



УДК 94(571)

Реформа городского общественного управления 1870 г. в Сибири

И. А. Коновалов

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, г. Омск

Аннотация. На основании ранее неизвестных архивных документов, а также дореволюционного законодательства комплексно рассматривается городское самоуправление в Сибири в период реформ 60–70 гг. XIX в. Особое внимание уделяется структуре и организационно-правовым вопросам деятельности местного самоуправления, его взаимодействию с местными административно-полицейскими органами. Автор приходит к выводу о том, что из-за того, что на Сибирь не была распространена земская реформа 1864 г., полномочия административно-полицейских органов в регионе имели свою специфику и продолжали быть значительно более широкими, чем в центральных губерниях Российской империи.

Ключевые слова: история Сибири, власть, местное самоуправление, реформа, администрация, губернатор, полиция, полномочия, выборы, национальная политика.

В период реформ 60–70-х гг. XIX в. в Российской империи впервые были созданы условия для появления гражданского общества. Громадная власть, которой прежде располагали полицейские органы, в сочетании с их организационно-правовой раздробленностью, недофинансированием и низким профессиональным уровнем значительной части сотрудников оборачивалась против них самих, требуя от верховной власти широких структурных и комплексных реформ, которые позволили бы кардинально изменить ситуацию.

Земская 1864 г. и городская 1870 г. реформы создали в России действенную систему общественного управления, четко разграничив пределы компетенции административно-полицейской власти и муниципалитетов. Особенностью сибирской окраины было то, что общественное управление не было создано здесь в полном объеме, так как земства появились в Сибири только в результате революции 1917 г. Однако было серьезно преобразовано городское самоуправление.

В основу городской реформы 1870 г., по сути, впервые были заложены принципы бессловесного имущественного ценза, разделения исполнительной и представительной власти, самоуправления городского общества. Общей предпосылкой реформы явились либеральные идеи равенства и свободы, которые стали востребованы в Российской империи после отмены крепостного права [6, с. 24]. В сибирском крае городская реформа началась позже, чем в центральных губерниях империи, что объяснялось сравнительно невысокими темпами градообразования, а также низкой степенью подго-

товленности городских центров к распространению на них муниципального законодательства. Городская реформа 1870 г. была вызвана к жизни предыдущими этапами становления и развития самоуправленческих отношений, поэтому в основе ее концепции сохранились идеи о доминирующей роли городских общин в городском самоуправлении, сочетания представительной и прямой демократии. Разработчики реформы считали, что городское общественное управление является инициативной и самостоятельной деятельностью горожан, стремящихся удовлетворить свои интересы и нужды.

Компетенция органов городского общественного самоуправления была значительна по объему и почти исключительно хозяйственной по содержанию. Первая статья Городового положения считала власть городского общественного управления частью, хоть и вполне самостоятельной, государственной власти, осуществляющей свою деятельность в соответствии с законодательством Российской империи. Городское общественное управление рассматривалось законом как юридическое лицо и наделялось объемными полномочиями в решении вопросов местного городского управления, оно могло также принимать нормативные акты, касающиеся вопросов своего ведения [8, с. 822].

Законодатель предоставлял определенные гарантии для муниципалитетов. Определялось, в частности, что в пределах предоставленной городскому общественному управлению компетенции оно могло действовать независимо и самостоятельно. На полицейские органы была возложена обязанность оказывать содействие по выполнению законных требований городских дум и управ. Законодатель предусматривал также ответственность органов местного самоуправления, запрещая им выходить в своей деятельности за пределы закона. Городские думы и управы несли юридическую ответственность за превышение своих властных полномочий, за невыполнение законных требований физических и юридических лиц. Законодатель это прямо предусмотрел в гл. VII Городового положения 1870 г. Он установил порядок, при котором были исключены любые действия муниципалитетов, не соответствующие закону и государственным интересам [8, с. 835].

В соответствии с законом к органам городского самоуправления относились: 1) городские избирательные собрания; 2) городские думы; 3) городские управы. Закон не допускал губернаторские назначения на муниципальные должности. Наименование органов и должностных лиц самоуправления, их порядок деятельности, компетенция и подотчетность, сроки полномочий определялись только Городовым положением. Избирательные собрания созывались для выборов гласных в городские думы один раз в четыре года. Они не могли давать кандидатам в гласные никаких избирательных наказов и пожеланий. Гласные избирали городского голову, городского секретаря и членов городской управы [7, с. 95].

Представительными органами местного самоуправления были городские думы. Они наделялись полномочиями, которые не могли быть переданы исполнительным органам – городским управам. Городские думы имели право решать следующие вопросы: 1) избирать членов городских управ и

городских голов; 2) утверждать решения о займах и устанавливать городские налоги; 3) принимать городские бюджеты; 4) принимать постановления по вопросам городского благоустройства и вносить изменения в архитектурные планы городов. Думам было запрещено устанавливать дополнительные налоги, кроме установленных законом. Глава первая положения прямо определяла, что губернатор и губернское по городским делам присутствие должны следить за соблюдением законов и утверждать лишь наиболее значимые думские постановления [8, с. 823].

Решения городскими думами принимались в коллегиальном порядке. Структурными подразделениями городских дум стали комиссии и комитеты по основным направлениям их деятельности. Комиссии создавались на временной основе и после разрешения поставленных целей и задач расформировывались. Комитеты учреждались по долгосрочным направлениям деятельности муниципалитетов.

Решения, отнесенные законом к исключительной компетенции городских дум, принимались их общим собранием, чтобы по возможности исключить предвзятое отношение или личную заинтересованность гласных. Кворум на собрании городских дум составлял не менее 1/3 гласных. Право голоса было личным и не могло быть передано другому гласному. Решения об отстранении от должности и выборы должностных лиц городского самоуправления осуществлялись только тайным голосованием, причем для принятия решения требовалось квалифицированное большинство – не менее 2/3 гласных. Городские думы собирались по желанию не менее 1/5 части гласных, по требованию губернатора или по предложению городского головы [1, с. 56].

Городовое положение 1870 г. указывало, что в городах, где численность избирателей не превышает 300 человек, в думах должно быть 30 гласных. Там же, где избирателей было больше 300, на каждые 150 прибавлялось по шесть гласных, но не более 72.

Исполнительными органами городского общественного управления были городские управы. На них были возложены следующие обязанности: 1) исполнение думских постановлений; 2) руководство городским хозяйством; 3) составление бюджета; 4) сбор и расходование городских налогов; 5) надзор за правильностью осуществления торговли. Члены управ выбирались городскими думами и не утверждались административно-полицейскими органами. Членами управ не могли быть близкие родственники: отец и сын, тесть и зять, родные братья, ими не могли быть также сотрудники казначейств, прокуроры и судьи, священники. Остальные избиратели, в том числе состоящие на службе в полиции, могли, получив разрешение начальства, быть членами городских управ [8, с. 286]. После первых осуществленных в Западной Сибири выборов количественный состав гласных колебался от 30 в Тюкалинске и Ишиме до 72 в Тобольске, Барнауле и Тюмени. Число членов управ в регионе колебалось от трех в Колывани до десяти в Тюмени. В небольших городах края городским думами было предо-

ставлено право не создавать управы, а их обязанности возложить на городских голов [11, с. 11, 24, 54, 59, 92, 167, 170, 185].

Городской реформой 1870 г. предусматривалась должность городского головы, избиравшегося городской думой и возглавлявшего деятельность городского общественного управления. На пост городского головы не могли выбираться священники, судьи и чиновники казначейств. После своего избрания они утверждались в должности губернаторами и министром внутренних дел. В Сибири были случаи, когда городские головы не проходили процедуру утверждения. Так, акмолинский губернатор в 1879 г. не утвердил городским головой Омска Н. Ф. Соколова [2]. Первоначально предполагалось, что свои полномочия должностные лица городского общественного управления будут выполнять безвозмездно, но уже в 1874 г. тюменскому городскому голове был назначен оклад в 2500 руб. в год, а гласным – 1000–1500 руб. [7, с. 122].

Городской голова был наделен собственной, обширной компетенцией в решении муниципальных вопросов. Он имел право входить в состав думы и управы и председательствовать в них. Его голос был решающим при равенстве голосов гласных. Городские головы председательствовали в городских избирательных собраниях. Городской голова осуществлял единоличное руководство городской управой и подписывал акты, принятые думой. Только через его посредничество городские думы могли пригласить на свои собрания посторонних лиц [8, с. 837].

Одним из важных моментов по реализации реформы в городах были выборы в органы самоуправления. В Сибири проведение массовых публичных выборов было совершенно новым делом. Городовое положение в целом оговаривало процедуру выборов, в нем был специальный раздел, посвященный избирательному праву. Раздел состоял из 32 статей, которые определяли избирательную систему, правила составления и утверждения списков избирателей, условия приобретения избирательных прав, способы голосования, а также порядок обжалования избирательных нарушений. Однако из-за отсутствия традиций и опыта в организации подобных выборов в данный раздел были включены положения, которые было трудно, да и невозможно воплотить на практике, а многое просто не было предусмотрено [8, с. 825].

К выборам в городские думы допускался достаточно широкий круг горожан. В них могли принимать участие достигшие 25-летнего возраста мужчины, владевшие недвижимостью, торговыми или промышленными предприятиями, занимающиеся мелкой торговлей или кустарными промыслами, входящие в состав любого сословия. Не имели избирательных прав лица, имевшие непогашенную судимость, отрешенные от должности и лишённые духовного звания. Юридические лица и женщины, имевшие недвижимость в городах, с которой в пользу городов взимались налоги, или платившие сборы за право осуществлять в городе предпринимательскую деятельность, участвовали в выборах через представителей [8, с. 826]. Городовое положение устраняло от участия в деятельности городского самоуправления представителей интеллигенции, так как основное количество чинов-

ников, врачей и учителей не были собственниками недвижимого имущества, а жили в снимаемых квартирах. Это негативно влияло на состав членов управ и дум. В сибирских муниципальных органах не хватало не только квалифицированных специалистов, но и просто грамотных людей.

В основу избирательной системы по Городовому положению 1870 г. было положено избирательное право из Конституции Пруссии 1850 г., где депутаты ландтага избирались выборщиками по трехкуральной системе. Таким образом, в основе выборной системы лежал принцип соразмерности участия в городском общественном управлении количеству уплачиваемых налогов. Суть его заключалась в делении избирателей, расположенных в порядке размеров уплачиваемых налогов, на три разряда (курии) с равными общими суммами платежей. К первому разряду были отнесены самые крупные налогоплательщики, ко второму – средние, к третьему – все остальные горожане, имевшие право голоса. Каждому из трех разрядов предоставлялось право выбора одинакового количества гласных, независимо от числа избирателей. Так, например, в Омске право выбирать получили 1346 чел., они были разделены на три избирательных курии. В первой курии было 23 чел. (они уплачивали 1/3 городских налогов), во второй – 123, в третьей – 1200 [3, с. 116]. Каждый разряд выдвигал кандидатов самостоятельно. По-разрядный список кандидатов накануне выборов высылался избирателям по почте вместе с повесткой, приглашающей явиться на выборы в установленное время.

Впервые в Сибири выборы стали осуществляться путем тайного голосования. Процедура выдвижения кандидатов, а также методы и способы проведения предвыборных кампаний специально законом не оговаривались. Как правило, кандидатуры выдвигались непосредственно перед началом голосования. Любой избиратель мог предложить в гласные неограниченное количество кандидатур, в том числе свою собственную. Голосование осуществлялось с помощью шаров. Шары опускались в специальные ящички-урны для голосования, разделенные на две части. Для баллотировки каждого кандидата предназначался отдельный ящик. Избиратель опускал шар в ящик либо в правой части (за кандидата), либо в левой (против кандидата). Затем переходил к следующему ящичку и голосовал за следующего кандидата. Избранными в гласные признавались кандидаты, получившие на выборах наибольшее количество голосов, причем обязательно более половины голосов членов избирательного собрания. Результаты проведенных выборов отмечались в особом протоколе, который по окончании выборов зачитывался избирательному собранию и подписывался избирателями и городским головой [8, с. 826].

После избрания городского головы городская управа подавала губернатору рапорт о результатах выборов. К рапорту прилагался баллотировочный лист (протокол избирательной комиссии) и формулярный список каждого избранного. Выборы могли быть обжалованы гласными в семидневный срок, по истечении которого губернатор направлял в МВД официальное представление, к которому прилагался баллотировочный лист и формуляр-

ный список. Городские головы вступали в должность только после утверждения министром внутренних дел [1, с. 82].

В ходе избирательных кампаний затруднения возникли сразу же из-за сложности самой процедуры проведения выборов. Трудности начались уже с определения состава избирателей, так как они включались в список по специальному порядку, который заключался в том, что голосующие вносились туда согласно понижению суммы налога, уплаченного в пользу города. Такие списки готовились для того, чтобы потом разделить избирателей на курии, учитывая избирательный ценз [4, с. 35].

В большинстве сибирских уездных городов не было удобных помещений для осуществления голосования, не было также необходимого оборудования: баллотировочных шаров, ящиков для голосования и т. д. Не хватало также средств на публикацию списков избирателей, которые просто вывешивались в помещениях городских дум. Нередки были случаи грубейших ошибок в списках, из-за чего горожане теряли избирательные права [9, с. 42].

Первые в Сибири выборы в органы городского общественного управления были проведены в 1871 г. в Томске. Число лиц, имевших право голоса в малых городах региона, по отношению к остальному населению было большим, чем в крупных населенных центрах. Так, в Тюкалинске избирательное право было предоставлено 192 жителям (15 % горожан), в Кольвани – 646 жителям (17 %). В крупных городах лица, имеющие право голоса, составляли в Омске 4,5 %, в Томске – 2,7 % горожан. Та же тенденция проявлялась в показателях активности избирателей [11, с. 11, 24, 54, 59, 92, 167, 170, 185].

Городовое положение сузило компетенцию городских полицейских органов, которые превратилась в подразделения по охране общественного порядка. С формально-юридической точки зрения препятствий для реализации городским общественным управлением своих полномочий не было. Однако на практике городское общественное управление было часто малоэффективным и не востребованным государством. Важными причинами этого было не только слабое экономическое развитие сибирских городских центров, но также и недемократичная система выборов, непонимание сущности и возможностей местного самоуправления, неточность в определении компетенции уровней власти. Важными факторами недостаточно эффективной работы дум и управ были противодействие усилению власти муниципалитетов со стороны губернских властей в связи с конкуренцией при разделении полномочий и ресурсов, отсутствие квалифицированных кадров, слабый уровень информационного и научно-методического обеспечения, неразработанность и отсутствие контроля за работой муниципальных органов со стороны местного населения. Деятельность дум и управ, как вскоре показала практика, было невозможно отделить от круга ведомства административно-полицейских органов, равно как и разграничить хозяйственно-экономическую сторону дела от политико-административной. Таким образом, обязанности органов местного самоуправления переплетались с обя-

занностями тех ведомств, в дела которых им запрещалось вмешиваться [10, с. 44].

Городовое положение 1870 г. базировалось на государственной концепции местного самоуправления, которая исходила из того, что муниципальные органы должны действовать и в государственных, и в общественных интересах. Согласно этой концепции городское самоуправление имело своим источником государственную власть, оно строилось на местах на основании закона, а выбор предметов деятельности определялся государством и не зависел от местных потребностей [5, с. 171]. То есть, по существу, деятельность самоуправления и государства оставалась однородной.

Список литературы

1. Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. с объяснениями. – СПб. : Хозяйств. департ. М-ва внутр. дел, 1870. – 241 с.
2. Государственный исторический архив Омской области (ГИАОО). Ф. 30. Оп. 1. Д. 16. Л. 50.
3. Из истории Омска (1716–1917 гг.). Очерки, документы, материалы. – Омск : Зап.-Сиб. кн. изд-во, 1967. – 222 с.
4. История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX в. / К. А. Анкушева, Г. А. Бочанова, Е. А. Дегальцева, А. К. Кириллов, Г. А. Ноздрин, М. В. Шиловский, Л. Б. Ус. – Новосибирск : Сова, 2006. – 351 с.
5. Коновалов И. А. Управление и полиция Сибири в дореволюционный период: становление и развитие : монография / И. А. Коновалов. – М. : ИНФРА-М, 2014. – 302 с.
6. Нардова В. А. Городское самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX в.: власть и общество / В. А. Нардова. – СПб. : Лики России, 2014. – 568 с.
7. Организация самоуправления в Тобольской губернии (вторая половина XIX – начало XX в.). – Тюмень : Тюмень, 1995. – 186 с.
8. ПСЗ РИ. – СПб., 1874. – Собр. 2, т. 45, ч. 1. – 896 с.
9. Толочко А. П. Городское самоуправление в Омске в дореволюционный период / А. П. Толочко, И. А. Коновалов. – Омск : Изд-во ОмГУ, 1997. – 92 с.
10. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие / А. П. Толочко, И. А. Коновалов, Е. Ю. Меренкова, О. В. Чудаков. – Омск : Изд-во ОмГУ, 2003. – 195 с.
11. Экономическое состояние городских поселений Сибири. – СПб., 1882. – 442 с.

Reform of the Municipal Public Administration of 1870 in Siberia

I. A. Konovalov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk

Abstract. Based on the previously unknown documents from the State archives and pre-revolutionary legislation, the article comprehensively considers urban self-government in Siberia during the period of reforms of the sixties and seventies of the XIXth century. Special attention was given to the structure and legal issues of the activities of self-

government and its interaction with the local administrative and police authorities. The author concludes that the powers of the administrative and police authorities in the region had their own features and were much wider than in the central provinces of the Russian Empire because Zemstvo Reform of 1864 was not spread in the territory of Siberia so far.

Keywords: history of Siberia, government, self-government, reform, administration, governor, police, power, elections, national policy.

Коновалов Игорь Анатольевич

*кандидат исторических наук, доцент
Омский государственный университет
им. Ф. М. Достоевского
644077, г. Омск, пр. Мира, д. 55а
тел.: 8(3812)67-01-04
e-mail: konov77@mail.ru*

Konovlov Igor Anatolievich

*Candidate of Sciences (History),
Associate Professor
Dostoevsky Omsk State University
55A, Avenue Mira, Omsk, 644077
tel.: 8(3812)67-01-04
e-mail: konov77@mail.ru*