

Абсентеизм в системе городского самоуправления в России: историко-правовой аспект

Савичев А.А.¹

Ключевые слова: городская дума, выборы, избирательная система, гласные думы, политические права, самодержавие, избирательный разряд, избирательная кампания, электоральная активность.

Аннотация: Статья посвящена исследованию основных факторов низкой электоральной активности избирателей на городских выборах в Российской империи в период действия Городового положения 1870 года. Абсентеизм рассматривается автором как государственно-правовое явление, выражающееся не только в форме избирательной пассивности, но и в форме уклонения избранных членов органов представительной власти от исполнения своих полномочий. В исследовании приведены соответствующие статистические данные по избирательной явке и посещаемости гласными заседаний Московской городской думы в период действия Закона 1870 года. Предпринята попытка установить причины пассивности гласных городских дум в рассматриваемый исторический период. Автор приходит к выводу о том, что как электоральная пассивность горожан, так и низкая активность гласных городских дум были предопределены комплексом социально-экономических и политико-правовых факторов.

DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-64-67

Одним из наиболее значимых преобразований периода буржуазных реформ второй половины XIX в. является городская реформа 1870 г. Городское общественное управление, введенное в России, выступало принципиально новым институтом, имевшим демократическую природу в условиях сохранения самодержавия. Одним из важнейших достижений преобразования 1870 г. являлись выборы в органы городского самоуправления — в думы и управы. Массовые избирательные кампании с закрытой баллотировкой для России были делом новым.² С введением в 1870 году нового Городового положения царское правительство упразднило сословный принцип и городские избирательные кампании стали базироваться на имущественном цензе, который выражался в участии представителей электората в платежах городских сборов.³

Участвовать в избрании гласных по Закону 1870 года имел право любой из городских обывателей, независимо от принадлежности к тому или иному сословию при соблюдении следующих условий: 1) необходимо было быть русским подданным; 2) требовалось достичь 25-летнего возраста; 3) нужно было, как отмечалось ранее, владеть на

праве собственности на территории города недвижимым имуществом либо содержать торговое или промышленное заведение, с которых уплачивались соответствующие городские сборы; 4) необходимый срок проживания в городе составлял 2 года; 5) потенциальный избиратель должен был не иметь недоимок по городским сборам.

Для производства выборов в гласные учреждались три Избирательных собрания, каждое из которых выбирало одну треть от общего числа гласных. С этой целью жители города вносились в избирательные списки в той последовательности, в какой они располагались по суммам причитающихся с каждого из них сборов в городскую казну. Далее избиратели из конкретного списка делились на три разряда (категории). В первый разряд попадали лица, которые являлись плательщиками наиболее крупных сумм сборов, представляя тем самым одну треть всех городских налогов с избирателей. Во вторую категорию включались следующие за лицами из первого разряда избиратели, на долю которых также приходилась одна треть городских сборов. В третью же — все остальные избиратели. Последняя группа состояла из самых мелких налогоплательщиков и была наиболее многочисленной, первая же включала в себя совсем незначительное число крупнейших городских налогоплательщиков. Соответственно второй разряд был представлен средними налогоплательщиками. Каждая категория суммарно вносила в городской бюджет 1/3 всех сбо-

² Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX века. / Правительственная политика. Под ред. Р. Ш. Ганелина. Ленинград, «Наука», 1984, с. 51.

³ Виноградов В.Ю. Московское городское самоуправление: генезис, развитие, основные черты. - М.: ЭКОН-ИН-ФОРМ, 2005, с. 70.

¹ Савичев Алексей Аркадьевич, научный сотрудник Научно-исследовательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, Российская Федерация, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: ucx7801@mail.ru

ров и избирала 1/3 гласных городской думы. Таким образом, очевидна несоразмерность трех названных разрядов по численности избирателей и, как следствие, избиратель первого разряда получал максимальное представительство в думе, а представительство лиц из третьей группы было наименьшим.

Несмотря на либеральное начало проведенной реформы, горожане не принимали активного участия в решении вопросов городской жизни. Прежде всего, это проявляется в низкой явке на городских выборах. Приведем соответствующие данные по Москве и Санкт-Петербургу.

Сведения, отраженные в таблице, позволяют, так или иначе, вести речь о высоком уровне абсен-

безусловно, вело к значительному снижению интереса к выборам у городского населения.

В качестве еще одного важного фактора, предопределявшего рост абсентеизма, можно рассматривать интенсивное капиталистическое развитие городов России, их торгово-промышленный рост. Во второй половине XIX столетия при сложившейся в городах избирательной системе экономическая выгода отдельных категорий горожан зачастую вступала в своего рода противоречие с их политическими интересами. Так, В.В. Галахов приводит следующие сведения. В 1890 г. владелец шелковой фабрики Бирюков заявил, что сумма его оборота составляет 4000 руб., в то время как податное при-

Год выборов	Москва *		Санкт-Петербург **	
	Число избирателей	Участвовали в выборах	Число избирателей	Участвовали в выборах
1872	17427	581	-	-
1873	-	-	18590	1411
1880	22394	1097	-	-
1881	-	-	17760	2730
1884	19892	1236	-	-
1885	-	-	16140	3955

*Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. / Писарькова Л.Ф. – М.: Новый хронограф : АИРО-XXI, 2010. – 752 с. – (Серия «Российское общество. Современные исследования»). С. 134.

**Нардова В.А. и колл. авт. Петербургская городская дума 1846-1918. «Лики России». Санкт-Петербург, 2005. – 554 с. – С. 50.

теизма в системе городского самоуправления на данном историческом этапе. Низкая электоральная активность горожан была предопределена несколькими факторами. Одной из главных причин, обуславливавших эту тенденцию, была неготовность российского общества к непосредственному участию в демократических процессах, связанных с формированием своих представительных органов (пускай и на уровне местного самоуправления) в условиях сохранения самодержавия, традиционно предполагавшего централизованное управление. Кроме того, низкая явка объясняется недостатками избирательной системы, выразившимися в минимальном представительстве в городской думе избирателей третьего разряда, которые выбирали 1/3 гласных, как и две другие, гораздо меньшие по численности группы горожан. В силу того, что третий разряд включал в себя максимальное число избирателей, возникали организационные трудности проведения выборов: имели место проблемы с помещением, нехваткой оборудования и т.п.⁴ Все это,

существование оценило его в 25000 руб. Фабрикант Бочаров заявил о сумме оборота в 53482 руб., сумма же, назначенная к оплате, составила 180000 руб.⁵ Занижение соответствующих сумм можно объяснить стремлением хозяйствующих субъектов платить более низкие налоги. Вместе с тем, маловероятно, что многие из них задумывались о том, что в такой ситуации могут пострадать их политические права. Ведь при действовавшей избирательной системе от величины налоговых платежей напрямую зависели избирательные права горожан. Чем больше была сумма платежей налогоплательщика, тем больше был объем его политических прав. Предположим, что если промышленник или торговец, достигал соответствующей цели и в итоге платил меньший сбор, то он мог переместиться из первого избирательного разряда (объединявшего наиболее крупных налогоплательщиков и имевшего наибольшее

ответственной истории. Выпуск 4. - М.: Изд-во РАГС, 1997, с. 92.

⁵ Галахов В. В. Некоторые вопросы изучения статистических материалов промыслового обложения. 1885—1898 гг. В кн.: Исторические записки: Сборник статей. Вып. 109 / Акад. наук СССР, Ин-т истории; ред. А. М. Самсонов. - Москва: Наука, 1983. - С. 238-262. - С. 259.

⁴ Улумбелашвили Е.Г. Деятельность московского городского общественного управления (1862-1892 гг.). / Проблемы отече-

представительство в городской думе) во второй или вовсе в третий. Тем не менее, как уже было сказано, владельцы торгово-промышленных заведений в этих случаях, скорее всего, не были озабочены объемом своих избирательных прав. Экономический интерес, что вполне предсказуемо в условиях капиталистического роста городов, стоял для них на первом месте. В то же время, следует отметить, что в такой ситуации горожане не выбывали из сферы политического участия полностью. Возможность реализовать свои политические права у них сохранялась, но в более ограниченном виде. Тем не менее, сомнительно, что активность таких горожан на выборах была высока.

Таким образом, описанные тенденции свидетельствуют о сильном влиянии на городское самоуправление в данный период такого распространенного фактора абсентеизма, как рост индивидуалистических настроений. Этот фактор подразумевает появление приоритетных для человека сфер деятельности, когда политика как сфера общественно-го уходит на второй план. [1, с. 215]

Абсентеизм рассматривается многими исследователями как явление политической жизни общества, связанное лишь с электоральной пассивностью. [1, с. 215; 2, с. 43] Тем не менее, абсентеизм в политике может проявляться не только в форме неучастия в выборах. В рассматриваемый исторический период в системе городского самоуправления невысокой была и активность многих членов городских дум, формировавшихся по результатам избирательных кампаний. Абсентеизм со стороны гласных выражался в высоком проценте их неявки на заседания дум. Приведем соответствующие сведения по городу Москве. Общее число членов Московской городской думы составляло 180 гласных.

Из приведенных в таблице сведений видно, что неявка гласных на заседания Московской городской думы на данном историческом этапе была высока. Таким образом, абсентеизм в системе городского самоуправления в период действия Закона 1870 г. имел место не только на стадии формирования органов городского общественного управления, но и в процессе их непосредственного функционирования. Можно предположить, что абсентеистское поведение гласных было обусловлено их прохладным отношением к городскому самоуправлению, формировавшемуся у них в условиях строгого административно-полицейского надзора (согласование многих решений по вопросам городского хозяйства с органами полиции); дефицита финансовых ресурсов; несоразмерности финансовых возможностей городов с объемом возлагаемых на них задач в области благоустройства, здравоохранения, образования и т.п.

Год	Общее число заседаний Городской Думы в течение года	Число гласных, посетивших менее 1/3 заседаний
1876	29	100 (менее 10 посещений)*
1878	43	80 (менее 14 посещений)**
1880	38	96 (менее 12 посещений)***
1883	42	73 (менее 14 посещений)****

* Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Городской Думы в 1876 году. Типо-Литография С.П. Архипова и К°. Москва, 1876. – 5 с. – С. 1-5.

** Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1878 году. Типо-литография С.В. Гурьянова. Москва, 1878. – 4 с. – С. 1-4.

*** Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1880 году. Типография М.П. Щепкина. Москва, 1880. – 4 с. – С. 1-4.

**** Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1883 году. Москва, 1883. – 4 с. – С. 1-4.

Более того, Городовое положение 1870 года не закрепляло каких бы то ни было правил посещения гласными думских заседаний. В связи с этим можно вести речь о пробеле в действовавшем законодательстве, создававшем условия для потенциально безответственного отношения многих гласных к своей работе. Интересный пример по рассматриваемой проблеме приводит Н.И. Биюшкина. На фоне абсентеистского поведения членов Нижегородской городской думы гласный А.А. Зарубин выступал с предложением считать гласных, не прибывших по приглашению на два заседания подряд, отказавшимися от исполнения своих обязанностей. Вместо них предлагалось приглашать кандидатов. При этом указывалось на необходимость размещения полной информации о таких случаях, как и о посещаемости гласными думских заседаний в целом, в местной прессе. За счет таких мер А.А. Зарубин предлагал повысить посещаемость гласными заседаний думы, что увеличивало бы пользу для городского хозяйства. В результате данная инициатива, не найдя поддержки со стороны других гласных, была отклонена.⁶

Ситуация существенно изменится лишь в результате проведения городской контрреформы 1892 года, когда обязанность посещения гласными заседаний думы была закреплена законодательно. Статья 60 Городового положения 1892 года устанавливала перечень уважительных причин пропуска заседаний: прекращение сообщений; болезнен-

⁶ Биюшкина Н.И. Ограничительно-охранительные отношения в сфере местного самоуправления в Российском государстве в 80 – 90-е гг. XIX в. «Nota Bene» Медиа Трейд. Москва, 2011. – 183 с. – С. 78-79.

ное состояние, препятствующее выходу из дома; тяжкая болезнь или смерть кого-либо из близких родственников; особые занятия по государственной службе, засвидетельствованные в установленном порядке. За отсутствие на заседании по неуважительным причинам статья 61 предусматривала взыскания, установленные статьей 1440¹ Уложения о наказаниях 1885 года (со включением статей по Продолжениям 1912, 1913 и 1914 годов). В случае правонарушения в первый раз – устанавливалось наказание в виде замечания от председателя; во второй раз – денежное взыскание до 75 рублей; в третий раз – сверх такого же денежного взыскания исключение из думы на весь выборный срок вплоть до следующих выборов.

Обобщив изложенное, можно сделать следующие выводы. Абсентеизм в период действия Городового положения 1870 г. был характерен не только

избирателям, но и сформированным по результатам выборов структурам городского самоуправления. Основными причинами электорального абсентеизма были неготовность горожан к участию в управлении городом в условиях сохранения самодержавия с традиционно централизованным государственным управлением; дисбаланс представительства интересов трех избирательных разрядов в городских думах; организационные трудности проведения выборов; рост индивидуалистических настроений горожан. Главными же факторами низкой политической активности гласных городских дум выступали, совокупность организационных и финансовых барьеров, препятствовавших эффективной работе структур городского самоуправления – с одной стороны; и формальная юридическая безответственность гласных – с другой.

Литература

1. Арина К.И. Абсентеизм в политике: причины и последствия. // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. № 1, том 156, 2014. – С. 214-220.
2. Беляев А.Ю., Тарасов Е.Н. Тенденция абсентеизма в современном российском обществе. // Власть. № 5, 2013. – С. 43-45.

