

ГРНТИ 03.23.31
УДК 93/94(571.1)

И.С. Томилов
ТКНС УрО РАН, Тобольск

**РЕФОРМА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО БЫТА
НАСЕЛЕНИЯ ТОБОЛЬСКОЙ ГУБЕРНИИ
В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX В.**

В данной статье проведено исследование взаимовлияния двух тенденций в Тобольской губернии последней трети XIX в.: перестройки органов самоуправления, с одной стороны, и трансформации культуры повседневности горожан – с другой. Реформирование самоуправления в городах Тобольской губернии выступало как катализатор процессов формирования общественного быта жителей. В свою очередь, под воздействием трансформации городской инфраструктуры Тобольской губернии во второй половине XIX – начале XX вв. происходит изменение менталитета горожан, их социокультурного облика, назревает потребность системной перестройки власти как в центре, так и на местах.

Ключевые слова: город, самоуправление, общественный быт, горожане, Тобольская губерния.

К середине XIX в. как в городах Европейской России, так и в Сибири чувствовалась острая необходимость в перестройке муниципального управления, прежде всего в быстрорастущих, интенсивно укреплявшихся торговых и промышленных поселениях. Такие обстоятельства, как существенная удаленность от центрального аппарата, ведомственные интересы региональной администрации, относительно низкая стоимость недвижимого имущества, исторически сложившаяся специфическая социальная структура городского населения вызвали медлительность и задержку правительства при внедрении Городового положения 1870 г. в Тобольской губернии. Позднее эти же причины обусловили применение пластичных методов, использованных при внедрении положений нового законодательства в 90-х гг. через институты «упрощенного управления» в половине городских пунктов региона. Вертикальная связь органов самоуправления в городах губернии с государственной системой отличалась рядом особенностей, характерных для периферийных областей страны: влияние личности губернатора, членов по городским и земским делам Присутствия; удаленность региона от общеимперских органов власти (Сената, департаментов Министерства внутренних дел, Синода) и рост роли местной администрации при решении локальных вопросов внутренней политики.

Потребность в существовании новой системы устройства управления во 2-й половине XIX в. началась с введения органов городского, земского самоуправления с элементами полисословного представительства на уровне волости, уезда, губернии. В отличие от реформы в области земщины, Городовое положение 1870 г. реализовывалось в обстановке спада крестьянских и рабочих выступлений, усиления консервативных начал. В уникальной взаимодополняющей среде общественного управления сплелись сословно-категориальные, узкогрупповые, сельско-городские, профессионально-должностные формы. Перестройка уровней управления в последней трети XIX столетия осуществлялась без кардинальных, стержневых административных перемен, что стало причиной их ограниченного, поверхностного характера.

Комплекс проведенной в два этапа общегородской реформы второй половины XIX в. обострил тлевший в течение долгого времени антагонизм между старыми компонентами самодержавного строя и вновь образованными органами общественного самоуправления в городах. В отличие от центральных областей Европейской России, Тобольская губерния характеризовалась малочисленностью рабочего класса, незначительным количеством монополистических объединений и крупных торгово-промышленных предприятий. Эти отличия не позволили сформировать общероссийское соотношение классовых сторон (буржуазии и пролетариата), но привели к столкновениям интересов отдельных категорий населения – служащих (чиновников) и торгово-промышленных кругов (купцов). Нивелируя существовавшие противоречия в центре и блокируя появление новых на периферии, государство избрало политику сворачивания полномочий учреждений городского самоуправления, даже частичный демократизм которых оказался неприемлем. Дуализм и непоследовательность действий правящих кругов выражали проявления упадка самодержавия.

Природно-географический фактор являлся одной из ведущих детерминант, которые обусловили формирование признаков городского общественного быта Тобольской губернии. Распыление территории региона по разным природным зонам и климатическим поясам, отдаленность от развитых областей страны, неудовлетворительное положение транспортной инфраструктуры – все эти обстоятельства непосредственно оказали влияние на формирование социального состава, динамику процессов становления активности общественности и тенденций политизации социума, а также на устройство культурно-досуговой сферы и системы образования. В зависимости от характера сдвигов предпосылок совершенствовалось и наполнение самого быта, менялось содержание его основных составляющих – социокультурной и общественно-политической сфер.

Перенос критерия цензурирования с пошлинных сборов на имущественно-финансовую состоятельность к концу XIX в. изменил и профессионально-сословный состав городских дум Тобольской губернии. К началу XX в. ранее преобладавшие купцы уступили лидерство мещанам, суммарная доля которых в семи городах перевалила за 43 %. Почетные граждане, интеллигенция и обладатели других социальных статусов в общественных органах самоуправления составляли единицы. К рубежу XIX–XX вв. большая часть городских голов принадлежала к мещанству (54 %), около трети – к купечеству (31 %) и порядка 10 % – к чиновничеству. По большому счету, такой сословный расклад не имел определяющего значения: сами городские собрания всецело находились в руках торгово-промышленного класса [1, с. 40]. Кроме этого, начался процесс размывания сословий, обусловленный новыми сложившимися предпосылками.

Мещане, составляющие значимую долю представленного сословия, занимались предпринимательством, как и купечество. Думцы представляли интересы торговых и промышленных кругов региона, пользуясь должностными полномочиями для увеличения могущества и процветания своих фабрик, фирм и заводов. В силу этого на заседаниях дум повышенное внимание уделялось проблемам торговли, тарифной политики, организации базаров, налогообложения и т. д.

Выборы в городские думы после 1892 г. регламентировались «Инструкцией по организации городских упрощенных управлений», утвержденной МВД 30 мая 1893 г. Они проходили в следующем порядке: председателя собрания, на котором домохозяева избирали из своего состава на 4 года городских уполномоченных, назначал губернатор; он же определял численность гласных (в пределах от 12 до 15 человек), учитывая количество избирателей; съезд домовладельцев также выбирал кандидатов (не менее 2–3 от состава депутатов).

В силу узкого профессионально-демографического фактора зачастую органы самоуправления формировались с нарушением п. 117 Положения: из близких родственников по мужской линии. Положение лишало малые города с «упрощенным управлением» права принимать обязательные постановления (передавая его в введение начальника губернии), надзирать за деятельностью торговли, составлять и менять планы городской территории и т. д.

Существенное расширение контролирующих полномочий губернатора и лишение малых самоуправлений принудительных функций привели к частым конфликтам с собраниями малых городов, мешая эффективному развитию местного хозяйства. Такие противостояния носили не только функционально-принудительный, но и сословный

характер. Губернская администрация в первую очередь отстаивала интересы чиновничества и дворянства, в то время как городское управление (главным образом, в торгово-промышленных городах, например, в Тюмени) – позиции купцов и мещан. Одновременно зарождавшаяся городская буржуазия стремилась через самоуправление добиться влияния и защитить свои экономические потребности.

К особенностям городских выборов в губернии последней трети XIX в. относились следующие:

1) избиратели отдавали предпочтение более опытным и известным лицам, чей средний возраст приближался к 47–48 годам;

2) конфессиональная и национальная принадлежности членов тобольских общественных органов остались практически неизменными – головы, гласные и члены управ в массе своей являлись русскими и православными;

3) быстрое истощение кадрового резерва кандидатов в депутаты.

Пассивность горожан наблюдалась уже в ходе выборов в городские думы, доказательством чего служила низкая явка избирателей. В основе причин наметившейся тенденции лежали невысокий уровень политической культуры, малая информированность горожан, неудовлетворительная продолжительность выборов.

В этих условиях получило распространение голосование за отсутствующих избирателей по оформленной доверенности, порождая массу злоупотреблений и несоответствий. В ходе работы органов самоуправления дело доходило до того, что за неграмотных в постановляющих документах Думы расписывались другие гласные. В этом процессе сыграли свою роль имущественное ограничение круга избирателей, отсутствие высших учебных заведений, переизбираемость гласных и др.

Индифферентность была характерна, в большей степени, для избранников городских дум наиболее крупных городов Тобольской губернии, в малых поселениях гласные более ответственно относились к выполнению своих обязанностей. Активно пользуясь вновь полученным правом, глава губернии вмешивался в происходившие события, намереваясь «подогнать» будущий состав думы или управы под свое видение дальнейших задач развития городов. В помощь губернатору было образовано объединенное (для более простого управления) Губернское по земским и городским делам присутствие, обладавшее полномочиями по отмене результатов выборов и практически целиком состоящее из подчиненных губернатору подведомственных лиц. Пресечь злоупотребления коронных властей могли только высшие судебные органы. Однако в ряде случаев, благодаря несогласию депутатов

по разным вопросам и даже несмотря на весомые законодательные ограничения, далеко не всегда губернатор мог беспрепятственно проводить такие пертурбации.

К началу XX в. манипуляции и постоянные вмешательства губернской администрации привели к конфликтам с общественными городскими властями, все чаще переходя в открытые противостояния. При этом муниципальное управление все больше приобретало черты встроенности в местный аппарат государственной системы.

Право участия получили и юридические организации губернии, но в массе они проявили существенную пассивность. Единично предприятия выставляли своих представителей кандидатами лишь в крупных региональных городах, обладавших развитыми торгово-промышленными заведениями и демонстрировавшие традиционно высокие экономические показатели.

Поднимая национальный, должностной, имущественный, статусный, правовой и другие барьеры, правительство, судя по утвержденным узаконениям на территории Тобольской губернии, ввело социально-профессиональный ценз на пути попадания в состав представительного учреждения городского самоуправления. Это частично подтверждается отменой разделения избирателей по разрядам и введением общего собрания. Снижение количества депутатов изначально также несло в себе пункты по ограничению прав муниципалитетов. Период либеральных реформ прошел, и бюрократизированный, в существенной степени самостоятельный аппарат в низовой городской структуре был уже не нужен.

Одним из наиболее негативных нововведений, справедливо отмеченным еще современниками, стал почти всесторонний контроль администрации губернии за подготовкой и ходом выборов, а также последующей работой избранных лиц [2, с. 142]. Назначая дату выборов, разрешая их проведение, рассматривая поступившие жалобы на нарушения, а после окончания кампаний утверждая сформированные списки избранных депутатов и кандидатов к ним, губернатор был наделен огромной властью, позволявшей влиять на исход окончательного формирования городских органов.

Произволу губернских властей способствовал и новый порядок обжалований нарушений. Проситель, считая, что его права нарушил чиновник, не мог напрямую обратиться в высшую независимую инстанцию – Правительствующий сенат, – а обязан был излагать свои претензии через постановления и через должностных лиц, на действия которых и была написана жалоба. Поднятый вопрос в Государственном совете, касающийся прямого обращения лиц в Сенат, так и не

был разрешен: Совет не нашел веских оснований для положительного решения.

Административное назначение на выборные должности усиливало бюрократизацию самоуправления, становившегося благодаря этому структурным элементом системы правительственных учреждений. Вся полнота власти по-прежнему была сосредоточена в руках губернатора, включая, в первую очередь, направляемые через него ходатайства о нуждах города в высшие правительственные инстанции, и соответствующие распоряжения.

В 70-е гг. XIX в. наметилась тенденция к свертыванию реформ: задержки производства новых законопроектов; торможение внедрения вступивших в силу законов и их дополнений; стремление обойти действующие нормативно-правовые акты; расширение сферы применения карательно-репрессивных мер; ввод военных положений с предоставлением чрезвычайных полномочий для администрации.

В 80–90-е гг. XIX в. наступила реакция, окончательно свернувшая набравшую темпы «оттепель», обнаружившая недолговечность гарантий проведения реформ и подавившая либеральную тенденцию. Предпринятые правительством меры способствовали поддержанию консерватизма, поддержанного законодательно подкрепленными устоями.

Важную роль в проведении городской реформы 1892 г. сыграл избирательный закон. Используя его положения, правительство намеревалось контролировать наполнение состава будущих избирателей, ограничив его малым кругом состоятельных горожан. Подобными мерами законодатели, с одной стороны, стремились наладить эффективную работу общественных органов самоуправления, а с другой – исключить случаи неизбежного проявления оппозиционности самодержавию.

Городовое положение 1892 г. с небольшими изменениями действовало до введения в 1917 г. членами Временного правительства постановления «Об изменении действующих положений об общественном управлении городов». Последствия последней царской городской реформы весомо усилили имущественные цензы в оценочно-рублевом эквиваленте, которые предоставляли право участия в выборах только влиятельным и состоятельным горожанам. Доля последних составляла ничтожную часть населения.

Часть исследователей (например, А.О. Немировский) склонна выделять принятое в 1903 г. для Санкт-Петербурга особое городовое положение в новое, третье по счету, Городовое законодательство для позднеимперской столицы [3, с. 24–28]. Однако на другие города Европейской части, Сибири и остальных регионов России эти нормативно-правовые акты не были распространены.

В результате проведения городской реформы 1892 г. общественные органы управления утратили часть своей автономии, приобретая признаки бюрократических формализованных структур низового уровня государственной власти. Несмотря на это, всемогущее имперское правительство в дальнейшем не отказалось от института формируемых управ и выборных дум даже в условиях обострения ситуации в период русской революции (1905–1907 гг.).

Более того, самодержавие разрешило функционирование общественных органов самоуправления, наделенных правом решать ряд серьезных вопросов.

Более негативным явлением стало откровенно реакционное Городовое положение 1892 г., вызвавшее по мере внедрения многочисленную критику современников.

Скептически воспринимался ставший по сути формальным принцип всеобщности городских органов, на практике превратившийся в то, что «теперь в городских думах были представлены лишь интересы крупного домовладения и торгово-промышленного капитала, и городское управление очутилось в руках небольшой кучки состоятельных лиц». Особенно не нравилось противникам реформы превращение городского управления в «полубюрократическое учреждение, действующее по указке администрации» [4, с. 15–16]. «Города задыхаются в тесных рамках пережившего себя, но еще “действующего”» Городового положения 1892 г., путаясь в сетях всепроникающей административной опеки... И все выше и выше поднимается волна, несущая требования о широкой и коренной реформе городских самоуправлений на демократических началах, с представлением в них участия всему местному населению» [5, с. 211].

В этом ключе все последующие узаконения, дополнения и указы центрального правительства обращали внимание только на 2 фактора – избирательную систему и правительственный надзор, оставляя в стороне более важные проблемы. Положение усугублялось обособленностью городских дум друг от друга, отсутствием объединяющего их в масштабе всей страны координирующего центрального, невозможностью для выборных учреждений обменяться опытом.

Установившийся порядок вещей стал уникальной школой отечественного либерализма, частичной демократизации управ и дум. Сформированные органы сочетали в себе как общественно-государственные рычаги управления, так и исполнительно-законодательные функции городской власти в локальных масштабах.

Вред реформы на ближайшую перспективу отразился в порождении иллюзий в достижении намеченных целей у части либерально-настроенной оппозиции. Это обстоятельство отвлекло значительную

долю прогрессивных деятелей от активной работы за дальнейшие городские буржуазные преобразования и дав эфемерную надежду на скорое создание общероссийского представительного учреждения. Дальнейший ход исторических событий показал ошибочность таких представлений. Намереваясь искоренить антисамодержавные веяния, законодательство 1892 г. отразило изменения, происходившие как вследствие капиталистического развития городов в русле модернизации, так и обусловленные контрреформистскими гранями внутренней политики Александра III.

Незатронутая природа власти даже не ставила задачу модернизации, существенно ограничив реальный простор для самостоятельности в проявлении общественных сил. После получения городской властью определенной свободы, прав и обязанностей в сфере хозяйственной деятельности, результативность представительств попала в прямую зависимость от успешности проведенной бюджетной политики.

Для пополнения доходной части депутаты принимали меры по стимулированию развития торговли, промыслов, роста банковского сектора, решали земельные и имущественные вопросы, в рамках политики протекционизма защищали наиболее выгодные источники налоговых пополнений, держали на контроле проблему постоянных увеличивающихся недоимок. Однако в силу ограничения маневров на финансово-кредитном поле, невысоких темпов урбанизации города региона значительно проигрывали центру в динамике приращения доходов. Расходы, которые муниципалитет нес в обязательном порядке, стали связующим звеном между интересами государства и городского общества и были заложены как механизм в сути самих Положений 1870 и 1892 гг.

Многие окраинные территории сохранили дореформенные учреждения управления (военные губернаторства, военно-окружную колониальность, градоначальства и пр.).

Имея право юридического лица, полномочия общественных организаций управления были ограничены территориальными границами самого города, а круг обязанностей и меры ответственности детально прописаны в новом законе, позволяя запустить процедуру наказания избранников и их коллег в случае нарушения законодательства. Для более эффективной деятельности предусматривался порядок взаимодействия городского, земского, сословно-корпоративного и государственного управления.

Последней возможностью для внесения корректив в существующий курс мог стать приход к власти Николая II – от личных черт монарха и его предпочтений в российской истории или целой исторической эпохи напрямую зависело направление функционирования госу-

дарства на весь период царствования правителя. Однако Николай Александрович, будучи уверенным в незыблемости самодержавия, проявил такой же консерватизм во внутренней политике, как и его родитель. Поворот в сторону реформ, конституционные надежды были объявлены «бессмысленными мечтаниями», приоритетом в управлении вплоть до революции 1905–1907 гг. стало укрепление полиции с опорой на лояльное чиновничество и буржуазию, недоверие к общественности страны, преследование сторонников демократических идей.

На этой волне к началу XX в. вполне закономерным стало оформление огромной государственной машины в бюрократическую, сословную, иерархически выстроенную пирамиду с непомерно разросшимся чиновничьим аппаратом, жестко централизованной вертикалью органов, ограниченными и подконтрольными компонентами представительного городского и земского самоуправления.

В противовес навязанной структуре и установившейся парадигмы в обществе происходило вызревание альтернативного пути преодоления прогрессирующего политического кризиса, способного мобильно разрешить массовое социальное недовольство – революционный метод.

По меткому выражению И.В. Дойникова, реформы 60–70-х гг. XIX в. в правовом отношении выдвинули Россию на уровень Западной Европы, но эта европейская «крыша» была поставлена над старым «азиатским домом» [6, с. 12]. Другими словами, фатальной ошибкой стало предоставление прав и свобод земствам, судам, городам, университетам при отсутствии качественных изменений в системе центральных органов управления Империей и решения разрядных вопросов.

Детерминизм самой сущности установившейся муниципальной системы был обусловлен как государственной структурой управления, так и господствовавшим в стране внутривластным курсом.

Существенным упущением городских реформ является несоответствие созданной управленческой модели экономическому развитию страны. Период капиталистических отношений в истории России требовал полного отказа от сословного принципа комплектования городских самоуправлений. Курс правительства в сфере общественного управления городов был направлен, наряду со стремлением приблизиться к европейскому муниципальному строю, к удержанию позиций в управлении городов дворянами – домовладельцами.

Сохранение феодального деления городского населения по словесному признаку, юридически оформленное для каждой категории, являлось основной преградой для становления буржуазных отношений. Вместо этого на выборах была введена прусская трехразрядная избирательная система: немногочисленные, но наиболее зажиточные слои населения; значительно более многочисленные горожане среднего достатка; большинство избирателей из основной небогатой массы плательщиков налогов.

Итак, городское самоуправление, как и земское, стало лишь подсобным учреждением правительства, главным образом, в вопросах местного хозяйства.

Говоря о сельских органах самоуправления, В.И. Ленин писал: «Земство с самого начала осуждено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым исполнением круга задач, очерченных тем же чиновничеством» [7, с. 35]. Думается, что в свете проведенных исследований эти слова с полным правом можно отнести и к существованию органов городского самоуправления.

Библиографический список

1. Захарова Л.Г. Освободительные реформы в России 1861–1881 гг. // Знание – сила. 1992. № 2. С. 38–47.
2. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX–XIX ст.: исторический очерк. М.: Типография Имп. Моск. ун-та, 1910. 155 с.
3. Немировский А.О. Реформа городского самоуправления. СПб: Типография В. Безобразова и комп., 1911. 172 с.
4. Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. М.: Польза, 1908. 110 с.
5. Город Томск: приложение к газете «Сибирская жизнь». Томск: Изд. Сибирского товарищества печатного дела в Томске, 1912. 348 с.
6. Дойников И.В. Городская реформа 1870 г. и становление городского самоуправления в России (государственно-правовое исследование): автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук / 12.00.01. М., 1991. 23 с.
7. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5. Т. 5. М.: Политиздат, 1967.