



УДК 94(57)

Реализация реформ городского самоуправления последней трети XIX в. в малых городах Иркутской губернии: интерпретация законодательных инициатив в повседневных практиках горожан

Н. И. Гаврилова

Иркутский государственный технический университет, г. Иркутск

В статье рассматриваются вопросы реализации городского законодательства последней трети XIX в. на примере городов Иркутской губернии. Проводится анализ форм и уровня активности населения малых городов губернии в рамках местного самоуправления, отношения горожан к органам общественного управления в условиях их трансформации.

Ключевые слова: малые города Иркутской губернии, городская дума, избирательный процесс, состав думы, восприятие общественного управления.

Неотъемлемым компонентом анализа проблем имперского регионализма выступает изучение роли города в системе государственной политики в Сибири. Данное сообщение в фокус внимания ставит вопросы реализации городского законодательства последней трети XIX в. на примере городов Иркутской губернии.

К середине XIX в. на территории Иркутской губернии была сформирована структура городских поселений, образовавшая своеобразный каркас не только социально-экономических и социокультурных, но и административно-управленческих связей территории, заложены механизмы градообразования. Статус города во второй половине столетия имели шесть поселений: административный центр генерал-губернаторства и губернии Иркутск, центры округов (уездов) Балаганск, Верхоленск, Киренск, Нижнеудинск и заштатный Илимск. Соотношение жителей в них на протяжении рассматриваемого периода оставалось крайне неравномерным: 70–85,8 % городского населения губернии сосредотачивал Иркутск (1897 г. – 51 473 чел.). Из малых городов наиболее многочисленными являлись Нижнеудинск (к 1897 г. – 5752 чел.) и Киренск (к 1897 г. – 2280 чел.). Менее 1,5 тыс. чел. проживало в Балаганске и Верхоленске, в пределах 524–789 человек колебалась численность жителей заштатного Илимска. Наиболее сложной социальной структурой к концу XIX в. среди малых городов отличались Нижнеудинск и Киренск, что сближало их по характеру проходивших процессов с губернским центром.

Развитие капиталистических отношений во 2-й половине XIX в. привело к усилению урбанистических процессов в крае. К концу столетия города губернии с разной долей интенсивности концентрируют экономическую активность населения региона, коммуникационные сети, административные и управленческие институты. Вместе с тем процессы градообразования и функциональная эволюция городов губернии, как и России в целом, сохраняли существенную зависимость от центральной власти. Город оставался инструментом давления и управления территорией [14, с. 73]. Даже либеральная городская реформа 1870 г., введя бессловное городское управление и положив в основу представительства в выборных учреждениях городского управления буржуазный принцип единого имущественного ценза, жестко ограничивала деятельность городских управ сферой городского хозяйства, а сами управы были подчинены надзору губернаторов.

С другой стороны, как отмечает Т. В. Паликова, городские положения 1870 и 1892 гг., «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» [9, с. 52]. Однако содержательные конструкции реализации городского законодательства существенно различались в малых городах и губернских центрах [1; 5; 6; 9; 15]. Относительно большая степень изученности вопроса применительно к Иркутску актуализирует анализ интерпретаций предлагаемых Городовыми положениями 1870 и 1892 гг. институций в повседневных практиках населения малых городов губернии. В центре нашего внимания – характеристики конкретных форм и уровня активности различных групп населения окружных и заштатного городов Иркутской губернии в рамках местного самоуправления; отношения горожан к органам общественного управления в условиях их трансформации.

Городовое положение 1870 г. было введено в Иркутске в ноябре 1872 г., в Киренске – в январе 1875 г., в апреле 1875 г. – в Балаганске, в июле 1875 г. – в Нижнеудинске, в мае 1879 г. – в Илимске. В Верхоленске, где «учреждений, соответствующих Городовому Положению никаких не имеется», реформа 1870 г. не проводилась.

По новому «Положению» в уездных городах право голоса получили 9–17 % горожан. Как и в Иркутске, в большей степени избирательным правом воспользовалось купечество. Так, в Киренске право голоса имели 80 % представителей третьего сословия. Из числа мещанства и домовладельцев избирательное право получили 37,4 %.

В течение 1870-х – начале 1880-х гг. уездные и заштатные города демонстрировали высокий процент участвующих в выборах. Причины лежали не в особенностях общественно-политической жизни города или правовой культуры горожан. В малых городах, общественная и культурная жизнь которых протекала замедленно, выборам придавалось значение «события», содержание которого могло отходить на второй план. Чем меньше был город, тем более активно его жители участвовали в выборах. Наименьшая активность характеризовала самый крупный уездный город – Нижнеудинск

(17,3–13,8 %); наивысшая – Илимск (100 %). Тем не менее, большую заинтересованность, как и в Иркутске, в выборах проявляла «верхушка» горожан, составляющая 1-е и 2-е избирательные собрания. Интересы в области самоуправления носили еще во многом личностный характер, приоритеты отдавались лично знакомым или родственникам. К концу XIX в. активность избирателей малых городов падает.

В соответствии с особенностями социальной структуры населения, думы этих городов в значительной степени состояли из мещан (на третье четверть столетие – на 72,5–90 %). Характерными чертами правовой культуры большинства гласных являлись крайне поверхностное знание Городового положения 1870 г. или незнание его вовсе, некорректное поведение в думе. В то же время в первый год реформированного самоуправления явка гласных на заседания была чрезвычайно высока: все назначенные в 1875 г. заседания дум Киренска, Нижнеудинска, Балаганска (13, 17, 11 заседаний соответственно) состоялись. Полагаем, что причины этого были также связаны с особенностями публичной жизни малых городов, испытывающих дефицит событий, а не с высокой общественной активностью горожан. Впоследствии уровень активности гласных падает, что было характерно для российских дум этого периода в целом. Не случайно в 1880 г. был издан указ, по которому в случае срыва заседания «созывается новое собрание думы, которое признается состоявшимся, в каком бы на это раз числе не собрались гласные...» [12, л. 372].

Оценки роли и значения городского самоуправления в различных социальных средах существенно различались. Электорат уездных и заштатного городов губернии, как и значительная часть мелких собственников Иркутска, получивших право голоса, сохраняли характерное для дореформенного периода восприятие думы как государственного органа, а деятельности в ней – как общественной повинности со строго обязательным исполнением. Новая система самоуправления нередко воспринималась как «избыточная». В Илимске, где опыт городского самоуправления в 1-й половине XIX в. практически отсутствовал (управление осуществлялось от Киренска), горожане также «отсутствующе» восприняли и Городовое положение 1870 г. Ревизией 1884 г. было установлено, что «никто из членов городского общественного управления г. Илимска... по безграмотности не читал Городового Положения, а... предусмотренная сим положением городская управа и дума заменяются какой-то ревизиоционной комиссией, члены которой и составляют из себя гласных. Рассмотрение и решение дел производится обыкновенно без участия... городского головы, а постановляемые определения Думы... составляются в форме приговоров для крестьянского общества установленных... Все общественные суммы нигде не записывались. ...Словом, вместо городских учреждений... создано неграмотными обывателями на традиционных началах мещанское управление» [10, л. 67]. По опыту прошлых лет были выбраны двое добросовестных на должность заместителя городского головы, а приговоры об их утверждении отосланы на утверждение не губернатору, а в Киренское окружное полицейское управление.

В сфере общественного управления малых городов действовало еще слишком мало «игроков»: процесс консолидации социальных групп в значительной степени уступал Иркутску. Местное купечество оставалось еще экономически неустойчиво и слабо, численность его невелика. Интеллигентско-разночинское крыло в думах малых городов представлено не было. Мещанство же, к которому принадлежало подавляющее большинство горожан и избранных в думы, не оформилось в социально активную группу населения и было неспособно взять на себя роль социального лидера. К тому же городское хозяйство уездных городов было мало по сравнению с губернским, представление о нем как о средстве обогащения, рычаге влияния и основе господствующего положения в городе было выражено не так остро, что сказывалось на отношении горожан к выборам. В Илимске на второе 4-летие (с 1882 г.) в думу было выбрано всего 12 человек вместо 30; в Киренске на второе 4-летие «чуть было не забыли» провести выборы [2, л. 2]. Деятельность выбранных в думу и управу гласных рассматривалась как «обременительная», а потому нежелательная. Практиковались замена и наем в думу. Так, в 1878 г. гласный киренской городской думы Калашников ставил в известность думу, что в связи с отъездом его из города для «приобретения средств к жизни» он «заменяет» себя в думе мещанином В. Н. Трескиным. Киренский же мещанин П. Студенцов в связи с невозможностью «лично относить службу» гласного в 1875–1879 гг. на эту должность нанял мещанина Е. М. Бухарова за 200 руб. серебром. Подобная практика получила в городе столь широкое распространение, что было принято решение о необходимости сохранения службы за гласными, выбывшими в другие города, но имеющими в Киренске недвижимую собственность [3, л. 35].

Социальная индифферентность большинства гласных малых городов, отсутствие общих позиций приводили к доминированию личных и корпоративных интересов во взглядах на деятельность в думе. Яркое проявление это нашло в распоряжениях гласными финансовыми средствами. Часто деньги незаконно отдавались в долг; нередки были растраты со стороны должностных лиц. Так, балаганским купцом Самолетовым, казначеем балаганской думы, были растрочены деньги на сумму 1856 руб. (1884 г.), подобный инцидент был вскрыт и в Илимске при проверке деятельности городского головы Д. П. Рыбникова. Населением уездных городов акцент в оценке деятельности гласных был смещен в сторону вопроса о необходимости такого служения вообще, вне зависимости от качественной характеристики этого служения.

В то же время реформа 1870 г., как было подчеркнуто Б. Н. Мироновым, внесла «коренное изменение в отношения между городским обществом и коронной администрацией и вследствие этого изменила традиционный дуализм городского общества. Городская реформа... проводилась на принципах общественной концепции самоуправления, согласно которой местное общество и государство имеют разные интересы, цели и сферы деятельности. ...Новые городские думы больше не считали себя слугами государства... Они полагали, что у городских дум есть своя, четко очерченная законом сфера деятельности, и государство не должно в нее вмешиваться» [7, с. 500].

Население губернского и уездного городов, прежде всего Иркутска, Киренска, Нижнеудинска, стремилось использовать органы самоуправления для борьбы с мелочной опекой полиции в хозяйственных делах, для защиты своих прав и личностного достоинства [13, л. 14–27]. О существенном повышении в глазах цензовых избирателей статуса реформированного общественного управления по сравнению с предшествующим свидетельствовали подаваемые в Губернское по городским делам многочисленные жалобы избирателей на «ошибки» проведения выборов. С другой стороны, прошения, безусловно, являлись частью борьбы различных социальных группировок за доминирующее положение в думе.

Изменение политической и социально-экономической ситуации в стране в 1880-х – начале 1890-х гг. привело к выработке и принятию нового Городового положения, изданного 11 июня 1892 г. Реформа существенно меняла отношения между административной властью и думами, усиливая опеку над ними, резко сокращая пределы самостоятельности действий. Голова, члены управы и городской секретарь считались государственными служащими. Должностным лицам городского общественного управления присваивались классы государственной службы. Бюрократическому регламенту подчинялись и гласные думы, чье присутствие на заседаниях стало строго обязательным. Ограничивалось число заседаний думы (не менее 4 и не больше 24 в год), а их расписание составлялось в декабре на весь предстоящий год. По новому закону выборы проводились одним избирательным собранием. Весь процесс подготовки к выборам и их проведению протекал под контролем губернской администрации.

В Иркутске закон был введен в полном объеме в январе 1894 г.; с 1895 г. – в других городах губернии, кроме Верхоленска: в Нижнеудинске, как «незначительном уездном городе», обязанности управы возлагались единолично на городского голову; в Киренске, Балаганске и Илимске устанавливалось упрощенное управление. Взамен думы учреждалось собрание городских уполномоченных в количестве от 12 до 15 человек, избранных сходом местных домохозяев из числа лиц, владеющих недвижимым имуществом, оцениваемым не менее чем в 100 руб. Собрание избирало городского старосту с одним или двумя помощниками по усмотрению губернатора. На него возлагалось исполнение обязанностей мещанского старосты.

Введение высокого имущественного ценза уменьшило в 2 и более раз численность избирателей городов Иркутской губернии, тем самым предельно сузив круг лиц, включенных в эту сферу общественной жизни города. В Киренске на первое четырехлетие право голоса получило всего 41 человек, или 3,3 % населения города, в Балаганске – 2,4 % (42 человека), в Нижнеудинске – 0,6 % (24 человека).

Представление об избирателях малых городов дают сведения сословного состава выборщиков Киренска (1903 г.) [11, л. 33–36]. Среди последних возросла (на 10 %) доля дворянства и чиновничества при сохранении 8-процентной доли избирателей купеческого сословия. Почти в 2 раза увеличилась численность избирателей от мещан, составив в 1903 г. 60 % от общего

числа выборщиков. Малые города предвыборных кампаний не знали. Активность избирателей была незначительна. Так, в Илимске в 1897 г. из 48 избирателей на выборы явилось лишь 20. Ситуация оказалась типична и для городов европейской России [8, с. 29].

Характерной чертой периода стало изменение сословного и возрастного состава гласных. Новый состав дум городов Иркутской губернии сохранил доминанты расстановки социальных сил, сложившиеся в 1870–1880-е гг., однако изменил соотношение между буржуазно-купеческой и дворянско-интеллигентской частями думы. На 1–7 % в уездных городах снизилась численность купечества, зато доля чиновничества и дворянства возросла в 2–4 раза. Характерной чертой органов самоуправления к началу XX в. стало повсеместное возрастание образовательного ценза членов городских дум Иркутской губернии. Исключение составлял Илимск, где 66,7–70 % гласных оставалось неграмотными.

К концу XIX в. существенных изменений в стереотипах поведения основной части гласных не произошло. Собрания гласных уездных городов (за основу были взяты данные по Балаганской и Нижнеудинской городских дум) проходили при заполненных наполовину или чуть более залах (в среднем присутствовало 52–65 % гласных). Сохранились значительное число отказов; уход гласных с неоконченного заседания, перенос наиболее сложных и ответственных дел на следующие заседания; невысокий уровень дисциплины.

Причины крылись в основах правительственного курса в отношении института городского самоуправления, препятствующего развитию инициативы, и в то же время в недостаточной подготовленности горожан к деятельности в рамках административно-управленческих органов.

Сохранялось восприятие думы как государственного органа. Однако теперь причина подобного восприятия в значительной степени лежала не в дореформенном (до 1870 г.) законодательстве, а в бюрократических началах Городового положения 1892 г. В малых городах воспроизводятся представления о должностях вплоть до городского старосты как «обременительной обязанности», относимой по очередности. На «общественные должности» стремились избрать еще не служивших по тем или иным причинам. По выборам на первое четырехлетие по Положению 1892 г. 33,3–83,3 % гласных малых городов не обладали «навыками общественной службы». В основном это были 30–40-летние горожане из числа старожилов. В 1911 г. принцип избрания на должность «очередного», а не «лучшего» однообщественника был сформулирован в словах одного из мещан, обращенных к городскому старосте: «Как ты был Егоркой Петрушкиным, так и будешь... Ты сейчас староста, так гордишься, а сменишься, такой же мужик будешь». Так, в 1909 г. в Нижнеудинске рассматривалось дело о неисполнении своих прямых обязанностей городской старостой Е. П. Петровым. В характеристике Илимского городского старосты (1909 г.) мещанина К. Рыбкина значилось: «состояние бедное... средства к жизни добывает извозом и плотничьей работой, ...общественное положение в отношении других мещан Илимска среднее. Особенным уважением не пользуется, но составил по себе мнение распорядительного и толко-

вого человека» [4, л. 18]. Выбор осложнялся узостью круга избирателей, составлявшего в среднем 24–52 человека, или 0,6–8,2 % населения малых городов. Так, значительные трудности во время выборов (1909 г.) городского старосты встретила избирательная кампания Балаганска. На следующий срок оставалась избранной в среднем треть думцев.

Вместе с тем это не мешало рассматривать думу как средство реализации интересов социальных групп или отдельных лиц в рамках представленных реформой прав управления городским хозяйством.

Таким образом, смена законодательной базы самоуправления привела к тесному переплетению традиционных и инновационных черт в восприятии горожанами органов самоуправления и поведения в них, хотя процесс изменения правовой культуры избирателей и гласных городских дум шел медленно. Оценки роли и значения городского самоуправления существенно различались в губернском и малых городах, что было обусловлено, в целом, особенностями социального состава городов, уровнем их социально-экономического развития. Внутри городского общества восприятие существенно различалось в зависимости от социальной среды. В представлении жителей малых городов оценка общественного управления как придатка аппарата государственного управления, обременительной обязанности превалировала. В ряде случаев выборы для избирателей и заседания думы для гласных выполняли замещающие функции, выступая средством реализации потребности в разнообразии в целом весьма незначительной общественной жизни этих городов.

К концу XIX в. обозначилось несоответствие официального статуса и фактического положения ряда населенных пунктов края. К этому времени на территории губернии существовали достаточно крупные промышленные села, по людности сопоставимые с малыми городами губернии или даже превосходящие их по численности населения (Тельминское, Усолье, Тулун и др.).

1. *Гаврилова Н. И.* Участие горожан Иркутской губернии в органах местного самоуправления во 2 половине XIX в. // *Сибирский город XVIII – начала XX веков* : сб. ст. – Иркутск, 2002. – Вып. 4. – С. 83–110.

2. ГАИО. Ф. 308. Оп. 1. Д. 329. Л. 68; Ф. 480. Оп. 1. Д. 234.

3. ГАИО. Ф. 472. Оп. 1. Д. 234. Л. 51, 53; Ф. 728, Оп. 1. Д. 3.

4. ГАИО. Ф. 32. Оп. 2. Д. 2068. Л. 10 об-13; Д. 1943; Д. 1953.

5. *Дамешек И. Л.* Развитие городского управления и хозяйства / И. Л. Дамешек, Н. И. Гаврилова // *Иркутск в панораме веков: Очерки истории города*. – Иркутск, 2002. – С. 159–176.

6. *История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX века* / К. А. Анкушева, Г. А. Бочанова, Е. А. Дегальцева, А. К. Кириллов, Г. А. Ноздрин, М. В. Шиловский, Л. Б. Ус. – Новосибирск : ИД «Сова», 2006. – С. 72–82.

7. *Миронов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX веков). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства / Б. Н. Миронов. – СПб., 1999. – Т. 1.

8. *Нардова В. А.* Городское самоуправления в России в 60-х – начале 90-х годов XIX века. Проблемы правительственной политики / В. А. Нардова. – М., 1984.

9. Паликова Т. В. Реализация городского законодательства в городах Забайкалья в последней трети XIX в. // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. История. – 2012. – № 2 (3), ч. 1. – С. 49–53.
10. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 1517.
11. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 1517. Л. 33–36.
12. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 1521.
13. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 1255. Д. 403 об; ГАИО. Ф. 32. Оп. 1. Д. 47; Д. 2828; Оп. 3. Д. 47.
14. Сенявский А. С. Особенности российской урбанизации // Опыт российских модернизаций XVIII–XX века. – М., 2000. – С. 72–87.
15. Тяпкина О. А. Социально-экономическое развитие малых городов Западной Сибири во второй половине XIX в. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / О. А. Тяпкина. – Барнаул, 2003.

Implementation of the Municipal Government Reforms in Irkutsk Province Towns in the Last Third of the XIXth c.: Interpretation of Legislative Initiatives in Everyday Life of the Dwellers

N. I. Gavrilova

Irkutsk State Technical University, Irkutsk

The article analyzes the process of adaptation of municipal regulations of 1870 and 1892 in the Irkutsk province. The review of main forms and rate of activity of the dwellers of Irkutsk province towns with municipal government is made. The author studies the dwellers' attitude towards the municipal government during the transformation.

Key words: Irkutsk province towns, municipal Duma, electoral process, membership of the Duma, dwellers' attitude towards the municipal government.

Гаврилова Наталья Игоревна – кандидат исторических наук, доцент кафедры социологии и социальной работы Иркутского государственного технического университета, 664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, тел. 8(3952)426251, e-mail: nig2312@yandex.ru

Gavrilova Natalya Igorevna – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor at the Department of Sociology and Social Work, Irkutsk State Technical University, 664074, Irkutsk, Lermontov St., 83, phone 8(3952)426251, e-mail: nig2312@yandex.ru