма сборов у будущего первого городского головы, купца 1-й гильдии К.И. Романова была 155 руб. 61 ¾ коп [5].

В 1874 г. в списки избирателей вышло 4657 избирателей, общая сумма платежей которых в городскую казну составила 40987 руб. 68 коп. В первое избирательное собрание вошло 88 человек (с суммой платежей 13871 руб. 57 коп.), во второе – 416 человек (с суммой платежей 13774 руб. 58 коп.) и в третье – 4153 человека (с суммой платежей 13431 руб. 52 коп.). Как видим, разряды избирателей образовывались не пропорционально численности обывателей, имеющих право голоса, а пропорционально вносимым ими денежных сборов в городской доход. В 1886 г. Казанской управой было доложено, что всех избирателей внесено в списки 6026 человек, из них 104 – в первый разряд, 478 – во второй и 5444 – в третий [5].

Поскольку каждый разряд, согласно Городового Положения, избирал 24-х гласных, то один голос избирателя первого разряда в г. Казани в 1870 г. в три с лишним раза имел больше веса, чем голос избирателя второго разряда и почти в пятьдесят раз, чем голос избирателя третьего разряда. Подобное имело место во всех городах Российской империи. Так, в Петербурге по первому разряду насчитывалось 275 избирателей, по второму – 849, по третьему – 16355. Каждый разряд избирал по 84 гласных. Таким образом, в первом разряде на одного гласного приходилось всего 3 избирателя, во втором – 10, в третьем – 195, т.е. один голос избирателя первого разряда имел в 65 раз больше веса, чем голос избирателя третьего разряда [6].

Городовое Положение ответственность за составление списка лиц, имеющих право участвовать в избирательных собраниях, а равно своевременное исправление и дополнение этого списка возлагало на городскую управу (ст. 26). В течение двух недель со дня объявления избирательных списков горожане могли представить в управу свои возражения против неправильности и неполноты списков. Так, например, в городскую думу поступило заявление от почетных граждан г. Казани А.Я. и И.Я. Тихоновых о включении их в избирательные списки, поскольку их имена не оказались в списках, опубликованных в «Губернских ведомостях». Также поступило заявление от купца 1-й гильдии И.И. Алафузова, который заявил о том, что выплачиваемые им повинности и городские сборы превышают ту сумму, которая определена для избирателей 1-го разряда [2, л. 90, 91, 110].

Списки избирателей после всех исправлений публиковались в местных ведомостях не позднее месячного срока до дня проведения выборов. Казанская городская Дума публиковала списки лиц, имеющих право выбора гласных в «Казанской губернских ведомостях», а также в «Казанском биржевом листе» и отдельные их оттиски рассылались всем избирателям вместе с приглашением на выборы. Отметим, что Министерство внутренних дел не разрешило издание думской газеты «Известия Казанской городской Думы» о чем просила Дума в 1883 г.

Дума и управа избирались на четыре года, половина состава управы должна была обновляться через каждые два года. Первое заседание Казанской городской думы состоялось 21 декабря 1870 г. под председательством бывшего городского головы Д.И. Вараксина. Гласных присутствовало 68. Первым вопросом в повестке дня был: о выражении Государю Императору верноподданнических чувств за дарованные права Положением от 16 июня 1870 г. Единогласно постановили просить телеграммой господина Министра внутренних дел «повергнуть к стопам Государя Императора выражение глубочайшей верноподданнической признательности городского общества за вновь дарованные ему права, которыми оно надеется воспользоваться для служения целям общественного блага...» [7].

Вторым вопросом был вопрос о жалованье лицам, служащим в общественном Управлении. Постановили: положить жалованье Городскому голове 4200 руб. в год, членам Управы – 1500 руб. в год, Городскому секретарю – 2000 руб. в год. Также было установлено количество членов городской управы – 6 человек [7].

Затем приступили к самой важной процедуре – выборам Городского Головы. Первым Городским Головой по Положению 1870 г. был избран Козьма Иванович Романов. Казанский губернатор в Отношении от 11 января 1871 г. № 230 сообщил, что его министр внутренних дел утвердил в должность первого городского головы [8, л. 6].

Управа состояла из 6 членов, из них – 4 купца, 1 – почетный гражданин, 1 – надворный советник [3]. В 1871 г. вместо отказавшегося от должности городского головы К.И. Романова избрали Эраста Петровича Янишевского. Поскольку он состоял профессором Казанского университета, то при предоставлении его к утверждению в должности приложили копию телеграммы Министерства народного просвещения о разрешении Э.П. Янишевскому сохранить занимаемую им на государственной службе должность одновременно с занятием должности по городским выборам [3].

Также на первом заседании вновь избранной Казанской городской Думы были произведены выборы членов Управы.

На втором заседании городской Думы, которое состоялось 22 декабря 1870 г., слушался вопрос о вознаграждении кандидатов и членов Городской Управы. Было постановлено, чтобы жалованье, назначенное члену Управы, шло заступающему на его место кандидату во время отлучки первого из города. Был определен срок служения городского секретаря – 1 год.

На третьем заседании Казанской городской Думы, состоявшемся 14 января 1871 г. (присутствовало 58 гласных), слушалось два вопроса: 1) об открытии действий городской Управы; 2) о составлении инструкции для городской думы [3].

На четвертом заседании Думы, которое состоялось 28 января 1871 г., присутствовало 49 гласных. Рассматривался вопрос о доходах и расходах г. Казани на 1871 г., а также о содержании канцелярии Городской Управы [3].

20 декабря 1878 г. на заседании Казанской городской думы производилась баллотировка в городские головы на четырехлетие с 1879 г. по 1883 г. Вновь избранные гласные через записки предъявили десять человек кандидатов. По большинству полученных голосов первым баллотировался Е.П. Янишевский, и по баллотировке оказалось: избирательных – 50 и неизбирательных – 18. Дума приняла решение итоги выборов утвердить и представить по принадлежности, согласно ст. 92 Городового Положения [9].

Всех собраний нового Общественного Управления в течение четырех лет было 103, в том числе в 1871 г. – 40; в 1872 г. – 27; в 1873 г. – 23; в 1874 г. – 13. За данный период времени не состоялось 36 заседаний вследствие неявки определенного числа гласных, а именно: 1871 г. – 3; 1872 г. – 14; в 1873 г. – 7 и в 1874 г. не состоялось 12 заседаний [10].

Городская управа г. Казани вначале состояла из 6 членов, однако уже в 1879 г. сократилась до 4 членов. В 1882 г. также было принято решение ввиду экономии средств оставить 4-х членный состав Казанской управы. Последняя имела постоянную канцелярию, разделявшуюся на ряд отделов. В 1878 г. канцелярия имела 6 отделений: 1-е – распорядительное, 2-е – строительное, 3-е – приходное, 4-е – оценочное, 5-е – расходное и 6-е – бухгалтерское.

Кроме гласных, в собраниях думы участвовали с правом голоса: а) председатель местной уездной земской управы и б) депутат от духовного ведомства, если епархиальное начальство признавало необходимым его назначить.

Никто из гласных без уважительных причин не мог уклониться от присутствия в думе. Уважительными причинами неявки признавались: болезнь гласного, тяжелая болезнь или смерть кого-либо из родственников, особые занятия на государственной службе. О причине неявки гласный в письменной форме уведомлял голову. Если гласный не являлся в думу или причины были неуважительными, он подвергался разного рода наказаниям. В 1885 г. Казанская городская Дума постановила ходатайствовать перед правительством о предоставлении Думе права исключить из своего состава тех гласных, которые не предоставляют уважительных причин своего неучастия в заседаниях Думы.

Избирательная система в целом была важнейшим звеном в реализации городской реформы. Особый раздел Городского положения «О городских избирательных собраниях», содержащий 32 статьи, определял характер выборной системы. Из-за отсутствия опыта в организации подобных выборов в данный раздел были включены положения, которые оказалось трудно, а подчас и невозможно осуществить на практике, в то же время многое было просто не предусмотрено.

В Казани никогда выборы не ограничивались баллотировкой лишь такого числа лиц, сколько должно быть избрано гласных от данного собрания. Баллотировалось всегда больше, и все-таки кандидатов не оказывалось, т.к. требуемого ст. 38 Городового положения большинства голосов (более половины всех наличных) не получало на собраниях столько лиц, чтобы за включением из них 24 человека в список гласных, могли остаться еще кандидатами в гласные лица, получившие более половины всех избирательных голосов данного собрания. Существовала еще одна проблема. Думам не было предоставлено право исключать из своего состава гласных даже и в случае перемены места жительства, если только они не продали своей недвижимой собственности или сами не заявили о сложении с себя звания гласного [10].

Городскому голове не разрешалось отлучаться более 2-х месяцев в году без разрешения губернато-

ра, не считая отлучек городского головы по постановлению Думы как городского представителя, а также в случае временной передачи головою своей должности заступающему на его место по болезни [10].

Положение 1870 г. было не совершенно, и прежде всего следует отметить несовершенство избирательной системы, обусловившее неудовлетворительный состав городских гласных. Необходимость пересмотра статей, определявших состав общественного управления, возникла уже в ходе первых городских выборов. Уже в 1876 г. при Московской городской Думе было утверждена специальная комиссия «Для пересмотра правил, относящихся до выбора гласных».

Новое городовое Положение от 11 июля 1892 г. призвано было устранить существующие недостатки в организации городского общественного управления. Однако, на деле оказалось более консервативным, чем предшествующее законодательство [11].

Литература:

1. Полное собрание Законов Российской империи. Собрание второе. Т.6. – СПб., 1831. – 530 с.
2. НА РТ. Фонд 98. Оп. 1. Д. 6. – Казанская городская управа. Переписка по вопросам, касающихся городских выборов г. Казани. Нач. 10 августа 1870 года. Конч. 3 марта 1872 г.
3. Систематический сборник постановлений Казанской городской Думы за 22 года (с 1871 по 1892 гг. включительно). Составлен Н.Н. Постниковым. – Казань: Изд-е Казанской гор. управы, 1898. – 45 с.
4. Постановление Казанской городской думы за январь и февраль месяцы 1874 года. – Казань: Губерн. тип., 1874. – 355 с.
5. НА РТ. Фонд 114. Оп. 1. Д. 4762. – Казанская общая и шестигласная дума: список лиц, имеющих на основании городового Положения право участвовать в городских выборах в г. Казани.
6. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. – СПб., 1914. – 144 с.
7. Постановления Казанской городской думы от 21 декабря 1870 года по 18 февраля 1871 года. – Казань, 1871. – 12 с.
8. НА РТ. Фонд 114. Оп. 1. Д. 4635. – Казанская городская общая и шестигласная дума: книга для постановлений Казанской городской Думы, состоявшимся в декабре 1870 года, в январе, феврале и начале марта 1871 года. Ч. 1.
9. Постановления Казанской городской Думы с 20 декабря 1878 года по 1 января 1880 года. – Казань, 1880 – 45 с.
10. Отчет Казанского Городского общественного управления за четырехлетие с 1871 по 1875 год. – Казань, 1875. – 44 с.
11. Мавлюдов А.А. Введение городского общественного управления по городовому Положению 1892 года (на примере Казанской губернии) // Научные труды Центра перспективных экономических исследований Академии наук Республики Татарстан. Вып. 11. – Казань: Изд-во «Артифакт», 2016. – 222 с.

Preparation of Elections and Activities of the Municipal Government Bodies According to the Statute of 1870 (as Exemplified by the City of Kazan)

A.A. Mavlyudov
Kazan National Research Technological University,
The center of perspective economic researches of Academy of sciences RT

The paper dwells upon the features of formation and functioning of municipal government in Russia in the second half of the 19th century. The author uses the example of Kazan to reveal the features of the electoral system and the structure of city government, as well as their role in the democratization of public life.

Key words: public administration, city government, the electoral system, elections, the structure of city government.