

Научная статья

УДК 94(47).084.1

DOI: 10.47438/2309-7078_2024_4_158

ИЗМЕНЕНИЕ ВРЕМЕННЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ УЕЗДНЫХ ЦЕНТРОВ КУРСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Александр Викторович Перепелицын¹, Вадим Вадимович Кузнецов²

*Воронежский государственный педагогический университет¹
Воронеж, Россия*

*Воронежский институт МВД России²
Воронеж, Россия*

¹Доктор исторических наук, профессор кафедры истории России,
ORCID ID: 0000-0003-2050-4209, тел.: (473) 255-06-67, e-mail: avp64@mail.ru

²Кандидат исторических наук, доцент кафедры социально-гуманитарных, экономических
и правовых дисциплин, ORCID ID: 0009-0003-6045-0310, e-mail: vvk.vspu@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматривается избирательное право в рамках городского самоуправления, модернизированного в 1917 г. по реформе Временного правительства. Анализируются избирательные права городских жителей, характеризуется порядок подготовки и проведения выборов в городские думы на примере уездных центров Курской губернии. Показано, что подготовка и реализация реформы городского самоуправления осуществлялись в условиях обострения общественно-политической ситуации в стране, что в конечном итоге предопределило ее противоречивое содержание и результаты.

Ключевые слова: Временное правительство, Курская губерния, уездные города, избирательное право, городское самоуправление, городские думы.

Для цитирования: Перепелицын А.В., Кузнецов В.В. Изменение Временным правительством системы выборов в органы городского самоуправления (на примере уездных центров Курской губернии) // Известия Воронежского государственного педагогического университета. 2024. № 4. С. 158–165. DOI: 10.47438/2309-7078_2024_4_158

Введение

Последний этап реформирования городского самоуправления, созданного в период Великих реформ, был связан с модернизацией российской системы публичной власти на основе республиканско-демократических принципов после Февральской революции. Акт об отречении императора Николая II, подписанный 2 марта 1917 г., а также отказ великого князя Михаила Александровича от принятия верховной власти в пользу обновленного кабинета министров были всенародно опубликованы 5 марта вместе с воззванием Временного правительства, включавшим восемь задач новой власти. В их число входила организация выборов в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования [1]. Исследование процесса формирования представительных органов городского самоуправления на демократических принципах

представляет особый интерес в контексте проводимой в Российской Федерации муниципальной реформы, призванной не только консолидировать в единую систему публичной власти все органы управления, в том числе местное самоуправление, но и перераспределить полномочия между различными уровнями власти, как это планировалось сделать по реформе, начатой 15 апреля 1917 г. При этом региональный опыт модернизации городского самоуправления в 1917 г. остается малоизученной сферой и требует дополнительных исследований.

Результаты

На первом заседании Временного правительства 4 марта 1917 г. его председатель, князь Георгий Евгеньевич Львов, обратился ко всем военным и гражданским властям государства с циркулярной телеграммой с оповещением о переходе верховной власти

[1]. Следствием событий Февральской революции стала социально-политическая реакция, которая активно развивалась не только в Петрограде, но и на местах. В городских обществах неопределенность, создавшаяся из-за революционных преобразований, дополнялась отсутствием четких инструкций по реорганизации самоуправления и лояльно оцененными примерами самоуправления. Так, в первом номере Вестника Временного правительства была опубликована заметка о том, что «1 марта 1917 года Петроградская городская дума в чрезвычайном заседании избрала Ю.Н. Глебова временным заместителем городского головы, причем было высказано пожелание, чтобы нынешний городской голова П.Н. Лебянов, назвавшийся больным, сложил свои полномочия» [1]. На протяжении всего марта 1917 г. в Петроград поступали телеграммы от представителей городских сообществ с различными просьбами, требованиями и призывами. В Сапожке Рязанской губернии, Якутске, Анапе городские думы, не согласные с новой политической повесткой, заявили о самороспуске [2, л. 4, 8, 21]. Городские головы Раненбурга, Бронниц, Евпатории докладывали о волнениях среди населения, которое проводило митинги и выдвигало предложения по устройству городского управления против действующей системы, требовало немедленного преобразования на новых началах [2, л. 13, 35, 58]. В Ялutorовске Тобольской губернии жители произвольно организовали временное расширенное городское самоуправление [2, л. 6], а в Курске создали комиссию демократизации городской думы [2, л. 61]. Из управ в Нарве, Николаевске на Амуре, Владикавказе поступали вопросы, продолжает ли функционировать действующее городское самоуправление и проводить ли новые выборы [2, л. 1, 10, 15]. Ответы на поступающие запросы были однотипными и не разрешали ситуацию: правила о деятельности городских управлений на началах, провозглашенных Временным правительством, будут выработаны в ближайшем будущем, до этого городские управления продолжают свою деятельность в постоянном общении с местными комитетами [2, л. 3, 28].

Правовой вакуум требовал активных действий от руководства государства под угрозой волнений и самоуправления на местах. Получив 22 марта 1917 г. соответствующее поручение, Министерство внутренних дел 26 марта сформировало совещание по реформированию местного управления и самоуправления. Возглавил этот орган князь Г.Е. Львов, проработка конкретных вопросов велась в специальных комиссиях, в частности, в комиссии по избирательному закону и пересмотру земского и городского положений (председатель В.Ф. Кузьмин-Караваев) [3, л. 1, 2; 4, с. 36, 37]. Законоположения, регулировавшие различные области местного управления, предлагалось

облечь в форму отдельных указов Временного правительства, рассчитанных на период до изъяснения Учредительным собранием его воли относительно окончательного устройства местного управления. Началом, объединявшим эти отдельные временные правила, должно было стать признание передачи органам местного самоуправления государственной власти и вытекающее из такого признания приравливание самоуправления к органам государства [3, л. 2, 3]. В первую очередь требовалось разрешить насущную проблему реорганизации органов местного самоуправления на новых началах, что и определило последовательность правотворческой работы.

9 апреля совещание завершило обсуждение первого из намеченных проектов – Постановления Временного правительства о производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях (далее – Временные правила) и передало его на рассмотрение Временному правительству [3, л. 3]. 15 апреля 1917 г. Временные правила были утверждены, 16 апреля – опубликованы в № 33 Вестника Временного правительства и переданы на места. 17 апреля курский губернский комиссар циркуляром № 16 направил в городские управы уведомление о принятых правилах выборов гласных городских дум на основании новых принципов [5; 6, л. 48, 48 об.]. Документ состоял из нескольких приложений и утверждал обновленную структуру самоуправления, состав действовавших и новых структурных элементов муниципальных органов, избирательные права граждан и порядок их реализации [3, л. 3, 4]. Стоит сказать, что нормы Временных правил в течение всего 1917 г. изменялись и дополнялись в процессе их реализации, что свидетельствовало о спешном порядке их подготовки.

Структура учреждений городского общественного управления была унифицирована и дополнена: в городских поселениях, где действовало Городовое положение 11 июня 1892 г., в том числе в тех, где ранее формировалось упрощенное самоуправление в составе собрания уполномоченных, городского старосты и его помощников [7, с. 79, 343, 349], учреждались городские думы и управы по единому образцу [8, л. 2, 2 об.; 9, л. 5]. В приложении к Временным правилам давалось «Расписание числа гласных, подлежащих избранию в городские думы». Число гласных устанавливалось в зависимости от количества городского населения в диапазоне от 20 до 120 человек, в столицах – до 200 [8, л. 11–17]. В Курске городская дума должна была состоять из 97 гласных, в заштатных городах – из 20, в уездных – от 20 до 45 (таблица 1).

Таблица 1 – Состав городских дум Курской губернии по закону от 15 апреля 1917 г. [10, с. XLV; 8, л. 13]

Город	Численность населения на 01.01.1916	Планируемый состав городских дум	Процент вовлеченности населения
Курск	83557	97	0,12
Белгород	29356	45	0,15
Грайворон	11505	21	0,18

Город	Численность населения на 01.01.1916	Планируемый состав городских дум	Процент вовлеченности населения
Дмитриев	6722	21	0,31
Короча	10890	25	0,23
Льгов	4603	21	0,46
Новый Оскол	5952	20	0,34
Обоянь	13426	28	0,21
Путивль	13810	25	0,18
Рыльск	14871	27	0,18
Старый Оскол	18547	24	0,13
Суджа	19861	21	0,11
Тим	9097	20	0,22
Фатеж	7581	20	0,26
Щигры	9776	22	0,23
Хотмыжск (заштатный)	2418	20	0,83
Богатый (заштатный)	1413	20	1,41
Мирополье (заштатный)	14734	20	0,14

Несмотря на протоколируемое правило зависимости количества гласных от численности населения, соотношение числа городских жителей к составу представительных органов варьировалось по губернии от 0,12% до 1,41%, при этом города с существенными отличиями в численности населения могли получать одинаковое число мест в городской думе или же состав думы оказывался меньшим при большем населении, чем в другом городском поселении. Несоответствия имели общественный отклик, как следствие, 23 июня 1917 г. циркуляром № 28 курский губернский комиссар сообщил в городские управы, что, согласно разъяснению Министерства внутренних дел, в городах, в которых число гласных в последнее четырехлетие превышало число гласных, установленных Временными правилами, разрешалось избрать в состав думы столько гласных, сколько было в последнее четырехлетие [6, л. 69, 69 об.].

К участию в выборах Временные правила допускали россиян старше 20 лет, обоего пола, любой национальной и религиозной принадлежности. Закон исключал имущественный ценз, используемый в Городовых положениях 1870 г. и 1892 г., однако сохранял логику необходимой связи участника выборов с городом: обладание недвижимым имуществом, проживание, прохождение службы, в том числе военной, – любое из этих оснований подтверждало необходимую для включения в списки избирателей связь. В выборах не должны были участвовать высшие должностные лица губерний и уездов, их заместители и помощники, милиционеры (полицейские), монахи, а также лица, имевшие серьезные проблемы с правосудием и здоровьем [6, л. 3 об.].

Особое внимание правительство уделяло избирательным правам воинских чинов. Дополнением к закону стали «Правила об участии военнослужащих в выборах гласных городских дум», на основании которых чины армии могли реализовать свои активные права наравне с прочими городскими жителями, а пассивные избирательные права, в частности избираться в состав членов управ и председателей управ,

городских голов и вступать в исполнение своих обязанностей, только с разрешения военного начальства [11, л. 1].

Однако даже в изложенном содержании Временные правила не удовлетворяли всех общественных интересов. Так, Омский совет рабочих и военных депутатов в телеграмме в Петроград просил срочно принять меры к предоставлению избирательных прав всем достигшим восемнадцатилетнего возраста. Общее собрание милиционеров Гомеля было «поражено статьей», лишавшей их прав на участие в выборах, считало это унижительным и просило экстренно изменить закон [12, л. 2, 3]. Некоторые из требований удовлетворялись, например, 26 мая 1917 г. курский губернский комиссар сообщал в городские управы, что Временное правительство циркуляром № 3/1064 постановило при выборах во все органы местного самоуправления признавать избирательные права, активные и пассивные, за комиссарами и лицами, состоящими на службе в милиции [6, л. 60]. Другие изменения происходили под влиянием политической ситуации, например, 23 сентября 1917 г. курский губернский комиссар информировал городские управы, что Министерство внутренних дел запретило дезертирам занимать выборные должности в составе органов городского управления [6, л. 98]. Стоит добавить, что определенные либеральные корректировки были произведены еще на этапе утверждения закона: редакция, представленная Временному правительству 9 апреля, предполагала возрастной ценз в 21 год и ценз оседлости – 3 месяца, которые были изменены при доработке [3, л. 3].

Организация выборов предусматривала несколько этапов: составление избирательных списков и списков кандидатов в гласные, определение избирательных округов и участков, формирование избирательных комиссий, проведение выборов, подсчет голосов и обнародование итогов. Порядок проведения выборов регламентировался утвержденным министром внутренних дел 3 мая 1917 г. в качестве приложения к Временным правилам Наказом город-

ским общественным управлениям о применении временных правил о производстве выборов гласных городских дум [8, л. 18].

Избирательные списки по городу надлежало составить не позднее двух недель со дня обнародования Временных правил [8, л. 4], то есть до конца апреля. Однако исполнение этой нормы оказалось невозможным вследствие общественно-политической ситуации и трудоемкости процесса подготовки списков, поэтому Наказ уточнил норму, говоря о необходимости немедленно приступить к составлению списков избирателей после опубликования Временных правил [8, л. 18].

Составление списков возлагалось на городские управы или старост, которые могли для этого использовать опросы горожан, запросы в государственные учреждения, общественные организации, воинские части и гарнизоны. Избиратели располагались в списках по алфавиту с указанием порядкового номера, фамилии, имени и отчеству, возраста, адреса, имевшегося основания для участия в выборах [8, л. 18, 19, 19 об.].

В уездах Курской губернии процесс подготовки избирательных списков вопреки надеждам законодателей был затянут. Так, Белгородская городская управа 30 апреля сообщила населению посредством объявлений о формировании списков избирателей, однако 30 июня в Министерство внутренних дел поступила коллективная жалоба от жителей города, в которой говорилось об умышленной волоките со стороны городского головы Муромцева, из-за которой списки все еще не были составлены. 6 июля 1917 г. курскому губернскому комиссару поступила телеграмма из министерства № 3/1901 с просьбой принять меры к ускорению производства выборов в Белгороде. При этом вины городского головы в проволочках не оказалось. Стремясь выполнить правильное распоряжение, 19 июля Муромцев докладывал в Министерство внутренних дел, что день выборов назначен, а списки для вторичного обозрения вывешены 14 июля в 9 часов утра, вместе с тем Польский запасный полк, находившийся в городе, представил списки солдат только вечером 14 июля. Городской голова спрашивал, необходимо ли дополнять общие списки и как это отразится на выборах, на что получил разрешение нарушить установленную процедуру, включить солдат в общий список и оставить дату проведения выборов без изменений [13, л. 12–15]. Подобные допущения были широко распространены. 10 мая 1917 г. городской голова Рыльска рапортовал в Министерство внутренних дел о том, что городская управа, приступив к составлению избирательного списка до получения Наказа, не отметила при переписи населения основания связи с городом избирателей, а исполнение этого правила вызвало бы новые затраты, затягивание выборов и технические затруднения, в этой связи управа просила разрешить опубликование списков избирателей без указанных отметок. Этот запрос был согласован положительно [13, л. 8–9].

Организационные проблемы не стали единственной причиной растянувшейся подготовки к выборам. Общество, находясь в политически возбужденном состоянии, требовало неукоснительного соответствия

предвыборных процедур новым принципам избирательного права и социально-политической повестке, в некоторых случаях действуя вопреки закону. Например, 31 июля 1917 г. городским управам Курской губернии была передана информация о необходимости соблюдения избирательных прав солдат, поскольку в Москве и Лебедяни из-за неправильного составления избирательных списков вспыхнули солдатские волнения, в связи с чем военный министр приказал «при составлении всяких вообще выборных списков обратить самое серьезное внимание начальников на тщательность и правильность их составления» [6, л. 81, 82]. 20 июня 1917 г. в телеграмме министру внутренних дел городской голова Тима просил защиты на неправомерные действия Тимского народного совета, решившего исключить из списков лиц, бывших членами «Союза русского народа», на что получил поддержку с разъяснением, что все ограничения избирательных прав установлены законом и иные недопустимы [13, л. 17].

Летом 1917 г. основная задача подготовительного этапа выборов в городах Курской губернии – составление списков избирателей – была завершена. Сформированные списки подлежали обнародованию, выбор его способа и места предоставлялся городской управе. О способе обнародования сообщалось в местных газетах или иным путем, с указанием, что «списки могут быть обозреваемы ежедневно с 9 часов утра до 9 часов вечера» [8, л. 4, 20]. Например, городская управа Дмитриева во избежание нареканий со стороны местного населения просила городскую думу указать способ, который мог бы удовлетворить желания народа. 25 мая на чрезвычайном собрании городская дума постановила избирательные списки для всеобщего обозрения выставить в определенные часы в помещении городской управы, о времени обозрения оповестить население города путем расклейки по улицам печатных объявлений (не менее 200 штук) и рассылки их по местным правительственным и общественным учреждениям [14, л. 39].

Пять дней после обнародования списков отводилось на подачу протестов и жалоб на их неполноту или неправильность. Их опять же в течение пяти дней рассматривала городская управа. Опротестовать решение или бездействие управы допускалось по заявлению в административный суд и далее в Правительствующий Сенат [8, л. 4, 4 об.]. Содержание большинства претензий сводилось к неполноте списков избирателей городских дум, пропускам в списках, плохому информированию избирателей о конечных сроках обжалования списков кандидатов, запаздыванию воинских частей в представлении списков [6, л. 74]. После внесения необходимых исправлений, не менее чем за две недели до выборов, окончательные списки снова выставлялись для публичного ознакомления [8, л. 4 об.].

Избиратели имели право коллективно подать городскому голове списки кандидатов в гласные, причем конкретному избирателю разрешалось поддерживать только один список. В таких списках могло значиться не больше кандидатов, чем количество гласных, избираемых в данном городе. Принимались и учитывались комиссией только списки, подписан-

ные необходимым числом избирателей (не менее половины от установленного для города количества гласных). Каждому списку кандидатов в гласные присваивался номер, не менее чем за семь дней до выборов они подлежали обнародованию [8, л. 4, 5].

Параллельно составлению избирательных списков проходило деление города на территориальные единицы, образуемые для проведения выборов, и формирование избирательных комиссий. Каждое городское поселение представляло один избирательный округ, который мог подразделяться для удобства подачи голосов на избирательные участки [8, л. 4]. В округе действовала городская избирательная комиссия в составе городского головы (городского старосты), выступавшего председателем, трех избирателей (по приглашению председателя) и по одному представителю от каждой группы, подавшей список кандидатов в гласные [8, л. 5 об.]. В избирательных участках создавались участковые избирательные комиссии, формировавшиеся по той же схеме, что и городская. Городской голова мог руководить одной из них, а председатели других назначались городским головой из числа избирателей [8, л. 5 об.]. В городах, не разделенных на избирательные участки, составлялся один избирательный список. В случае разделения в каждом участке имелся свой избирательный список [8, л. 18 об., 19].

Этап подготовки выборов завершался определением места для голосования, назначением дня выборов и выдачей избирательных карточек. Выборы назначались в один из воскресных или праздничных дней постановлением городской думы. Так, в Судже день голосования был назначен на 16 июля [15, л. 164], в Белгороде – на 30 июля [13, л. 13], воскресные дни по календарю на 1917 г. Конкретная информация о дне, часах и месте голосования сообщалась управой населению в порядке, предложенном городской думой (обычно в форме печатных объявлений или посредством местных газет), не позднее чем за две недели до выборов [8, л. 5, 18, 18 об.].

Помещения для голосования обычно размещались в городских зданиях общественного пользования. Предписывалось оборудовать для обеспечения свободного и тайного волеизъявления избирателей разделенные перегородками отдельные места с письменными принадлежностями. Особые места могли быть выделены возможным наблюдателям за ходом избирательного процесса [8, л. 21 об.]. Некоторые уточнения по организации мест для голосования вырабатывались в процессе подготовки к выборам. Например, курский городской голова Алексин в телеграмме в Министерство внутренних дел спрашивал, допустимо ли производить баллотировку на два ящика в одном избирательном помещении одновременно, на что получил разъяснение за № 3/1612, что для удобства избирателей разрешается установить два ящика и более [13, л. 3, 4].

Определенный интерес представлял порядок выдачи документов для участия в голосовании. Городская управа заблаговременно готовила избирательные карточки, избирательные записки (бюллетени), конверты для них и до производства выборов раздавала обратившимся избирателям, делая необходи-

мые разъяснения [8, л. 21]. Карточка содержала сведения об избирателе (фамилия, имя, отчество) и месте голосования. Избирательные записки (бюллетени) изготавливались «в восьмую долю листа обыкновенной писчей бумаги», помещались в одноцветные непрозрачные конверты, помеченные печатью управы [8, л. 5 об., 6, 22, 22 об.]. 26 июня 1917 г. циркуляром № 29 курского губернского комиссара городским управам было направлено разъяснение МВД, согласно которому избирательные карточки могли рассылаться на дом для вручения выборщикам под расписку [6, л. 70]. Лица, утратившие избирательные карточки до дня голосования, могли получить их от городской управы снова [8, л. 21].

Еще до завершения предвыборной подготовки большинством уездных городов Курской губернии на места начали поступать требования в кратчайшие сроки закончить необходимые организационные мероприятия. Так, 10 июня курский губернский комиссар просил уведомить его о назначенных днях выборов, «а если эти дни не были установлены, то принять все меры к скорейшему их определению» [6, л. 66]. В июле аналогичный запрос поступил с циркулярной телеграммой № 3/41/5392 от товарища министра внутренних дел Авинова [6, л. 72, 72 об.]. Обеспокоенность ходом избирательной кампании объяснялась околоанархическими настроениями в обществе. С первых дней после Февральской революции во многих городах органы самоуправления были произвольно реорганизованы населением. Это происходило из-за сложения своих полномочий членами городских дум и управ, в том числе в полном составе, а также вследствие самоуправления политически активно настроенной части горожан. В этой связи в конце апреля циркуляром № 793, подписанным товарищем министра внутренних дел Леонтьевым, констатировалось, что в городах проходили выборы согласно разнообразным, выработанным на местах, положениям. Если весной правительство допускало самоуправство в качестве временной меры, то летом к этому явлению стали относиться с осторожностью, указывая, что выборы необходимо проводить только на основании Временных правил [6, л. 54, 56, 56 об., 65]. Примеры самоуправления были и в Курской губернии. Так, 27 апреля на чрезвычайном собрании суджанской городской думы священником о. Ф. Марковым были приведены к присяге на верность Временному правительству 32 гласных обновленного состава представительного органа, которые в тот же день утвердили структуру управы в количестве пяти человек и баллотировкой выбрали нового городского голову взамен И.Л. Обухова, прослужившего в должности 15 лет, а также заместителя и трех членов управы [15, л. 73, 100 об., 106, 109 об., 110, 115 об., 116]. Осенью либеральная позиция правительства по вопросам самоуправления была исчерпана: циркуляр Министерства внутренних дел от 13 октября 1917 г. № 3/105 прямо запрещал «всякого рода самочинные действия» под угрозой опротестования незаконных постановлений органов самоуправления и привлечения виновных к ответственности [6, л. 110].

Выборы проводились на основании принципов тайного, равного голосования по пропорциональной

системе с 9 утра до 9 вечера в назначенный день [8, л. 4 об., 5]. Открывая участок, председатель избирательной комиссии зачитывал горожанам нормы Временных правил, касавшиеся избирательных прав граждан, особое внимания уделяя тому, что незаконное участие преследуется уголовным законом. Для участия в процедуре голосования граждан предъявлял избирательную карточку. Голосование осуществлялось путем подачи избирательной записки, в которой указывался цифрой или прописью номер заявленного списка кандидатов в гласные, за который избиратель отдавал свой голос. Записка вкладывалась в конверт, который заклеивался и лично вручался председателю, который опускал его в присутствии избирателя в опечатанный ящик. Агитация и нарушения процедурных правил на избирательном участке должны были пресекаться. В 21 час вход в помещения для голосования закрывался, но находившиеся в помещении избиратели могли завершить процедуру голосования. Затем отверстие избирательного ящика опечатывалось, председатель комиссии объявлял количество проголосовавших избирателей [8, л. 4 об.-6, 21 об.-23 об.].

Подсчет голосов проводился избирательной комиссией на открытом для избирателей заседании на следующий день, полученные результаты вносились в протокол [8, л. 22 об.-23]. В некоторых городах Курской губернии подвести итоги голосования в течение одного дня не удавалось, что не являлось нарушением закона [15, л. 164]. Объяснялось это тем, что порядок определения избранных гласных был существенно усложнен. Общее число гласных, избравшихся по округу, распределялось между заявленными списками пропорционально числу голосов, поданных на выборах за каждый из этих списков. Для определения числа гласных, причитающихся на каждый из списков, общее число подлежащих избранию гласных, умноженное на число поданных за данный список голосов, делилось на число голосов, поданных во всем округе за все списки. Полученными от таких делений цифрами определялось количество гласных, избранных по каждому списку. В состав гласных из каждого списка кандидаты зачислялись в порядке записи в нем, начиная с первого. Временные правила и Наказ содержали пространные нормы относительно подсчета голосов, а также приложение в виде «Примеров распределения общего числа гласных городской думы, подлежащих избранию, между заявленными списками кандидатов в гласные», которое в целом не упрощало работу избирательных комиссий. В процессе подсчета фактическое число избранных гласных могло оказаться не соответствующим предписанному; в списках могло быть меньше кандидатов, чем необходимо было зачислить из него в гласные, и т.д. За каждым несоответствием следовали дополнительные подсчеты и формулы, усложнявшие порядок определения результатов. После формирования состава гласных, всех оставшихся лиц, значившихся в списках и не вошедших в городскую думу, избирательная комиссия признавала кандидатами к гласным, способными заменить избранных гласных в случае их выбытия из представительного органа. На основании протоко-

лов, представленных избирательной комиссией, городская управа составляла окончательные списки гласных и кандидатов к ним, которые подлежали обнародованию в местных губернских ведомостях [8, л. 6 об.-8, 25-29 об.].

После подведения итогов голосования вся выборная документация в течение двух суток передавалась высшему представителю местной власти, который в семидневный срок мог направить протесты в административный суд. Сами избиратели также имели право жаловаться в трехдневный срок в данный суд на допущенные нарушения. Обжалование решения суда происходило в Правительствующем Сенате [8, л. 7 об., 8]. Однако жалобы на производство выборов поступали повсеместно, в том числе направлялись в Министерство внутренних дел, которое по смыслу закона никаких прав надзора за ходом выборов или отмены их результатов не имело [6, л. 107, 107 об.].

Первый состав обновленных органов самоуправления избирался на срок до 1 января 1919 г., что дополнительно подчеркивало временный характер закона [8, л. 7 об.]. По данным, представленным в Министерство внутренних дел, к 6 августа 1917 г. выборы состоялись в 267 из 816 городов, в которых предполагалось реорганизовать органы городского самоуправления в соответствии с Временными правилами. Избирательная активность на местах колебалась от 18% до 80%, а в целом по стране составляла 52%. Так, из 1 134 685 избирателей в выборах приняло участие 591 454 [4, с. 35, 36; 8, л. 11-17]. В Курской губернии активность горожан также представлялась невысокой, например, в Судже, городе с населением 20 тысяч человек, в голосовании приняли участие 872 избирателя [15, л. 164]. 13 октября в Циркуляре Главного управления по делам местного хозяйства, поступившем в губернию, говорилось, что «повсеместно уже начали свои действия органы местного самоуправления, образованные в порядке, изданном Временным правительством» [6, л. 110].

Выводы

Выборы в органы городского самоуправления, организованные в рамках реформы, начатой 15 апреля 1917 г., имели прогрессивный характер и прогностическое значение для развития избирательного права в России. Впервые в отечественной истории был реализован принцип всеобщего избирательного права, в политическую сферу были вовлечены все представители городских сообществ, независимо от их экономического и социального статуса. Вместе с тем процесс формирования нового избирательного законодательства и его воплощение на местах имели существенные проблемы. Подготовка Временных правил происходила в условиях политического кризиса, на фоне активной социальной реакции, поэтому требовала срочности в правотворческой работе. Незавершенный характер закона определил его доработку в процессе реализации, которая оказалась затянута. Процедуры подготовки, проведения и определения результатов выборов были чрезмерно усложнены. Так, составление избирательных списков ставило перед управами задачу взаимодействия с различными структурными элементами государственного механизма, в том числе неподконтрольными органам самоуправления. Усложненный порядок определения

результатов голосования способствовал ошибкам и неточностям в подсчетах, общественному недовольству.

Срочные коренные перемены происходили в условиях политического раскола общества. Отсутствие широкой легитимации новой власти и ее законодательства отражалось в избирательной активности населения, следовательно, легитимности новых органов городского самоуправления. Концепция передачи органам местного самоуправления государственной власти и вытекающее из такого признания приравнивание самоуправления к органам государства не были реализованы так, как это представля-

лось на этапе подготовки реформы. Ряд вопросов городские думы и управы уже не могли решать самостоятельно, и им приходилось либо ходатайствовать в соответствующие органы власти, либо передавать их на рассмотрение в специально созданные для этих целей комиссии [16, с. 71]. К тому же, органы городского самоуправления, избранные по новому закону в 1917 г., получили ничтожно мало времени на реализацию своих возможностей.

Конфликт интересов

Авторы декларируют отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Библиографический список

1. Вестник Временного Правительства. 1917. 5 марта. № 1.
2. Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 1789. Оп. 2. Д. 8.
3. ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 2.
4. Вопросы самоуправления. 1917. 5 августа. № 1.
5. Вестник Временного Правительства. 1917. 16 апреля. № 33.
6. Государственный архив Курской области (далее – ГАКО). Ф. 54. Оп. 1. Д. 2217.
7. Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб., 1894. XVI. 816 с.
8. ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 1.
9. ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 5.
10. Обзор Курской губернии за 1915 год. Курск, 1916. [4], VII, 136, LXXXV с.
11. ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 3.
12. ГАРФ. Ф. Р6978. Оп. 1. Д. 294.
13. ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 6.
14. ГАКО. Ф. 1611. Оп. 1. Д. 1.
15. ГАКО. Ф. 377. Оп. 1. Д. 34.
16. Кузнецов В.В., Бунеева Е.Н., Перепелицын А.В. Деятельность органов самоуправления уездных городов Воронежской губернии в годы Первой мировой войны // Известия Воронежского государственного педагогического университета. 2017. № 3 (276). С. 67–72.

References

1. *Vestnik Vremennogo Pravitel'stva* (1917) [Bulletin of the Provisional Government]. (1). March 5. (In Russian)
2. *Gosudarstvennyi arkhiv Rossiiskoi Federatsii* (GARF) [State Archive of the Russian Federation]. F. 1789. Op. 2. D. 8.
3. GARF. F. 1789. Op. 2. D. 2.
4. *Voprosy samoupravleniya* (1917) [Self-government issues]. (1). August 5. (In Russian)
5. *Vestnik Vremennogo Pravitel'stva* (1917) [Bulletin of the Provisional Government]. (33). April 16. (In Russian)
6. *Gosudarstvennyi arkhiv Kurskoi oblasti* (GAKO) [State Archive of the Kursk Region]. F. 54. Op. 1. D. 2217.
7. *Gorodovoe polozhenie 11 iyunya 1892 goda s odnosyashchimisya k nemu uzakoneniymi, sudebnymi i pravitel'stvennymi raz'yasneniyami* (1894) [The City regulations of June 11, 1892, with the relevant laws, judicial and government clarifications]. Saint-Petersburg. XVI. 816 p. (In Russian)
8. GARF. F. 1789. Op. 2. D. 1.
9. GARF. F. 1789. Op. 2. D. 5.
10. *Obzor Kurskoi gubernii za 1915 god* (1916) [A review of the Kursk province in 1915]. Kursk. [4], VII, 136, LXXXV p. (In Russian)
11. GARF. F. 1789. Op. 2. D. 3.
12. GARF. F. R6978. Op. 1. D. 294.
13. GARF. F. 1789. Op. 1. D. 6.
14. GAKO. F. 1611. Op. 1. D. 1.
15. GAKO. F. 377. Op. 1. D. 34.
16. Kuznetsov, V.V., Buneeva, E.N., Perepelitsyn, A.V. (2017) Deyatel'nost' organov samoupravleniya uездnykh gorodov Voronezhskoi gubernii v gody Pervoi mirovoi voyny [Activities of the self-government bodies of the county towns of the Voronezh Province during the First World War]. *Izvestiya Voronezhskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta*. 3 (276), 67–72. (In Russian)

Поступила в редакцию 01.10.2024

Подписана в печать 27.12.2024

Original article

UDC 94(47).084.1

DOI: 10.47438/2309-7078_2024_4_158

**CHANGES IN THE SYSTEM OF ELECTIONS TO CITY SELF-GOVERNMENT BODIES
BY THE PROVISIONAL GOVERNMENT (ON THE EXAMPLE
OF DISTRICT CENTERS OF KURSK PROVINCE)**

Alexander V. Perepelitsyn¹, Vadim V. Kuznetsov²

Voronezh State Pedagogical University¹

Voronezh, Russia

Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia²

Voronezh, Russia

¹*Dr. Histor. Sci., Professor of the Department of Russian History,*

ORCID ID: 0000-0003-2050-4209, tel.: (473) 255-06-67, e-mail: avp64@mail.ru

²*Cand. Histor. Sci., Docent of the Social, Humanitarian, Economic and Legal Disciplines*

Department, ORCID ID: 0009-0003-6045-0310, e-mail: vvk.vspu@yandex.ru

Abstract. The article examines the electoral right within the framework of city self-government, modernized in 1917 by the reform of the Provisional Government. The electoral rights of city residents are analyzed, the procedure for preparing and holding elections to city Dumas is characterized using the example of district centers of the Kursk province. It is shown that the preparation and implementation of the reform of city self-government were carried out in the conditions of an aggravation of the socio-political situation in the country, which ultimately predetermined its contradictory content and results.

Key words: Provisional Government, Kursk province, county towns, suffrage, city government, City Dumas.

Cite as: Perepelitsyn, A.V., Kuznetsov, V.V. (2024) Changes in the system of elections to city self-government bodies by the Provisional Government (using the example of district centers of Kursk province). *Izvestia Voronezh State Pedagogical University*. (4), 158–165. (In Russ., abstract in Eng.). DOI: 10.47438/2309-7078_2024_4_158

Received 01.10.2024

Accepted 27.12.2024