

УДК 324(94)

ВЫБОРЫ В ТВЕРСКУЮ ГОРОДСКУЮ ДУМУ В 1870-1917 ГГ. И ИХ ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Н.С. Лукина

Тверской колледж им. А.Н.Коняева, г. Тверь

В статье рассматривается процедура и документационное обеспечение выборов гласных в Тверскую городскую думу в период реализации Городовых положений 1870 и 1892 гг. При исследовании данного вопроса было проведено сравнение данных тверских материалов с общероссийской практикой.

***Ключевые слова:** Россия, Тверь, Городовое положение 1870 г., Городовое положение 1892 г., городское самоуправление, выборы гласных, документационное обеспечение.*

В настоящее время проблема развития местного самоуправления в России имеет большую научную и общественно-политическую значимость. Исследователи неоднократно обращались к этой теме, акцентируя свое внимание на разных аспектах организации и функционирования системы органов городского управления, его роли в хозяйственно-экономическом, социальном и культурном развитии российских городов.

Следует отметить, что в историографии данной проблемы наиболее изученным является период с 1870 г. до начала XX в., т.е. период реализации городских положений 1870 и 1892 гг. Существенный вклад в изучение вопроса развития городского управления этого периода сделан В.А.Нардовой [1, 2]. На основе объемного фактического материала, касающегося различных регионов России, автор проследила процессы реализации реформ 1870 и 1892 гг. и провела их сравнительный анализ. Среди прочих вопросов автор достаточно подробно рассмотрела процедуру подготовки и проведения выборов гласных в городские думы.

В последние годы активный интерес к теме местного самоуправления проявился на региональном уровне. Авторы многочисленных монографий, а также диссертационных исследований, проанализировали региональный опыт реализации городского законодательства 1870, 1892 гг., формирования системы органов городского самоуправления, их структуру, состав и функции [3, 4, 5].

Результаты большинства исследований регионального характера совпадают с выводами, сделанными Л.Ф.Писарьковой в монографиях, посвященных организации и деятельности Московской городской думы

[6, 7]. По мнению автора, в Москве, как в зеркале, отражались процессы, в той или иной степени проявлявшиеся в социально-экономическом развитии других городов пореформенной России [7, с. 4].

Однако при многочисленности региональных исследований следует отметить, слабую разработку вопроса функционирования системы местного управления г. Твери и Тверской губернии. Из имеющихся работ большинство посвящено работе земских учреждений, исследования, касающиеся деятельности Тверской городской думы, крайне малочисленны [8, 9, 10].

Вместе с тем фонды Государственного архива Тверской области содержат обширный материал, освещающий историю формирования и функционирования Тверской городской думы в 1870 – 1917 гг. В первую очередь это фонды Тверской городской думы (ф. 21), Тверской городской управы (ф. 801) и Тверского губернского по земским и городским делам присутствия (ф. 487). Комплексное исследование дел этих фондов позволяет рассмотреть процесс формирования Тверской городской думы, ее социально-сословный состав, основные направления деятельности думы и управы, а также определить их роль в экономическом и культурном развитии г. Твери.

В соответствии с Городовым положением 16 июня 1870 г. систему органов городского управления составляли: городское избирательное собрание, проводившееся для избрания гласных через каждые четыре года, городская дума (распорядительный орган) и городская управа (исполнительный орган). Для проведения реформы создавались специальные органы – губернские по городским делам присутствия. В дальнейшем эти органы должны были наблюдать за порядком переизбрания членов городских учреждений и их деятельностью [3, с. 244].

Подготовка к выборам гласных в Тверскую городскую думу начиналась с составления городской управой списков избирателей, позднее утверждавшихся городской думой. В списки избирателей вносились городские обыватели, достигшие 25 лет, являющиеся русскими подданными и уплачивающие городской налог с недвижимого имущества, торговой или промысловой деятельности. Согласно Городовому положению 1870 г. сначала все избиратели вносились в общий список по степени убывания уплачиваемых ими сборов, затем список делился на три разряда, на каждый из которых приходилась треть общей суммы городских сборов [11, 17, 24]. Таким образом, в верхней части списка перечислялись самые состоятельные горожане, за ними шли менее зажиточные избиратели, завершали список горожане, обладавшие необходимым для получения права голоса имущественным минимумом [3, с. 246].

С введением Городового положения 1892 г. имущественный ценз для избирателей существенно увеличился, и вместо прежних трех разрядов было введено одно избирательное собрание. При многочисленности избирателей собрание могло делиться на отдельные участки по местностям города, с предоставлением каждому участку права избрания положенного числа гласных в соответствии с числом избирателей. Предложение о делении города на избирательные участки, числе гласных и кандидатов, подлежащих выбору на каждом участке, составлялось Думою, и передавалось на рассмотрение в местные по городским делам присутствия. Затем, если речь шла о губернских городах, это предложение должно было быть утверждено губернатором [12, ст. 34].

Исследование тверских источников показало, что в г. Твери деления избирательного собрания на участки не производилось. Как следует из протокола заседания Тверской городской думы за 20 октября 1892 г., решение о проведении выборов в одном избирательном собрании было принято в связи с незначительным количеством избирателей в г. Твери. По предварительным подсчетам, произведенным Тверской городской думой, по новой избирательной системе число городских избирателей не могло превысить 450 человек. Кроме того, гласные думы прогнозировали такую же низкую избирательную активность горожан, какая была и в предшествующие годы. По их мнению, из общего числа избирателей примут участие в выборах не более 25 % [13, д. 3359, л. 1].

Данное решение Тверской городской думы было доведено до сведения губернатора городским головой в письме, датированным 28 октября 1892 г.

Следует отметить, что подобные решения принимались и во время проведения выборов 1897, 1901, 1905, 1909, 1912 гг. [13, д. 4029, 4765, 5484, 12206, 12251].

Составляя списки избирателей, члены городской управы указывали в них в них следующую информацию: фамилию, имя, отчество, социальное положение избирателя, а также принадлежащее ему недвижимое имущество с указанием части города, квартала, где оно располагалось, и номера дома. Также в списках содержались сведения о размерах годовых платежей с недвижимого имущества или торговых документов, вносимых избирателями в городскую казну, поскольку именно участие в платеже городских сборов было обязательным условием для получения избирательного права. В связи с чем с 1888 г. из числа избирателей стали исключаться не только владельцы малоценных домов, но и «недоимщики», неуплатившие налоги в срок [7, с. 130-131].

За два месяца до выборов по Городовому положению 1870 г., и за три месяца по положению 1892 г., списки избирателей объявлялись

официально. В течение двух недель горожане могли подать жалобы в городскую управу на «неправильность и неполноту» списков [11, ст. 26-27; 12, ст. 35-36.].

По закону 1870 г. избирательные списки доводились до сведения горожан тем способом, который определяла городская дума [11, ст. 26]. В г. Твери в 70-80-е гг. XIX в. все желающие могли ознакомиться с составом избирателей в помещении городской управы. Объявления о том, что списки составлены, и с ними можно ознакомиться публиковалось в «Тверских губернских ведомостях». Кроме того, отдельные печатные объявления, в количестве 300 штук, развешивались в наиболее многолюдных местах города: в помещении городской управы, в банках, торгово-промышленных заведениях и т.п. [14, д. 301, 632, 648].

Согласно Городовому положению 1892 г. способ ознакомления горожан со списками по-прежнему определяла городская дума, а затем он утверждался губернатором [12, ст. 35]. Так, в 1892 г., в год проведения первых выборов по новой избирательной системе, Тверская городская дума предложила опубликовать список избирателей в «Тверских губернских ведомостях», затем городской голова обратился к губернатору с просьбой утвердить такой способ оглашения списков [13, д. 3359, л. 1]. Исследование показало, что с 1892 г. по 1917 г. в г. Твери списки избирателей печатались в «Тверских губернских ведомостях», по городу расклеивались объявления с указанием номера газеты, в котором они были опубликованы.

Исследование материалов тверских выборов также показало, что в 70-90-е гг. XIX в. количество заявлений, поступающих от жителей города, о допущенных в списках ошибках или нарушениях, было минимальным. Как правило, это были заявления, сообщающие о переходе имущества от одного лица к другому, о смене фамилии или отсутствии какой-либо фамилии в списке. Например, в 1897 г. в городскую управу поступило несколько заявлений подобного рода от горожан. В них в частности сообщалось, что вдова механика А.В.Кадо вышла замуж за надворного советника Горемыкина, С.И.Коровин унаследовал имущество брата В.И.Коровина, П.Н.Коняева унаследовала имущество мужа почетного гражданина Н.А.Коняева и т.п. [13, д. 4029, л. 3].

Однако в архивных фондах сохранились заявления и более серьезного характера. Так, например, в ноябре 1890 г. тверской домовладелец И.А.Андреев заявил, что при составлении избирательных списков, были допущены нарушения, затрагивающие права и интересы избирателей. В частности речь шла о нарушении 24-й статьи Городового положения, согласно которой избиратели делятся по разрядам в соответствии с суммой уплачиваемых ими налогов. Из заявления И.А.Андреева следовало, что Тверская городская дума «для удобства»

разделила список таким образом, что в первом разряде оказалось 40 человек вместо 11, и сумма уплачиваемых ими сборов составила не треть всех налоговых поступлений, а половину [13, д. 3075, л. 1-1 об.]. Данное заявление было признано обоснованным, списки избирателей пересмотрены.

По закону 1870 г. после того как городская управа вносила необходимые изменения в списки избирателей она передавала их в городскую думу для повторного рассмотрения. По положению 1892 г. после внесения поправок в избирательные списки новый отпечатанный экземпляр списков передавался на рассмотрение губернатору. Городской голова запрашивал разрешение у губернатора на опубликование новых списков в «Тверских губернских ведомостях». Внесение каких-либо изменений в избирательные списки после их корректировки и повторной публикации в дальнейшем не допускалось [12, ст. 38].

Архивные материалы свидетельствуют, что помимо указанных способов ознакомления горожан с избирательными списками практиковалось и распространение списков среди избирателей. Так, например, в 1883 г. избирательные списки были отпечатаны в количестве 1600 экземпляров «для раздачи желающим избирателям» [14, д. 462, л. 18], в 1891 г. – списки были отпечатаны уже в количестве 2200 экземпляров [13, д. 3075, л. 3]. Согласно материалам выборов 1909 г., горожане, имеющие право голоса, также могли получить списки избирателей в городской управе [14, д. 2063, л. 34].

После того как избирательные списки окончательно утверждались городская управа назначала дату выборов [11, ст. 28; 12, ст. 38]. После чего по городу развешивались объявления, составленные от лица тверского городского головы, сообщающие о дате и времени проведения выборов. Кроме того, специальная повестка, уведомляющая о дате выборов с приглашением принять в них участие, разносились и по домам избирателей. В специальной ведомости фиксировался факт получения избирателем уведомления, который заверялся подписью избирателя или делалась пометка о том, кто его получил в случае отсутствия избирателя [14, д. 462, л. 21].

После вступления в силу Городового положения 1892 г. в г. Твери действовало правило, согласно которому до дня проведения выборов избиратель обязан был получить в городской управе особый билет, который служил ему удостоверением личности и подтверждал его право участвовать в избирательном собрании. Лица, представляющие на выборах других лиц или учреждения, могли получить такой билет при предъявлении городскому голове или его заместителю доверенности или других документов, подтверждающих их полномочия. Данная информация также доводилась до сведения избирателей посредством развешанных по городу объявлений [14, д. 2063].

Следует отметить, что городские положения 1870 г. и 1892 г. не оговаривали конкретный механизм выдвижения кандидатов. По закону, в гласные городской думы мог быть избран любой горожанин, имеющий право голоса, независимо от его материального положения [11, ст. 37; 12, ст. 43]. Как правило, в баллотировочный список вносились фамилии всех кандидатов, которые были предложены избирателями или лично изъявили желание участвовать в баллотировании.

По положению 1892 г. заявления с предложениями кандидатов в гласные должны были быть подписаны не менее чем пятью избирателями. Однако в этом случае требовалась личное согласие избирателя, чья кандидатура была предложена для участия в выборах [12, ст. 43].

Согласно материалам выборов начала XX в., нередко заявления подавались от целых групп горожан, и списки выдвигаемых кандидатов могли включать несколько десятков человек. Например, в 1908 г. «группа избирателей г. Твери, ставящая своей целью упорядочение городского хозяйства и приведение его в соответствие с культурными задачами общественного самоуправления» предложила список кандидатов, состоящий из 74 человек, среди них 31 кандидат входил в состав гласных Тверской городской думы прежнего созыва. В то же время «группа русских коренных жителей» предложила к участию в баллотировании 81 человека [13, д. 12206, л. 102-103].

Заявления избирателей с предложениями кандидатов в гласные принимались городским головой вплоть до дня проведения выборов. В день голосования, после того как список официально объявлялся на избирательном собрании, выдвижение новых кандидатур уже не допускалось. Отметим, что лица, предложенные к выбору в гласные, могли отказаться от участия в баллотировании, о чем свидетельствуют многочисленные заявления горожан [14, д. 462, 2063]. Например, в 1909 г. из 170 кандидатов в гласные 27 человек отказались от участия в баллотировании [13, д. 12206].

Во время работы избирательного собрания его председателем являлся городской голова, который выбирал себе несколько помощников для проведения выборов, подсчета голосов и оформления всей необходимой документации [11, ст. 30; 12, ст. 39].

Следующий этап в проведении избирательного собрания - составление списков лиц, явившихся в избирательное собрание лично или по доверенности. В эти списки заносилась следующая информация: фамилия, имя, отчество, социальное положение избирателя, его порядковый номер в избирательном списке. В случае если избиратель голосовал по доверенности, указывалась фамилия лица-доверителя, а в случае, если он являлся представителем какого-либо учреждения или предприятия - их название. В обязательном порядке указывалось

количество голосов, принадлежащее избирателю. Например, «384/574 крестьянин Арсений Яковлевич Морозов лично и по доверенности крестьян Никулинской волости деревни Рождественской слободы – 2 голоса», «59/60 крестьянин Василий Иванович Блинов лично и по доверенности жены Анны Ивановны Блиновой – 2 голоса» [14, д. 2063].

До вступления в силу Городового положения 1892 г. подобные списки составлялись отдельно для каждого разряда. Затем подсчитывалось общее число явившихся и количество принадлежащих им голосов. Собрание считалось действительным, если число избирателей, принявших участие в голосовании, превышало число подлежащих избранию гласных и кандидатов к ним [11, ст. 41; 12, ст. 42].

Голосование проводилось закрытым способом. Избиратели голосовали отдельно за каждого кандидата из баллотировочного списка. Учитывая тот факт, что часть избирателей была неграмотна, голосование проводилось путем баллотировки деревянными шарами, которые опускались в специальные баллотировочные ящики, разделенные на две части. Для баллотировки каждого кандидата предназначался отдельный ящик. Избиратель опускал шар в одно из отделений ящика: в правое, если он поддерживал кандидата, в левое – если был против кандидата.

Результаты выборов фиксировались в особом выборном листе. При его заполнении напротив данных о каждом кандидате указывалось число шаров, которые имел сам кандидат, а также число поданных за него «избирательных» и «неизбирательных» шаров. В случае отказа кандидата от участия в баллотировании напротив его фамилии делалась соответствующая отметка. По окончании голосования выборный лист зачитывался избирательному собранию, а затем подписывался председателем и участвовавшими в выборах избирателями [11, ст. 39; 12, ст. 47].

Согласно законодательству избранным считался кандидат, получивший более половины положительных голосов. В том случае, если число избранных превышало необходимое количество гласных, избранными считались те лица, которые набрали наибольшее число голосов. Между лицами, получившими равное количество голосов, выбор решался путем жеребьевки, порядок которой устанавливал городской голова [11, ст. 38; 12, ст. 46]. Лица, выбранные сверх установленного числа гласных, зачислялись кандидатами в гласные.

Вся процедура выборов находила отражение в протоколах избирательного собрания. В них в установленной форме описывалась процедура голосования, а также фиксировались факты ухода избирателей с участка и их возвращение. Согласно протоколам, случаи, когда избиратели покидали участки до окончания выборов, были

нередки, что в первую очередь объяснялось длительностью процедуры голосования.

Исследование протоколов Тверского избирательного собрания также показало, что в ряде случаев при проведении выборов возникали серьезные трудности с избранием необходимого числа гласных. В 70-80-е гг. XIX в. наибольшие трудности возникали при избрании гласных третьего разряда. Например, в 1883 г. на избирательный участок прибыло 132 избирателя третьего разряда, из них 44 человека помимо личного права имели доверенности от других лиц. Таким образом, при баллотировании кандидатов в гласные учитывалось 176 голосов. Для баллотирования было предложено 83 кандидатуры, из которых полагалось выбрать 24 гласных. Однако необходимое количество голосов (более половины) набрали только 15 кандидатов [14, д. 462, л. 188-208].

Для дальнейшего выбора был предложен еще один список, состоящий из 18 человек - «в двойном количестве против числа лиц подлежащих избранию», из которого полагалось выбрать еще 9 гласных [14, д. 462, л. 212-219]. Итоги повторного голосования также оформлялись в выборных листах установленной формы. Однако в соответствии с действующим законодательством в ходе повторного голосования гласными избирались те кандидаты, которые набрали наибольшее количество голосов, даже, если за них проголосовало менее половины избирателей [11, ст. 38].

По городовому положению 1892 г., в случае выбора недостаточного количества гласных или признания результатов выборов недействительными, выборы продолжалась в другой день [12, ст. 53]. Например, серьезные трудности с избранием необходимого количества гласных в Тверскую городскую думу имели место в 1909 г. Учитывая численность избирателей, в городскую думу полагалось избрать 60 гласных. В день выборов, 11 мая 1909 г., к баллотированию было предложено 136 кандидатур, из которых необходимое число голосов получили лишь 46 человек. В связи с чем выборы продолжились 22 мая, в этот день к голосованию было предложено 55 кандидатур [13, д. 12206, л. 104, 115].

По окончании выборов председатель избирательного собрания должен был передать выборные листы в Городскую управу не позднее чем через сутки [11, ст. 42; 12, ст. 48]. Из этих листов управа составляла список гласных и кандидатов к ним, и в течение двух суток представляла их вместе с выборными листами на рассмотрение губернатору.

Согласно обоим городовым положениям, в течение семи дней после окончания выборов избиратели могли подавать жалобы на возможные нарушения, имевшие место при их проведении, однако процедура подачи жалоб изменилась. По положению 1870 г. Городской

голова обязан был сообщить обо всех поступивших жалобах губернатору, а тот, в свою очередь передавал их на рассмотрение Губернскому по городским делам присутствию [11, ст. 43-45], по положению 1892 г. все жалобы подавались непосредственно губернатору [12, ст. 50].

Проведенное исследование показало, что в 70-90-е гг. XIX в. в г. Твери количество подобных заявлений было минимальным. Например, после проведения выборов 1875 г. в городскую управу поступило заявление от избирателя первого разряда С.К.Коняева о незаконном избрании ряда гласных первого и второго разрядов, а также о нарушении порядка проведения выборов гласных третьего разряда. Однако губернское по городским делам присутствие и городская дума, рассматривавшие данное заявление, отклонили обвинения, сочтя их бесосновательными [15, л. 17-19].

В начале XX в. число заявлений избирателей г. Твери о допущенных нарушениях заметно увеличилось. В этом отношении наибольший интерес представляют материалы городских выборов 1909 г., после проведения которых на имя губернатора поступило несколько заявлений от избирателей с жалобами на нарушения, допущенные при проведении выборов, и требованиями признать результаты выборов недействительными.

В первую очередь горожане указывали на незаконность введенного в городе правила, согласно которому избиратели допускались к участию в выборах только по специальным «входным» билетам. Из заявлений следовало, что из-за ограниченного срока выдачи билетов многие из избирателей к началу выборов получить их не успели. Кроме того, к участию в выборах не были допущены лица, получившие право голоса по доверенности, в том случае, если они заранее не предоставили все необходимые документы, а также избиратели, опоздавшие к началу избирательного собрания. Подобные меры, по мнению авторов заявлений, существенным образом ограничили число избирателей, принявших участие в выборах, и негативным образом отразились на их результатах. Из заявления жителей Красной слободы следовало, что жители этой части города не были своевременно оповещены о начале выборов [13, д. 12206, л. 138-195].

Согласно материалам выборов, губернатор передал заявления с жалобами городскому голове, который вернул их губернатору с объяснениями. Так, из объяснений действовавшего в момент подготовки выборов 1909 г. тверского городского головы С.С. Немова и «заступающего» И.Е. Шишкина следует, что «входные» билеты, как способ идентификации личности избирателей, применялись в Твери и в предыдущие выборы, и ранее не вызвали нареканий со стороны избирателей. Билеты выдавались в течение 15 дней, в будние и

праздничные дни, кроме того, несколько избирателей, желающих принять участие в выборах, получили билеты непосредственно в день проведения выборов. По мнению городского головы, тот факт, что значительная часть избирателей не приняла участие в выборах, следует объяснять не введением билетов, а «индифферентизмом к общественным делам» самих избирателей [13, д. 12206, л. 196-199 об.].

В соответствии с законодательством, если Губернское по городским делам присутствие, осуществляющее проверку жалоб, подтверждало факты нарушений, то выборы признавались недействительными, и объявлялось проведение новых выборов. В случае если признавалось недействительным избрание отдельных гласных, принималось постановление о замене их кандидатами, занимающие следующие позиции по количеству голосов в избирательном списке [11, ст. 46; 12, ст. 51-53].

Если же в течение семи дней после проведения выборов никаких жалоб на нарушения не поступало или же все жалобы признавались необоснованными, новый состав гласных Городской думы приступал к исполнению своих обязанностей.

В заключение следует отметить, что процедура выборов в Тверскую городскую думу, а также их документационное обеспечение в 1870-1917 гг. осуществлялись в четком соответствии с городскими положениями 1870 г. и 1892 г. В тех случаях, когда законодательство предусматривало самостоятельность в выборе органами местного управления тех или иных вариантов осуществления отдельных мероприятий, тверские материалы в целом подтверждают общероссийскую практику.

Список литературы

1. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. Л., 1984.
2. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб., 1994.
3. Апкаримова Е.Ю., Голикова С.В., Миненко Н.А., Побережников И.В. Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII – начале XX века. М., 2003.
4. Емалетдинова Г.Э. Городское самоуправление на Южном Урале во второй половине XIX – начале XX вв. Уфа, 2003.
5. Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. Омск, 2003.
6. Писарькова Л.Ф. Московская городская дума 1863-1917 гг. М., 1998.
7. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010.

8. Новикова Н.С. К вопросу о некоторых направлениях деятельности Тверского губернского земства и городской думы в конце XIX – начале XX века // Тверь и города побратимы: прошлое, настоящее, будущее С. 99-104.
9. Ротермель Б.Н. Тверь и Тверские правители. 1763-2003 гг. Тверь, 2006.
10. Серегина Ю.В. Городская реформа 1870 года, создание и начало деятельности Тверской городской думы // Неизвестные страницы истории Верхневолжья. Тверь, 1994. С. 17-23.
11. Полное собрание законов (далее ПСЗ) II. Т. XLV. Отд. I. № 48498.
12. ПСЗ III. Т. XII. Отд. I. № 8708.
13. Государственный архив Тверской области (далее ГАТО). Ф. 487. Оп. 1.
14. ГАТО. Ф. 801. Оп. 1.
15. ГАТО. Ф. 21. Оп. 2. Д. 22.

Tver municipal Duma elections in 1870-1917 and its providing with documentation

N.S. Lukina

Tver College in honour of A.N. Konyaev, Tver

The procedure and providing with documentation of deputies Tver municipal Duma elections are considered in the period of realization Municipal Regulations 1870 and 1892. Tver data have been compared with all Russian experience in study of this question.

Keywords: *Russia, Tver, Municipal Regulations 1870, Municipal Regulations 1892, self-governments institutions, deputies election, providing with documentation*

Об авторах:

ЛУКИНА Наталья Сергеевна – Тверской колледж имени А.Н.Коняева, e-mail: nat.lukina@km.ru