



УДК 352.075.2(571.53)(091)

Городское общественное управление в 60-х гг. XIX в.: коммуникация правительства с регионами (на примере Иркутска)

М. М. Плотникова

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

Аннотация. Рассматриваются взгляды правительства на городское общественное управление в 60-х гг. XIX в. Анализируется «Программа для составления соображений относительно улучшения городского управления», разосланная в города Российской империи. Обращается внимание на то, что «Программу» отличает региональный подход. Иркутская комиссия, в свою очередь, выступила за самостоятельность городской думы, независимость ее от администрации, а также против имущественного ценса.

Ключевые слова: городское общественное управление, Иркутск, региональная политика, Российская империя, общественное мнение, городская реформа.

Тема данной статьи никогда не обсуждалась в современной сибирской историографии. Отчасти это связано с тем, что из всех сибирских городов только Иркутск в 1862 г. представил свои соображения в Министерство внутренних дел относительно улучшения общественного управления в городах. Заседания выбранной для этого особой комиссии проходили в Иркутской городской думе, документация которой 50–60-х гг. XIX в. практически не сохранилась, поэтому в местных архивных материалах нет сведений о работе этой комиссии. Красноярские исследователи Л. П. Бердников и С. Л. Лонина в своей книге, посвященной красноярскому самоуправлению, отметили точку зрения столичной общественности на «Программу для составления соображений относительно улучшения городского управления», разосланную в города Российской империи [1]. В. А. Нардова упоминает о работе особых комиссий в своей монографии, рассматривающей городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в., обращая внимание на то, что «изучение материалов комиссий – большая работа, представляющая собой самостоятельную тему исследования» [10, с. 17]. Новосибирский ученый профессор Н. П. Матханова в статье, посвященной декабристам и кружку Белоголовых в Иркутске, пишет о работе этой комиссии, но представляет ее через взгляды М. В. Загоскина и А. А. Белоголового [9].

Благодаря тому, что сама «Программа для составления соображений относительно улучшения общественного управления в городах» была опубликована в 1862 г. в нескольких номерах «Иркутских губернских ведомо-

стей», мы имеем возможность проанализировать взгляды правительства Российской империи на городское общественное управление в 60-х гг. XIX в.

«Иркутские губернские ведомости» большое внимание уделяли рассмотрению местных вопросов, изучению «местных потребностей и интересов». Томский исследователь профессор В. В. Шевцов отмечает, что в неофициальной части ведомостей Сибири второй половины 1850-х – середины 1860-х гг. появлялись оригинальные авторские тексты публицистического, исторического, этнографического и литературного качества [11, с. 129]. В это время неофициальная часть «Иркутских губернских ведомостей» отличалась критическим публицистическим направлением и играла большую роль в местной общественной жизни, публикуя злободневные материалы. Такое направление газете было задано ее первыми редакторами петрашевцем Н. А. Спешневым и известным сибирским общественным деятелем М. В. Загоскиным.

Многие ученые отмечают общую либерализацию правительственного курса Российской империи с приходом к власти Александра II, оживление общественной жизни в стране и политику «управляемой гласности». Сибирский общественный деятель М. В. Загоскин подчеркивал, что для проведения реформ необходимы люди, которые будут их реализовывать. Он писал, что правительство, чутко прислушиваясь к слабому еще голосу общественного мнения, угадало желание в потребности общества и целым рядом серьезных преобразований желает доказать, что оно достойно идти впереди великого народа. «Вся судьба этих преобразований зависит теперь от того, как привыкнут они к обществу, оценит ли оно их; найдутся ли в среде общества люди, вполне способные быть органами этих преобразований» [3, с. 4].

После отмены крепостного права в 1861 г. общество ожидало переустройства местного управления на принципиально новых началах. В 1862 г. Министерство внутренних дел приступило к разработке новой городской реформы для городов Российской империи. К этому времени новые городские положения были введены в Санкт-Петербурге в 1846 г., в 1862 г. – в Москве, в Одессе – в 1863 г., Тифлисе – в 1866 г.

26 апреля 1862 г. губернаторам была разослана «Программа для составления соображений относительно улучшения общественного управления в городах», которая представляет собой уникальный источник по изучению взглядов правительства Российской империи на городское общественное управление в это время.

Подчеркнем, что, во-первых, эту «Программу» отличает региональный подход. Министерство внутренних дел полагало, что «невозможно составить общего для всех городов положения, а потребуется, вероятно, установление особых правил для нескольких разрядов городов, состоящих под одинаковыми условиями и, быть может, даже для отдельных городов» [4, с. 11]. Признавалось необходимым иметь в виду местные соображения об улучшении общественного управления в городах. Эти соображения должны были заключаться в ответах на предложенные вопросы «Программы».

Во-вторых, Министерство внутренних дел отметило, что «одною из главнейших причин, по которым изданное в 1785 г. постановление об общественном устройстве городов (Городовая грамота) не имело надлежащего успеха, было то, что постановление сие содержало в себе лишь общие начала общественного устройства, без подробнейшего их развития и применения к различным местностям обширной империи» [6, с. 9]. Если к бюджетам городов Российской империи правительство пыталось найти подход, с 1806 г. регулярно создавая комитеты сначала по уравнению городских доходов и расходов, потом комитеты для изыскания источников и приведения доходов в равновесие с расходами (итогом работы таких комитетов становились частные положения городов, отражающие местные налоги), то общие начала общественного устройства городов Российской империи до 1860-х гг. правительство не обсуждало. Исключение составляли Санкт-Петербург и Москва.

В-третьих, были названы четыре основных недостатка городского общественного управления, выявленные к этому времени. Первым недостатком было то, что все общественные дела города сосредотачиваются в руках обывателей, принадлежащих лишь к податным или промышленным сословиям, которые одни и считаются действительными гражданами. Вторым недостаток заключался в том, что нигде не существует общей думы в том значении, какое она должна иметь по закону. Отметим, что общие думы были отменены в Сибири согласно реформе М. М. Сперанского 1822 г. Третий недостаток состоял в том, что совещательные дела общества смешаны с делами исполнительными, т. е. в одном и том же учреждении (думе или ратуше) составляются общественные приговоры и делаются по ним распоряжения. И четвертым было отсутствие правильного и точного разграничения в правах и обязанностях общественных учреждений и разных должностных лиц, отчего некоторые учреждения не соответствуют своему значению, а многие городские должности служат лишь к отягощению граждан, не принося существенной пользы [4, с. 9–10].

Министерство внутренних дел приняло следующие положения для преобразования городского общественного управления: 1) принадлежность к городскому обществу определить по праву собственности и предоставить участие в делах общества городским жителям всех сословий, несущим по городу повинности; 2) суждения о делах общественных, а также выборы в общественные должности предоставить определенному числу уполномоченных от общества (гласных), образовав из них установленную Городовой грамотой 1785 г. общую думу; 3) самим гражданам позволить собираться только для выбора уполномоченных; 4) для выбора уполномоченных допустить только лиц, достигших определенного возраста и имеющих беспорочное поведение, а также владеющих в городе собственностью как в недвижимом имуществе, так и денежном капитале или товарах, приносящей в год дохода не менее известной суммы, и приписанных к городу не менее определенного числа лет; 5) совещательные дела общества отделить от исполнительных, для чего первые поручить в заведование городского секретаря, а

вторые сосредоточить в особом учреждении под названием распорядительной думы; б) определить точнее значение всех вообще городских учреждений и разграничить обязанности должностных лиц по общественному управлению [4, с. 10].

Польза Положения Санкт-Петербурга 1846 г. была признана высшим правительством, вследствие чего принятые для Санкт-Петербурга правила применены к Москве в 1862 г. Теперь Министерство внутренних дел предлагало обсудить этот опыт с другими городами Российской империи, разослав в регионы «Программу для составления соображений относительно улучшения городского управления». Оно обратило внимание местных сообществ на то, что «чем обстоятельнее и обдуманнее даны будут ответы на изложенные вопросы, тем более правительство будет иметь возможность к соответственному применению главных начал городского общественного устройства к отдельным местностям. В видах возможно большего удовлетворения местным потребностям городских обществ, правительство и признало нужным, прежде издания новых правил об общественном управлении городов, выслушать мнения по этому предмету самих жителей, до которых он ближе всего касается» [6, с. 8].

«Программа для составления соображений относительно улучшения городского управления», разосланная городам, имела 10 разделов, которые были снабжены подробными комментариями и примерами из общественного устройства Санкт-Петербурга и Москвы. Самой трудной задачей, требующей особого внимания, правительство считало вопрос «Какие учреждения и должности следует установить для заведования общественными делами?».

Первый раздел предполагал ответ на вопрос «Какие условия городской жизни заключает в себе называемая городом (или посадом) местность, в которой предполагается преобразовать общественное управление?». Подчеркнем, что к 60-м гг. XIX в. у правительства сформировалось представление о том, что «многие административные пункты, несмотря на присвоенные им городские права, сохраняют прежний сельский характер, а обыватели их, хотя и лишились права на земельные наделы, не оставляют земледелия, которым они занимались до переименования селения в город» [5, с. 14]. Многообразие интересов в городе должно вызывать установление более сложных форм общественного управления, нежели в селениях, поэтому при составлении соображений о применении новых начал общественного управления следует, прежде всего, определить характер той местности, к которой предполагается применить означенные начала.

Иркутская комиссия написала, что «Иркутск имеет характер чисто городской, заключаая в себе все существенные условия городского поселения, так как обыватели его из податных сословий исключительно заняты торговлей и промышленностью и не занимаются сельским хозяйством» [8, с. 3].

Во втором разделе должен был быть дан ответ на вопрос «При каких условиях поселившиеся в городе жители должны считаться членами городского общества и на какие разряды или сословия жители могут быть разделены?». Правительство предложило, что «условия, определяющие принад-

лежность к городскому обществу (право состояния и собственности), могут служить главным основанием и для разграничения сословий. Сообразно с этими условиями, городское общество может быть разделено на сословия владельческие, к которым принадлежат лица неподатного состояния, владеющие в городе недвижимой собственностью, и промышленные (купцы, ремесленники и мещане)» [5, с. 16].

В третьем разделе нужно было написать, в чем состоят общественные дела городского общества и отдельных городских сословий. Правительство считало, что общественные дела города должны быть двух родов: общие дела, касающиеся интересов всего городского общества, и сословные дела, относящиеся к одному какому-либо сословию [5, с. 16].

Первый предмет общих городских дел должно составлять внутреннее устройство общества. К внутреннему устройству общества относятся определение прав членов городского общества на участие в общественных делах и назначение должностных лиц для заведования ими. Для покрытия разных потребностей и нужд города указываются законом средства в доходах из разных источников.

Второй предмет общих городских дел составляет заведование городскими доходами и употребление их на предметы общественных надобностей. Общественное хозяйство подразумевает охрану принадлежащих городу имуществ в целостности и распоряжение ими с целью извлечения из них доходов; взимание разрешенных законами сборов с разных предметов в пользу городских доходов; распоряжение городскими доходами и расходование их на основании установленных правил; изыскание средств на покрытие городских нужд в случае недостатка обыкновенных доходов. Общественные потребности города могут быть разделены на три главных разряда: 1) внешнее благоустройство города; 2) общественное благосостояние города; 3) исполнение общих для всех жителей города государственных и земских повинностей.

Внешнее благоустройство состояло из соблюдения правильности построек согласно утвержденному для города плану, устройства мостовых, освещения улиц и содержания в чистоте улиц и площадей. Общественное благосостояние включало в себя обеспечение города продовольствием; отвлечение неправильностей в торговле; меры против пожаров и обеспечение на случай подобных бедствий (общественные пожарные команды, взаимное страхование); меры против других общественных бедствий: наводнений, заразных болезней, скотских падежей и проч.; охрана тишины и спокойствия (содействие полиции, содержание ночных караулов); меры против нищенства и вспомоществование бедным, учреждение благотворительных заведений; меры к распространению образования, учреждение школ, библиотек, музеев и т. п.

Исполнение общих для всех жителей города государственных и земских повинностей может касаться отвода помещений для воинских надобностей и содержание в исправности дорог, мостов и пр. в черте городских владений [5, с. 17].

К разряду сословных дел могут относиться внутреннее устройство сословия, хозяйство сословия, благосостояние сословия и исполнение возложенных на сословие казенных денежных и натуральных повинностей – подушных податей, рекрутских наборов и пр.

В третьем разделе правительство просило города написать, каким имуществом владеет город или сословие, как обширны доходы и каковы главные статьи доходов, количество запасных капиталов. Иркутяне написали, что город Иркутск по Высочайше утвержденному в 1826 г. плану владеет 10 855 дес., 1 795 саж. земли, в том числе 1 605 дес. 1 101 саж. под выгоном и 6 676 дес. 64 саж. под дровяным лесом, пашнями и сенокосами, строевого леса в городском владении нет.

Доходы города слагаются из следующих статей: 1) с отдаваемых в оброк земель и разных угодий получается средним числом 10 тыс. руб.; 2) взимается разрешенных законами сборов, а именно: с местных купцов – от 0,25 % до 1500 руб., иногородних купцов – 200 руб., торгующих крестьян – 100 руб., за торговлю с биржевой складки – 200 руб., с городских извозчиков – 550 руб., 10-я часть с доходов от имуществ, принадлежащих податным сословиям Иркутска, – 1300 руб., с купеческого и мещанского гостиных дворов – 750 руб., с трактирных заведений – 200 руб., повозного сбора с провозимых через город товаров – 10 000 руб., 0,5 % сбора с контрактов и договоров – 3250 руб., с векселей и заемных писем – 700 руб., за клеймение весов и мер – 50 руб., от питейного откупа – 350 руб., за бродящий по улицам скот – 25 руб., за необъявление о приехавших и выехавших – 50 руб., за записку в городскую обывательскую книгу – 750 руб., от продажи ненужных имуществ – 200 руб., доходу с выморочного имения – 25 руб. Текущих расходов на 1862 г. исчислено по 3-летней сложности 34 649 руб. 46 $\frac{1}{4}$ коп.

Сумма эта расходовалась на содержание мест и лиц городского управления, т. е. градской думы с некоторыми учреждениями городского судебного управления и полиции, полицейской и пожарной команды, на содержание и ремонт помещений присутственных мест, на содержание в чистоте улиц и площадей, исправление мостов и гатей в городской черте, на приобретение разных предметов для музеума, на составление запасного капитала и пр. Недостаток городских доходов против расходов всегда пополняется раскладкой на промышленные сословия [8, с. 4].

В четвертом разделе нужно было обсудить, какие учреждения и должности надлежит установить для заведования общественными делами. Соображения именно по этому вопросу, с точки зрения правительства, составляли самую трудную задачу, разрешение которой требовало особого внимания. По мнению правительства, собрания выборных и общая дума должны составлять необходимую принадлежность общественного управления каждого города. Число выборных надлежит определить соответственно численному составу каждого сословия: чем обширнее этот состав, тем большее число выборных может быть от сословия, но число это не должно быть выше или ниже известной нормы – например, не более 75 от сословия многочисленного и не менее 25 от малочисленного. Число гласных в общей думе

должно быть непременно одинаковое от каждого сословия, дабы в делах, касающихся всего городского общества, каждое сословие принимало равное участие; общее число гласных надлежало бы определить не свыше 75 в городах многолюдных и не менее 25 в городах малолюдных [5, с. 20].

В городах многолюдных распорядительная часть по внутреннему благоустройству и городскому хозяйству вообще должна быть, как в Санкт-Петербурге и Москве, сосредоточена в распорядительной думе, с учреждением при ней по исполнительной части полиции хозяйственной и торговой; частные же дела каждого сословия необходимо предоставить особым управам под наблюдением и контролем распорядительной думы. В городах средних по населению, где образование всех этих общественных учреждений окажется излишним и затруднительным, следовало бы, сохраняя общее разделение обязанностей, частное управление сословий предоставить, вместо управ, отдельным лицам (например, старостам), сделав их в то же время членами распорядительной думы. В городах малолюдных, общественное хозяйство которых необширно, можно было бы, не учреждая для распоряжений по оному особого коллегиального места, предоставить как сии распоряжения, так и заведование сословными делами городскому голове, назначив для содействия ему нужное число должностных лиц и снабдив его необходимыми канцелярскими и счетными средствами [5, с. 21].

Правительство обратило внимание городов на то, что там, где можно будет упростить и сократить состав общественных учреждений, следует войти о том в подробнейшие соображения, стараясь всемерно, чтобы с правильным разграничением обязанностей число общественных должностей не только не увеличилось бы без надобности, но уменьшилось против прежнего к облегчению общества.

В пятом разделе предлагалось определить, при каких условиях городские обыватели могут получить право голоса в выборе уполномоченных (выборных и гласных). Правительство предложило следующие условия: чтобы право голоса в выборе гласных обыватель получал, если ему не менее 21 года, если он не опорочен судом, если он владеет в городе собственностью в недвижимом имуществе или денежном капитале и товарах, приносящих в год дохода не менее 100 руб., и если записан в городскую обывательскую книгу или приписан к городу не менее двух лет. Также правительство посчитало необходимым сообразить это с местным благосостоянием жителей и степенью развития промышленности, суммой годового дохода с «владеемой» в городе собственностью, так как установленный размер для столиц в некоторых местностях может считаться завышенным [6, с. 4].

В шестом разделе следовало оценить, какие условия должны соединять в себе лица, избираемые в общественные должности. В седьмом – каким образом должны определяться права избирателей и избираемых. Министерство внутренних дел отметило, что «определение избирательных прав составляет одно из важнейших условий общественного благоустройства; чем точнее и строже будут определены эти права, тем вернее представляется ручательство, что управление общественными делами ввернется в руки лиц

вполне благонадежных, действительно заслуживающих общее доверие» [6, с. 5]. Правительство рекомендовало городам Российской империи опыт Санкт-Петербургской думы, где списки лиц, допускаемых к выборам, составлялись на основе Городской обывательской книги. Право голоса на выборах определялось доходом, который подтверждался на основании городской оценки недвижимости для владельцев недвижимости, гильдейским свидетельством – для купцов, на основании наемной платы за торговое или промышленное заведение или взятого подряда или откупа – для мещан и ремесленников. Вместе с тем, если этот порядок окажется неудобным другим местностям, то нужно изыскать иные для него способы [6, с. 6].

В восьмом разделе нужно было выявить, какой порядок должен быть установлен относительно составления общественных собраний для выборов, а также каким образом должны производиться сами выборы. В Программе подчеркивалось, что «закон определяет одни только внешние свойства представителей общества, которым оно должно вверить защиту своих интересов; но обществу нужно, чтобы сверх этих свойств, заступники их отличались еще нравственными качествами, которых закон не может определить и которые делаются известными только из общежития» [6, с. 6]. Для достижения этого условия необходимо, чтобы списки кандидатов, предназначенных к выбору, делались заранее известными избирателям и чтобы там, где по значительности сословий членам их неудобно собираться вместе для выборов, сословия разделялись на участки, состоящие из небольшого числа избирателей.

В девятом разделе необходимо было решить, должны ли быть составляемы и какие именно собрания для выборов некоторых сословий в частности. В десятом – на какой срок должны быть избираемы должностные лица и какие преимущества надлежало бы присвоить лицам, состоящим в городской службе. Также нужно было войти в подробное рассмотрение средств к обеспечению содержания служащих.

Подчеркнем, что хотя документ, разосланный городам Российской империи, и назывался «Программа для составления соображений относительно улучшения городского управления», после заполнения всех разделов он представлял собой уже местный вариант Городового положения. В «Иркутских губернских ведомостях» отмечалось, что «возложенное на комиссию дело требует весьма разнообразных и многосторонних сведений, требует полного знания городского хозяйства и управления» [7].

Для обсуждения мер по улучшению общественного управления в губернских и других городах Российской империи были учреждены особые комиссии «из наиболее опытных и сведущих лиц, с приглашением депутатов от всех сословий города, владеющих там недвижимой собственностью» [2, с. 2]. Комиссии должны были обсудить «Программу для составления соображений относительно улучшения городского управления», составленную Министерством внутренних дел.

Всего в Российской империи было создано 509 комиссий [10, с. 16]. Всем крупным городам было предложено разработать свои проекты городской реформы. В сибирских городах такие комиссии были созданы только в

Иркутске и Томске. Томское городское общество скептически отнеслось к предложению Министерства внутренних дел обсудить проект будущей городской реформы. Своих предложений томичи не внесли [1, с. 118].

В Восточной Сибири только губернский Иркутск участвовал в разработке проекта городской реформы, остальные города Иркутской и Енисейской губерний не участвовали в обсуждении из-за своей малочисленности.

В июне 1862 г. Иркутск получил «Программу для составления соображений относительно улучшения городского управления», и управляющий губернией предложил сословиям избрать депутатов в комиссию. Иркутская комиссия начала свою работу 24 июля 1862 г., продолжала ее в течение августа, сентября и октября. 23 октября 1862 г. она закончила свои занятия и представила соображения министру внутренних дел.

Для выборов отдельно собирались иркутские купцы, мещане и цеховые, дворяне и разночинцы. М. В. Загоскин, бывший членом комиссии, отметил, что «выбор депутатов происходит весьма патриархально». «Дворяне и разночинцы два раза собирались для избрания депутатов. Эти господа собираются у нас для суждения о деле общественном чуть ли не в первый раз» [2, с. 3–4].

Комиссия объявила в «Иркутских губернских ведомостях» об открытии своих заседаний и пригласила тех жителей Иркутска, «которые заинтересованы настоящим делом, сообщать комиссии, относящиеся к возложенному на нее делу сведения и соображения» [7]. Когда не поступило от иркутян никаких предложений, один из членов комиссии заметил, что «мы не в Англии» [2, с. 5]. Однако в «Иркутских губернских ведомостях» была высказана и другая точка зрения: «Хотя ни редакция, ни комиссия не получила ни одной статьи по предмету устройства здесь общественного управления, из чего и можно, по-видимому, заключить о равнодушии к общественному делу, которое должно бы интересовать всех и каждого, но нам положительно известно, что равнодушия к этому делу не было, и очень многие из жителей города, вполне сочувствуя готовящемуся преобразованию общественного управления, интересовались занятиями комиссии, обсуждая ее действия, и высказывали свои замечания, которыми, по всей вероятности, комиссия и воспользовалась» [8, с. 1].

Председатель комиссии обратился к М. В. Загоскину с предложением принять на себя составление проекта соображений, соответствовавших министерской программе. Необходимо отметить, что М. В. Загоскин и еще один депутат этой комиссии А. А. Белоголовый были членами тайного кружка передовой молодежи Иркутска «Общество зеленых полей», образовавшегося в конце 1850-х гг. Н. П. Матханова видит в действиях членов этого кружка «попытку создать общественное мнение, влиять на сибирскую общественность» [9, с. 181]. Поэтому полная самостоятельность думы и ограничение центральной власти были требованиями, которые А. А. Белоголовый и М. В. Загоскин выдвинули на комиссии. Они выступили с особым мнением, в котором доказывали, что «по предлагаемой правительством и одобренной большинством Комиссии программе вся власть в городе и в

Думе окажется в руках группы влиятельных лиц, которые и будут бесконтрольно распоряжаться делами города» [9, с. 184]. А. А. Белоголовый и М. В. Загоскин предложили «заменить городскую думу общим собранием граждан города, в котором решающую роль играло бы мнение наиболее многочисленного сословия – мещан и цеховых, что, как они считали, было бы более справедливо, чем выборы равного числа гласных от каждого сословия» [9, с. 184–185].

М. В. Загоскин указывал, что «иркутское общество никогда не собиралось в полном своем составе. Тем не менее, замечено, что чем численнее состав общественного собрания, тем решения его имеют более твердости, зрелости и основательности. Предметы обсуждаются с больших сторон и взаимная поддержка значительного числа лиц, участвовавших в составлении приговоров, придает их решению характер истинно-общественного решения, против которого не сильно никакое влияние, стороннее для общества. Кроме того на собраниях общества, члены его знакомятся с общественными делами и приучаются к несению общественных служб» [2, с. 12–13].

Среди недостатков современного ему городского самоуправления М. В. Загоскин выделил, как и правительство, что «городская дума доселе представляла собой только часть городского общества; значительная часть обывателей оставалась чуждой городским интересам, и не принимала никакого участия в управлении городским хозяйством». Другим недостатком он считал то, что «городская дума, составляя род низшего присутственного места, не имела никакой самостоятельности, и, будучи в зависимости, и от общества, и от администрации, не редко приходила в затруднительное положение и не знала быть ли ей исполнительницей решений общества, или приказаний административных лиц». «Положение это было равно тягостно и для общества, и для администрации; ибо при многосложной процедуре дел, и при двойном, но слабом надзоре, дела текли весьма медленно, умножалась бесполезная переписка, а общество вследствие этого охладело к делам» [2, с. 9–10].

М. В. Загоскин считал необходимым: 1) дать обществу полное право постановлять приговоры, производить расходы, постройки и т. п., не испрашивая ни у кого разрешения, а только предоставляя копии с приговоров, смет и проч. местному начальству; если последнее усмотрит в них несогласие с законами, то должно немедленно донести о том Министерству внутренних дел, остановив исполнение приговора; 2) возложить контроль городских расходов неотъемлемо на общество, которое проверяет действия своих агентов через особые комиссии; 3) все приговоры, сметы и отчеты печатать и подвергать свободному обсуждению, равно и действия служащих по выборам лиц должны в кругу их общественной деятельности подлежать полной гласности [2, с. 11].

Отметим, что идея замены городской думы общим собранием граждан, в котором решающую роль играли бы мещане и цеховые, была слишком радикальной для Иркутска того времени. Она не была поддержана не только комиссией, но и самими мещанами и цеховыми, которые «сначала совсем отказались дать из среды своей членов в новую думу, говоря, что трехго-

дичная служба всякого из них доведет до совершенного разорения» [2, с. 16].

Вместе с тем другие предложения А. А. Белоголового и М. В. Загоскина были поддержаны Иркутской комиссией. В результате комиссия высказалась за самостоятельность городской думы и независимость ее от администрации, против существовавшей системы мелочной опеки над городским обществом, против имущественного ценза и заявила, что основанием для выбора должны быть умственные и нравственные качества избираемых. Комиссия предложила оплачивать службу по выборам необеспеченных чиновников и мещан [9, с. 185].

В. А. Нардова, изучавшая материалы о работе комиссий, пишет, что все комиссии высказались за всеобщность городского общественного управления, предоставление большей самостоятельности общественным учреждениям и устранение излишней административной опеки [10, с. 17]. В этом отношении Иркутская комиссия была солидарна с другими комиссиями.

Около 40 комиссий, как и Иркутская, отвергли установление имущественного ценза на том основании, что такой ценз, особенно высокий, отдал бы решение общественных дел в руки немногих зажиточных граждан. 30 комиссий считали достаточным условием для получения избирательного права наличие самостоятельного хозяйства или владение какой бы то ни было недвижимой собственностью. 60 комиссий подчеркнули необходимость включения в число избирателей образованных элементов городского населения. Например, Тверская комиссия находила полезным ввести в состав городского общества лиц, окончивших курс в высших и средних учебных заведениях, при условии двухлетнего проживания в городе [10, с. 17–18].

В большинстве городов Российской империи комиссии высказались против сословного принципа в организации городского самоуправления, что заставило правительство отказаться от первоначального намерения свести общую реформу к столичному Городовому положению 1846 г., в основу которого этот принцип был положен.

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что по сути городам Российской империи было предложено составить свой проект городской реформы, исходя из местных условий, используя опыт городского общественного управления Санкт-Петербурга и Москвы. На наш взгляд, такие действия правительства можно охарактеризовать не только как проявление «либеральных веяний», но и как прогрессивный шаг в реализации городской реформы. Иркутская комиссия выступила за самостоятельность городской думы, независимость ее от администрации и против имущественного ценза. Предложения Иркутской комиссии совпали в большинстве своем с предложениями комиссий других городов Российской империи.

Список литературы

1. Бердников Л. П. Два века красноярского самоуправления. История и современность (1822–1917) / Л. П. Бердников, С. Л. Лоница. – Красноярск : Издат. проекты, 2003. – 288 с.

2. *Загоскин М. В.* Иркутские заседания для составления соображений об улучшении городского управления / М. В. Загоскин. – Москва : [б. и.], 1863. – 20 с.
3. *Загоскин М. В.* Что нам необходимо в особенности // Иркут. губерн. ведомости. – 1863. – № 13. – 30 марта. – Часть неофиц. – С. 1–6.
4. Программа для составления соображений относительно улучшения общественного управления в городах // Иркут. губерн. ведомости. – 1862. – № 27. – 7 июля. – Отд. второй. – С. 9–11.
5. Программа для составления соображений относительно улучшения общественного управления в городах // Иркут. губерн. ведомости. – 1862. – № 28. – 14 июля. – Отд. второй. – С. 14–21.
6. Программа для составления соображений относительно улучшения общественного управления в городах // Иркут. губерн. ведомости. – 1862. – № 29. – 21 июля. – Отд. второй. – С. 4–8.
7. Иркут. губерн. ведомости. – 1862. – № 30. – 28 июля. – Часть неофиц. – С. 1.
8. Статистические данные о г. Иркутске // Иркут. губерн. ведомости. – 1862. – № 45. – 10 нояб. – Часть неофиц. – С. 1–4.
9. *Матханова Н. П.* Декабристы и кружок Белоголовых в Иркутске // Декабристы и Сибирь. – Новосибирск : Наука, 1977. – С. 175–185.
10. *Нардова В. А.* Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. / В. А. Нардова. – Л. : Наука, 1984. – 258 с.
11. *Шевцов В. В.* Сибирь и сибиряки на страницах губернских ведомостей // Человек в меняющемся мире. Проблемы идентичности и социальной адаптации в истории и современности : сб. науч. ст. – Томск, 2015. – С. 128–139.

City Public Administration in the 60-s of the XIXth Century: Communication of the Government with Regions (by the Example of Irkutsk)

М. М. Plotnikova

Irkutsk State University, Irkutsk

Abstract. The article discusses the government's views on the city public governance in the 60-s of the XIXth century. The author analyzes the «Program for considerations on the improvement of the city administration» that circulated in the Russian Empire cities. The author highlights the regional approach of the Program. Whereas Irkutsk Commission supported the City Duma's independence from the administration and opposed property status.

Keywords: city public governance, Irkutsk, regional policy, Russian Empire, public opinion, city reform.

Плотникова Мария Михайловна
кандидат исторических наук,
доцент, заведующая, кафедра
социально-экономических дисциплин
Иркутский государственный университет
664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1
тел.: 8(3952) 52-11-21
e-mail: someforme@yandex.ru

Plotnikova Maria Mikhailovna
Candidate of Sciences (History), Associate
Professor, Head, Department of Social
and Economic Disciplines
Irkutsk State University
1, K. Marx st., Irkutsk, 664003
tel. : 8(3952) 52-11-21
e-mail: someforme@yandex.ru