

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ (1870-е гг.)

Исследована реализация норм Городового положения 1870 г., определявшего процесс формирования органов местного самоуправления в городах Западной Сибири. Установлено, что в процессе выборов возникали различные нарушения и конфликты. Наряду с несовершенным механизмом голосования на результатах сказалась низкая электоральная активность. Местные условия не соответствовали вводимым правилам. Многие города не имели опыта формирования подобных органов, допускали ошибки, отступления от норм.

Ключевые слова: выборы; Городовое положение 1870 г.; городские думы; городские головы; гласные; органы местного самоуправления; Западная Сибирь.

Динамические процессы социально-экономического развития России после крестьянской реформы 1861 г. потребовали модернизации всей системы административного управления в стране, в том числе на местном уровне. Быстрый рост населения городов, усиление торгово-промышленного значения городских центров вызывали необходимость формирования принципиально новой модели городского управления, основанной на принципах бессословности и самостоятельности в решении вопросов развития местного хозяйства.

Новым этапом развития городского самоуправления стала реформа 1870 г., которая, по мнению ряда исследователей, являлась прогрессивным явлением исторического развития России в последней трети XIX в. [1. С. 5]. В этой связи научный интерес вызывает вопрос практической реализации норм нового городского законодательства, в частности в городах Западной Сибири (Тобольской и Томской губерний).

Процесс формирования органов местного самоуправления обуславливался различными факторами: территориальными, экономическими, климатическими, социально-демографическими и др. В то же время ключевыми здесь стали статьи Городового положения 1870 г. («правила электоральной игры»), определявшего условия приобретения активного и пассивного избирательного права [2. С. 823–839].

Реформа вводилась в городах постепенно, прежде всего в губернских и областных центрах, в данном случае – Тобольске и Томске. Подготовка к местным выборам начиналась с составления списка лиц, имевших право избирать и быть избранным в городскую думу. По закону все избиратели вносились в общий список по убывающей величине платимых сборов в пользу города или казны, а затем делились на три части, т.е. «разряды». При этом разряды не являлись закрытыми «кастами». Каждое избирательное собрание могло выбирать гласных как из своей среды, так и других разрядов, что явно противоречило принципу представительства, «соразмерности прав и обязанностей» [3. С. 74–75].

Соблюсти в полном объеме эти требования местные власти не смогли. Уже организация первых выборов в губернских городах обнаружила разные противоречия и нестыковки, а также отступления от правил. Так, Главное управление Западной Сибири

21 сентября 1870 г. дoloжило в МВД, что при составлении списка избирателей в Тобольске были допущены следующие «недоразумения»: по утвержденному мнению Госсювета, впредь до образования городских дум на указанных в законе основаниях и до установления ими сбора в доход города с недвижимых имуществ право голоса предоставлять лишь тем владельцам недвижимых имуществ, которые уплачивают с них налог в пользу казны. В Тобольске же, кроме однопроцентного сбора на квартирную повинность, не существовало более никакого налога с недвижимости ни в пользу казны, ни в пользу города. «Кто в таком случае может быть внесен в список избирателей?» – спрашивал генерал-губернатор [4. Л. 5–6].

8 ноября 1870 г. МВД дал «свои соображения» генерал-губернатору Западной Сибири относительно списка избирателей, куда включать «купцов, домовладельцев, торгующих мещан» [Там же. Л. 23–23 об.]. В Тобольске в список избирателей внесли владельцев недвижимости, которые платили процент с оценки имуществ, а также плательщиков сборов со свидетельств на торговлю и промыслы, хотя и не имевших в городе недвижимости.

В Томске в список избирателей вошли плательщики квартирного сбора с недвижимых имуществ и плательщики сборов по производству торговли и промыслов в пользу казны. Список избирателей по Томску был утвержден губернатором 28 ноября 1870 г. В него вошли 947 лиц: I разряд – 45 чел. с общей суммой уплачиваемых налогов 5 710 руб. 86 коп., II разряд – 197 чел. – 5 413 руб. 99 коп., III разряд – 705 чел. – 4 929 руб. 9 коп.; всего сборов – 16 054 руб. [Там же. Л. 64]. В местную думу были избраны 54 гласных.

Томская городская дума по завершении местных выборов 4 февраля 1871 г. представила губернатору формулярные списки избранных городским головой (Д.И. Тецкова) и заступающим место головы (Е.И. Королева) для утверждения их в МВД. Губернатор «не встретил препятствий» для ходатайства, так как к раскольническим сектам указанные лица не принадлежали, под судом и следствиям не состояли [Там же. Л. 157].

Несмотря на разные мелкие нарушения выборного производства, МВД не стало отменять результаты выборов, сославшись на то, что существенных от-

ступлений от правил допущено не было. Кабинет министров 6 июля 1871 г. утвердил записку МВД о выборах в Томске. Торжественное открытие Томской городской думы состоялось 30 августа 1871 г. [4. Л. 236, 259–260 об.].

Выборы в Тобольске по разным причинам неоднократно переносились, в результате формирование местной думы затянулось до 1872 г. Согласно постановлению Тобольской городской думы от 17/19 декабря 1871 г. городским головой был избран А.А. Сыромятников, его заместителем М.Д. Плотников [Там же. Л. 304–305].

Тобольское губернское по городским делам Присутствие результаты выборов городского головы и его заместителя решило отменить, так как была нарушена процедура их проведения (выборы городского головы должны были проводиться отдельно от выборов других должностных лиц). Тем не менее МВД 29 марта 1872 г. «не усмотрело достаточных оснований к отмене выборов» [Там же. Л. 370].

Тобольский губернатор заявил также, что выборы гласных 17 декабря 1871 г. не следует признавать, так как власти отступили от норм Городового положения. В состав 72 гласных вошли: 3 священника, 30 чиновников, 23 купца, 15 мещан, 1 отставной унтер-офицер, 1 крестьянин. Большинство гласных высказались против назначения содержания новому городскому голове. Противостояние между чиновничеством («за» Жилина, с назначением ему содержания) и купечеством («за» Сыромятникова, без назначения ему содержания) привело к конфликту и победе купеческого ставленника [5. Л. 49 об.].

Помимо нарушений на местных выборах, новая городская власть достаточно сложно входила с систему отношений с правительственными и общественными учреждениями, полицией и местными жителями. Нередко конфликты случались и на заседаниях дум. В частности, Томский губернатор 19 ноября 1874 г. представил в МВД журнал губернского по городским делам Присутствия об оскорблении городским головой Д.И. Тецковым гласного думы П.В. Михайлова. Губернатор ходатайствовал назначить следствие по жалобе гласного. МВД ответило, что в «Городовом положении ничего не говорится о такой обязанности». Распоряжение по этому делу не зависит от МВД [6. Л. 40, 43]. Тем не менее губернатор продолжал жаловаться на городского голову. 7 января 1875 г. он подал рапорт, в котором говорилось о том, что купец Тецков оказался совершенно неспособным к исполнению принятой на себя обязанности городского головы, отчасти по старости лет (65 лет), а главное «по недостатку развития» [Там же. Л. 44]. Он несколько раз выражал желание отказаться от службы, но откладывал «боясь обнаружить перед обществом запутанность счетов по прежнему управлению городским хозяйством» [Там же] (был главой города в 1864–1867 гг. и с 1870 г.) и дослужил положенный четырехлетний срок. Все четыре года городское хозяйство, считал губернатор, шло самым плачевным образом, городская касса растрочена («или, лучше сказать, разошлась по карманам разных строи-

телей»). Жалобы жителей на управу почти совсем не рассматриваются в думе и, наконец, не всегда исполняются распоряжения Правительства. Несмотря на общее недовольство городским управлением, включает губернатор, Тецков, пользуясь влиянием капитала, успел сгруппировать возле себя сильную партию и помышляет вновь стать городским головой. В этой связи губернатор ходатайствовал перенести выборы на март, когда с Ирбитской ярмарки вернется влиятельное купечество, что не позволит Тецкову посредством влияния на не участвовавших в ярмарке мелких купцов и мещан достигнуть своей цели. В итоге на выборах на следующее четырехлетие победил Е.И. Королев (служивший заместителем Тецкого) [6. Л. 45].

Для надзора за деятельностью городских дум и управ учреждались особые Присутствия. Томский губернатор 15 сентября 1870 г. рапортовал в МВД, что 31 августа открыто Губернское по городским делам Присутствие. Делопроизводство впредь до избрания городского секретаря возложено им на начальника I отделения Общего губернского управления. Тобольский губернатор 4 ноября 1870 г. доложил об открытии Губернского по городским делам Присутствия, состоящего из председателя Тобольского губернского управления, председателя казенной палаты, губернского прокурора и Тобольского городского головы, с возложением делопроизводства на городского секретаря [4. Л. 7, 28].

С первых дней осуществления их надзорной деятельности возникали конфликтные ситуации с городами. Присутствия часто опротестовывали решения местных дум. Закон позволял обжаловать решения губернских присутствий в высшей судебной инстанции страны – Правительствующем Сенате. Стороны активно пользовались правом апелляции, зачастую успешно. Первый департамент Сената, осуществлявший судебное производство по административным делам, надо заметить, не всегда находил решения губернских присутствий юридически верными, нередко их отменял как «неправильные», «лишенные надлежащего основания» и «противоречащие существующим законоположениям» [7. С. 286, 296]. В то же время и постановления городских дум зачастую были несогласованными, а подчас необдуманными. Для их текущей нормотворческой работы требовались образованные люди, квалифицированные юристы, инженеры, экономисты, которых не хватало, особенно в малых поселениях.

В других городах региона формирование местных органов самоуправления сталкивалось с еще большим числом трудностей. Ввиду отсутствия опыта проведения выборов городские власти допускали различные ошибки. Например, жители г. Мариинска приняли 8 декабря 1874 г. общественный приговор о желании ввести Городовое положение 1870 г. МВД не встретило препятствий к введению закона, однако, указав, что разделение избирателей на II разряда неверно, так как неравномерно разделена общая сумма сбора в 4 075 руб.: I разряд – 212 чел. с платежом 3 507 руб. 30 коп., а II разряд – 372 чел. – 567 руб. 70 коп.; при разделении на III разряда: I – 35 лиц, 1 332 руб.; II –

76 лиц, 1 360 руб.; III – 473 лица, 1 332 руб. [6. Л. 55, 56–59, 60–61]. Интересно, что лиц, владевших в городе недвижимой собственностью, насчитывалось 884 чел., однако в список избирателей вошли лишь 584. По всей видимости, эти 300 лиц являлись недоимщиками по сборам, которые исключались из числа избирателей.

Неравномерность распределения избирателей по разрядам наблюдалась во всех городах Сибири. При «трехразрядной» системе избиратели I разряда «проходили» в думу и без выбора. В частности, в Барнауле I разряд включал 19 чел., II – 74, а III – 1 872 чел. При таком количестве избирателей подлежало избрать 72 гласных думы, т.е. на каждый разряд по 24 [Там же. Л. 145–146]. При этом в г. Нарыме «насобирать» избирателей на III разряда не удалось. При числе жителей менее 2 000 чел. избирательным правом могли воспользоваться лишь 174 (9%). Губернское присутствие, рассматривая вопрос о проведении выборов в этом городе, установило, что в I разряд вошли 4 чел., во II – 10, а в III – 160 чел. В этой связи решено было поделить избирателей на II разряда, о чем и просить разрешения у МВД [Там же. Л. 89, 106].

Разработчики реформы 1870 г., предоставляя право выбора гласных лишь налогоплательщикам, полагали, что последние будут заинтересованы в правильном ведении городского хозяйства, будут активно участвовать в его управлении. Однако практика показала обратное. Средняя явка на местных выборах составила 18%. На первых выборах в Томске из 947 избирателей участие в выборах приняли всего 250 чел., т.е. 26%. В Барнауле из 1 370 – лишь 91 (6%), в Тю-

мени из 2 115 – 301 (14%), в Тобольске из 1 507 – 163 (11%) [8. С. 11, 31, 167, 185]. Стало быть, данная группа горожан мало интересовалась выборами и общественными делами, а другие категории были лишены избирательного права.

Кроме этого, малые города «по недостаточности городских средств» не могли содержать большой штат служащих местной думы и управы, поэтому ходатайствовали перед губернатором о том, чтобы не образовывать управу, возложив ее обязанности на городского голову и его помощников. Такая мера применялась в Нарыме, Кузнецке, Березове [6. Л. 111, 121]. Скажем, ярмарок и базаров в Нарыме не проводилось. Обрабатывающая промышленность была слабо развита: в 1875 г. насчитывалось всего 38 ремесленников, а фабрик и заводов вовсе не было. Земледелие не представляло выгод из-за климата. Ежегодно на заработки в другие места уходило 625 чел. (1/3 от всех жителей) [8. С. 207]. Очевидно, что при такой общей скудности формировать городскую думу, управу, различные комиссии и комитеты, содержать штат служащих не было нужды, а другой формы управления, скажем, для «поселков городского типа», закон не предусматривал.

Реализация положения 1870 г. в городах Западной Сибири показала, что соблюсти все его требования оказалось невозможно. Местные условия поселений («почва») не соответствовали вводимым правилам. Многие города не имели опыта формирования подобных органов, допускали ошибки, отступления от норм, что вызвало необходимость пересмотра закона и проведения в 1892 г. новой реформы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лен К.В. Городовое положение 1870 г.: аспекты историко-правового компромисса // Алтайский юридический вестник. 2014. № 2 (6). С. 4–7.
2. Высочайше утвержденное Городовое Положение (ст. 48498) // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. СПб., 1874. Т. XLV. Отд-е I-е.
3. Писарькова Л.Ф. Городовое положение 1870 г. и социальный состав городского управления в губерниях Центрально-Черноземного района // Буржуазные реформы в России второй половины XIX в. Воронеж, 1988. С. 72–81.
4. Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1287. Оп. 38. Д. 1255. Ч. I.
5. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 1256. Ч. II.
6. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 1436.
7. Сборник определений первого Департамента Правительствующего Сената по городским и земским делам за 10 лет (1891–1900) / сост. Я.А. Канторович. СПб.: Тип. Брокгауз-Ефрон, 1903.
8. Экономическое состояние городских поселений Сибири. СПб.: МВД, 1882.

Статья представлена научной редакцией «История» 10 декабря 2015 г.

PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT FORMATION IN THE CITIES OF WESTERN SIBERIA (THE 1870S)

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2016, 410, 164–167.

DOI: 10.17223/15617793/410/26

Aleksandr B. Khrantsov, Tyumen Industrial University (Tyumen, Russian Federation). E-mail: khrantsov_ab@bk.ru

Keywords: elections; City Regulation of 1870; city councils; mayors; city council members; local governments; Western Siberia.

Implementation of the 1870 City Regulations determining the formation of local government bodies in the cities of Western Siberia is researched. The key factors that caused the specifics of local elections are considered: number of people, social and class structure of local society, level of economic and cultural development of settlements, their administrative status (provincial, district or unimportant city). It is established that under the law all voters were entered in the general list in the decreasing size of charges they paid for the benefit of the city or treasury, and then they were divided into three parts, i.e. “categories”. As a result the “three-category” electoral system gave clear advantages to large owners and dealers, depriving small taxpayers of a possibility of being elected to the city council. The analysis of archive documents has shown that during the preparation and elections there were various violations of law, difficulties with determination of their participants, negligence of citizens-voters to elections, and also conflict situations with the governor, other organizations and the population. Organization of the first elections in the provincial cities (Tomsk and Tobolsk), in the course of which there were different contradictions, disagreements and rule violations, is considered. Despite

violations in elections, the Ministry of Internal Affairs did not cancel their results. The opening of the Tomsk City Council took place on August 30, 1871. The election date in Tobolsk changed repeatedly, and was delayed until 1872. It is shown that along with the imperfect mechanism of voting, low electoral activity affected its results. It is counted that the average appearance on the first elections in the cities of Western Siberia made up 18 % of the total number of voters. Moreover, small cities, “due to the insufficient city funds”, could not afford a big staff of local councils and, therefore, asked the governor not to form councils, and to assign council duties to the mayor and his assistants. Such a measure was used in Narym, Kuznetsk, Beryozovo. According to sources, the new city authorities had problems entering the system of relations with government and public institutions, police and the locals. Quite often conflicts took place at meetings of the councils. Thus, the research of implementation of the 1870 City Regulations in the cities of Western Siberia specifies that to observe all its requirements in practice was impossible. Local conditions of settlements (“soil”) did not correspond to the introduced rules. Many cities had no experience of forming of similar bodies, made mistakes, violations from regulations, which caused the necessity to revise the law and conduct a new reform in 1892.

REFERENCES

1. Len, K.V. (2014) Gorodovoe polozhenie 1870 g.: aspekty istoriko-pravovogo kompromissa [1870 City Regulations: aspects of the historical and legal compromise]. *Altayskiy yuridicheskiy vestnik*. 2 (6). pp. 4–7.
2. Russian Empire. (1874) Vysochayshe utverzhdennoe Gorodovoe Polozhenie (st. 48498) [Highly approved City Regulations (Art. 48498)]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. Coll. II. Vol. XLV. St. Petersburg: Tip. Vtorogo Otdeleniya Sobstvennoy E.I.V.Kantselyarii.
3. Pisar'kova, L.F. (1988) Gorodovoe polozhenie 1870 g. i sotsial'nyy sostav gorodskogo upravleniya v guberniyakh Tsentral'no-Chernozemnogo rayona [1870 City Regulations and the social composition of the municipal government in the provinces of the Central Black Soil region]. In: Karpachev, M.D. & Korotkiy, M.G. (eds) *Burzhuaznye reformy v Rossii vtoroy poloviny XIX v.* [Bourgeois reforms in Russia in the second half of the 19th century]. Voronezh: Voronezh State University.
4. Russian State Historical Archive (RGIA). Fund 1287. List 38. File 1255. Pt. I. (In Russian).
5. Russian State Historical Archive (RGIA). Fund 1287. List 38. File 1256. Pt. II. (In Russian).
6. Russian State Historical Archive (RGIA). Fund 1287. List 38. File 1436. (In Russian).
7. Kantorovich, Ya.A. (1903) *Sbornik opredeleniy pervogo Departamenta Pravitel'stvuyushchego Senata po gorodskim i zemskim delam za 10 let (1891–1900)* [Collection of the orders of the first Governing Senate Department for urban and rural affairs for 10 years (1891–1900)]. St. Petersburg: Tip. Brokgauz-Efron.
8. Maykov, L.N. & Raevskiy, M.N. (1882) *Ekonomicheskoe sostoyanie gorodskikh poseleniy Sibiri* [Economic situation of urban settlements in Siberia]. St. Petersburg: MVD.

Received: 10 December 2015