



УДК 94(571.53) +34

## Реализация городского законодательства в городах Забайкалья в последней трети XIX в.

Т. В. Паликова

*Бурятский государственный университет, г. Улан-Удэ*

В статье анализируется процесс реализации Городовых положений 1870 и 1892 гг. и роль городской администрации в развитии хозяйственной и культурной сферы городов Забайкалья в последней трети XIX в.

**Ключевые слова:** города Забайкалья, городские думы, городское хозяйство, народное образование, библиотечное дело, благотворительные учреждения и общества, больницы.

137 лет назад в городах Забайкалья введено самоуправление по городской реформе 1870 г. [5]. Документ, состоявший из 7 глав и 161 статьи, законодательно регламентировал все стороны жизни городов, от учреждения городского общественного управления (ст. 15–103), регулирования городских имущественных прав (ст. 116–127), городских сборов (ст. 128–138), городских расходов и смет (ст. 139–147) до порядка обжалования его распоряжений и ответственности должностных лиц (ст. 148–161).

Положение 1870 г. введено в действие «соображаясь с местными обстоятельствами, по усмотрению Министра Внутренних Дел» в 1875–1876 гг. после ходатайства городских обществ, инициированных местной властью. Так, с 1872 г. Верхнеудинская городская ратуша по решению городского общества начала ходатайствовать об учреждении в городе городской думы по новому Городовому Положению. Переписка по данному вопросу продолжалась несколько лет [1].

Для контроля за городским общественным управлением было создано специальное учреждение – Присутствие по городским делам при военном губернаторе.

Деятельность городского общественного управления, оговоренная в «Общих положениях» (глава I) и, ограниченная пределами города и отведенных ему земель (ст. 4), включала дела по внешнему благоустройству (ст. 2 б), устройству благотворительных заведений, больниц и заведыванию ими, культурных учреждений, попечения о народном образовании (ст. 2 г), а также дела, касающиеся благосостояния городского населения (ст. 2 в). Непосредственное заведывание хозяйственными делами законодателем возлагалось на городскую управу (ст. 72). В особых случаях, а также для «ближайшего заведывания отдельными отраслями городского хозяйства» могли назначаться специальные комиссии или отдельные лица, ответственные за определенное

направление (ст. 73). Управление городским хозяйством осуществлялось путем издания обязательных для жителей постановлений Думы о санитарно-гигиеническом состоянии городских и усадебных мест, торгово-промышленных предприятий, противопожарных, противоэпидемических, противоэпизоотических мероприятиях и правопорядку (ст. 103, а-л), за выполнением которых наблюдала полиция (ст. 107, 108). 11 июня 1892 г. вводится новое Городовое положение [6, с. 430–456] (7 глав, 154 ст.), которое принято рассматривать в рамках проводившихся правительством контрреформ. Хозяйственная и финансовая компетенция городского общественного управления не подверглась серьезным изменениям, однако, его деятельность оказалась более регламентированной и ограниченной в возможностях решения тех или иных вопросов. В тоже время новый городской закон создавался в соответствии с городскими реалиями и констатировал определенный уровень развития коммунального хозяйства, достигнутый к этому сроку. В частности, наряду с водопроводами и сточными трубами (ст. 2, II) упоминается канализация (ст. 63, п. 7 г), наряду с мостовыми (ст. 2, IV) – замощенные на средства общественного управления подъездные пути (ст. 63, п. 13а), наряду с извозчиками – конно-железные дороги, омнибусы и «иные усовершенствованные местные средства сообщения» (ст. 63, п. 12б; ст. 108, п. 6). Это обстоятельство позволяет говорить о том, что законодатель целенаправленно формировал представления городских властей о цивилизованном городе и демонстрировал потенциальный путь развития городского хозяйства.

Вместе с тем констатировалось снижение материального достатка россиян и девальвация нравственных устоев общества, в связи с чем ст. 2 п. V возлагала на муниципалитеты попечение о призрении бедных и прекращение нищенства, а ст. 4 – «попечение об устройстве православных храмов и поддержании их в исправности и благолепии, а равно попечение об учреждениях, имеющих целью укрепление религиозного чувства и поднятие нравственности городского населения».

Помимо всех известных противоречий городского законодательства 1870–1890-х гг., можно отметить еще одно – противоречие между констатацией достигнутого к концу 19-го столетия уровня городской жизни и расходами на его создание и поддержание, названными законодателем необязательными.

Реализация городского законодательства последней четверти XIX в. зависела от ряда качественных и количественных факторов, к каковым можно отнести местоположение и статус города, численность и материальное состояние его граждан, чем и определялся сам факт применения Городового Положения к забайкальским городам. Если закон 1870 г. был введен во всех городах Забайкалья, кроме Акши [2], то в 1892 г. его действие распространилось только на три города из семи – Читу, Верхнеудинск, Троицкосавск, а Нерчинску на протяжении десяти лет пришлось доказывать свое право на полное самоуправление [3].

В небольшой статье невозможно осветить всю разнообразную деятельность городских властей, поэтому остановимся лишь на тех ее аспектах, ко-

торые связаны с реализацией, обозначенных в городском законе проблем нравственности и роста числа несостоятельных семейств.

Важное место в деятельности городского общественного управления занимала сфера народного образования. На балансе Читы, Верхнеудинска, Нерчинска, Троицкосавска состояло не одно учебное заведение, на их содержание тратились немалые деньги, причем это была постоянно растущая статья расходов. Если в 1875 г. на нужды образования города потратили 3098 руб., то уже в 1888 г. – 24 298 руб. В начале века эта сумма утроилась, достигнув к 1910 г. 116 703 руб. (33 % расходной сметы) [7]. Городские власти не только создавали сеть школьных учреждений разных ступеней, в том числе и профессиональных, строили здания для школ, закупали учебные пособия, организовывали школьное питание, но и выплачивали школьные стипендии, позволявшие детям неимущих родителей получить образование. Городские власти обеспечивали учителям бытовые и материальные условия жизни, а также заботились об их отдыхе. В частности, в 1907 г. Верхнеудинская дума выделила для учителей в прилегавшей к городу местности Верхняя Березовка участок земли для дачного строительства сроком на 15 лет [4]. Гласные принимали участие в обсуждении кандидатур школьных попечителей, при их поддержке работали воскресные школы в Чите и Троицкосавске (1895). Не менее важной представляется деятельность городского общественного управления по развитию библиотечного дела. Вплоть до начала 1880-х гг. в городах не было общественных публичных библиотек, работали только частные с доступом для горожан. Первая общественная библиотека по инициативе гласного думы смотрителя городского училища Н. С. Нелюбова открылась в Верхнеудинске (1881). Располагалась библиотека в здании полицейского управления, а инициатор открытия стал ее первым библиотекарем. В течение следующего десятилетия публичные библиотеки открываются во всех городах области. Городские думы оказывали помощь в создании библиотек, выкупая частные книжные собрания (библиотеки М. Д. Завалишина в Чите; Н. А. Бестужева в Троицкосавске; Н. В. Паршина в Верхнеудинске). Думы приняли активное участие в создании первых научных учреждений в Забайкалье, предоставив им помещения и выплачивая небольшую материальную помощь. По инициативе политссыльного А. К. Кузнецова, поддержанного городской думой и военным губернатором, в Нерчинске начал работу первый в области музей (1887), в последующем его организатор, переехав в Читу, создал научный музей в областном центре (1895). В Троицкосавске и Чите открылись отделы Восточно-Сибирского отделения императорского русского географического общества (1894). Активную помощь оказало городское общественное управление Читы в открытии второй промышленно-сельскохозяйственной выставки (1899), выделив для ее павильонов и опытных полей принадлежавшее городу пустопорожнее место, на котором был создан сад и первый в Забайкалье опытный водопровод.

Не последнее место в деятельности городского управления занимала благотворительность: от заведывания и рационального использования специ-

альных капиталов до открытия и содержания благотворительных учреждений, поддержки благотворительных обществ.

«Принятие в пользу города пожертвований» (ст. 55 п. 7 ГП 1870) способствовало образованию различных капиталов. Так, в Троицкосавске капиталы, подлежащие «заведыванию» городом, подразделялись на городские, общественные и специальные общественные (13 капиталов на сумму свыше 135 тыс. руб.), с части которых проценты по воле жертвователя причислялись к капиталу, с части – зачислялись в бюджет города. Например, доход с капитала Усть-Кяхтинского (слобода) приходского училища, пожертвованного кяхтинским 1-ой гильдии купцом М. Ф. Немчиновым, причислялся к городским средствам, т. к. училище содержалось городом, а капиталы «Бедных» Куманина и для бедных Мазютиной или Кузнецовской лечебницы (названной в честь жертвователя), имея специальное назначение, за счет процентов увеличивались.

В рамках этой статьи в начале XX в. города тратили от 1,4 до 2,1 %. Для оказания единовременной и постоянной помощи немощным и неимущим, а также детям-сиротам в городах существовала целая система вспомоществования: приюты для арестантских детей (Верхнеудинск, 1874; Чита, 1882), богадельни (Верхнеудинск, 1889), ночлежные дома (Троицкосавск, 1895; Нерчинск, 1901; Верхнеудинск, 1910; Чита, 1896, 1913), Дома трудолюбия при одноименном обществе (Троицкосавск, 1895) и т. д. В рамках широкомасштабной кампании по борьбе с пьянством в Верхнеудинске открыт Народный дом (1905) как средство отвлечения народа от этого зла. Для него городская управа выкупила частный двухэтажный каменный дом с надворными постройками, затратив на это более 5000 руб.

На балансе городов состояли городские больницы и аптеки, думы снабжали их медикаментами и инструментарием, объявляли торги на поставку продуктов питания, содержали медицинский персонал, занимались ремонтом зданий и строительством необходимых служб. В среднем на содержание городской больницы требовалось от 4500 до 6500 тыс. руб. в год в зависимости от неотложных нужд. В начале XX в. эта сумма увеличилась до 7000–8000 руб. На городскую ветеринарную и санитарную части в 1910 г. было потрачено 123 765 руб., что составило всего 1,4 %, но в рамках каждого из городов это достаточный процент (17,4 % в Чите; 11,3 % в Верхнеудинске; 20,7 % в Нерчинске; 14,2 % в Троицкосавске; в городах, не имевших больниц, 4–5 %). В Троицкосавске работала единственная в Забайкалье противочумная станция (в 1910 г. на ее работу потрачено 6319 руб.) [7]. В 1906 г. Читинская городская дума обсуждала вопрос об организации круглосуточного медицинского обслуживания населения и устройстве карет скорой помощи.

Таким образом, несмотря на негативные стороны и ограничительные аспекты Положения, имея силу закона, направляли и помогали городской администрации улучшать и развивать финансовую, хозяйственную и культурную сферы городов, проявлять творческую инициативу, намечая перспективу внедрения новых форм городской жизни. Следуя букве закона, забайкальские муниципалитеты, использовали предлагаемые компетенции, сообразуясь с

условиями городов, адаптируя их к собственным возможностям. Реализация городского законодательства в условиях глубокой провинции отягощалась аграрно-сырьевым характером хозяйства области, преобладанием внегородской перерабатывающей промышленности, слабым материальным потенциалом городов и, как следствие, дефицитностью бюджетов. Первоочередное финансирование непренных статей в еще большей степени усложняло задачу исполнения собственно муниципальных обязанностей. Тем не менее, достигнутый крупными городами Забайкалья последней трети XIX – начала XX в. уровень развития удалось осуществить, в том числе и благодаря Городовым Положениям 1870 и 1892 гг.

1. Государственный архив Забайкальского края (ГАЗК). Ф. 1. Оп. 1(о). Д. 1133. Л. 2–2об.
2. ГАЗК. Ф. 21. Оп. 1. Д. 6. Л. 82–92.
3. Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. 25. Оп. 10. Д. 2634. Л. 5.
4. Государственный архив Республики Бурятия (ГАРБ). Ф10. Оп. 2. Д. 526. Л. 118.
5. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). 2-е собр. СПб., 1870. Т. XLV. № 48498.
6. ПСЗ РИ. 3-е собр. СПб., 1892. Т. 12. № 8708.
7. Экономическое состояние городских поселений Сибири. СПб. : Хоз. деп. МВД, 1882.

## **Adaptation of Municipal Legislation in the Cities of Transbaikalia in the Last Third of the XIXth C.**

T. V. Palikova

*Buryat State University, Ulan-Ude*

The article analyses the process of adaptation of municipal regulations of 1870 and 1892. Moreover it considers the role of the municipal authorities in the development of economic and cultural areas of the towns of Transbaikalia in the last third of the XIXth c.

**Key words:** towns of Transbaikalia, municipal dumas, municipal services, public education, library science, charities, hospitals.

*Паликова Татьяна Вадимовна – доктор исторических наук, доцент кафедры истории Отечества Бурятского государственного университета, 670000, республика Бурятия, г. Улан-удэ, ул. Смолина, д. 24 «а», тел.(3012)21-70-86, e-mail: palikova@mail.ru*

*Palikova Tatyana Vadimovna – Doctor of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Russian history, the Buryat State University, 670000, Buryat Republic, Ulan-Ude, Smolin St., 24 «a», phone (3012)21-70-86, e-mail: palikova@mail.ru*