

Избирательная система учреждений Ярославского городского общественного управления в конце XIX – начале XX века

Н. Ю. Рождественская

Предметом исследования является избирательная система учреждений Ярославского городского общественного управления. На основе сравнительного анализа законоположений реформ городского управления 1870 и 1892 гг. рассмотрены принципы формирования представительных органов городского самоуправления, прослеживается изменение правительственной политики по проблеме местного самоуправления. Подробно изучен сословный состав избирателей городских дум, количественный и личный состав гласных думы.

Ключевые слова: гласные, городская дума, городская управа, городской голова, Р. И. Кокуев, И. А. Вахромеев, Н. П. Пастухов, избирательное право.

Electoral System for the Establishments of Yaroslavl City Governing Bodies at the End of XIX – in the Beginning of XX Century

N. Y. Roshdestvenskaya

The topic of the research is the electoral system for the establishments of Yaroslavl city governing bodies. Based on the comparative analyses of statute reforms of city governing bodies 1870 and 1892 the principles of forming of representative city governing bodies are analyzed, the changes in the governmental politics concerning municipal government are observed. The class structure of electors of city Duma, the number and personalities of gласnye of Duma are studied.

Key words: gласnye, city Duma, town council, mayor, R. I. Kokuev, I. A. Vakhromeev, N. P. Pastukhov, suffrage.

Интерес к идее местного самоуправления появился в российском обществе в конце 1980-х – начале 1990-х гг., что было связано с демократизацией советского общества и децентрализацией управления государством. Начался постепенный переход от единой системы Советов к системе органов местного самоуправления.

Под местным самоуправлением подразумевается самостоятельная деятельность населения определенной территории по решению вопросов местного значения. Городские думы в дореволюционное время включались в общую систему государственных учреждений за счет подчиненности бюрократическому аппарату управления, должностные лица исполнительной власти являлись государственными служащими.

Систематическое изучение истории государственных учреждений в России началось в дореволюционное время. Историки государственной школы историографии много сделали для сбора и систематизации фактического материала по истории правительственных учреждений [1]. Значительное наследие оставил крупнейший специалист в области государственного права А. Д. Градовский [2].

Основными объектами советской исторической науки являлись вопросы социально-экономической истории, по которой созданы капитальные труды, а вопросы истории государства оставались на втором плане. Фактические сведения

по местному самоуправлению имеются в обширной учебной литературе, посвященной изучению отечественной истории, а также истории Ярославского края [3]. Существенный вклад в изучение государственных учреждений внесли П. А. Зайончковский и Н. П. Ерошкин [4]. Работы советских историков были выдержаны в рамках господствовавшей доктрины, в которых реформа городского управления рассматривалась как некоторая уступка помещичьей государственной власти в пользу буржуазии. Особенно подчеркивалась зависимость деятельности городских дум от центральной исполнительной власти, что давало основание рассматривать думу как «подсобный орган царского правительства по вопросу городского хозяйства» [5].

С начала 1990-х гг. начался новый период историографии проблемы государственного управления. Историческая наука постепенно освободилась от догматизма и начетничества. Проблемы становления и развития центральных и губернских органов управления стали активно разрабатываться историками [6]. Исследователями изучены вопросы социально-экономических причин образования органов городского самоуправления, порядок их формирования, функции, характер отношений с вышестоящими учреждениями, формы и методы деятельности, структура городских доходов и расходов, значение деятельности город-

ского общественного управления. И все же тему нельзя считать всесторонне изученной.

В представленной работе наиболее полно рассматривается избирательная система органов городского самоуправления в России конца XIX – начала XX века на примере г. Ярославля. В ходе исследования необходимо решить две главные задачи: 1) определить сословный состав избирателей и гласных городской думы на основе сравнительного анализа законоположений 1870 и 1892 гг.; 2) выявить основные стадии избирательного процесса.

Основной источник научной работы представляют публикации местных газет. Так, в «Ярославских губернских ведомостях» в официальной части помещались объявления городской думы о назначении очередных выборов гласных, списки избирателей и вновь избранного состава думы; оппозиционная общественно-политическая газета «Голос» давала очень подробную и не всегда лицеприятную информацию о проведении предвыборной кампании и процедуры голосования.

Ценный и интересный материал извлечен из источников, сосредоточенных в фонде 509 «Ярославская городская дума» Государственного архива Ярославской области – это делопроизводственная документация по организации выборов и подведению их итогов, баллотировочные листы по результатам голосования в избирательном собрании, протоколы заседания думы по выборам городского головы и членов управы. Списки членов дум и управ имеются также в фонде 137 «Ярославское губернское по городским и земским делам присутствие».

Фундаментальным источником являются Городовые положения (1870, 1892 гг.), включенные в Полное собрание законов Российской империи, регулировавшие правовые основы избирательной системы.

Таким образом, источниковую базу исследования отличает достоверность и полнота исторической информации, что делает возможным изучение темы.

Городское самоуправление существовало в России еще со времен Екатерины II, однако тогда городские думы не играли в жизни города заметной роли и занимались преимущественно сбором налогов, а права и привилегии горожан, неодинаковые по объему и значению, зависели от сословного разряда и имущественного положения. Крестьянская реформа 1861 г., отменившая крепостное право, внесла коренные изменения в

обществе и вызвала необходимость осуществления ряда реформ, в том числе и местного самоуправления.

Городовое положение, утвержденное 16 июня (по старому стилю) 1870 г., отменяло сословную организацию городского управления и учреждало всесословные городские думы и управы. Главным органом городского общественного управления являлась городская дума, избиравшаяся физическими и юридическими лицами на 4 года. Право голоса получили граждане, подданные России, достигшие 25-летнего возраста и платившие налог в пользу города с недвижимого имущества или торговых и промышленных заведений. Лица, занимавшиеся наемным трудом и не имевшие недвижимости, не могли участвовать в выборах. Наравне с частными лицами избирательным правом пользовались ведомства, учреждения, общества, товарищества, монастыри и церкви, уплачивавшие городские налоги. Они избирали для участия в выборах своего представителя. Некоторые граждане лишались избирательного права: осужденные за кражи, мошенничество, присвоение и растрату чужого движимого имущества и другие проступки и преступления; состоявшие под судом и следствием, под гласным надзором полиции; лишенные духовного сана или звания за порочное поведение [7].

Для проведения выборов в городскую думу образовывались избирательные собрания под председательством городского головы. Избиратели делились на три разряда: крупные, средние и мелкие налогоплательщики. Сумма платежей, вносимая избирателями каждого разряда, должна была составлять 1/3 всех городских сборов. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание, неравное по количеству участников, выбиравшее 1/3 общего числа гласных в думу. По г. Ярославлю в список избирателей 1-го разряда было внесено 63 человека (уплачивали налог от 414 до 44 руб.), 2-го – 239 (от 43 до 16 руб.), 3-го – 1720 (от 15 руб. до 41 коп.), всего 2022, что составляло 7,6 % постоянного населения города. Кроме частных лиц, в число избирателей 1-го собрания вошли: «Товарищество гг. Карзинкина и Игумнова Ярославской Большой мануфактуры», торговый дом «Н. Понизовкина сыновья» и Сретенская церковь; 2-го собрания Архирейский дом и Власьевская церковь, 3-го собрания Толгский монастырь, Успенский кафедральный собор и Благовещенская церковь [8]. Избиратели каждого разряда имели право выбирать гласных, как из своей среды, так и принадлежавших к дру-

гим собраниям. Избиратели 1 и 2-го разрядов представляли в основном купцов, доля которых составляла 80 % в первом собрании и 73 % во втором. Третье собрание было мещанско-крестьянским (64,4 %), значительное большинство военных (153 из 171 человека) также относилось к этому разряду. Представители мелких налогоплательщиков имели реальную возможность провести своих кандидатов в думу, однако они выражали доверие купцам и дворянам. В первую думу было избрано купцов и потомственных почетных граждан – 51, дворян и чиновников – 5, военных – 3, мещан – 5, крестьян – 1 и рижский гражданин Герман Фальк, всего 66 человек (по 22 гласных от каждого разряда) [9]. В результате в думе обеспечивалось преобладание купечества. Впервые выборы в соответствии с новым законом прошли в Ярославле 16 марта 1871 г.

Дума имела исполнительный орган – городскую управу – во главе с городским головой, он же являлся и ее председателем. Городовое положение разрешало избирать на должности городской управы и лиц, которые не являлись гласными, но имели право голоса лично или по доверенности. Городским секретарем мог быть избран горожанин, не прошедший имущественного и возрастного ценза. Первым городским головой в Ярославле был избран Рафаил Иванович Кокуев – купец 2-й гильдии, владелец гостиницы, известной в городе под названием «Кокуевка» (находилась на Театральной площади рядом со Знаменской башней, снесена в начале 1980-х гг.)

Контроль за деятельностью городских дум и управ осуществляло губернское по городским и земским делам присутствие под председательством губернатора, куда направлялись жалобы на деятельность органов городского самоуправления, нарушение законодательства о выборах, но решения присутствия могли быть обжалованы в Сенате. Губернская администрация также контролировала законность действий городского самоуправления, но не имела права оценивать решения думы с точки зрения их целесообразности. Копии определений городской думы должны были предоставляться городским головой губернатору, и если он не усматривал в них нарушений закона, то они вступали в силу. Губернатор, члены присутствия (за исключением городского головы) и губернского правления, местные чины полиции правом голоса не обладали. Все это

обеспечивало определенную самостоятельность городской власти.

Реформа городского самоуправления встретила неприятие некоторых чиновников местных администраций. Возникали конфликты между губернской администрацией и органами городского самоуправления. Проявление неуступчивости губернскому начальству со стороны дум вызывало беспокойство правительства и рассматривалось как противозаконные действия. В правительственных кругах объяснение конфликтных ситуаций находили в предоставлении самоуправлению слишком большой самостоятельности. Губернаторы самым большим недостатком городского устройства считали допускавшееся законом участие в выборах владельцев мелкой недвижимой собственности, мелких торговцев и содержателей промышленных заведений, купеческих приказчиков.

В результате было выработано новое Городовое положение, утвержденное 11 июня 1892 г., которое должно было предоставить правительству «действительный надзор» за деятельностью городского управления; улучшить состав городских органов в качественном отношении и уменьшить в количественном; поставить городские управы в тесную связь с правительством. Эту реформу городского самоуправления традиционно историки называют «контрреформой».

Новый закон заменил налоговый ценз имущественным. Избирательное право получили только жители города и учреждения (правительственные, ученые, учебные, благотворительные), владевшие в пределах города не менее одного года недвижимым имуществом стоимостью от 300 до 3000 руб. (в Ярославле с оценкой не ниже 1000–1500 руб., это зависело от численности населения города). В число избирателей включались владельцы торгово-промышленных заведений города и купцы, выбравшие свидетельства 1 и 2-й гильдии (для столичных городов только 1-й гильдии). В Положении 1892 г. был расширен перечень лиц, лишавшихся избирательного права: «содержальцы и сидельцы» винных лавок и питейных домов; должники, не уплатившие городской сбор более чем за полгода; священнослужители, последних в думе представлял депутат от духовного ведомства по усмотрению епархиального начальства [10]. Следовательно, круг избирателей значительно сузился.

**Распределение населения г. Ярославля и лиц,
получивших избирательное право, по сословиям в 1871, 1893 гг.**

Сословия (звания)	1871 г.				1893 г.			
	Численность населения		Количество избирателей		Численность населения		Количество избирателей	
	абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	%
Дворяне, чиновники	2257	8,5	225	11,2	1841	2,9	53	8,4
Духовенство	1030	4	14	0,7	991	1,5	-	-
Купцы, почетные граждане	1638	6,2	427	21,2	1911	3	445	70,9
Мещане	13380	50,6	1053	52,3	31515	49,3	81	12,9
Военные	5919	22,4	171	8,5	7016	11	24	3,8
Крестьяне	1746	6,6	90	4,5	18307	28,7	18	2,9
Другие	459	1,7	34	1,7	2281	3,6	7	1,1
Итого	26429	100	2014	100	63862	100	628	100

*Таблица составлена и рассчитана по: ГАЯО. Ф. 642. Оп. 1. Д. 22687. Л. 1 об – 3, Д. 23463. Л. 1–3; Ярославские губернские ведомости. 1870. Офиц. часть. № 82–84, 1893. – № 25.

Примечание: общее количество избирателей с учетом торговых, промышленных и других заведений, получивших право голоса, составило в 1871 г. – 2022, в 1893 г. – 631.

Благодаря новому закону значительно уменьшилось количество избирателей среди низших слоев населения, особенно крестьян. Так, по Положению 1870 г. мещане, составлявшие половину городского населения, имели такую же долю и в избирательных собраниях, а вместе с крестьянами представляли большинство избирателей. Через 20 лет ситуация значительно изменилась. В период бурного индустриального развития, который Россия переживала в конце XIX – начале XX в. масса сельского населения переселилась в города. Крестьянское население в Ярославле возросло в 4 раза и достигло почти 30 %, но избирательное право получили всего 3 %. Мещане стабильно представляли половину населения, но количество избирателей от них сократилось в 4 раза. Одновременно в списках избирателей 1893 г. количество купцов и почетных граждан увеличилось в три с половиной раза, несмотря на сокращение их доли в численности населения. Таким образом, сословия были представлены в избирательном собрании крайне непропорционально их численности в городском населении. Абсолютное меньшинство горожан (купцы, почетные граждане, дворяне и чиновники) имело подавляющее большинство в избирательном собрании (80 %). Следовательно, и в составе думы наблюдался глубокий сословный контраст. Так, в гласные ярославской думы 1909–1912 гг. прошли дворян и чиновников – 18, купцов и почетных граждан – 37, мещан – 3 и крестьян – 2, всего – 60 человек [11]. Существенных изменений в сословном составе думы за 1870-е – 1910-е гг. не произошло. Купечество сохранило свои лидирующие позиции.

К участию в первых выборах по новому Городовому положению в 1893 г. был допущен 631 избиратель (1 % населения), из которых на выборы явились 20 %. Фактически небольшая группа горожан решала судьбу городской власти. Количество избирателей увеличивалось с каждым последующими выборами в зависимости от увеличения количества населения и учреждений – владельцев недвижимой собственности. В 1913 г. было допущено к выборам 1226 избирателей (из них 84 по представительству).

Деление избирателей на разряды уничтожилось, все представляли одно избирательное собрание. Число гласных думы определялось в зависимости от численности населения. Для городов с населением до 100 тысяч человек – 60 гласных, выше этого количества – 80, в столичных городах – 160. В Ярославле городская дума избиралась в количестве 60, а в 1913 г. – впервые в количестве 80 гласных.

Большое значение на городских выборах имел авторитет семейного клана, создававшийся несколькими поколениями. Неоспоримым преимуществом пользовался род крупнейших предпринимателей и благотворителей Вахромеевых. К 1914 г. Вахромеевым принадлежали три крупных фирмы: торговый дом «И. А. Вахромеева сыновья» (мельницы, торговля хлебом), акционерное общество «Наследники Н. А. Вахромеева» (табачные фабрики, лаковый и свинцово-белильный завод) и ряд других небольших предприятий, всего 14. Широкую известность научной и общественной деятельностью приобрел Иван Александрович Вахромеев (1843–1908). Он имел исключительные заслуги перед городом,

служил в должности городского головы самый большой срок – 16 лет (1881–1887, 1897–1905 гг.) без вознаграждения, от которого отказался.

При нем в Ярославле появились водопровод, электроосвещение улиц, городская телефонная связь, был проведен электрический трамвай, сотни людей пользовались его благотворительностью. Огромные деньги И. А. Вахромеев пожертвовал на реставрацию Ильинской церкви и реконструкцию прилегающей к ней площади, ремонт памятника просветителю П. Г. Демидову, вокруг которого был устроен сквер на средства благотворителя. Он был членом многочисленных благотворительных и научных обществ. За выдающиеся заслуги перед городом Ивану Александровичу было присвоено звание «Почетный гражданин города Ярославля». Его отец Александр Иванович (избран городским головой в 1869 г.) в 1884 г. основал в собственном доме богадельню для женщин, не имевших средств к существованию, преимущественно из купеческого и мещанского сословий. На средства Федора Евграфовича в 1899 г. было открыто убежище для подкидышей при городском Александровском сиротском приюте. Представители другой ветви Вахромеевых Николай Александрович и его сын Николай Николаевич развернули благотворительную деятельность в Закоторосльном районе, где находились их предприятия (богадельня Н. А. Вахромеева, пожертвования и личное участие в работе Объединенного Закоторосльных церквей попечительства и др.). Вахромеевы входили в состав всех городских дум Ярославля, а в 1913 г. семь человек из их рода избрала гласными.

Неизменным гласным ярославской думы был купец 1-й гильдии, потомственный почетный гражданин Николай Петрович Пастухов. Пастуховы – крупнейшие ярославские купцы – вели оптовую торговлю хлебом и железом, имели многочисленные торговые точки, им принадлежал огромный доходный дом с лавками и магазинами (современное здание Главпочтамта). Дед Н. П. Пастухова – Матвей Матвеевич – служил бургомистром в городском магистрате в 1810-х гг., дядя – Александр Матвеевич – дважды избирался городским головой (1836–1838, 1845–1847 гг.). Прославились Пастуховы и благотворительной деятельностью. В 1851 г. они основали богадельню для мещан и солдат на Власьевской улице (ул. Свободы, 41), в которой содержалось до 70-ти престарелых и увечных людей. Вплоть до своей смерти Н. П. Пастухов был ее попечите-

лем. На его средства построили амбулаторию при лечебнице Ярославского общества врачей. Николай Петрович направлял значительные пожертвования в пользу детских приютов и на разные благотворительные цели. Самым значительным делом его жизни стало создание механико-технического училища с ремесленной при нем школой на 240 учащихся. Пастухов на свои средства выстроил здание, дома для квартир служащих, оборудовал классы и мастерские, за что был возведен вместе с детьми в потомственное дворянство. Не случайно много лет ярославцы оказывали доверие Н. П. Пастухову и его сыну Леониду Николаевичу, избирая их гласными думы.

В 1870–1910-х гг. в Ярославской городской думе, кроме Вахромеевых и Пастуховых, были представлены именитые купеческие династии Оловянишниковых, Соболевых, Лопатиных, Дунаевых, Ерыкаловых, Огняновых, Друженковых, Кузнецовых, Гнуздовых, Пошехоновых, Шапошниковых и др. Директор Ярославской Большой мануфактуры, инженер Алексей Флегонтович Грязнов также несколько раз избирался гласным думы в 1900–1910-е гг.

Кандидатуры людей интеллигентных профессий (врачи, адвокаты, чиновники), а также служащих, управляющих, приказчиков, домовладельцев в большинстве случаев при голосовании отвергались. В числе постоянных гласных от интеллигенции в начале XX в. можно назвать Александра Александровича Никифорова – городского архитектора.

Персональный состав городской думы в 1870–1880-х гг. оставался относительно стабильным. Так, в 1893 г. всего лишь 19 человек были избраны гласными в первый раз. Согласно итогам выборов 1913 г., из 80 гласных половина (45 человек) работали в предыдущей думе. Но, учитывая состав думы 1909–1912 гг. (60 человек), можно утверждать, что 75 % гласных вошли в состав следующей думы.

Согласно новому закону возрос административный надзор за органами городского самоуправления со стороны губернского по городским и земским делам присутствия и губернатора. Городской голова, его помощник и все члены управы считались состоящими на государственной службе. Они утверждались и увольнялись губернской администрацией, могли подвергаться взысканиям и по суду, и по административной линии. Значение управы повышало ее зависимость от администрации, по сравнению с думой. Городской голова был обязан представлять гу-

бернатору список вопросов к очередному заседанию думы и копии со всех постановлений. Одновременно расширился круг постановлений, требовавших утверждения министра внутренних дел или губернатора. Если по Положению 1870 г. губернатор мог приостановить решения думы, признав их незаконными, то согласно новому Положению 1892 г. основанием для их отмены служила «неправильность», «несоответствие общим государственным пользам и нуждам», а также вывод «о явном нарушении интересов местного населения». Компетенция городских дум и губернской администрации так и не была четко разграничена [12]. Российское правительство ставило задачу – избежать излишней самостоятельности городского общественного управления, поэтому оно было поставлено под контроль МВД и губернской администрации.

Примечания

1. Кавелин К. Д. Собрание сочинений: в 4-х т. – СПб., б. г.; Соловьев С. М. Сочинения. Кн. 8. – М., 1997, Кн. 9. М., 1998, Кн. 10. М., 1999; Чичерин Б. Н. Опыты по истории русского права. – М., 1858.
2. Градовский А. Д. Органы местного самоуправления. – СПб., 1883; Он же. Сочинения. – СПб., 2001.

Андреев П., Генкин Л., Дружинин П., Козлов П. Ярославль. Очерки истории города (XI в. – октябрь 1917 г.). – Ярославль, 1954; История СССР с древнейших времен до Великой Октябрьской социалистической революции / под ред. С. С. Дмитриева. – М., 1973 и др.

3. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983; Зайончковский П. А. Отмена крепостного права в России. – М., 1968; Он же. Государственное самодержавие в конце XIX столетия. – М., 1970; Он же. Правительственный аппарат самодержавия России в XIX в. – М., 1978.

4. Андреев П., Генкин Л., Дружинин П., Козлов П. Ярославль. Очерки ... С. 123.

5. История государственного управления: учебник для вузов. – М., 2002; Марасанова В. М. Местное самоуправление в Российской империи (на материалах Верхнего Поволжья). – М., 2004; Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. – СПб., 1994.

6. ПСЗ. – II Т. 45. – № 48498. ст. 17, 18.

7. Ярославские губернские ведомости. 1871. Офиц. часть. № 82–84.

8. Ярославские губернские ведомости. 1871. Офиц. часть. № 21.

9. ПСЗ. – III Т. 12. № 8708. ст. 24.

10. ГАЯО. – Ф. 137. – Оп. 1. – Д. 4129.

11. Марасанова В. М. Местное самоуправление ... С. 141–142.