

Когда депутаты были гласными

Иркутской городской думе – 225 лет

В НОЯБРЕ 1786 года прошли первые выборы Иркутской городской думы. Они проводились на основании данной императрицей Екатериной II «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи от 1785 года». Очередная кардинальная реформа местного самоуправления состоялась почти через столетие, когда в 1870 году было принято Городовое положение. Детальное описание эволюции развития городского управления содержится в биографическом справочнике «Городские головы, гласные и депутаты Иркутской думы. 1872–2011». Авторы издания – кандидат политических наук, заместитель декана исторического факультета ИГУ Алексей Петров и кандидат исторических наук, доцент ИГУ Мария Плотникова знакомят нас с важными фактами обществено-политической жизни Иркутска второй половины XIX – начала XX века. Ниже приведён небольшой фрагмент этого исследования.

В 1870 году Александром II было утверждено новое Городовое положение. Существовавшие с 1785 года сословные городские думы заменялись всеобщими, избираемыми на основе имущественного ценза. В соответствии с городской реформой были созданы учреждения городского общественного управления. К ним относились городские избирательные собрания, городская дума и городская управа. В Иркутске реформированная городская дума вступила в свои обязанности 28 ноября 1872 года, а городская управа – 7 декабря.

Городские избирательные собрания составлялись только для избрания гласных городской думы через каждые четыре года, и время их созыва определялось думой. Избирательным правом в органы городского самоуправления пользовались мужчины с 25-летнего возраста, русские подданные, обладавшие недвижимым имуществом площадью городских налогов: владельцы торгово-промышленных заведений, банков и городских недвижимостей. К числу избирателей могли относиться проживавшие в городе в течение двух лет непосредственно перед выборами платящие установленный сбор, купцы, торговцы или приказчики, на которых не числилось недоимок по городским сборам.

Из списка избирателей исключались лица, судимые за преступления, за которые предусматривалось лишение или ограничение прав состояния; отстраненные от должности в течение трех лет со времени отрешения; состоящие под следствием или судом по обвинениям в преступных действиях; лишенные собственности по суду; а также лица, лишенные духовного сана или звания за пороки и исключенные из обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат.

Губернатор, члены губернского по городским делам присутствия (кроме городского головы), члены губернского правления и члены местной полиции не имели права голоса. За тех, чей имущественный ценз соответствовал правилам, но не отвечали прочие условия, можно было голосовать на основании доверенности. За несовершеннолетних могли голосовать их опекуны и попечители. Право участвовать в выборах имели и женщины, выплачивающие в городскую казну соответствующие налоги. Однако уполномочить голосовать за себя они могли только лиц мужского пола.

Разные ведомства, учреждения, общества, компании, товарищества, а равно монастыри и церкви, владеющие в городе недвижимыми имуществами, с которых взимались или уплачивались в пользу города сборы на право торговли и промыслов, также пользовались правом голоса на городских выборах через своих представителей.

Для производства выборов в гласные в каждом городе из обывателей, имеющих право голоса на выборах, учреждались три избирательных собрания, из которых каждое выбирало одну треть всего числа гласных, которое для Иркутска было определено в 72 человека. Для чего обыватели вносились в список избирателей в том порядке, в каком они следовали по сумме причитающихся с каждого из них в доход города сборов, дающих право голоса на выборах. Затем список делился на три разряда, каждый из которых платил 1/3 общей суммы городских сборов.

Избирательное собрание считалось правомочным, если число участвующих избирателей превышало число подлежащих избранию гласных. Если окажется меньше количество избирателей, то через семь дней созывалось новое собрание, которое проводило выборы в любом составе. В Иркутске право голосовать получили 7 процентов населения. А пришло на выборы в 1872 году 10 процентов, имевших право выбора. Из избранных 72 гласных Иркутской городской думы полевину составило купеческое сословие, по четверти – дворяне и чиновники.

Необходимо отметить, что проведение массовых публичных выборов путем закрытой баллотировки было для Российской империи делом новым. Из-за отсутствия опыта и традиций в организации подобных выборов многие организации, содержащиеся в разделе «О городских избирательных собраниях» Городового положения, оказались трудноосуществимыми на практике. Например, порядок баллотировки шарами затягивал до бесконечности процесс голосования, так как по каждому кандидату нужно было подсчитать количество белых и черных шаров.

Основная масса допущенных к голосованию не была знакома с Городовым положением, поскольку никакой

разъяснительной работы в ходе подготовки к выборам не проводилось. Избиратели не знали, сколько гласных им нужно выбрать, и тем более не представляли своих прав и обязанностей, не говоря о том, что выбирать гласных можно было не только из собственной среды, но и из числа избирателей, принадлежащих к другим собраниям или разрядам.

Новые органы городского самоуправления – городские думы – формировались под председательством городского головы из гласных, избранных на четыре года. Если по каким-либо причинам гласный выбывал из состава общественного управления, его заменяли лицом, следующим по списку после избранных гласных, если за него было подано не менее половины голосов. Городские думы, в свою очередь, избирали на тот же срок постоянно действующие исполнительные органы – городские управы в составе городского головы, его заместителя и нескольких членов. Городской голова являлся председателем как думы, так и управы. Предусматривалось участие членов городской управы в заседаниях думы, выступления по обсуждаемым делам, но правом голоса они могли пользоваться только в том случае, если являлись гласными.

Заседание городской думы назначалось по усмотрению городского головы, требованию губернатора либо по желанию не менее пятой части гласных. С инициативой рассмотрения на заседании думы того или иного вопроса могли выступить городской голова или гласные, городская управа, а также частные лица. Чтобы обеспечить подготовку принятия решений, необходимо было за три дня

передать ей постановления. Министр и губернатор могли отменить любое постановление городской думы. Специально для контроля над городским управлением в каждой губернии создавалось губернское по городским делам присутствие под председательством губернатора, сформированное на коллегияльных началах. Кроме губернатора членами губернского по городским делам присутствия были вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель мирового съезда, председатель губернского земского собрания и городской голова губернского города. В Иркутске губернское по городским делам присутствие было сформировано в 1870 году. Присутствие принимало жалобы на городское общественное управление и вело надзор за его хозяйственной деятельностью. На своих заседаниях оно рассматривало отчеты городских управ о приходах, расходах и остатках городских сумм, постановления городских дум, дела о разрешении строительства в городах, дела об открытии питейных заведений.

Компетенция городского самоуправления была ограничена рамками хозяйственных вопросов: благоустройство городов, поощрение о местной торговле и промышленности, общественное призрение (богадельни, детские приюты), здравоохранение и народное образование, принятие санитарных и противопожарных мер.

На исполнительный орган – городскую управу – возлагалось непосредственное управление делами городского хозяйства, решение текущих вопросов, исполнение распоряжений думы. Городская дума проводила выборы городского головы, членов управы и городского секретаря не только из гласных, но вообще из тех, кто имел право на участие в выборах, в том числе и по доверенности, а на должность секретаря даже и не имеющего права голоса. Членами управы не могли быть одновременно отец и сын, тесть и зять, родные братья. Если городской голова не мог исполнять свои обязанности по болезни или другой причине или уходил с этого поста в течение последнего года срока, то его обязанности приходило исполнять члену городской управы, назначенному думой. А если

кие данные, касающиеся торговли и промышленности.

По Городовому положению 1870 года городские доходы подразделялись на «обыкновенные» и «чрезвычайные». «Обыкновенные» доходы состояли из доходов от городских недвижимых имуществ, оброчных статей и различных налоговых сборов. Основным налоговым сбором являлся оценочный сбор, который разрешалось устанавливать думе в размере не более 10 процентов чистого дохода с имущества или 1 процента стоимости. В бюджет города также поступали сборы с выдачи купеческих свидетельств 1-й и 2-й гильдий, свидетельств на билеты мелочного торга, приказничьих свидетельств 1-го и 2-го классов, промысловых свидетельств, питейных патентов) и с трактирного промысла. Кроме того, дума могла вводить сборы с извозного и перевозного промыслов, лошадей и экипажей, принадлежащих частным лицам, с собак. Предложение думы относительно каждого сбора представлялось на утверждение в законодательном порядке.

К «чрезвычайным» доходам относились поступления от продажи городских имуществ, от казны и земств, от недоимок прежних лет, прибыли от городских общественных банков.

Городовое положение 1870 года регламентировало смету расходов города. На городские средства содержались городское общественное управление, городские общественные здания и памятники, производились выплаты по городским займам и выполнялись принятые городом обязательства, финансировались учебные, благотворительные и другие учреждения общего пользования, а также осуществлялись отчисления в казну. Город брал на себя издержки по организации воинского постоя, отоплению и освещению тюрем, участвовал в финансировании содержания полицейских чинов и пожарных команд, помещений для городского полицейского управления и пожарной (при полиции) команды с отоплением и освещением. Поддержанию порядка на улицах, бульварах, переулках, водопровода, городского освещения также ложилось на плечи городского бюджета. Городские думы не имели принудительной власти и для исполнения своих постановлений обязаны были прибегать к помощи полиции, им не подчиненной.

Кроме городских средств в распоряжении Иркутского городского управления находились весьма значительные специальные средства. Большая часть их состояла из капиталов, пожертвованных разными лицами на учебно-воспитательные надобности и удовлетворение нужд неимущих частей населения.

По Городовому положению 1892 года все сферы деятельности городского общественного управления были сохранены, как и основные принципы организации общественного управления, однако изменились отношения с царской администрацией. Над думами был установлен контроль губернаторов. Губернатор утверждал дату выборов, давал разрешение на организацию выборов по участкам, назначал председателей участковых избирательных собраний, определял порядок доведения до всеобщего сведения списков избирателей, принимал жалобы на неправильную процедуру выборов. Все должности в городской управе должны были утверждаться губернатором. Городской голова был обязан предоставить губернатору не только копии всех постановлений думы, как это было по Положению 1870 года, но и список вопросов, намечаемых к обсуждению на очередном заседании думы.

Особое внимание правительством было уделено формированию и исполнению городского бюджета. Составление, рассмотрение и исполнение сметы регламентировалось особыми правилами, которые были даны в приложении. Было указано, что в сентябре назначалось собрание для рассмотрения отчета по исполнению городской росписи, а в ноябре – для обсуждения сметы доходов и расходов города на предстоящий год. Иркутская городская дума четко придерживалась правил рассмотрения росписи расходов и доходов города, прописанных в Городовом положении.

К началу XX века структура городской управы претерпела изменения. Постепенно происходит утрата функций распорядительного отделения и с ростом города увеличивается деплоизводство по отводу участков земли, производству частных построек. В 1900 году было принято решение об образовании и утверждении штата технико-строительного отделения. В этом отделении стали работать архитектор, землемер, инженер и техник. В 1904 году было открыто юридическое бюро. В 1906 году структура городской управы состояла из регистратуры городской управы, оценочного отделения, хозяйственного отделения с 1-м доходным и 2-м расходным столами, технико-строительного отделения, отделения по воинской повинности и при нем стола справочных цен, казначейского и юридического отделений.

В 1910 году членов управы стало пять, появился заведующий отделными отраслями хозяйства. В 1910 году учреждено медико-санитарное бюро, реорганизована санитарная служба. С 1911 года в ведение города перешла пожарная часть, и в 1913 году был об-



Здание Иркутской городской думы. 1913 год

разован Пожарный совет. В 1916 году в связи с обострением продовольственного снабжения было образовано продовольственное отделение.

По Городовому положению 1892 года изменился закон о выборах. Был введен высокий имущественный ценз, который ограничил число городских избирателей наиболее состоятельной частью горожан. Для губернских и областных городов с населением менее 100 тыс. человек для участия в выборах необходимо было владеть недвижимостью в черте города, оцененной в 1000 рублей. В Иркутске увеличение имущественного ценза почти в два раза уменьшило численность избирателей.

Процедура самих выборов была подробно расписана в законе, теперь они проводились одним избирательным собранием. Избирательное собрание могло быть подразделено на отдельные участки по местностям города с предоставлением каждому участку избирать подлежащее число гласных сообразно числу избирателей. Списки лиц, имеющих право участия в выборах, городская управа должна была содержать в постоянной исправности и делать своевременные отметки о происходящих в составе избирательных переменах. Избирательные списки публиковались в местных ведомостях или иным, по усмотрению губернатора, способом, не позднее как за месяц до наступления выборов.

Избирательное собрание должно было приступить к производству выборов только в том случае, если избиратели придут в числе, превышающем число подлежащих избранию гласных и кандидатов к ним. Кандидатов должно быть не менее одной пятой части числа гласных. Выборы производятся закрытой подачей голосов, посредством баллотировки шарами. Однако в 1906 году было разрешено по постановлению городских дум заменить баллотировку шарами выборами записками, лично вручаемыми избирателями председателям избирательных собраний из записок.

Первый состав гласных по новому Городовому положению был избран в Иркутске в 1894 году. Право голоса получили всего 1819 человек, или 3,9 процента всего населения. Общее число гласных было сокращено, по новому законодательству их стало 60. Сами гласные не очень ревностно относились к выполнению своих обязанностей. В Иркутской городской думе регулярно были случаи несостоявшихся заседаний по причине неприбытия указанного числа гласных. Иркутская пресса часто критиковала за это Думу и гласных.

15 апреля 1917 года Временным правительством были приняты «Временные правила о производстве выборов гласных городских дум на основе знаменитой четыреххвостки – всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Но уже в марте 1917 года состав Иркутской городской думы был обновлен 38 гласными, введенными от общественных организаций.

Правом участия в выборах стали пользоваться «русские граждане обоего пола всех национальностей и вероисповеданий, достигшие ко времени составления избирательных списков двадцати лет и если они на время составления избирательных списков проживают в городе, либо имеют в городе домашнее обзаведение или состоят там на службе, или же имеют иные связанные с городом определенные занятия».

Гласными могли быть избраны лица, не проживающие в городе. Военные также получили право принимать участие в выборах. Их список составляли воинские части. В городских выборах не имели права участвовать высшие представители административной власти и их заместители и помощники, лица, состоявшие в пределах губернии на службе местной полиции, лица монашеского и призывные безумными, сумасшедшими и глухонемыми, а также приговоренные судом к различным наказаниям, подробно прописанным во Временных правилах. Голосование проходило исключительно по избирательным спискам: выбрать можно было только один список для голосования. Отдельная статья Правил была посвящена расчетам числа гласных, причитающихся на каждый из заявленных списков.

Процедура выборов все больше приближалась к современной. Предусматривалось образование городской избирательной комиссии под председательством городского головы, и если город разбивался на участки, то и участковых избирательных комиссий.

В состав городской избирательной комиссии городской голова приглашал трех лиц из среды избирателей. В состав комиссии от каждой группы избирателей, подавшей список предлагаемых к баллотировке кандидатов в гласные, входил первый, подписавший список кандидатов, если лица, входящие в состав группы, не избрали для этого из своей среды особое лицо.

Избиратели голосовали посредством подачи избирательных записок, которые складывались в непрозрачные, одноцветные конверты и лично вручались председателю комиссии, который опускал их в присутствии избирателей в печатанный ящик. В записке же должен был быть указан номер списка, за который избиратель подает свой голос.

Согласно Правилам выборы гласных в городскую думу должны были пройти, не дожидаясь истечения полномочий гласных, избранных на основании действующих законоположений. Гласные избирались на срок до 1 января 1919 года. Первые выборы в городскую думу Иркутска по новым Правилам прошли 30 июля 1917 года. В них участвовало 28 815 жителей Иркутска, что составило около 26 процентов населения.

Иркутск был разделен на двадцать избирательных участков, где по десяти партийным и организационным спискам предлагалось к избранию 546 кандидатов. В состав городской думы Иркутска было избрано 90 депутатов, среди которых несколько женщин: 47 социалистов-революционеров, 12 меньшевиков, 11 большевиков, 11 представителей партии народной свободы, 4 представителя от граждан и групп домовладельцев, два представителя от иркутского комитета Российской социалистической организации, по одному представителю от жителей Нагорной части города, профсоюза служащих учреждений и трудовой народно-социалистической партии.

Работа Иркутской городской думы, избранной на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования, проходила в условиях тяжелейшего политического, экономического и продовольственного кризисов. 2 мая 1918 года Совет рабочих и красноармейских депутатов принял решение о роспуске Иркутской думы. Однако 12 июля 1918 года постановлением Сибирского временного правительства Дума была восстановлена.

27 декабря 1918 года колчаковским правительством был принят новый избирательный закон. Пропорциональная система выборов менялась на мажоритарную, вводился годичный ценз оседлости, возрастное право избирать определялось с 21 года, а право быть избранным – с 25 лет вместо 20. Исключались из числа избирателей солдаты срочной службы и милиционеры.

Первые выборы по новому избирательному закону прошли 25 мая 1919 года, но окружной суд аннулировал их результаты в связи с нарушением некоторых формальных правил. Новые выборы состоялись 3 августа 1919 года. В августе 1919 года Иркутск захлестнул поток беженцев. Началось отступление белых армий на восток и развал колчаковского государства. Уже 28 августа въезд в город был запрещен из-за его переполнения, но беженцы продолжали прибывать.

В целом деятельности Иркутской городской думы в это нелегкое время можно дать следующую характеристику: «Иркутская городская дума существует уже четверть века, срок достаточный, чтобы себя показать. И дума себя показала. Сперва перестал ходить паром-пашкочук, потом электричество погасло, едва не остановился водопровод; да спасибо чехам, которые слава богу, в думе не состоят, – выручили, достали угля. Теперь новая беда – несло и унесло понтонный мост. Обыватель, который и днем-то ступает по непосыпанному городским тротуарам с опаской, словно по катушке, ночью рискует окончательно свернуть себе шею или расшибить голову. Но что за дело до тротуаров социалистической думе! Ведь она-то ходит по политической платформе. Насажали в думу людей, из которых каждый в отдельности берется махом спасти Россию, а им тут про угль тычут! В результате ни Россия не спасена, ни угль нет».

20 февраля 1920 года Иркутская городская дума и управа были распущены, а заведование городским хозяйством передано коммунальному отделу губревкома. Вскоре власть перешла в руки Советов.

по первой части		по второй части	
Болотовъ Аполонъ Димитриевичъ ✓	Ляды Станиславъ Адмювичъ ✓	Харамовъ Валерянъ Александровичъ ✓	Терасовъ Алексей Васильевичъ ✓
Курбатовъ Сильвестръ Прокопьевичъ ✓	Шталовичъ Богаславъ Петровичъ ✓	Кузнецовъ Алексей Ивановичъ ✓	Собокаревъ Петръ Васильевичъ ✓
Шалро Леавръ Соконовичъ ✓	Соловьевъ Николай Николаевичъ ✓	Константиновъ Сергей Григорьевичъ ✓	Литовъ Николай Ивановичъ ✓
Мееръ Робертъ Робертковичъ ✓	Льонизъ Ираклай Андреевичъ ✓	Ивановъ Алексей Васильевичъ ✓	Туринъ Константинъ Павловичъ ✓
Корейша Яковъ Александровичъ ✓	Можжевельскій Михаилъ Иаковъ ✓	Громовъ Владимиръ Ивановичъ ✓	Шатинъ Павелъ Николаевичъ ✓

до заседания сообщить о намерении поставить вопрос на обсуждение. В некоторых случаях создавались особые подготовительные комиссии из гласных или приглашались «лица посторонние, от коих... можно ожидать полезных разъяснений».

Составившимся считалось заседание думы, на котором присутствовало не менее трети общего числа гласных. Однако при решении некоторых важных вопросов, как приобретение или продажа городского недвижимого имущества, займы, поручительство или гарантии от имени города, перевод натуральных повинностей в денежные, отстранение должностных лиц городского общественного управления от должности и передача под суд, требовалось присутствие не менее половины общего числа гласных. При этом решение считалось принятым, если за него проголосовало не менее двух третей наличных голосов. Решение по прочим вопросам принималось простым большинством голосов. При равенстве голосов городского головы давал перевес.

Заседания думы были открытыми, поскольку копии всех решений думы передавались губернатору, который после проверки соответствия законодательству передавал их для публикации в губернских ведомостях. Кроме того, Городовое положение предусматривало публикацию решений думы в особом издании, которое учреждалось органами общественного самоуправления. В Иркутске с 1886 года стали издаваться «Известия Иркутской городской думы». В 1913 году они были преобразованы в «Вестник городского общественного управления».

Городской голова, избираемый думой, утверждался в своей должности в крупных городах министром внутренних дел, а в малых – губернатором. Городская дума подчинялась Сенату, однако губернатор следил за «закон-

городской голова выбывал более чем за год до окончания срока службы, проводились новые выборы.

В 1887 году – через 15 лет после введения Городового положения 1870 года – в Иркутске городская управа была сформирована следующим образом. Канцелярия управы разделялась на 4 отделения: 1) распорядительное, в состав которого входили три стола – распорядительный, по воинской повинности и стол справочных цен; 2) хозяйственное, имеющее два стола – доходный и расходный; 3) оценочное и 4) казначейское отделение, в котором сосредоточено счетоводство и касса управы.

При городской управе состояли городской врач, повивальная бабка, два оспоспывателя, ветеринарный врач, архитектор, межщик, поверенный по исковым и тяжбым делам города, материальный, три комиссара (из которых один постоянно был занят собиранем справочных цен, а два другие исполняли разные поручения по хозяйственной части), трое базарных старост на Арсенальной, Мелочной и Сенной площадях, два береговых смотрителя за складом лесных материалов на береговых участках, сдаваемых в арендное содержание от города, и три постоянных и один временный заставных смотрителя для наблюдения за тем, чтобы все вывозимые из города товары были оплачены установленным повозным сбором.

При городской управе были учреждены санитарная комиссия и торговая депутация. Первая состояла из члена управы, на которого возложено заведывание санитарной частью, врача-санитара, ветеринарного врача и трех надзирателей. Вторая состояла из трех лиц, избираемых городской думой. Торговая депутация занималась надзором за торговлей и должна была предоставлять управе отчеты о своей деятельности и статистичес-