

**МОДЕЛИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ИРКУТСКОГО
ГУБЕРНАТОРА И ИРКУТСКОГО ГОРОДСКОГО
ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.**

Новый этап в развитии городского самоуправления в России начался в 1870 г. с принятием Городового положения. В 1892 г. было принято новое Городовое положение. Как отметил присяжный поверенный М. И. Мыш, составивший разъяснения к нему, «Городовое положение 11 июня 1892 г. не есть что-либо совершенно новое; оно, напротив, восприняло в себя очень много постановлений Городового положения 16 июня 1870 г. Между тем последнее действовало около 22 лет и, в течение этого времени, вызвало обширную административную и судебную практику, которая представляет собой драгоценный материал, служащий к разъяснению многих статей и Городового положения 11 июня 1892 г.» [1].

Вместе с тем Городовое положение 1892 г. кардинально меняло характер отношений между губернаторами городов и городскими думами. Закон 1892 г. устанавливал строгий губернаторский надзор за всеми действиями городского общественного управления. Городской голова обязан был предоставлять губернатору не только копии всех постановлений думы, но и список вопросов, намечаемых к обсуждению на очередном заседании городской думы. Эти изменения были обусловлены, с одной стороны, политическими событиями в стране, с другой – городские думы не справлялись с ведением городского хозяйства, бюджеты многих городов были дефицитными [2].

Таким образом, в рамках законодательства правительством была предложена только одна модель взаимоотношений между губернатором и городским общественным управлением – надзор. В рамках этой модели выстраивались отношения между губернатором и городской думой. Например, губернская администрация в начале XX в. не раз напоминала городской думе, что необходимо возвести новую скотобойню и оборудовать ее технически по современным требованиям, т. е. водопроводом и пароводяным отоплением. Вопрос о новой скотобойне был поднят на заседаниях городской думы еще в 1898 г. в связи с увеличением количества

убиваемого скота. Иркутская городская дума затягивала решение этого вопроса. Строить такую скотобойню городу было невыгодно. Доходы города от забоя скота были невелики и колебались в пределах 35 тыс. руб. в год, на строительство же скотобойни требовалось не менее 400 тыс. руб. [3]. Кроме того, улучшенная скотобойня не привела бы к увеличению забоев, потому что сибирское население привыкло к потреблению мороженого мяса с октября по май. Исходя из этого, построить скотобойню, удовлетворяющую местным требованиям, было крайне затруднительно, она должна быть очень обширна для осенних забоев, а в остальные времена года такой объем будет совершенно лишним [4]. И если бы не настоятельные напоминания губернатора, дума отложила бы на неопределенный срок решение этого вопроса. То есть контроль за деятельностью городского общественного управления был необходим.

Однако контроль иногда принимал другой формат. Например, в 1903 г. иркутский губернатор обратился к городскому голове с предложением обратить особое внимание на настоятельную необходимость снабжения населения доброкачественной водой. Было предложено городской управе разработать проект водоснабжения г. Иркутска к наступлению весеннего времени. Вопрос о предоставлении населению в пользование доброкачественной воды, отметил губернатор, имеет исключительно важное значение для предохранения населения от эпидемических заболеваний [5]. Но городская дума еще в мае 1900 г. приняла решение о строительстве водопровода на средства займа, о разрешении которого были возбуждены ходатайства городским управлением 8 августа 1900 г., 8 мая 1901 г. и 12 ноября 1902 г. [6]. Этот заем городским самоуправлением так и не был получен, а водопровод был построен в 1906 г. на деньги частного капитала. Как же Иркутская городская дума отреагировала на обращение губернатора? Было принято решение об устройстве трех паровых временных деревянных водокачек: двух для города и одной для Знаменского предместья [7]. По закону прошение о займе городская дума должна была направить в Министерство внутренних дел с разрешения и при содействии губернатора. Таким образом, получается, что городское общественное управление было поставлено в затруднительное положение. С одной стороны, городская дума с 1900 г. занимается вопросом устройства в городе во-

допровода, а с другой – никаких действий не предпринимается, и губернатор обращает внимание городской думы на необходимость обеспечить население доброкачественной водой. В данном случае вопрос «что делать» является риторическим. Власть сама поставила в бездеятельное положение городское общественное управление. Такое положение возмущало гласных. На заседании комиссии Иркутской городской думы по вопросу об усовершенствовании государственного благоустройства было отмечено, что «такие ходатайства, как разрешения займа на устройство водопровода, канализации, торговых рядов на Хлебном базаре и т. п. лежат в министерских канцеляриях по шести и более лет» [8].

Во взаимоотношениях губернатора и Иркутской городской думы на практике прослеживается и другая модель взаимоотношений – «сотрудничество». Например, в марте 1893 г. на заседании Иркутского губернского по городским делам присутствия было рассмотрено обращение иркутского губернского прокурора Н. Н. Харизоменова к иркутскому губернатору генерал-майору К. Н. Светлицкому о неправильном позаимствовании Иркутской городской думой 15 тыс. руб. из капитала И. Н. Трапезникова на борьбу с эпидемией холеры в Иркутске [9].

Суть дела такова: иркутский губернатор ввиду угрожающей эпидемии холеры среди беднейшего населения г. Иркутска в июле 1892 г. обратился к Иркутской городской думе о безотлагательном обсуждении тех мероприятий против холеры, которые должны быть приведены в исполнение. Городская дума, сочувствуя заботам местной администрации о мерах, которые должны быть приняты в предупреждение появления в г. Иркутске холеры, определила ассигновать на расходы на первое время без возврата 15 тыс. руб. из процентов и прибылей на капитал И. Н. Трапезникова [10]. Иркутское губернское по городским делам присутствие под председательством иркутского губернатора приняло решение, что Иркутская городская дума правильно распорядилась средствами и позаимствовала 15 тыс. руб. без возврата на борьбу с предотвращением эпидемии холеры в г. Иркутске. То есть когда власти было выгодно, она шла на сотрудничество с городским общественным управлением. Это подтверждает и положение дел в вопросе содержания полиции городским общественным управлением. В 1906 г. город Иркутск потратил на содержание полиции 77 784 руб. 16 коп. [11]. В начале XX в. жизнь в горо-

де очень подорожала, поэтому в 1906 г. иркутский губернатор и полицмейстер обратились с ходатайством к Иркутской городской думе об ассигновании в 17 112 руб. ежегодно на дополнительное жалование чинам полиции [12]. Это ходатайство было удовлетворено городской думой, несмотря на то, что дума считала, что «в высокой степени несправедливо на г. Иркутск возлагать расходы по охране от того состава обывателей, который выслан сюда для обеспечения покоя и достояния жителей губерний Европейской России. Для этой нужды расходы справедливо было бы принять на общегосударственный счет» [13].

В практике взаимоотношений иркутского губернатора и городской думы в рамках модели «сотрудничество» есть и другой пример, когда губернатор поддержал интересы городского общественного управления. В марте 1907 г. городской голова И. Ф. Исцеленнов представил иркутскому губернатору обширный доклад с ходатайством о переводе в первые разряды г. Иркутска по удовлетворению от казны компенсации на расквартирование войск, удовлетворение их квартирами, отоплением и освещением. По 478-й ст. Устава о земских повинностях расходы по квартирному довольствию войск принимались на счет государственного казначейства, и необходимые для этого суммы вносились установленным порядком в надлежащие сметы Военного министерства. В 1902 г. для г. Иркутска квартирные оклады для военных были определены по третьему разряду. А в 1906 г. в Иркутске был вновь образован военный округ с расквартированием значительного числа войск, образованы штабные управления и дополнительные при них военные учреждения. При этом расходы на военных остались по третьему разряду.

В октябре 1909 г. И. Ф. Исцеленновым была подана записка с такой же просьбой министру финансов, который проездом был в Иркутске. В этой записке И. Ф. Исцеленнов анализирует бюджет г. Иркутска за 1906–1907 гг. Он приходит к выводу, что город вынужден был израсходовать на расквартирование войск более пятой части всех своих средств [14]. Городской голова отмечает, что эти расходы приняли по своим размерам угрожающий характер для финансового равновесия городского хозяйства [15]. Необходимо отметить, что усилия И. Ф. Исцеленнова в этом направлении частично увенчались успехом. С 1 января 1908 г. была повышена компенсация городу за квартирное довольствие военных до

первого разряда. И. Ф. Исцеленнов вместе с тем отмечает, что большую роль в решении таких вопросов играет губернатор. Помощь от правительства может последовать только тогда, когда иркутский губернатор признает указанные нужды действительными, а помощь необходимой, и не откажет в своем содействии и покровительстве ходатайствам города [16].

В таких условиях, когда от решения губернатора зависела вся деятельность городского общественного управления, легко могла возникнуть и такая модель взаимоотношений между губернатором и городской думой, как «произвол». П. А. Зайончковский, анализируя российское самодержавие в конце XIX в., пишет о том, что «политическая реакция определялась не только изменением законодательства, направленного на усиление феодально-крепостнических пережитков, но и ростом административного произвола во всех звеньях правительственной системы» [17]. В начале XX в. в общественных кругах активно обсуждалась проблема либерализации основ, на которых базировалось российское местное самоуправление. Предлагались уменьшение или полная отмена имущественного ценза для избирателей на местных выборах, предоставление избирательного права женщинам и национальным меньшинствам, снижение возрастного ценза [18]. Но российское самодержавие осталось непреклонно, и следующий закон, регламентирующий городское общественное управление, был принят только в 1917 г. при Временном правительстве.

Сами гласные отмечали, что широкий надзор администрации принес вообще мало пользы городам [19]. А в деле утверждения сметы роль думы сведена на положение почти только совещательной инстанции. Все зависит от единоличного усмотрения губернатора [20].

Итак, во взаимоотношениях иркутского губернатора и городского общественного управления были три модели – «надзор», «сотрудничество» и «контроль». Самой эффективной моделью взаимоотношений, на наш взгляд, была модель «сотрудничество», минусом ее было то, что городская дума была поставлена в такие условия, что проигнорировать обращения губернатора не могла, в то время как у губернатора были большие возможности для продвижения своих решений. Контроль за деятельностью городских дум был необходим, и модель «надзор» во взаимоотношениях губернатора и городской думы в некоторых случаях

была эффективной. Однако законодатель предоставил слишком большие полномочия для контроля губернаторам, что во многом увеличивало их роль в принятии решений по вопросам городского общественного управления и могло приводить к произволу губернаторской власти.

Примечания

1. Предисловие // Городовое Положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб., 1899.
2. Плотникова М. М. Городское общественное управление как имперский проект 2-й половины XIX века // Вторые университетские социально-гуманитарные чтения 2008 года : материалы. Иркутск, 2008. С. 345.
3. Исцеленнов И. Ф. Краткие сведения о финансовом положении г. Иркутска. Иркутск, 1910. С. 52.
4. Там же.
5. Известия Иркутской городской думы. 1903. Т. 2. № 11–12. С. 26.
6. Там же. С. 26–27.
7. Там же. С. 30–31.
8. Иркутск. Городская дума. Протокол заседания комиссии по вопросу об усовершенствовании государственного благоустройства. Иркутск, 1904. С. 22.
9. ГАИО. Ф. 32. Оп. 7. Д. 135. Л. 30.
10. Там же.
11. Исцеленнов И. Ф. Краткие сведения о финансовом положении г. Иркутска. С. 29.
12. Исцеленнов И. Ф. Объяснительная записка к приходно-расходным сметам г. Иркутска на 1908 г. С данными о бюджетной жизни за 1906, 1907 и 1908 гг. Иркутск, 1908. С. 64.
13. Исцеленнов И. Ф. Краткие сведения о финансовом положении г. Иркутска. С. 66.
14. Там же. С. 27–28.
15. Там же. С. 27.
16. Там же. С. 66.
17. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х гг.). М., 1970. С. 172.
18. Городское самоуправление в Иркутске: 220 лет / под общ. ред. М. М. Плотниковой. Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2008. С. 172.
19. Иркутск. Городская дума. Протокол заседания комиссии по вопросу об усовершенствовании государственного благоустройства. С. 21.
20. Там же.