

Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2024. Т. 11, № 4 (44). С. 20–26.

УДК 93/94+324+323.2

DOI 10.24147/2312-1300.2024.11(4).20-26

А. А. Сорокин

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО ПО ГОРОДОВОМУ ПОЛОЖЕНИЮ 1892 г.: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ*

Рассматривается практика определения наличия или отсутствия избирательных прав у отдельных категорий лиц, участвовавших в городских выборах после принятия Городового Положения 1892 г. На ранее не введённых в научный оборот материалах делопроизводства Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел и Первого департамента Сената показан процесс обжалования избирателями постановлений губернских по городским делам присутствий, касающихся лишения избирательных прав и исключения из избирательных списков. Делается вывод о том, что казусы, связанные с определением избирательного права, происходили из-за неопределённости отдельных норм статей Городового Положения, а также из-за связи городского избирательного законодательства с нормами других законодательных актов Российской империи.

Ключевые слова: Городовое Положение 1892 г.; городские выборы; городские думы; избирательное право; Министерство внутренних дел.

Введение в 1892 г. нового Городового Положения существенно изменило городскую избирательную систему как за счёт корректив, внесенных в процедуру избрания гласных городских дум, так и уточнения категорий горожан, имевших избирательные права. Однако несмотря на перечисление в Городовом Положении таких категорий горожан (равно как и тех, кто не имел права участия в выборах), правоприменительная практика в ходе выборов показала, что даже при детальной регламентации возникали проблемы с определением наличия или отсутствия избирательных прав. Отметим, что при наличии целого ряда трудов, в той или иной степени затрагивающих городскую избирательный процесс в 1890-е гг. [1–4], этот вопрос оказался вне поля зрения исследова-

телей. Целью данной статьи является устранение этой историографической лакуны.

Первый из рассматриваемых нами случаев был связан с трактовкой п. 7 ст. 33 Городового Положения, лишавшего избирательных прав трактирщиков. В 1893 г. в Министерство внутренних дел было направлено определение Астраханского губернского по городским делам присутствия об исключении потомственного почётного гражданина А. Н. Бекунова из числа гласных Астраханской городской думы. Обстоятельства дела были таковы: при составлении списков избирателей А. Н. Бекунов был внесён в список по владению недвижимостью, оценённой в 37 430 руб., и как купец 1-й гильдии, имеющий стеклянное производство и оптовую торговлю вином. После избрания

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РНФ в рамках проекта «Городские выборы в общественной жизни Российской империи рубежа XIX–XX вв.: избирательные практики и проекты реформ», № 22-78-00035, <https://rscf.ru/project/22-78-00035/>.

А. Н. Бекунова гласным местным акцизным надзором было доведено до губернского начальства, что он содержит на территории губернии питейные дома и винные лавки, в связи с чем губернатором перед Министерством внутренних дел был возбуждён вопрос о правильности участия в городском представительстве держателей подобных заведений¹.

Министерство после представления губернатора разъяснило, что держатели и сидельцы питейных домов, винных и ведерных лавок (но не трактирных и иных заведений с продажей крепких напитков) не имеют права участвовать в городских выборах независимо от того, находятся данные заведения в городской черте или же за её пределами. Исходя из этого, присутствие исключило А. Н. Бекунова из числа гласных².

А. Н. Бекунов подал жалобу на это определение присутствия, в которой отмечал, что причисление его к числу держателей и сидельцев питейных заведений низшего разряда невозможно, поскольку он в этих заведениях не сидел и не сидит, он «коммерсант, а не держатель или сиделец», его невозможно причислить к этой категории. Так же в качестве доводов он приводил следующие факты: что с самого начала состоит гласным думы, был председателем сиротского суда и биржевого комитета, в 1891 г. был избран городским головой и утверждён в этой должности министром, а также был избран головой и на новых выборах (правда, в должности утверждён другой кандидат, получивший одинаковое с ним количество голосов)³.

Присутствие же при обсуждении этой жалобы исходило из следующего. Во-первых, официальное сообщение о содержании А. Н. Бекуновым питейных домов было получено уже после утверждения списка гласных. Во-вторых, при решении присутствие руководствовалось разъяснениями Министерства внутренних дел, а доводы А. Н. Бекунова на его прежнюю деятельность по городскому общественному управлению присутствие не может принять во внимание ввиду прямого указания п. 7 ст. 33 Городового Положения и разъяснения министерства по этому поводу. Поэтому прежнее определение было постановлено оставить в силе и жалобу

А. Н. Бекунова с сопутствующими материалами представить министру⁴.

Тогда А. Н. Бекунов направил жалобу на присутствие в Министерство внутренних дел, в которой просил отменить постановление присутствия, поскольку оно, вопреки правилам, отменило собственное постановление (которым были утверждены списки и выборное производство в гласные), а также исходя из того, что законодатель устранил держателей и сидельцев как «общественный элемент, не заслуживающий особенного доверия», что указывало на то, что речь шла лишь о тех лицах, которые лично торгуют в своих заведениях, причём если они в черте города, поскольку закон касается лишь городских избирателей. А. Н. Бекунов же к таковым себя не относил и мотивировал это тем, что он купец 1-й гильдии, и основной его деятельностью являются стеклянное производство и разработка соли, а торговля вином ведётся оптом, вне города и без его личного участия. Поэтому он просил восстановить его в правах гласного⁵.

Позиция министерства сводилась к тому, что присутствию предоставлено рассмотрение жалоб, заявлений и протестов на допущенные нарушения при составлении списков избирателей и производстве выборов, но не утверждение этих списков и выборного производства. Поэтому присутствие не отменяло тем самым своих предыдущих постановлений, исключив из числа гласных А. Н. Бекунова. Также, с точки зрения чиновников ведомства, причины «нравственного свойства», побудившие законодателя исключить вышеуказанные категории лиц из числа избирателей, не могут меняться в зависимости от местности, где они занимаются винной торговлей, и способа ведения дела. Ранее министерство неоднократно разъясняло, что отказ не зависит от содержания в городской черте или вне её и от характера питейной торговли (лично или через приказчиков). Поэтому министерство полагало оставить жалобу без последствий⁶.

В итоге данная жалоба была рассмотрена в Первом департаменте Сената в 1894 г. При обсуждении жалобы восемь сенаторов сочли необходимым оставить её без последствий, а трое встали на сторону А. Н. Бекунова. Позиция меньшинства сводилась к сле-

дующему: закон, очевидно, имел целью не допускать к выборной службе лишь тех держателей питейных заведений низшего разряда, которые лично торгуют, поскольку только эти так называемые кабатчики представляются элементом действительно неблагонадёжным по характеру своей деятельности, нередко сопровождаемой «явлениями предосудительными с точки зрения нравственности». Также, по мнению сенаторов, было бы несправедливо устранить от участия в выборах всех держателей винных и ведерных лавок и питейных заведений, поскольку это не соотносится с духом законодательства, которое не ограничивает в целом в правах этих лиц и, напротив, допускает к этому промыслу землевладельцев, а в западных губерниях – и владельцев городов и местечек. Исходя из этого, они полагали, что п. 7 ст. 33 Городового Положения должен относиться именно к тем, кто содержит эти заведения в том городе, в котором они могут участвовать в выборах, а не вообще где-либо в империи. В связи с этим А. Н. Бекунов, с их точки зрения, исключён был неправильно и постановление присутствия требуется отменить⁷.

Однако обер-прокурор Сената согласился с мнением большинства, и исходя из буквы закона, жалоба А. Н. Бекунова была признана не подлежащей удовлетворению, поскольку лица, не имеющие права участвовать в выборах, не могут быть избираемы в гласные думы⁸.

Следующий казус был связан со сроком владения торгово-промышленными предприятиями, содержание которых давало избирательные права. В ноябре 1892 г. составлялись избирательные списки для выборов в городскую думу Ростова-на-Дону. В них были включены владельцы торгово-промышленных предприятий, взявшие свидетельства 1-й и 2-й гильдии на содержание таких заведений в том же году. Однако отдельные городские обыватели начали по этому поводу протестовать, доказывая, что, согласно ст. 24 Городового Положения, избиратели данной категории должны содержать эти предприятия и выбирать для них гильдейские свидетельства непрерывно в течение года, предшествующего дате составления избирательных списков. Таким образом, все лица, которые взяли гильдейские свидетельства во вто-

рой половине 1891 г. и позднее, исходя из этой логики, должны были быть исключены из них. Городская управа признала, что годичный срок следует отсчитывать не от даты составления списков, а от даты производства выборов, в связи с чем оставила в числе избирателей тех, кто содержал свои предприятия в 1891–1892 гг., даже если гильдейское свидетельство на 1892 г. при этом было получено уже после декабря 1891 г. Донское областное по городским делам присутствие в январе 1893 г. оставило в силе решение управы⁹.

Однако вскоре после проведения в марте 1893 г. выборов по этим спискам последовали новые жалобы. Так, коллежский советник Лукьянов и коллежский ассессор Мицкевич отмечали, что пятеро избирателей фактически не содержали торговых заведений полный год, поскольку гильдейские пошлины за 1892 г. они уплатили только в марте, апреле и июне того же года, а ещё 25 избирателей пошлины за право торговли и промыслов на 1893 г. внесли не в декабре 1892 г., как то предписано законом о выборах, а уже в январе и феврале 1893 г. (причем последнее обстоятельство, по мнению жалобщиков, на основании ст. 30 Положения о пошлинах за право торговли и других промыслов автоматически лишало указанных лиц всех прав, связанных с владением торговых свидетельств и билетов, в том числе и избирательных)¹⁰.

Областное присутствие признало факт нарушения по каждому из данных пунктов, поскольку обе группы избирателей, указанных в жалобе, не подходили под требование Городового Положения о годичном сроке содержания предприятий. Исходя из этого, было принято решение отменить произведённые выборы в думу по всей их совокупности, назначить новые на апрель и просить военного министра ходатайствовать перед Сенатом об отмене постановления присутствия от 31 января 1893 г., которым были утверждены прежние избирательные списки, и разрешить его пересмотреть для исправления содержащихся в этих списках нарушений¹¹.

На вновь проведённые выборы последовала жалоба потомственного почётного гражданина Леванидова, который указывал, что, во-первых, в новые списки были неверно

внесены 93 избирателя, которые уплатили гильдейские повинности не до 31 декабря 1891 г., как то требуется законом, а в начале 1892 г., а во-вторых, апрельские выборы были проведены до вынесения Сенатом решения об отмене январского постановления присутствия, которое, не будучи ещё официально отменённым, продолжало действовать, что делало в принципе сами апрельские выборы незаконными. В связи с этим он просил отменить январское постановление присутствия, которым были утверждены неверно составленные избирательные списки, внести присутствию внести в них исправления и опубликовать их за месяц до проведения новых выборов¹².

С точки же зрения областного присутствия жалоба Леванидова была юридически ничтожной. Присутствие объясняло это тем, что решения губернских по городским делам присутствий по вопросам рассмотрения избирательных списков, согласно ст. 38 Городового Положения, считаются окончательными и не подлежат обжалованию, а также тем, что сама жалоба была составлена не по утверждённым правилам и что права самого Леванидова не были нарушены (он был внесён в избирательные списки и участвовал в выборах), в то время как по ст. 146 Городового Положения жалобы на постановления присутствий могут приноситься только теми частными лицами, интересы которых этими постановлениями нарушены. Военный министр, направивший соответствующее отношение в Министерство внутренних дел для препровождения в Сенат, также добавлял, что атаман Войска Донского поддерживал вышеуказанную позицию областного присутствия¹³.

Для Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел предварительное рассмотрение данного дела сводилось к получению ответа на вопрос: законно ли предоставление избирательных прав лицам, содержащим торгово-промышленные предприятия, если они взяли гильдейские свидетельства менее, чем за год до выборов? Тем самым складывалась правовая коллизия, в которой нужно было определить, что, с точки зрения Городового Положения, первично: факт содержания предприятий или факт получения свидетельства в установленный срок? Для разрешения этой коллизии было

принято решение обратиться в Министерство финансов¹⁴.

Департамент торговли и мануфактур Министерства финансов, рассмотрев отношение Министерства внутренних дел, обратился к букве закона, гласившей, что избирательными правами пользуются, среди прочих, лица и учреждения, которые не менее одного года содержат в пределах городского поселения торгово-промышленные предприятия, требующие выборки свидетельства. Исходя из этого, было сочтено, что избирательное право происходит из собственно содержания такого предприятия в течение года, а не из выборки свидетельств и не из уплаты гильдейских пошлин. И хотя содержание подобных предприятий без установленного гильдейского свидетельства или взятие таких свидетельств позже определённого законом срока является нарушением, это не лишает их владельцев избирательных прав¹⁵.

Министерство внутренних дел, получив данное заключение, уведомило военного министра о принятом решении: поскольку избирательное право даётся не по факту уплаты гильдейских пошлин, а по содержанию торгово-промышленных предприятий, постановление Донского областного присутствия, которым в списки избирателей были внесены лица, содержавшие торгово-промышленные предприятия в 1891–1892 гг., но не оформившие вовремя на эти предприятия гильдейские торговые документы, было принято правильным в отношении тех лиц, которые указанные предприятия содержали в Ростове-на-Дону непрерывно в течение года до производства выборов¹⁶.

Ещё одно разбирательство было связано с лишением избирательных прав евреев. Министерством внутренних дел в предложении Севастопольскому градоначальнику от 30 апреля 1901 г. было сообщено, что на основании ст. 2 Устава о паспортах Севастополь не входит в черту еврейской оседлости, в связи с чем проживающие в нём евреи, согласно п. 1 прим. 3 к ст. 24 Городового Положения, не могут быть допущены к участию в городском общественном представительстве. На означенное распоряжение министерства житель Севастополя, еврей врач О. Натанзон, подал жалобу в Сенат, в которой указывал, что Таврическая губерния, в состав

которой входит город, относится к числу тех, где евреям дозволяется постоянное жительство, в связи с чем и проживающие в Севастополе евреи должны быть допущены к участию в городском общественном представительстве. Поэтому он ходатайствовал об отмене данного распоряжения министерства¹⁷.

Министерство, в свою очередь, отмечало, что по ст. 17 Устава о паспортах Севастополь не входил в черту оседлости и поселение евреев там не разрешалось. Последовавшие затем изменения в законах также не содержали указаний на приравнение города к общим местностям, открытым для постоянного жительства евреев. Напротив, с точки зрения министерства Высочайшие повеления «О дозволении евреям-купцам всех трёх гильдий водворения и торговли в городах Николаеве и Севастополе» (1859) и «О дозволении евреям-мещанам заниматься производством ремёсел в городах Николаеве и Севастополе» (1861) ясно свидетельствовали, что дозволение проживания евреев в Севастополе допускалось лишь как исключение и только для некоторых категорий: например, по п. 4 ст. 12 Устава о паспортах к ним относились личные и потомственные почётные граждане, производящие торговлю с записью в гильдии и купцы обеих гильдий. Остальные же лица допускались лишь к временному проживанию на общих условиях, установленных для местностей, не входящих в черту еврейской оседлости. Исходя из этого, министерство полагало, что жалоба подлежит оставлению без последствий¹⁸.

Точка в этом споре была поставлена только в 1907 г. Сенат фактически повторил доводы министерства, указав, что по п. 3 ст. 17 Устава о паспортах Севастополь не входил в черту оседлости, и поселение евреев там не разрешалось, а последовавшие затем изменения в законах ясно свидетельствуют, что дозволение проживания евреев в Севастополе допускалось лишь как исключение и только для некоторых категорий. Исходя из того, что Севастополь, таким образом, не может быть отнесён к числу местностей, в которых евреям в виде общего правила дозволено постоянное проживание, Сенат

признал распоряжение министра о недопущении евреев к участию в городском общественном управлении в Севастополе правильным и определил жалобу О. Натанзона оставить без последствий¹⁹.

Таким образом, на примере рассмотренной нами практики обжалования определений присутствий по городским делам, касающихся порядка выявления или отсутствия избирательных прав, мы видим, что отдельные нормы Городового Положения 1892 г. допускали появление правовых казусов. Типология их следующая. Одни из этих казусов проистекали из-за отсутствия точных формулировок (так, в случае с держателями торгово-промышленных предприятий, требующих уплаты гильдейских пошлин, не было указаний на срок уплаты данных пошлин). Другие были связаны с несоответствием «духа» и «буквы» закона, в результате чего устранялись от выборов крупные торговцы спиртным, которые, как в случае с астраханским купцом А. Н. Бекунным, могли лишь апеллировать пресловутым «моральным критерием» (который находил сочувствие и у отдельных сенаторов). Третий вид казусов был связан с пересечением различных законодательных норм (права на проживание евреев на территории города, не входящего в черту еврейской оседлости).

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1341. Оп. 161. Д. 1141. Л. 1–1 об.

² Там же. Л. 2.

³ Там же. Л. 14–14 об.

⁴ Там же. Л. 16–16 об.

⁵ Там же. Л. 2–3.

⁶ Там же. Л. 3–4 об.

⁷ Там же. Л. 30 об.–32.

⁸ Там же. Л. 33, 36 об.–37.

⁹ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2792. Л. 1–1 об.

¹⁰ Там же. Л. 1 об.

¹¹ Там же. Л. 2–2 об.

¹² Там же. Л. 2 об.–3 об.

¹³ Там же. Л. 3 об.

¹⁴ Там же. Л. 5–5 об.

¹⁵ Там же. Л. 8 об.–9.

¹⁶ Там же. Л. 11–11 об.

¹⁷ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 3693. Л. 1–1 об.

¹⁸ Там же. Л. 1 об.–2.

¹⁹ Там же. Л. 3–3 об.

ЛИТЕРАТУРА

1. Борисов А. В. Избирательный закон и организация системы выборов по Городовым Положениям 1870 и 1892 годов // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Беллинского. – 2011. – № 23. – С. 326–332.
2. Савичев А. А. Правовое регулирование выборов в Москве в 1892–1917 гг. // Мониторинг правоприменения. – 2018. – № 4 (29). – С. 58–63.
3. Свиридова Н. Б., Паликова Т. В. Городское общественное управление в Забайкальской области в последней трети XIX – начале XX в. : моногр. – Улан-Удэ : Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2022. – 186 с. – DOI: 10.18101/978-5-9793-1767-0-2022-1-186.
4. Юсупова С. А. Избирательный процесс в городскую думу и состав её гласных в Туркестанском генерал-губернаторстве (1877–1917 гг.) // Клио. – 2022. – № 5 (185). – С. 73–81. – DOI: 10.51676/2070-9773_2022_05_73.

Сведения об авторе

Сорокин Александр Анатольевич – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, доцент

Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского
(Нижний Новгород, Россия)

Адрес для корреспонденции: 603000, Россия, Нижний Новгород, ул. Ульянова, 2

E-mail: skaliger1989@yandex.ru

РИНЦ AuthorID: 705723

ORCID: 0000-0003-1710-0801

WoS ResearcherID: AAG-4186-2020

Scopus Author ID: 57431269700

Информация о статье

Дата поступления
13 января 2024 г.

Дата принятия в печать
7 октября 2024 г.

Для цитирования

Сорокин А. А. Избирательное право по Городовому Положению 1892 г.: особенности правоприменительной практики // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2024. Т. 11, № 4 (44). С. 20–26. DOI: 10.24147/2312-1300.2024.11(4).20-26.

A.A. Sorokin

ELECTORAL LAW UNDER THE ACT ON CITY SELF-GOVERNMENT OF 1892: FEATURES OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE

The purpose of the work is to consider the practice of determining the presence or absence of voting rights for certain categories of persons who participated in city elections after the adoption of the Act on City Self-Government in 1892. The materials of the office work of the Economic Department of the Ministry of Internal Affairs and the First Department of the Senate, which had not previously been introduced into scientific circulation, show the process of appeal by voters against the decisions of provincial urban affairs presences concerning deprivation electoral rights and exclusion from electoral lists. Three cases on the definition of the right to vote are considered: for persons who maintain enterprises in the wine trade outside the city limits, in which elections of vowels to the city Duma are held; for owners of commercial and industrial enterprises requiring payment of guild fees, if these duties are paid later than the required period; for Jews living outside the Jewish settlement line, but in a city in which Jews are allowed to reside. The author highlights the main arguments given by the plaintiffs who challenged the deprivation of their voting rights: the norms of other legislative acts of the Russian Empire and the «moral criterion», that is, an attempt to appeal to the practice of previous elections and to the imperfection of the practice of applying the norms of the Act on City Self-Government of 1892. It is concluded that the incidents related to the definition of electoral law occurred due to the uncertainty of certain provisions of the articles of the Act on City Self-Government, as well as due to the connection of urban electoral legislation with the norms of other legislative acts of the Russian Empire, in particular, with the Charter on Passports.

Keywords: The Act on City Self-Government of 1892; city elections; city Duma; electoral law; Ministry of Internal Affairs.

REFERENCES

1. Borisov A.V. Izbiratel'nyi zakon i organizatsiya sistemy vyborov po Gorodovym Polozheniyam 1870 i 1892 godov [The electoral law and the organization of the election system according to the City Regulations of 1870 and 1892]. *Izvestiya Penzenskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. V.G. Belinskogo* [*Izvestiya Penza State Pedagogical University named after V.G. Belinsky*], 2011, no. 23, pp. 326-332. (in Russian).
2. Savichev A.A. Pravovoe regulirovanie vyborov v Moskve v 1892–1917 gg. [Legal regulation of elections in Moscow in 1892-1917]. *Monitoring pravoprimeneniya* [*Monitoring of law enforcement*], 2018, no. 4 (29), pp. 58-63. (in Russian).
3. Sviridova N.B., Palikova T.V. *Gorodskoe obshchestvennoe upravlenie v Zabaikal'skoi oblasti v poslednei treti XIX – nachale XX v.* [*Urban public administration in the Trans-Baikal region in the last third of the 19th – early 20th century*], monograph, Ulan-Ude, Buryat State University Publ., 2022, 186 p. DOI: 10.18101/978-5-9793-1767-0-2022-1-186 (in Russian).
4. Yusupova S.A. Izbiratel'nyi protsess v gorodskuyu dumu i sostav ee glasnyh v Turkestanskom general-gubernatorstve (1877–1917 gg.) [The electoral process to the City Duma and the composition of its vowels in the Turkestan Governor-General (1877-1917)]. *Klio*, 2022, no. 5 (185), pp. 73-81. DOI: 10.51676/2070-9773_2022_05_73 (in Russian).

About the author

Alexander A. Sorokin – PhD in Historical Sciences, Leading Researcher, Docent

Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (Nizhny Novgorod, Russia)

Postal address: 2, Ulyanova ul., Nizhny Novgorod, 603000, Russia

E-mail: skaliger1989@yandex.ru

RSCI AuthorID: 705723

ORCID: 0000-0003-1710-0801

WoS ResearcherID: AAG-4186-2020

Scopus Author ID: 57431269700

Article info

Received

January 13, 2024

Accepted

October 7, 2024

For citations

Sorokin A.A. Electoral Law Under the Act on City Self-Government of 1892: Features of Law Enforcement Practice. *Herald of Omsk University. Series "Historical Studies"*, 2024, vol. 11, no. 4 (44), pp. 20-26. DOI: 10.24147/2312-1300.2024.11(4).20-26 (in Russian).