

А. Шефер

**Органы "самоуправления"
царской России**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 82-94
ББК 63.3-8
А11

А. Шефер
А11 Органы "самоуправления" царской России / А. Шефер – М.: Книга по Требованию, 2015. – 64 с.

ISBN 978-5-458-46308-9

Автор в популярной форме рассказывает о земских и городских органах "самоуправления" в царской России, в частности в Самарской и Симбирской губерниях. Большое место в брошюре отведено описанию выборных махинаций, а также "деятельности" земства и городских дум. В брошюре приводится ряд выдержек из фельетонов М. Горького, разоблачавшего самарских "отцов города". Брошюра составлена на основе материалов, хранящихся в куйбышевском и ульяновском архивах.

ISBN 978-5-458-46308-9

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2015

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2015

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первозданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

советской избирательной системе. Женщина пользуется правом избирать и быть избранной наравне с мужчиной. Ничто не мешает избирателям страны социализма осуществлять свои законные права.

Нет и не может быть ничего общего между советской избирательной системой и той избирательной механикой, которая существовала когда-то в царской России и существует в капиталистических странах.

Товарищ Сталин, выступая 11 декабря 1937 года на предвыборном собрании Сталинского избирательного округа г. Москвы, сказал:

«Всеобщие выборы проходят и имеют место и в некоторых капиталистических странах, так называемых, демократических. Но в какой обстановке там проходят выборы? В обстановке классовых столкновений, в обстановке классовой вражды, в обстановке давления на избирателей со стороны капиталистов, помещиков, банкиров и прочих акул капитализма. Нельзя назвать такие выборы, даже если они всеобщие, равные, тайные и прямые, вполне свободными и вполне демократическими выборами».

Демократия, которой кичатся буржуазные страны, на деле является сплошным обманом трудящихся. Наряду со всевозможными ограничениями, открыто провозглашаемыми в избирательном законе, господствующие классы этих стран прибегают и к негласным приемам (подкуп, насилие над волей избирателей, фальсификация выборов и т. д.) с целью избрания своих людей во все государственные учреждения и органы местного самоуправления. Ленин писал о буржуазной избирательной системе:

«Если присмотреться поближе к механизму капиталистической демократии, то мы увидим везде и повсюду, и в «мелких», якобы мелких, подробностях избирательного права (ценз оседлости, исключение женщин и т. д.), и в технике представительных учреждений, и в фактических препонах праву собраний (общественные здания не для «нищих»!), и в чисто капиталистической организации ежедневной прессы и так далее и так далее, мы увидим ограничения да ограничения

демократизма... в сумме взятые эти ограничения исключают, выгалькивают бедноту из политики, из активного участия в демократии».*

Так выглядят выборы в капиталистических странах и в наше время. В еще более худших условиях, в обстановке сплошных ограничений и полицейского террора проходили так называемые выборы в Государственную думу и органы местного «самоуправления» старой России.

Пламенный пролетарский трибун, погибший от руки эсеровских террористов, Володарский в одном из своих выступлений сказал: «Два глаза вон тому, кто забудет прошлое». В этих гневных словах — большая правда. Советский народ, пользующийся всеми радостями, всеми благами свободной и независимой жизни, должен знать, что эти блага не упали с неба, а являются результатом упорной, самоотверженной борьбы лучших людей с проклятым буржуазно-помещичьим строем.

Враждебные советскому строю буржуазные государства пытались и пытаются восстановить капитализм в нашей стране, вернуть все то проклятое прошлое, которое давило народы нашей родины в течение столетий. С помощью презренных наймитов, троцкистско-бухаринских и националистических бандитов они хотели ликвидировать завоевания Октябрьской революции, посадить на шею рабочих и крестьян капиталистов и помещиков, обратить наш народ в рабов. Их планы провалились, но мы должны знать, что готовили эти банды советскому народу. Мы должны знать и помнить об ужасах прошлого, которое агенты буржуазии хотели возродить в нашей стране.

ЗЕМСТВА И ГОРОДСКИЕ ДУМЫ

В дореволюционной России трудящиеся не имели никаких политических и гражданских прав. Весь государственный аппарат и органы так называемого местного самоуправления

* В. И. Ленин, Соч., т. XXI, стр. 430.

находились в руках царских властей, дворян и капиталистов. «Над рабочими и крестьянами стояла целая армия исправников, урядников, жандармов, полицейских, стражников, которые защищали царя, капиталистов, помещиков против трудящихся, против эксплуатируемых».*

Все органы государственной власти царской России, начиная с местных и кончая высшими, имели одну и ту же задачу — держать в повиновении народ, оберегать права и привилегии господствующих классов. Крупные и мелкие чиновники государственных учреждений подбирались из преданных буржуазно-помещичьему строю людей. Никто из рабочих и крестьян не допускался на ответственные посты в государственные учреждения.

После отмены крепостного права (1861 год) самодержавие вынуждено было провести еще некоторые «реформы», к числу которых относится введение земского и нового городского самоуправления.

Дореформенное городское самоуправление основывалось на принципах жалованной грамоты Екатерины II. Согласно этой грамоте (1785 год) население городов делилось на шесть курий. Эти курии избирали «общую городскую думу», которая в свою очередь выбирала исполнительный орган в составе шести человек. Каждая курия имела своего представителя в исполнительном органе. Исполнительный орган именовался «шестиглавой городской думой».

На практике городское самоуправление не привилось. Крепостническое государство не могло мириться с таким сравнительно широким привлечением населения к управлению городским хозяйством. Роль шестиглавой думы была сведена на-нет. Все городские дела решались местной полицейской властью.

1 января 1864 года правительство Александра II обнародовало «Положение о земских губернских и уездных учреждениях». 16 июня 1870 года было введено «Городовое положение». На основе этих Положений была создана система органов

* История ВКП(б), Краткий курс, стр. 6.

земского и городского самоуправления, которая просуществовала (с целым рядом изменений) до Октябрьской социалистической революции.

«...земство с самого начала было осуждено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, *допускаемым* бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством».*

Царское правительство было прежде всего озабочено тем, чтобы не допустить в органы земского и городского самоуправления представителей трудящихся классов. «Положение о земских учреждениях» и «Городовое положение» предусматривали всевозможные ограничения при избрании этих органов.

Выборы гласных в уездные земские учреждения по Положению 1864 года производились отдельно на трех избирательных съездах. На одном съезде принимали участие только крупные помещики данного уезда и владельцы недвижимой собственности, оцененной не ниже 15 тысяч рублей. На другой избирательный съезд допускались городские избиратели, имевшие купеческие свидетельства или владевшие промышленными или торговыми заведениями, годовой оборот которых был не ниже 6 тысяч рублей, а также владельцы недвижимой собственности, стоимость которой в маленьких городах была не менее 500, а в больших — не менее 3000 рублей. Третий избирательный съезд состоял из выборных от сельских обществ. Соотношение числа гласных, избираемых на этих съездах, было таким, что оно обеспечивало перевес дворян. В первые годы после введения земских учреждений из общего количества избранных гласных дворян было 44,9 процента, крестьян 37,4 процента.**

В период реакции 80-х годов правительство Александра III отменило «Положение о земских губернских и уездных учреж-

* В. И. Ленин, Соч., т. IV, стр. 131.

** Сборник правительственных распоряжений по земским делам, т. IV, приложение 3.

дениях», изданное в 1864 году, и взамен его 12 июня 1890 года ввело новое Положение о земских учреждениях. Это Положение еще более суживало круг избирателей недворян и ограничивало права земств.

После крестьянской «реформы» 1861 года многие дворянские имения пришли в упадок. Высокий земельный и имущественный ценз, предусмотренный Положением 1864 года, лишал некоторые слои дворянства права участия в земских выборах. Именно поэтому правительство в Положении 1890 года ввело наряду с имущественным цензом и сословный, еще больше расширив этим избирательные права дворян.

Взамен трех избирательных съездов, по новому Положению выборы земских гласных происходили на двух избирательных собраниях. В первом участвовали только потомственные и личные дворяне, а во втором все прочие избиратели данного уезда, кроме крестьян.

Потомственные и личные дворяне, а также лица с высоким имущественным цензом допускались к прямым выборам гласных, а лица с меньшим имущественным цензом принимали участие в выборах по двухступенной системе, а именно: сначала они должны были избрать из своей среды уполномоченных, затем эти последние уже избирали земских гласных.

Избрание гласных от сельских обществ было отменено. Вместо этого губернатор **назначал** гласных в уездные земские собрания из числа кандидатов, намечаемых волостными сходами. Всеми этими мерами количество гласных от дворян было резко увеличено.

«Положение о земских учреждениях» 1890 года предусматривало и много других ограничений. Избиратель обязательно должен был состоять в русском подданстве и иметь не менее 25 лет от роду. Необходимо было также обладать цензом оседлости. Если избиратель владел землей или какой-либо другой собственностью в пределах данного уезда менее одного года, он, несмотря на все прочие условия, дававшие ему право участвовать в выборах, все же отстранялся от них. Женщины к выборам не допускались, но если они были достаточно богаты и удовлетворяли имущественному цензу, то имели право вместо

себя послать к избирательным урнам своих доверенных лиц (ст. 17-я и 18-я «Положения о земских учреждениях»). Не допускались к выборам евреи, даже имевшие соответствующий имущественный ценз.

Такова же была избирательная система и при выборах органов городского самоуправления. «Городовое положение» 1870 года предоставляло избирательные права весьма ограниченному кругу городских жителей. Избиратели делились на три разряда. В первый разряд входили наиболее крупные владельцы недвижимого имущества, промышленных и торговых заведений, ко второму причислялись содержатели менее крупных торговых и промышленных заведений и, наконец, в третий разряд входили мелкие купцы и предприниматели. Выборы проводились раздельно, причем каждое собрание избирало одинаковое количество гласных в городскую думу. Такой порядок давал огромное преимущество крупной городской буржуазии. В самом деле, количество лиц, владевших крупной недвижимой собственностью, было во много раз меньше, нежели число мелких купцов и торговцев, а число гласных от этих слоев было одинаковым.

Помимо имущественного ценза, который был основой избирательной системы, «Городовое положение» вводило также и другие ограничения. Лица, владевшие в данном городе какой-либо собственностью менее года, отстранялись от выборов; правом голоса пользовались лица, достигшие 25 лет и состоявшие в русском подданстве. Женщины к выборам не допускались, но те из них, которые удовлетворяли имущественному цензу, могли передать свои избирательные права доверенным лицам. Число гласных от евреев не должно было превышать одной трети общего количества гласных. Число гласных от нехристиан также не должно было превышать одной трети общего числа гласных. Кроме того «Городовое положение» исключало из числа избирателей лиц, за которыми числились недоимки по городским сборам.

Но даже этот избирательный «закон», предусматривавший бесконечные ограничения, подвергался систематическим урезываниям. После отмены земского Положения 1864 года и

замены его новым в 1890 году правительство Александра III отменило также «Городовое положение» и взамен его ввело 11 июня 1892 года новое «Положение об общественном управлении городов». Изменения, которые были внесены новым Положением в избирательную систему, заключались в следующем: деление городских избирателей на три разряда было упразднено, выборы гласных проводились на одном избирательном собрании. Только при условии многочисленности избирателей собрания могли проходить по участкам. Имущественный ценз по новому Положению был значительно увеличен, что привело к снижению количества городских избирателей.

По новому Положению избирательным правом пользовались русские подданные, владевшие не менее одного года недвижимой собственностью, стоимость которой в Москве должна быть не ниже 3000 рублей, в губернских городах с населением более 100 тысяч человек — не менее 1500 рублей, а в прочих губернских и в крупных уездных городах — не менее 1000 рублей; во всех же остальных городских поселениях — не ниже 300 рублей. Избирательным правом пользовались также городские жители, которые в течение года содержали в пределах данного города промышленные предприятия, требовавшие выборки промыслового свидетельства, и купцы первой и второй гильдий.

Таким образом только зажиточная городская буржуазия получала избирательные права.

Новое Положение создало и другие ограничения. Евреи совершенно не допускались к участию в выборах. В городах так называемой «черты оседлости», где евреям разрешалось проживать, они также не имели права избирать гласных, — местная администрация сама назначала гласных-евреев с таким расчетом, чтобы их количество не превышало одной десятой части всего состава гласных городского самоуправления. Число гласных от нехристиан новым Положением ограничивалось одной пятой частью по отношению к общему количеству, и только в городах Кавказского края процент гласных нехристиан мог быть увеличен до 50.

Не допускались к выборам лица, подвергшиеся несостоя-

тельности, лишенные духовного звания, исключенные из общественных или дворянских собраний, состоявшие под гласным надзором полиции, а также лица, за которыми числились недоимки по городским сборам.

В городах с слабо развитой торговлей и промышленностью, где купеческо-предпринимательская прослойка населения была незначительна, действовали «Правила об упрощенном городском общественном управлении». Здесь вместо городской думы избиралось «собрание уполномоченных», которое из числа своих членов выбирало городского старосту и двух помощников.

Естественно, что при таких ограничениях рабочие совершенно не имели возможности посылать своих представителей в органы городского самоуправления, а подавляющая масса крестьянства отстранялась от избрания гласных в земские учреждения. Органы местного самоуправления находились целиком в руках помещиков и капиталистов.

Это не мешало однако царскому правительству относиться с недоверием к органам городского и земского самоуправления. По Положению эти органы могли заниматься только вопросами местного хозяйства, но ни в коем случае не должны были вмешиваться в действия государственной администрации. Круг деятельности органов местного самоуправления был до крайности ограничен. Земские учреждения ведали только здравоохранением, устройством дорог, содержанием почт, страхованием имущества, статистикой и хозяйственной стороной народного просвещения (наем помещений, отопление, закупка учебников, заработная плата учителям). Вся деятельность земских органов была поставлена под бдительный контроль правительственных властей. Права земских учреждений систематически урезывались царским правительством. Все решения земских органов должны были утверждаться губернатором или министром.

Для надзора за деятельностью земских и городских органов самоуправления были созданы губернские по земским и городским делам присутствия, куда входили: губернатор, председатель дворянства, вице-губернатор, прокурор окружного

суда и другие чиновники. Земские органы не имели права приводить в действие свои постановления до утверждения их губернатором.

«...Земства не имели своих исполнительных органов, они должны были действовать через полицию, земства не были связаны друг с другом, земства были сразу поставлены под контроль администрации. И, сделав такую безвредную для себя уступку, правительство на другой же день после введения земства принялось систематически стеснять и ограничивать его: всемогущая чиновничья клика *не могла* ужиться с выборным всесловным представительством и принялась всячески травить его».*

Остановимся на наиболее важных ограничениях, чинимых царским правительством в отношении земских учреждений. 12 октября 1866 года министр внутренних дел особым циркуляром поставил служащих земства в зависимость от правительственной администрации. 21 октября 1866 года выходит закон, ограничивающий право земских учреждений облагать налогами в пользу земских нужд торговые и промышленные заведения. 16 декабря 1866 года сенат предоставляет губернаторам право не утверждать любое избранное земским собранием должностное лицо, если оно с точки зрения местных властей признано неблагонадежным. В 1867 году земским учреждениям запрещено входить в сношения друг с другом. В том же году был издан закон, запретивший земским органам печатать свои отчеты, постановления и т. д. без разрешения местного начальства. 19 сентября 1869 года комитет министров специально указывает, что «земские учреждения ни по своему составу, ни по основным началам не суть власти правительственные».**

Новое земское Положение 1890 года еще более ограничивало компетенцию земских учреждений, деятельность которых попала под самый мелочный, придирчивый контроль местных правительственных чиновников. Но и после введения нового Положения правительство продолжает урезать и без того

* В. И. Ленин, Соч., т. IV, стр. 131.

** См. статью Ленина «Гонители земства и Аннибалы либерализма», т. IV.

кущие полномочия земства. 19 июня 1900 года закон запрещает земству увеличивать свою смету более чем на 3 процента, по сравнению с прошлым годом и т. д. и т. д.

Необходимо также отметить, что земские учреждения во многих губерниях вовсе не были введены. К началу 1914 года земские учреждения действовали только в 43 губерниях России. Там, где дворянское землевладение было менее развито, или где население составляло в основном национальные меньшинства, земских учреждений не было. В Польше, Литве, прибалтийских губерниях, в Архангельской, частично в Астраханской, Ставропольской и Оренбургской губерниях земские учреждения не были введены.

Еще более узкое поле деятельности было предоставлено царским правительством органам городского самоуправления. Содержание в исправности улиц и площадей, садов и бульваров, противопожарные и ассенизационные мероприятия — вот чем, в сущности говоря, ограничивалась деятельность городского самоуправления. Что же касается других сторон жизни города, то здесь городским самоуправлениям отводилась скромная роль «попечительства», например — попечение о призрении бедных, о развитии народного образования, об устройстве библиотек, музеев.

Так же, как и земские учреждения, городское самоуправление подвергалось самому тщательному контролю со стороны правительства и его органов. Если «Городовое положение» 1870 года до некоторой степени разрешало городским самоуправлениям действовать в отведенной им области самостоятельно, то Положение 1892 года совершенно устраняло самостоятельность городских самоуправлений. Губернатор имел право отменять любое постановление городских дум, если оно не отвечало требованиям закона и не соответствовало «общегосударственным пользам и нуждам». Каждое постановление органов самоуправления должно было в обязательном порядке утверждаться губернатором. Повседневный надзор за деятельностью этих органов осуществляло губернское по земским и городским делам присутствие. Все ответственные должности в городских самоуправлениях должны были обязательно утвер-