УШЕДШАЯ ЭПОХА

Выборы в Москве

НА ПРОТЯЖЕНИИ 1863–1917 годов в городском общественном управлении Москвы, сменяя друг друга, действовали четыре различные избирательные системы, предусмотренные городовыми положениями 1862, 1870, 1892 и 1917 годов.

Распорядительная дума

В 1859 году в Москве по инициативе губернского дворянского собрания был учрежден Комитет для составления предположений об улучшении городского общественного управления столицы под председательством генерал-губернатора Павла Тучкова. В своей работе члены Комитета руководствовались городовым положением Петербурга 1846 года, по которому в число городских избирателей, помимо торгово-промышленных слоев населения, включались дворяне, чиновники и разночинцы. В марте 1860 года законопроект об общественном управлении Москвы был отправлен в Петербург, где после двухлетних обсуждений, дополнений и изменений получил силу закона.

В Москве учреждались Общая дума и ее исполнительный орган – Распорядительная дума. Как и в Северной столице, право участия в московских городских выборах получили мужчины старше 21 года при условии, что они прожили в городе не менее двух лет и владели недвижимой собственностью или капиталом, приносившим в год 100 и более рублей серебром чистого дохода. Женщины, отвечавшие условиям ценза, вносились в списки избирателей, но в выборах не участвовали. Они имели право по доверенности передавать свой голос родственникам мужчинам. Избиратели подразделялись на пять сословных курий: 1) потомственные дворяне; 2) личные дворяне, почетные граждане, не записанные в купеческие гильдии, иностранцы и др.; 3) купцы; 4) мещане; 5) ремесленники. В отличие от Петербурга в Москве допущены к выборам все домовладельцы, отвечавшие условиям ценза, в том числе крестьяне, лица духовного звания, отставные солдаты, иностранцы и представители других слоев населения, не входившие ни в один из сословных разрядов. По Положению 1862 года они отнесены ко второй группе избирателей, которая, несмотря на сословный характер организации выборов в целом, включала самые разнородные элементы общества и являлась, в сущности, не сословной, а владельческой.

Право участвовать в выборах получило около 4% москвичей (13,2 тысячи из 351,6 тысячи человек), из них около 16% (чуть больше 2 тысяч) воспользовались этим правом.

Выборы в Москве проводились раз в три года и были двухстепенными. Вначале избирались 500 выборных, или выборщиков (по 100 человек от каждого разряда избирателей). Собрания созывались отдельно по сословиям, в случае большого числа избирателей они делились на территориальные участки так, чтобы в каждом было не более 600 человек.

Выборы продолжались с утра и до позднего вечера. Много времени занимало выдвижение кандидатов, которое происходило тут же в собрании, во время чтения вслух списка избирателей. Несовершенной была и процедура выборов. В связи с большим количеством кандидатов баллотировка проводилась в несколько приемов. В день баллотировки в зале заседаний Думы расставлялись ящики с табличками, на которых указывались фамилия, имя, отчество и звание кандидата. Баллотировочный ящик имел отверстие для руки и два отделения, окрашенные в белый и черный цвета, – избирательное и неизбирательное. «Прокатили на вороных» – говорили о кандидатах, получивших больше шаров в черной половине ящика, то есть неизбранных. Участники выборов вызывались в зал по алфавиту. В сопровождении специально приглашенных студентов или торговых смотрителей они проходили вдоль избирательных ящиков, получая для каждого шар, опускали его в ящик.

После подсчета шаров на ящиках писали фамилии следующей группы кандидатов и приступали к их баллотировке. Процедура повторялась до тех пор, пока не исчерпывался весь список. Если при этом не избирались 100 выборных, то на другой день составлялся новый список кандидатов, и всё начиналось сначала.

После принятия присяги каждое собрание выборщиков избирало из своей среды двух членов в Распорядительную думу (всего 10 человек), 35 гласных в Общую думу (всего 175 человек), сословного старшину и его товарища (10 человек), входивших в состав Общей думы. Таким образом, Общая дума состояла из 185 человек. Объединенным собранием всех выборщиков избирался городской голова, который мог принадлежать к любому разряду. Общая дума избиралась на три года, а голова и члены Распорядительной думы – на четыре.

Московская Общая дума стала для современников своеобразным полигоном, где проходил процесс преодоления сословной разобщенности между гласными. Заседания Думы проходили в присутствии многочисленной публики, проявлявшей огромный интерес к деятельности московского «парламента». Сословные отличия были полностью исключены из работы Думы. Все гласные, независимо от сословной принадлежности, заседали в одном зале, имели равное представительство в Распорядительной думе и пользовались равными правами в принятии решений и в выборах головы. Равенство гласных подчеркивалось и формой обращения друг к другу: называли только фамилию гласного, даже если он был титулованным.

Положение 1862 года получило одобрение и правительства, и общества. С некоторыми изменениями оно было введено в Петербурге, Одессе, Тифлисе.

20 лет действия

Городовое положение 1870 года отменило имущественный ценз и деление избирателей по сословному признаку; основным условием для получения избирательных прав (помимо цензов оседлости и возрастного) стала уплата городских налогов. «Всякий городской обыватель, к какому бы сословию он не принадлежал, имеет право голоса в избрании гласных», если он русский подданный, если ему не менее 25 лет, если он платит городской сбор с недвижимого имущества или содержит торговое или промышленное заведение по купеческому свидетельству. Но избирательных прав не получили плательщики специальных сборов (владельцы экипажей, лошадей и собак) и плательщики косвенных налогов (квартиронаниматели, особенно многочисленные в столицах, чернорабочие). Фактически право на участие в выборах было связано с уплатой двух видов налогов: с недвижимой собственности и документов на право торговли и промыслов.

По образцу немецкой куриальной системы все избиратели вносились в общий список по убывающей величине платежей, затем список делился на три части – курии, или разряды. К первому разряду относились те, кто платил первую треть общей суммы городских налогов, ко второму – уплачивавшие вторую треть, а к третьему – все остальные. К выборам 1889 года избирательные права имели около 24 тысяч москвичей: 1% в первой курии, 6% – во второй и 93% – в третьей. Избиратель, возглавлявший общий список избирателей, вносил в кассу города 37757 рублей, а последний в этом списке налогоплательщик – 9 копеек.

Неравные по численности курии выбирали одинаковое число гласных (по 60 человек), но выдвигать в кандидаты можно было любого избирателя, независимо от его куриальной принадлежности. Вопреки ожиданиям законодателей введение такой системы способствовало не консолидации, а размежеванию избирателей по сословной принадлежности, низкой активности на выборах и заметному преобладанию среди гласных представителей торгово-промышленного населения. Однородность социального состава городских дум определила в целом низкий образовательный уровень гласных.

По городовому положению 1870 года было очень просто стать кандидатом в гласные. Для этого стоило лишь изъявить желание баллотироваться или быть предложенным хотя бы одним избирателем. В результате на выборах в 1872 году баллотировались в гласные 1083 человек, а в 1889 году – уже 1184. В связи с большим количеством кандидатов в гласные каждому участнику выборов пришлось положить по 300–500 шаров, а в третьем собрании даже более 1000, и притом неизвестно кому. До 1885 года шары считали в обеих сторонах ящика, затем подсчет шаров стали проводить только в одной половине: избирательной или неизбирательной, что решалось по жребию. Баллотировка и подсчет голосов затягивались до глубокой ночи. Однако, несмотря на громоздкость и трудоемкость избирательной процедуры, такой порядок проведения выборов сохранялся до июня 1917 года.

> ПО ЗАКОНУ 1892 ГОДА ИСКЛЮЧИЛИ ИЗ ЧИСЛА ИЗБИРАТЕЛЕЙ ТОРГОВЫЙ ЛЮД, НЕ ВЛАДЕВШИЙ НЕДВИЖИМОСТЬЮ В ГОРОДЕ.

20-летний период действия этого городового положения подтвердил опасения, высказанные его противниками еще на стадии обсуждения проекта. В частности, московский генерал-губернатор князь Владимир Долгоруков предлагал ввести фиксированный имущественный ценз и сократить число избирателей за счет приказчиков и мелких торговцев, которые «весьма мало заинтересованы городским хозяйством и чужды делам общественного городского управления, не представляют поэтому никакой гарантии правильности выбора, а скорее обещают недоразумения и увлечения под влиянием ловких искателей».

Городская контрреформа

Закон 1892 года унаследовал от предшественника основные его черты, но внес существенные изменения в избирательную систему и усилил контроль администрации над деятельностью общественных органов управления. Эти изменения положительно сказались на составе и деятельности дум и управ, хотя и вызвали резкую критику сторонников дальнейшего расширения участия общества в управлении, назвавших закон 1892 года «контрреформой».

Новшества в избирательной системе проявились, прежде всего, в отмене имущественных курий и создании вместо трех одного избирательного собрания, которое при многочисленности избирателей подразделялось на территориальные участки. В 1893 году Москва была разделена на три избирательных участка, а накануне выборов 1904 года каждый участок был разделен еще на два. При этом соблюдались два условия: 1) объединение в один участок сопредельных территорий; 2) образование участков, примерно равных по числу избирателей. С конца 1904 года избиратели каждого участка получили возможность проводить предвыборные собрания для составления и обсуждения списков кандидатов.

В 1892 году вместо налогового ценза был введен имущественный, предполагавший, прежде всего, исключение из числа избирателей торговой части населения, не владевшей недвижимой собственностью в черте города. В Москве и Петербурге избирательные права получили лица, учреждения, общества, предприятия и товарищества, уплачивавшие городской оценочный сбор с недвижимого имущества стоимостью не менее 3000 рублей. Из 8975 домовладельцев таких оказалось только 5758 человек. Вопреки ожиданиям общества, закон 1892 года не включил в число избирателей квартиронанимателей, но заметно упростил получение избирательных прав по доверенности.

В итоге число избирателей в Москве сократилось с 23 тысяч до 6 тысяч человек, почти в 4 раза, и составило менее 1% населения столицы. Однако сокращение коснулось в основном списочного состава избирателей. Право участвовать в выборах утратили преимущественно те, кто в них не участвовал. В большинстве своем это были «новые» москвичи, переселившиеся в Москву из соседних губерний и занимавшиеся торгово-промысловой деятельностью.

По новому закону Московская дума должна была состоять из 160 гласных, но в отличие от 1870–1880 годов избранными считались лишь те, кто получил абсолютное большинство голосов, поэтому Дума избиралась не в полном составе (насчитывала от 120 до 152 гласных). Только в 1916 году избранными оказались все 160 человек. Помимо гласных и 8–11 членов управы в состав Думы входили депутат от духовного ведомства и председатель уездной земской управы.

После 1905 года, в связи с возникновением политических партий и разрешением предвыборных собраний, характер московских выборов изменился. Страсти кипели на предвыборных собраниях, в буфете (там по традиции старомосковского хлебосольства накрывали столы с бесплатными бутербродами и чаем), в коридорах Думы, где нервно бегали «охваченные избирательной лихорадкой кандидаты» и «дым шел коромыслом». Но в самом зале Думы, где проходила баллотировка, были тишина и порядок. Вот как описывает выборы 1916 года их участник историк Сергей Бахрушин: «Длинной вереницей неторопливо тянулись избиратели, кто уверенно кладя шары в урны, кто заглядывая в печатные партийные списки, кто, наконец, держа в руках бумажку с рукописными пометками… Властно и уверенно озирал залу и следил за ходом выборов городской голова. Пока, подобно каравану верблюдов в пустыне, сосредоточенно и молчаливо хвост избирателей двигался вдоль черной линии урн. Выборы признавались законченными, когда в зале у урн не оставалось ни одного избирателя».

За неявку на заседания Думы без уважительной причины гласные подвергались различным видам взысканий: замечанию, штрафу (до 70 рублей) и даже временному исключению из Думы. Работа гласного была общественной в полном смысле этого слова, то есть бесплатной, хотя при добросовестном ее исполнении требовала много времени. Московская дума вместо предусмотренных законом двадцати четырех проводила до 40 заседаний в год, не считая заседаний многочисленных думских комиссий (в 1912 году было 26 постоянных и 13 временных комиссий). Среди московских гласных были не только политики и общественные деятели, но и ученые, архитекторы, инженеры, врачи, учителя, предприниматели и торговцы, часто далекие от политики люди, которые, помимо своих основных занятий, находили время и силы для безвозмездной работы на благо общества.

В пору безвременья

Постановление 15 апреля 1917 года «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» предписывало думам, не дожидаясь завершения срока их полномочий, приступить к подготовке новых городских выборов. По этому закону избирательные права получали все жители города в возрасте от 20 лет без различия пола и национальности, независимо от имущественного положения и времени пребывания в городе, включая и лиц, состоявших на военной службе. К избирательным урнам не допускались лишь сумасшедшие, глухонемые, лица монашествующие и содержатели домов терпимости; временно лишались избирательных прав осужденные, отбывшие срок наказания (на 1–3 года в зависимости от тяжести преступления). В гласные могли избираться как жители города, так и лица, не связанные с ним. В Петрограде число избирателей увеличилось в 115 раз, в Москве – в 130 раз и составило около 1,4 и 1,2 млн человек соответственно.

Вводился и новый порядок подготовки и проведения выборов. Так, выдвигать кандидатов в гласные могли уже не отдельные избиратели, а только группы избирателей, насчитывавшие не менее половины от числа избираемых гласных, при этом число кандидатов в каждом списке не должно было превышать числа гласных. В Москве точкой отсчета стало число 200 – именно столько гласных следовало избрать в новую Думу. Каждый избиратель имел на выборах только один голос, который он мог отдать за какой-либо один список кандидатов, указав его номер в своей избирательной записке (бюллетене).

Таким образом, новая избирательная система имела кардинальные отличия от ранее существовавшей. Вместо многочисленных цензов (имущественного, возрастного, оседлости и др.) вводилось всеобщее избирательное право с очень низким по тем временам возрастным цензом. Упразднялась система получения второго голоса по доверенности, и вводился принцип «один избиратель – один голос». Избирались не конкретные кандидаты в гласные, а списки кандидатов, составленные по партийному принципу, решающим фактором были уже не личные качества кандидата в гласные, а его партийная принадлежность. Баллотировка шарами заменялась подачей избирательных записок.

В отношении избирательной системы Россия совершила резкий скачок и опередила многие развитые страны Западной Европы. Возрастной ценз для европейского избирателя колебался от 20 (в Швейцарии) до 30 лет (в Дании); в большинстве стран избирателями становились в возрасте 23–25 лет.

Другое постановление Временного правительства, утвержденное 9 июня 1917 года, регламентировало права и обязанности гласных, определяло полномочия новых органов управления, заметно расширяя сферу их деятельности и сокращая надзор администрации. Для многих городских деятелей было очевидным, что в условиях политической и экономической нестабильности в стране такие резкие изменения в городском общественном управлении были несвоевременными.

В июне 1917 года в московских городских выборах, проходивших по семи партийным спискам, участвовало 646,6 тысячи человек, или 60% от общего числа избирателей. Наибольшее число голосов получила партия социалистов-революционеров (около 58%). Новая Дума состояла из 200 гласных, из них: 117 эсеров, 33 кадета, 24 меньшевика, 23 большевика и 3 гласных из Народно-социалистической партии. В Думе были широко представлены инородческие группы населения (самую большую составляли евреи) и впервые избраны 12 женщин. Произошло полное обновление состава, в Думу пришли политики, связанные партийной дисциплиной и неискушенные в хозяйственных вопросах. В результате новая Дума полностью утратила преемственность с прежним городским управлением и превратилась, по сути, в очередную политическую трибуну для партийных ораторов. Московская дума отступила от принципа безвозмездности общественной работы, который исповедовала на протяжении всего периода своего существования. За участие в заседании гласный стал получать 5 рублей.

Закон 1917 года разрешал городским думам крупных городов, где проживало свыше 150 тысяч человек, создавать сеть участковых дум и управ «для решения хозяйственных задач, касающихся нужд отдельных частей города». В Москве участковые (районные) думы возникли стихийно еще до проведения выборов в Городскую думу. К маю 1917 года здесь уже действовали 44 районные думы, из них 33 имели свои исполнительные органы – районные управы. Выборы в районные думы прошли в сентябре 1917 года. К этому времени политические пристрастия избирателей заметно изменились по сравнению с июньскими выборами. На них большевики получили 51,5%, кадеты – 26,3%, эсеры – 14%. В результате из 710 гласных районных дум 359 являлись большевиками.

На общем собрании районных гласных был избран Совет районных дум, который из своего состава сформировал Бюро районных дум. В лице этого Совета Московская дума получила серьезного конкурента, претендующего на роль центра по координации деятельности участковых городских управлений, который в ноябре 1917 года и стал преемником Думы.

Любовь Писарькова
По материалам www.rcoit.ru