

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
БУРЯТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ДОРЖИ БАНЗАРОВА

Н. Б. Свиридова Т. В. Паликова

**ГОРОДСКОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В ЗАБАЙКАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ
В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX — НАЧАЛЕ XX в.**

Монография

Научный редактор
Е. Н. Хантакова, д-р ист. наук

Улан-Удэ
Издательство Бурятского государственного университета
2022

УДК 94:352(571.5)
ББК 63.3(253.7)-334
С 247

Утверждено к печати
редакционно-издательским советом
Бурятского государственного университета

Рецензенты

К. Б.-М. Митупов, д-р ист. наук, профессор, БГУ им. Д. Банзарова
В. А. Гельман, д-р ист. наук, профессор, ВСГТУ
О. Э. Мишакова, канд. ист. наук, доцент, ВСГИК

Книга размещена в системе РИНЦ на платформе
научной электронной библиотеки eLibrary.ru

Свиридова Н. Б.

С 247 **Городское общественное управление в Забайкальской области в последней трети XIX — начале XX в.:** монография / Н. Б. Свиридова, Т. В. Паликова; научный редактор Е. Н. Хантакова. — Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2022. — 186 с. ISBN 978-5-9793-1767-0
doi: 10.18101/978-5-9793-1767-0-2022-1-186

В книге рассматривается история формирования и деятельности органов городского общественного управления в последней трети XIX — начале XX в. Особое внимание уделяется городскому законодательству, проведен сравнительный анализ городских положений 1870 и 1892 гг. На основе широких архивных данных, сосредоточенных в государственных архивах Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края, изучен состав избирателей, отражен процесс функционирования органов самоуправления, направления и формы их работы. Монография представляет собой первый опыт обобщения по истории городского управления в Забайкалье.

Адресовано исследователям и интересующимся историей Забайкалья.

Sviridova N. B.

Municipal Public Administration in Zabaykalskaya Oblast in the Last Third of the 19th — early 20th Centuries : a monograph / N. B. Sviridova, T. V. Palikova; scientific editor E. N. Khantakova. Ulan-Ude: Publishing Department Buryat State University, 2022. 186 p.

The book reproduces the history of the development and activities of municipal public administration in the last third of the 19th — early 20th centuries. Particular attention is paid to the municipal legislation. The work presents a comparative analysis of the municipal regulations of 1870 and 1892. Based on the archival data of the state archives of the Republic of Buryatia, Irkutsk Oblast and Zabaikalsky Krai, we have studied the composition of voters, reflected the process of functioning of self-government bodies, the directions of their work. The monograph is the first attempt to summarize the history of municipal management in Zabaikalye.

The monograph is intended for researchers, it is also to attract a wider readership by providing the information about the history of Zabaikalye.

УДК 94:352(571.5)
ББК 63.3(253.7)-334

ISBN 978-5-9793-1767-0

© Бурятский госуниверситет
им. Д. Банзарова, 2022

ВВЕДЕНИЕ

Инициированная более ста пятидесяти лет назад реформа российского правительства в области городского управления проводилась на принципах укрепления позиций самодержавия и предоставления обществу самоуправления на низшем провинциальном уровне, не провоцируя интереса к более радикальным преобразованиям в области государственного управления. Однако центральный аппарат был не в состоянии учесть все нужды муниципальных образований, самобытность которых обуславливалась географическим месторасположением и национальными особенностями. Тем не менее городская реформа 1870 г. стала значимым событием, которое ознаменовало поворот правительственной политики в отношении местного общественного управления. Именно реформа Александра II способствовала образованию в Российской империи нового органа управления, оказавшего влияние на развитие гражданского самосознания населения. В условиях сохранения самодержавия, централизации власти и постоянного контроля над населением это был первый шаг к созданию демократических основ государства и гражданского общества.

Забайкальская область в последней трети XIX в. представляла собой слабо развитый, деструктивный регион, отдаленную окраину Российской империи. Между тем именно забайкальские города, где в середине 1870-х гг. были сформированы органы городского общественного управления, представляя российскую власть, стали важнейшим звеном единого городского каркаса страны на ее периферии.

Данная монография — результат многолетнего исследования авторов, проблемы, представленные в ней, определялись степенью изученности деятельности городского общественного самоуправления начиная с 1870-х гг.

Дореволюционная историография вопрос о городском общественном управлении рассматривала с разных точек зрения, поскольку реформа касалась всех сторон жизни городского населения Российской империи, а авторы и были свидетелями городской реформы, и принимали непосредственное участие в ее реализации.

Современники городской реформы в своих работах подробно изучали законодательную базу и ее применение, прежде всего — вопрос организации городского управления, его функции и работу надзорных органов. Особое же внимание уделялось правовой ба-

зе — Городовым положениям 1870, 1892 гг. При этом исследователи указывали на большое количество недостатков городской реформы¹. Одним из самых острых для многих авторов был вопрос о формировании избирательных собраний по имущественному признаку. Деление избирателей на три разряда констатировалось как неравенство и несправедливость избирательной нормы. Ведь налог с недвижимого имущества, поступавший в кассу города от избирателей 1-го разряда, составлял 1/3 от суммы налога 2-го и 3-го разрядов, о чем свидетельствуют избирательные списки. Вторым важнейшим вопросом, тесно связанным с предыдущим, был вопрос о городском бюджете. Городовое положение материальной основой деятельности городского общественного управления определило сбор податей и повинностей. Однако большинство городских дум столкнулось с дефицитом бюджетов: при постоянно растущих расходах доходы оставались почти неизменными, в результате чего проблемы городского благоустройства, народного здоровья или просвещения долгое время оставались нерешенными.

Так, И. Дитятин², скрупулезно изучив Городовое положение 1870 г., доказывал несправедливость деления горожан на три разряда, а препарировав избирательную систему, указал на противоречия, возникающие между городской думой и управой как между законодательной и исполнительной властью. Важным и требующим решения, с его точки зрения, был вопрос о допущении квартирантов в состав городского управления, который автор поднимал еще в начале повсеместной работы городских дум.

¹ Василевский С. М. Городское самоуправление и хозяйство. Санкт-Петербург: Тип. С. М. Проппера, 1906. 62 с.; Несколько очерков по делам городского общественного самоуправления и другим вопросам Г. С. Балъца. Одесса: Тип. и нотопечатня И. Копельмана, 1903. 32 с.; Немировский А. О. Реформа городского самоуправления. Санкт-Петербург: Тип. В. Безобразов и К^о, 1911. 174 с.; Страдомский Н. Ф. Основания реформы городского положения. Киев: Типография «Петра Барского», 1905. 58 с.; Семенов Д. Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. Санкт-Петербург: Электротип. Н. Я. Стойковой, 1901. 390 с.

² Дитятин И. Наше городское самоуправление (речь, произнесенная на годичном акте Демидовского лицея 30 августа 1876 г.). Ярославль: Типография Г. В. Фальи, 1876. 52 с.; Дитятин И. Устройство и управление городов России. Санкт-Петербург: Типография П. П. Меркульева, 1875. Т. 1. 512 с.

И. О. Фесенко³ в книге «Участие квартирохозяев в городском управлении» также считал необходимым со-действие в городских делах не только домовладельцев и лиц торгового класса, но и квартирохозяев, то есть квартиросъемщиков, которые в большинстве случаев занимались интеллектуальным трудом, что, безусловно, должно было поднять качественный уровень состава дум и управ. Более того, он считал нужным введение образовательного ценза для гласных. Автор старался раскрыть смысл наиболее сложных проблем в деятельности городских дум. В частности, основываясь на своем опыте, И. О. Фесенко указывал на обширность и разнообразность занятий городского головы, на неудовлетворительность работы членов управ в некоторых городах. Чрезвычайно остро стоял дисциплинарный вопрос, поэтому, будучи городским головой Одессы, Иван Осипович в своих трудах особое внимание уделял повсеместно распространенным прогулам гласными заседаний городских дум. Одну из причин он видел в численности гласных, значительно превышающей их пороговое количество (1/3 гласных) для принятия решений. В своих публикациях для изменения ситуации И. О. Фесенко не только предлагал сократить число гласных, но и обосновывал необходимость дальнейшего реформирования городского законодательства. Основательное изучение великих реформ Александра II, и в частности городской, связано с именем Г. А. Джаншиева⁴. Он проследил историю городского управления в России, начиная с зарождения законопроекта. Изучая содержание Городового положения 1870 г., автор пришел к выводу, что «задачи, поставленные в эпоху великих реформ городской реформе, далеко не все разрешены удовлетворительно». Да и само общество, что продемонстрировал Г. И. Шрейдер, оказалось недостаточно знакомо со структурой новых городских учреждений, а также с самими нормами, часто подменяемыми друг другом.

³ Фесенко И. О. К вопросу о реформе городских общественных управлений. Харьков: Типография «Южного края», 1890. 126 с.; Гессен В. М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу русского государственного права. Санкт-Петербург: Типо-литография И. Трофимова, 1912. 27 с.; Фесенко И. О. Участие квартирохозяев в городском управлении. Санкт-Петербург: Типография Киришаума, 1900. 22 с.

⁴ Джаншиев Г. А. Эпоха Великих реформ. Москва, 2008. Т. 2. 495 с.

После введения нового Городового положения 1892 г. популярным стало сравнение двух нормативных источников городского общественного управления⁵. В частности, М. О. Шаховский отмечал сохранившиеся недостатки избирательной системы, необходимость установления пределов компетенции городских учреждений и гласных городских дум. Продолжая компаративные исследования, А. Г. Михайловский продемонстрировал ужесточение городской нормативной базы в Положении 1892 г. и, следуя за М. О. Шаховским, попытался установить компетенции, права и обязанности, а также пределы самостоятельности городского самоуправления. А. Новиков⁶ рассмотрел полномочия думы и гласных, обращая внимание на их общественную деятельность, особо выделяя условия и процедуру проведения думских заседаний.

Среди сибирских авторов наиболее интересны размышления И. И. Попова⁷, который затронул важный и весьма актуальный для своего времени вопрос городского самоуправления и земства в Сибири. Автор писал о необходимости устройства местного самоуправления на земском начале и наделении всех горожан активным и пассивным избирательным правом. Это было тем более важно, что из-за отсутствия земства местные нужды населения Сибири удовлетворялись хуже, чем в земской России.

Вопрос о городском общественном управлении приобрел особую значимость в связи с событиями февральской революции 1917 г. В это время рядом авторов⁸ предпринимались попытки обоснования

⁵ Городское самоуправление в России. Москва: Типография А. П. Поплавского, 1905. 64 с.; Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России. Москва: Книгоиздательство «Польза» В. Актик и К^о, 1908. 110 с.; Шаховской М. О городском самоуправлении. Харьков: Типография губернского правления, 1905. 28 с.; Шрейдер Г. И. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки. Санкт-Петербург: Паровая Скоропечатня «Восток», 1902. Т. 1. 338 с.

⁶ Новиков А. Записки о городском самоуправлении. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1904. 222 с.

⁷ Попов И. И. Самоуправление и земские учреждения (по поводу введения земства в Сибири). Москва: Типография Общества распространения полезных книг, арендуемая В. И. Вороновым, 1905. 56 с.

⁸ Михайловский А. Задачи городских управлений в новой России. Москва: Типография Н.С. Кобелькова, 1917. 30 с.; Тотомиянц В. О. Самоуправление городов. Москва: Свободная Россия, 1917. 32 с.; Тоцкий Н. М. Рефор-

необходимости изменений дореволюционного городского законодательства. Н. М. Тоцкий указывал на классовый характер Городского положения 1892 г., лишавший подавляющее большинство населения всякого влияния на городские дела. П. Щегло также рассчитывал, что революция изменит порядки в городском управлении. А. Михайловский сформулировал задачи городских управлений и те изменения, которые необходимо внести в закон о городской реформе, и Временное правительство активно занималось этим, разработав новый городской закон. Однако с приходом к власти большевиков вопрос о городском управлении уже не имел популярности.

Дореволюционная историография, посвященная городскому общественному управлению Забайкалья, весьма скудна. Специальных исследований, посвященных городскому общественному управлению Забайкальской области или отдельным ее городам, не издавалось, что и понятно, ведь в регионе еще не был сформирован круг исследователей, научные учреждения* созданы только в середине 1890-х гг., уровень образованности населения был ниже, чем в центральной части Российской империи.

Одной из немногих работ, затрагивающих вопросы городского управления, стал труд А. И. Попова «Город Чита. Описание, путеводитель и справочник по городу Чите Забайкальской области»⁹, в которой обращение к периоду введения Городового положения 1870 г. в Чите (1875) позволило осветить основные направления работы Читинской городской думы и управы. Однако информация носит поверхностный характер и не дает полного представления о деятельности городского управления, в том числе и потому, что жанр произведения — путеводитель и справочник — не предполагает анализа.

Исследования советских историков, в большинстве своем опирающихся на марксистскую доктрину и идею классового противоречия, немногочисленны и затрагивают городское общественное

ма городского самоуправления. Петроград: «Акц. О-во Муравей», 1917. 16 с.; Щегло П. Городские думы прежде и теперь. Петроград: Социалист, 1917. 32 с.

* Троицкосавско-Кяхтинская и Читинская филиации Восточно-Сибирского отделения Императорского Русского географического общества.

⁹ Попов А. И. Город Чита. Описание, путеводитель и справочник по городу Чите Забайкальской области. Чита, 1907. 263 с.

управление отдельных городов Российской империи. Не последнюю роль в снижении внимания к дореволюционным органам местного самоуправления сыграло изменение принципа управления городом, где хозяйственной деятельностью стали заниматься Советы депутатов и партийное руководство.

Правда, в начале 20-х гг. XX в. некий интерес к теме можно заметить. Вызван он необходимостью подведения итогов деятельности городского управления, которые в целом учеными виделись крайне негативными. Так, Л. А. Велихов в своем труде, вышедшем в 1928 г., а затем переизданном в 1996 г., критиковал Городовое положение 1892 г. в несистематичности, неясности терминов, неполноте компетенций городского управления, что в итоге и привело к разрушению городского хозяйства¹⁰.

Главным исследователем темы городского общественного управления в советский период была В. А. Нардова¹¹, которая в своем научном труде «Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х гг. XIX в.» проводит глубокий анализ правительственной политики в области городского управления. Достаточно подробно описывается подготовка проведения городской реформы. Автор приводит достаточно обширный статистический материал по городским выборам, обозначает проблемы реформы. По ее мнению, правительство, не желая усиления городского управления, существенно ограничивало его самостоятельность. Другая ее работа¹² посвящена условиям и основным направлениям деятельности дум после проведения контрреформы 1892 г., где в центре изучения находится ранее не затрагиваемый вопрос о роли и месте органов управления в либеральном движении.

В Сибири проблеме городского управления по-прежнему не уделялось должного внимания. Данная тема не входила в рамки исследований историков того времени, они в большей степени интересо-

¹⁰ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. Москва: Наука, 1996. 480 с.

¹¹ Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. Ленинград: Наука, 1984. 258 с.

¹² Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX века. Санкт-Петербург: Наука, 1994. 160 с.

вались проблемами феодализма. К примеру, В. В. Рабцевич¹³ в своей монографии анализирует социально-экономические сюжеты и моменты управления городами Западной Сибири 80-х гг. XVIII — первой половины XIX в., т. е. периода до введения Городового положения. Несмотря на то, что данная книга сосредоточена на предреформенном периоде, сведения, приведенные в ней, оказались полезными для сравнительного анализа и выявления тенденций развития городского законодательства и его реализации в рамках до- и пореформенного времени.

Особый интерес в советскую эпоху вызывала региональная история. В 1951 г. вышел первый том «Истории Бурят-Монгольской АССР» под редакцией А. П. Окладникова¹⁴. Исследование, безусловно, несло отпечаток времени, в которое оно было написано. Период второй половины XIX — начала XX в. назван исследователями «политикой царизма», что во многом означало отрицательное отношение к внутренней политике Империи. Обращая внимание на проблемы развития капиталистической промышленности, города и численность их населения, научный труд исключает сюжеты о создании городского общественного управления, его деятельности и роли в городской жизни.

В конце 1950-х — 1960-х гг. публикуются работы по истории отдельных городов Сибири, в которых уделяется внимание вопросам городского управления. В это же время был издан фундаментальный труд «История Сибири с древнейших времен до наших дней»¹⁵. В его третьем томе излагаются основные принципы городской реформы 1870 г., рассматриваются условия деятельности городских дум и управ в пореформенный период. Вместе с тем проблема региональных особенностей городского самоуправления ещё не стала актуальной.

¹³ Рабцевич В. В. Социальный состав органов городского самоуправления Западной Сибири в 80-х гг. XVIII — первой половине XIX в. // История городов Сибири досоветского периода (XVII — начало XX в.). Новосибирск, 1977. С. 80–97.

¹⁴ Окладников А. П. История Бурят-Монгольской АССР. Улан-Удэ: Бурят-Монгол. гос. изд-во, 1951. Т. 1. 574 с.

¹⁵ История Сибири с древнейших времен до наших дней / под ред. А. П. Окладников. Т. 3. Сибирь в эпоху капитализма. Ленинград: Наука, 1968. 511 с.

Городская реформа лишь упоминалась вскользь в обобщающих или специализированных монографиях¹⁶. В них можно найти информацию о городских думах некоторых городов, в частности Верхнеудинска, численности избирателей, проблемах благоустройства города, финансовых трудностях и т. п. Вышесказанное позволяет говорить о том, что подробных и обстоятельных научных трудов о городской реформе и деятельности городского общественного управления в Забайкальской области в это время не создавалось, а вышедшие отдельные работы, на наш взгляд, заполняли некоторые пробелы в разных сферах деятельности городского управления и внесли неоценимый вклад в изучение темы.

В российском научном пространстве исследование деятельности городского управления последней четверти XIX — первой четверти XX в. приобрело значительный научный интерес. Внимание к историческому опыту местного самоуправления в России и его деятельности очевидно. После практически семидесятилетнего вакуума, в рамках которого изучались лишь политически благонадежные темы, отвечавшие марксистской идеологии, ученые получили возможность исследовать разные вопросы, исходя из собственных интересов. Изменившаяся политическая конъюнктура также диктовала свои условия. Возросло внимание к малоизученной и вновь приобретшей популярность теме формирования гражданского общества, основой которого является самоуправление, общественная инициатива в решении задач как на общероссийском, так и региональном уровне.

В последней четверти XX — начале XXI в. выходит значительное количество монографий, периодических изданий, диссертационных исследований, посвященных городскому управлению Российской империи¹⁷. Так, В. Д. Калинин¹⁸ постарался проследить всю

¹⁶ Ким Н. В. Очерки истории Улан-Удэ. Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1966. 114 с.; Минерт Л. К. Архитектура Улан-Удэ. Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1983. 248 с.

¹⁷ Напр.: Тихонравов Д. А. Городское самоуправление в пореформенной России: особенности законодательной регламентации // Вестник ЮУрГУ. Сер. Право. Южноуральск, 2006. Вып. 8. С. 386. 387; Галкин П. В. Из российского опыта административного надзора за городским самоуправлением (1870-е гг.) // Новый исторический вестник. 2012. № 31 (1). С. 60–67; и др.

¹⁸ Калинин В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII — начало XX в.). Москва, 1994. 92 с.

историю создания городских дум и управ, начиная с обсуждения проекта реформы и заканчивая прекращением ее деятельности после революции в октябре 1917 г. на новой методологической основе. Он провел анализ деятельности городского управления, его изменения в связи с реформированием Городового положения и раскрывает содержание городской реформы с различных точек зрения.

Р. Ф. Асанов¹⁹ проводит анализ правового положения органов городского самоуправления, систематизирует устройство, порядок местного самоуправления и приходит к выводу о том, что нормативно-правовые акты органов городского самоуправления второй половины XIX в. явились теми документами, которые способствовали эффективности управления обществом в рамках государства в целом и отдельных его территорий.

Объемная монография, посвященная деятельности городского самоуправления, была издана В. Ю. Виноградовым²⁰. Исследователь рассмотрел важные составляющие и направления работы городского самоуправления: нормативно-правовую базу, финансово-бюджетную деятельность, взаимоотношение городского управления и власти.

Появился ряд исследований по вопросам деятельности органов городского управления в провинциальных городах России²¹, Ура-

¹⁹ Асанов Р. Ф., Иванютина Е. В. Городское самоуправление России во второй половине XIX в. Нефтекамск: РИЦБашГУ, 2007. 108 с.

²⁰ Виноградов В. Ю. Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870–1914 гг. Москва: ЭКОН-ИНФОРМ, 2005. 390 с.

²¹ Семенов А. К. Городское самоуправление провинциальных городов России и задачи имперской модернизации в конце XVIII — начале XX в. Липецк: ЛЭГИ, 2005. 202 с.; Архипова Н. Е. Организация и деятельность органов городского самоуправления Нижнего Новгорода в 1892–1917 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Н. Новгород, 2008. 25 с.; Мамаев А. В. Самоуправление городов России в условиях революционного процесса. 1917–1918 гг. (На материалах городов Московской, Тульской, Вятской губернии): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Москва, 2010. 43 с.; Попова В. В. Трансформация городского самоуправления и его сословного состава в Нижегородской губернии (по Городовым положениям 1870 и 1892 гг.) // Власть. 2010. № 10. С. 115–118; Галкин П. В. Местное самоуправление и государственная власть во второй половине XIX — начале XX века (По материалам Московской губернии): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Москва, 2013. 47 с.

ла²², Западной²³ и Восточной²⁴ Сибири конца XIX — начала XX в. Эти научные публикации касаются важнейших аспектов городских реформ 1870 и 1892 гг., финансовой политики, городского хозяйства, народного просвещения, здравоохранения, культуры и т. д. В них содержится большой объем информации, статистические данные, анализ и результаты деятельности городских дум отдельных губерний или городов.

Особо выделим научные труды региональных историков об общественном управлении городов Забайкалья последней четверти XIX — первой четверти XX в. Однако они касаются лишь отдельных проблем городского управления. Например, С. В. Евдокимова рассматривает источники формирования и сословный состав городского населения, описывает городское управление в городах Забайкалья с первых указов Петра I до Городового положения 1892 г. и

²² Апкаримова Е. Ю. Купеческие общества в уральских городах в конце XIX — начале XX вв. // Проблемы истории местного управления Сибири XVI–XXI вв.: материалы V Всерос. науч. конф. / под ред. В. В. Моисеева. Новосибирск: НГАЭиУ, 2003. Ч. II. С. 41–44.

²³ Литягина А. В. Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX — начале XX вв. Бийск, 2001. 168 с.; Палин А. В. Томское губернское управление в 1895–1917 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Кемерово, 2002. 33 с.; Анкушева К. А. Организация и деятельность Тюменской городской думы и управы на основе Городовых положений 1870 и 1892 годов // Вестник Тюменского государственного университета. Тюмень: Изд-во ТЮмГУ, 2007. № 1. С. 207–213; Храмов А. Б. Источники по истории городского самоуправления Тобольской губернии (последняя треть XIX — начало XX в.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тюмень, 2007. 19 с.; Валитов А. А. Зарождение и становление институтов гражданского общества в Западной Сибири во второй половине XIX — начале XX в.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Оренбург, 2007. 24 с.

²⁴ Василенко М. В. Сто лет спустя: письмо гласных Иркутской городской думы // Сибирский архив: Архивные документы, публикации, факты, комментарии: науч.-попул. ист.-краевед. сб. / под ред. Н. К. Шестаковой. Иркутск: Оттиск, 2000. Вып. 1. С. 79–81; Лони́на С. Л. Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870–1917 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Красноярск, 2002. 24 с.; Тригуб Г. Я. Формирование системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношения ее органов с государственной властью (вторая половина XIX — первая четверть XX в.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2004. 39 с.

считает, что городское управление, неся в себе элементы самоуправления и выборность, подчиняясь правительственной администрации, к концу XIX в. приобрело более устойчивую систему²⁵. В публикациях в периодической печати автор затрагивает и работу городской думы Верхнеудинска на примере благоустройства города. Тем не менее, несмотря на широкий перечень вопросов, научные интересы исследователя в области городского управления изучаемого нами периода носят фрагментарный характер.

Т. В. Паликова²⁶ на основе широкого архивного материала уделяет особое внимание отдельным проблемам деятельности городских дум и управ Забайкальской области, проводит анализ некоторых аспектов деятельности городского управления в городах Забайкальской области, в частности формирования и состава органов городского управления, их финансово-хозяйственной деятельности. В целом авторские научные публикации оставляют лакуны в проблемном поле изучения городского управления.

В той или иной степени вопросы городского самоуправления затрагивались в исследованиях, напрямую не связанных с данной проблематикой²⁷. Авторы рассматривали лишь некоторые стороны

²⁵ Евдокимова С. В. Социально-экономическое развитие городов Забайкалья в XVII–XIX вв. Улан-Удэ, 2007. С. 213; Евдокимова С. В. Верхнеудинская городская дума и вопросы благоустройства в конце XIX — начале XX в. // Вестник Бурятского государственного университета. 2009. № 7. С. 26–31.

²⁶ Паликова Т. В. Города Забайкалья второй половины XIX — начала XX в. Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2010. 312 с.; Паликова Т. В., Кальмина Л. В. Купечество Верхнеудинск — Улан-Удэ. Улан-Удэ: ЭКОС, 2007. 190 с.; Паликова Т. В. Финансово-хозяйственная деятельность городского самоуправления Забайкалья в последней трети XIX в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 7(13): в 3 ч. Ч. I. С. 91–96; Паликова Т. В. Формирование и состав органов общественного управления в городах Забайкалья последней трети XIX — начала XX в. // Ученые записки ЗабГГПУ. Чита, 2010. С. 80–84.

²⁷ Гурьянов В. К., Гурьянов М. В. Верхнеудинск XVII — начала XX века. Улицы, городские усадьбы и их обыватели. Улан-Удэ, 2012. 224 с.; Мантурова С. Ч. Государственное призрение и благотворительность в социальной и культурной жизни Забайкалья во второй половине XIX — начале XX в. Улан-Удэ: Республиканская типография, 2005. 232 с.; История Бурятии: в 3 т. / отв. ред. Б. В. Базаров. Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 2011. Т. 2. 464 с.

жизнедеятельности городов: благоустройство, образование, здравоохранение, городское призрение и благотворительность и т. п. В. К. Гурьянов, продолжая развивать идеи Л. К. Минерта, посвятил работу изучению внешнего устройства города Верхнеудинска. Он отметил особенности и изменение внешнего облика города в связи с проведением городской реформы. Авторы «Истории Бурятии»²⁸, вышедшей в 2011 г., в третьем томе представили урбанизационные, экономические, культурные вопросы региона. Однако и в этом сочинении отсутствует информация о деятельности городского общественного управления Забайкальской области.

Вышесказанное приводит нас к выводу о том, что многие темы, напрямую касающиеся деятельности городских дум и управ, содержатся в приведенных исследованиях, однако информация о городском общественном управлении Забайкальской области представлена фрагментарно.

Исключение составляет монография И. Ю. Замулы²⁹ «Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 — февраль 1917 г.)», где анализировалась деятельность городской думы в Верхнеудинске: определен ее состав, описаны методика и процедура проведения выборов, обязанности городского головы и его компетенция. Исследователь дает положительную оценку деятельности городской думы, указывая лишь на некоторые недостатки и констатирует, с чем нельзя не согласиться, что верхнеудинские органы власти сыграли важную роль в развитии города и городской культуры. Стоит обратить внимание на ряд юбилейных публикаций, осуществленных под патронатом горсовета Улан-Удэ³⁰, представляющих собой достаточно обширный обзор деятельности городских властей начиная с 1875 г.

Немалый вклад в исследование городского управления вносит труд А. В. Константинова и Н. Н. Константиновой «История Забай-

²⁸ История Бурятии: в 3 т. / отв. ред. Б. В. Базаров. Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 2011. Т. 2. 464 с.

²⁹ Замула И. Ю. Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 — февраль 1917 гг.). Иркутск: Облмашинформ, 2001. 208 с.

³⁰ История городского самоуправления. Верхнеудинск — Улан-Удэ. Улан-Удэ, 2015. 160 с.

калья (с древнейших времен до 1917 года)»³¹, где особое внимание уделено забайкальским городам и их населению. Например, говоря о купечестве, авторы подчеркивают его важность в жизни городов Забайкалья, а многие выходцы из этого сословия сыграли значительную роль в городском управлении.

О. П. Дамбаева затронула актуальный вопрос правового положения органов местного самоуправления в Забайкальской области, в большей степени делая упор на источник — Городовое положение, не акцентируя внимание на деятельности региональных городских дум³². С. А. Насибулин проанализировал мероприятия городских дум Забайкальской области в сфере народного просвещения на примере города Читы на протяжении 50-летнего существования городской думы³³. Н. Б. Свиридова изучила вопрос формирования органов общественного управления в забайкальских городах, их компетенции и деятельность³⁴. И. В. Куриленко рассмотрела основные

³¹ Константинов А. В., Константинова Н. Н. История Забайкалья (с древнейших времен до 1917 года). Иркутск: КРУГ, 2011. 272 с.

³² Дамбаева О. П. Правовое положение органов местного самоуправления в Забайкальской области (историко-правовой анализ законодательства второй половины XIX в.) // Гражданское общество: история и современность: сб. ст.: в 2 ч / Забайкал. гос. гум.-пед. ун-т. Чита, 2007. Ч. 1. С. 66–71.

³³ Насибулин С. А. Деятельность Читинской Городской Думы в области народного образования в 1875–1900 годах // Молодая наука Забайкалья: аспирантский сборник. Чита: Изд-во ЗабГПУ, 2005. Ч. II. С. 86–89; Насибулин С. А. Из истории выборов в Читинскую городскую думу в конце XIX в. // Развитие городских поселений Байкало-Азиатского региона: материалы I Регионального научного конференции / под ред. К. Б.-М. Митупова. Улан-Удэ: Изд-во Бурятского государственного университета, 2006. С. 60–65; Насибулин С. А. К истории городского самоуправления в Чите // Гуманитарный вектор. Сер. Педагогика, психология. 2009. № 3. С. 97–101.

³⁴ Свиридова Н. Б. Формирование органов городского общественного управления в городах Забайкальской области последней трети XIX в. // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. Вып. 7. С. 144–148; Свиридова Н. Б. Городское общественное управление в Забайкальской области (историографический обзор) // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. Вып. 7. С. 246–253; Свиридова Н. Б. Деятельность городского общественного управления Забайкалья в области здравоохранения в последней трети XIX — начале XX в. // Теория и практика общественного развития. 2015. № 17. URL: <http://teoria-practica.ru>. Текст: электронный (дата обращения: 20.02.2019).

направления работы Читинской городской думы, особое внимание уделяя вопросу благоустройства и электрообеспечению города³⁵, Г. Я. Тригуб³⁶ — участие городских самоуправлений в развитии народного здоровья, В. Ю. Башкуев³⁷ — санитарное состояние Верхнеудинска. В настоящее время тематика городского управления, вызвавшая острый интерес исследователей в 1990–2000-е гг., утрачивает свою злободневность, актуализируясь лишь в юбилейных изданиях. По всей видимости, ситуация объясняется исчерпанностью проблемы в целом, в том числе и в рамках Забайкалья, хотя, безусловно, изучение города во всех его аспектах не может не затрагивать эту серьезную тему, тем более что объем исторических источников, сосредоточенных в архивах страны, до сих пор все еще не востребован в полном объеме.

Источниковую базу монографии составил весь совокупный ряд документальных материалов, опубликованных и неопубликованных источников, которые в той или иной степени присутствуют в каждой из выделенных групп.

Неопубликованный корпус источников почерпнут из фондов Российского государственного исторического архива (РГИА. Ф. 1276 «Совет министров (1905–1917 гг.)», 16056 ед. хр., Ф. 1282 «Канцелярия министра внутренних дел», 1812–1917 гг., 5022 ед. хр., Ф. 1284 «Департамент общих дел», 1801–1918 гг., 291150 ед. хр., Ф. 1287 «Хозяйственный департамент МВД», 1797–1917 гг., 106930 ед. хр.), Государственного архива Забайкальского края (ГАЗК. Ф. 1 «Забайкальское областное правление», 1851–1917 гг., 26324 ед. хр., Ф. 21 «Забайкальское областное по городским делам присутствие», 1870–1817 гг., 705 ед. хр.; Ф. 62 «Верхнеудинская городская дума», 1894–1919 гг., 4 ед. хр., Ф. 94 «Читинская городская управа», 1875–

³⁵ Куриленко И. В. Из истории Читинского городского самоуправления // Проблемы истории местного управления Сибири XVI–XXI вв.: материалы V Всерос. науч. конф. / под ред. В. В. Моисеева Новосибирск: НГАЭиУ, 2003. Ч. II. С. 46–48.

³⁶ Тригуб Г. Я. Участие городских самоуправлений, благотворительных обществ и частных лиц в развитии системы народного здравоохранения в городах Забайкальской области (вторая половина XIX — начало XX в.) // Ойкумена. 2008. № 2. С. 40–48.

³⁷ Башкуев В. Ю. О некоторых проблемах санитарного состояния уездного города Верхнеудинска в последней четверти XIX в. // Власть. 2014. № 3. С. 134–139.

1920 г., 1177 ед. хр., Ф. 226 «Читинская городская дума», 1875–1920 г., 69 ед. хр.), Государственного архива Республики Бурятия (ГАРБ. Ф. 10 «Верхнеудинская городская управа», Ф. 261 «Троицкосавская городская управа», Ф. 337 «Верхнеудинское полицейское уездное управление», Ф. 349 «Троицкосавская городская дума», Ф. 484 «Верхнеудинская городская дума», Ф. Р-1778 «Личный фонд семьи Танских»). В общей сложности использованы материалы 15 фондов трех архивов Санкт-Петербурга, Читы и Улан-Удэ.

Основу неопубликованных источников составляет делопроизводственная документация, представленная разнообразным перечнем документооборота (переписка учреждений, внутренние документы и т. п.). Так, переписка³⁸ является значительным информативным источником. Приказы, предписания, циркуляры, рапорты³⁹ и т. п. координировали сферы деятельности органов городского общественного управления.

Внутренняя документация — протоколы и журналы органов городского общественного управления⁴⁰ — содержит огромный пласт информации. Каждая городская управа вела свое делопроизводство и тщательно протоколировала все важнейшие события общественного управления. Протокол — это официальный документ, в котором фиксируется ход проведения собрания и принятые на нем решения в хронологическом порядке. В архивах сохранились различные варианты данного делопроизводственного источника (подлинники, копии). С момента образования городских дум и управ процесс составления протоколов трансформировался: менялся шрифт, бумага, заполнение. В начале XX в. во всех городах Забайкальской области рукописное заполнение протоколов вытесняется машинописным. В копиях либо черновиках протоколов управы часто встречаются исправления, подчеркивания, выделения и т. п. В структурной части протоколы составлялись в традиции официального делопроизводства и состояли из трех частей: вводной, основной и регулятивной. По окончании заседания присутствующие

³⁸ ГАРБ. Оп. 1. Д. 26, 30, 34, 42, 753.

³⁹ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д.1623; ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 26, 774, 1493, 1968, 2126.

⁴⁰ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1 Д. 2562, 2679, 2735, 3060, 12981; ГАЗК. Ф.226. Оп.1. Д.1, 4, 6, 10, 14, 21, 24; ГАЗК. Ф. 62. Оп. 1. Д. 1, 3, 4; ГАРБ. Ф.10. Оп.1. Д. 211.

гласные подписывались под протоколом. Если протоколы включают в себя подробное описание хода заседания и обсуждения вопросов, внесенных в повестку, то для журналов характерна краткость изложения — наименование вопроса и принятое по нему решение.

Значимым источником, позволяющим проанализировать деятельность городского управления, являются обязательные постановления, регламентирующие все стороны жизни городов и требующие неперменного исполнения теми категориями горожан, кому они адресованы⁴¹.

Деятельность органов городского общественного управления касалась множества вопросов городской жизни. Поэтому в рамках внутренних документов можно выделить целый комплекс источников: ежегодные отчеты городских дум о расходах и доходах, материалы о содержании городского хозяйства, школьных, медицинских, благотворительных учреждений и проблемах благоустройства и т. п.⁴²

При этом городское управление взаимодействовало с местными жителями. Непосредственным путем обращения горожан в органы городского общественного управления были представления, ходатайства, прошения, жалобы⁴³.

Городская управа согласно Городовому положению готовила к выборам в городскую думу избирательные списки⁴⁴. Это была подготовительная работа, члены управы составляли списки, баллотировочные листы и публиковали их для всеобщего ознакомления. Список составлялся в черновом варианте рукописно, часто исправлялся в соответствии с законодательством, а начиная с 90-х гг. XIX в. печатался в «Забайкальских областных ведомостях». Список состоял из вводной части с указанием очередного срока избрания, города, даты; основной, представленной в виде таблицы, где указывались порядковый номер, именные данные, сумма вносимого налога, и составлялся для каждого разряда отдельно. До принятия Городово-

⁴¹ГАРБ, Ф. 10. Оп. 1. Д. 231, 447, 497, 1624, 1692, 2243.

⁴²РГИА Ф. 1287 Оп. 48 Д. 518, 1057; ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3200, 13056; ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 28; ГАРБ, Ф. 10. Оп. 1. Д. 18; ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 38, 45, 99, 110, 272, 400, 864, 1703, 1823.

⁴³ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 991.

⁴⁴Там же. Оп. 1. Д. 235, 374, 574, 775, 1355, 1674, 1902.

го положения 1892 г. их было три, чаще два, после же — только один.

Затем городская управа выпускала баллотировочные листы, где были указаны списки предложенных кандидатов и число проголосовавших «за» и «против». Такие же баллотировочные листы использовались избранными гласными для избирания на первом заседании городского головы и членов управы.

Вышестоящие органы требовали составления формулярных списков⁴⁵, т. е. личных сведений о гласных городских дум. Они содержали довольно обширную информацию личного характера: возраст, образование, принадлежность к сословию, служебные сведения, данные о недвижимом имуществе, семейном положении. В общем, форма формулярных списков издавалась согласно определенной таблице, которая с течением времени практически не менялась.

Городские управы ежемесячно собирали своды справочных цен на основные продукты питания, фураж и стоимость рабочей силы, необходимые для составления отчета для военного губернатора, что является косвенным свидетельством уровня развития городов, материальных возможностей горожан и позволяет определить размеры регулируемых думами цен на основные продукты питания.

Источником обширной информации стали отчеты по Забайкальской области, хранившиеся в секретарской части Департамента общих дел МВД⁴⁶.

Большое значение в реконструкции деятельности органов управления городами играют источники личного происхождения — дневники, воспоминания, личная переписка общественно значимых личностей и непосредственных участников событий. Особый интерес вызывают дневники и воспоминания гласного Верхнеудинской городской думы, врача городской больницы Михаила Владимировича Танского⁴⁷, помогающие воссоздать внутренний механизм деятельности городских дум.

⁴⁵ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1 Д. 996, 1761, 3065; ГАЗК. Ф. 94. Оп. 1. Д. 22; ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 300, 1079, 1400, 2341, 2541.

⁴⁶ РГИА. Ф. 1276. Оп. 17 Д. 193; Ф. 1282. Оп. 3. Д. 240; Ф. 1282. Оп. 3. Д. 542; Ф. 1284. Оп. 69. Д. 318; Ф. 1284 Оп. 70. Д. 447; Ф. 1284. Оп. 194. Д. 41.

⁴⁷ ГАРБ. Ф. Р-1778. «Личный фонд М. В. и Е. А. Танских» (1969–1980, 172 ед. хр.)

Непоследнее место в комплексе информации занимают опубликованные источники, прежде всего законодательные и акты материалы. Ключевым стало Городовое положение, вошедшее в «Полное собрание законов Российской империи»⁴⁸, — главный законодательный акт, регламентирующий деятельность городского управления. Сравнение статей законов 1870 и 1892 гг. дало возможность увидеть основные изменения, произошедшие в жизни российских городов, отраженные в законодательной базе. Не меньшее значение имеют документы законодательного характера министерства внутренних дел, генерал-губернаторов, Забайкальского областного правления, военных губернаторов Забайкальской области, Забайкальского областного по городским делам присутствия⁴⁹, а также нормативные документы городских дум и управ, например, журнальные постановления.

Интересную статистическую характеристику деятельности городского общественного управления Забайкальской области в последней четверти XIX — начале XX в. дают «Обзоры Забайкальской области»⁵⁰, которые издавались военными губернаторами на основе сведений городских дум, полицеймейстеров городов и Забайкальского статистического комитета. В отчетах сосредоточена обширная информация по социально-экономическим вопросам региона. Обзоры, как и отчеты, состояли из 5 разделов: население, подати и повинности, общественное благоустройство и благочиние, народное здравие и общественное призрение, народное просвещение. Обзоры содержат приложения, где в таблицы сведены статданные, наглядно демонстрирующие изменения в развитии Забайкальской области, в том числе и городов.

К статистическим материалам отнесем сборники «Города России»⁵¹, которые вобрали в себя разнообразное сведения о жизнедея-

⁴⁸ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1874. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. С. 821–839; Городовое положение, высочайше утвержденное 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1892. Собр. 3. Т. XII. С. 430–456.

⁴⁹ Материалы РГИА. Ф. 1284; ГАЗК. Ф. 1, ГАРБ. Ф. 10.

⁵⁰ Обзор Забайкальской области за 1889–1910 гг.

⁵¹ Города России в 1904 году. Санкт-Петербург: Типо-лит. Ныркина, 1906. 907 с.; Города России в 1910 году. Санкт-Петербург: Типо-лит. Ныркина, 1914. 1158 с.

тельности городского населения, включая цифровые показатели, отражающие деятельность городского управления. Сведения о территории, населении Российской империи, в том числе и о городах Забайкальской области, представлены в «Статистическом сборнике России 1916 г. (год тринадцатый)»⁵². Причем информация этих сборников коррелируется с информацией ежегодных городских отчетов и губернаторских обзоров. Наконец, материалы первой всероссийской переписи населения, проведенной в 1897 г., результаты которой были опубликованы (по Забайкалью) в 1904 г.⁵³

Подспорьем в освещении темы стали справочные и энциклопедические издания. В частности, подробные сведения о составе государственного и городского управления, общественных организаций отражены в «Памятных книжках»⁵⁴ — ежегодных официальных справочных изданиях.

Огромный массив информации энциклопедического характера сосредоточен в трехтомном сборнике «Азиатская Россия»⁵⁵. Издание содержит сведения о населении, хозяйстве, промышленности, учебных заведениях, географических и климатических особенностях изучаемой территории.

Большой информативностью обладает региональный научный проект, предназначенный для специалистов широкого круга под

⁵²Статистический сборник России 1916 год (год тринадцатый). Петроград: Изд. Центрального статистического комитета К.В.Д., 1918. Вып. 1. 121 с.

⁵³ Первая всеобщая перепись населения Российской империи, 1897 г. Т. LXXIV. Забайкальская область. Санкт-Петербург: паровая типо-лит. Н. Л. Ныркина, 1904. 184 с.

⁵⁴ Памятная книжка Забайкальской области на 1893 год. Чита: Тип. Забайкальского областного правления, 1893. 111 с.; Памятная книжка Забайкальской области на 1900 год. Чита: Тип. Забайкальского областного правления, 1900. 9 с.; Памятная книжка Забайкальской области на 1912 год (с изменениями, последовавшим к 1 мая 1912 г.) Забайкальского областного статистического комитета. Чита: Электро-Тип. Заб. обл. правления, 1912. 233 с.

⁵⁵Азиатская Россия: в 2 т. Люди и порядки за Уралом. Санкт-Петербург: Изд. Переселенческого управления ГУ землеустройства и земледелия, 1914. Т. 1. 308 с.; Азиатская Россия в 2 т. Земля и хозяйство. Санкт-Петербург: Изд. Переселенческого управления ГУ землеустройства и земледелия, 1914. Т. 2. 640 с.; Азиатская Россия: иллюстр. геогр. сб. Москва: Типо-лит. т-ва Кушнерев и К°, 1905. 626 с.

названием «Энциклопедия Забайкалья». Авторы издания затронули широкий спектр вопросов, начиная с административно-территориального деления и заканчивая этнографией и религией. Дополняет печатное издание одноименный сайт, который регулярно пополняется исправленными и дополненными материалами⁵⁶.

Начиная с основания городских дум, в периодической печати активно обсуждались вопросы общественного управления. Так, одним из источников при изучении развития городов можно назвать общероссийский журнал «Городское дело» (Санкт-Петербург, 1909–1918 гг.), где подробно исследовалась проблема городского хозяйства и городского управления. В журнале разъяснялась нормативно-правовая база, городские власти делились опытом управления и указывали на недостатки работы и пути их исправления.

В Забайкальской области имелись свои местные периодические издания, которые уделяли внимание деятельности городского управления. Одним из них была газета «Забайкальские областные ведомости» (Чита, 1864–1917 гг.) — официальный орган Забайкальского областного правления. Здесь публиковались материалы по проблемам городского хозяйства (обзоры, хроники, объявления), также выдержки из официальных документов правительства, обязательные постановления губернаторов и городских дум по вопросам благоустройства и санитарной безопасности, предварительные и окончательные списки избирателей, итоги голосования, повестки заседаний городских дум Забайкалья.

Встречаются заметки о городском общественном управлении в частной периодической печати: газетах «Восточное обозрение» (Иркутск, 1882–1906 гг.) и «Сибирь» (Иркутск, 1906–1916 гг.). В отдельных городах Забайкалья появляются свои периодические издания, которые повествуют горожанам о вопросах местной жизни и общественном управлении. Одним из передовых городов в этом вопросе был Троицкосавск. Газета «Байкал» (1894–1906 гг.) содержала в себе разнообразную информацию не только о самом городе, но и освещала события всей области.

⁵⁶ Энциклопедия Забайкалья. Читинская область. Т. 1. Общий очерк. Новосибирск: Наука, 2000. 302 с.; Энциклопедия Забайкалья. URL: <http://encycl.chita.ru/encycl/> (дата обращения: 27.09.2015). Текст: электронный.

Вопросы городского управления рассматривались в газетах «Верхнеудинский листок», «Верхнеудинская конституционная газета» (1906 г.), «Забайкалец» (Верхнеудинск, 1906 г.), «Забайкальская мысль» (Верхнеудинск, 1915 г.), «Прибайкальская жизнь» (Верхнеудинск, 1918 г.), «Забайкальская новь» (Чита, 1907–1916 гг.).

Несмотря на то, что в советский период вопрос городского управления последней четверти XIX — начала XX в. не стал научной темой, в периодической печати можно встретить критические заметки по данному вопросу. Так, в газете «Забайкальский рабочий»⁵⁷ описывались негативные аспекты деятельности городских дум Забайкальской области, односторонность городского законодательства по имущественному положению и ущемление политических прав рабочих и крестьян в пользу дворянства и купечества. В духе времени публикации носили идеологический характер.

Важным источником исследования стали фотодокументы, которые помогли реконструировать внешний облик частных и общественных зданий, портреты гласных городских дум и городских голов. Богатый визуальный материал предоставляют экспозиции краеведческих музеев Читы, Улан-Удэ, Кяхты⁵⁸. Фотографии помогли воссоздать облик отдельных людей, городов, зданий, улиц и используются нами в сугубо практических целях.

Таким образом, анализ всего комплекса разнообразных и многочисленных источников является прочной основой для системного изучения деятельности городского общественного управления в Забайкальской области в последней четверти XIX — начале XX в.

⁵⁷ Давидович И. Вспомним о прошлом // Забайкальский рабочий. 1946. 9 фев. (№ 28). С. 3; Кирюхин Н. Кто и как выбирал Читинскую городскую думу // Забайкальский рабочий. 1947. 13 дек. (№ 243). С. 3.

⁵⁸ Музей истории Бурятии им. М. Х. Хангалова, Музей города Улан-Удэ, Областной краевой музей им. А. К. Кузнецова (Чита), Кяхтинский краеведческий музей имени академика В. А. Обручева.

Глава 1

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАБАЙКАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1 Правовые основы функционирования органов городского общественного управления

В 1862 г. одновременно с преобразованием городского общественного управления в Москве началась подготовка общей реформы городского управления во всех городах России. Недостатки управления городами сильнее всего чувствовались на местах. Министерство внутренних дел приступило к подготовке реформы, целью которой было поднять хозяйство городов и привлечь к управлению ими финансовую и торговую буржуазию. Разработка проекта нового Городового положения затянулась на восемь лет. Для изучения местных особенностей и экономического положения в городах России были образованы особые комиссии из владельцев недвижимого имущества, которые собрали обширный исторический, статистический и бытовой материал и высказали соображения по поводу закона⁵⁹.

Итоги работы 509 комиссий показали необходимость внесения изменений в управление городами Российской империи. Немаловажную роль сыграли собранные самим министерством материалы, которые стали основанием для составления проекта Положения о городском общественном управлении.

Инициированная правительством реформа в области местного самоуправления в последней четверти XIX в. преследовала цель укрепления позиций самодержавия и предоставления обществу самоуправления на низшем, провинциальном уровне, не провоцируя интереса к более радикальным преобразованиям в области государственного управления. Центральный аппарат был не в состоянии учесть все нужды муниципальных образований, самобытность которых обуславливалась географическим месторасположением и

⁵⁹ Калинин В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII — начало XX в.). Москва, 1994. С. 35

национальными особенностями. Потребности одного муниципального образования не совпадали с нуждами другого так же, как и различия и потенциал городов. Возможно, именно в организации городского управления правительство видело выход из данной ситуации. Органы местного управления в целом должны были более эффективно и рационально выполнять возложенные на них обязанности, поскольку обладали собственными ресурсами (финансово-экономическими, организационными, территориальными, правовыми), которые обеспечивали устойчивость, гибкость и стабильность в случаях различного рода кризисов⁶⁰.

В 1864 г. закончилось составление проекта Городового положения, он дважды обсуждался в Государственном совете и лишь 16 июня 1870 г. был утвержден императором Александром II и обнародован.

Городовое положение 1870 г., изданное именным указом правительствующего Сената, состояло из семи глав, регламентирующих правовые основы деятельности городского общественного управления. Предметом регулирования выступали общественные отношения в сфере местного самоуправления.

Городское управление стоит рассматривать как часть общего управления страной в пределах каждого города. Оно осуществляло правительственный надзор над населением, проводило распоряжения правительства, исполняло возложенные на него государством обязанности по поддержанию порядка, устройства местного суда, содержания школ, богаделен, приютов, больниц⁶¹.

В первой главе законодательного акта собраны общие положения, где описывается правовой статус, предмет ведения городского общественного управления, его компетенции, территориальные рамки, определены взаимоотношения с надзорными органами, виды юридической ответственности должностных лиц за превышение своих полномочий. Стоит отметить, что в данной части сосредоточены основные тезисы, благодаря которым реализовывалась городская реформа.

Во второй главе обозначены органы, которые были обязаны непосредственно реализовывать закон на месте. К учреждениям го-

⁶⁰ Асанов Р. Ф., Иванютина Е. В. Городское самоуправление России во второй половине XIX в. Нефтекамск: РИЦБашГУ, 2007. С. 41–42.

⁶¹ Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России. Москва: Польза В. Актик и К°, 1908. С. 5.

родского общественного управления были отнесены городские избирательные собрания, городская дума и городская управа.

Главной целью городского избирательного собрания являлось проведение выборов и избрание гласных в городскую думу каждые четыре года. Порядок организации и проведения выборов включал в себя ряд этапов, каждый из которых имел свое содержание и назначение: 1) составление списков избирателей; 2) создание избирательных собраний; 3) голосование и подведение итогов выборов.

Наиболее важным, на наш взгляд, для правового регулирования был вопрос классификации групп субъектов, на которых распространяется действие Городового положения при составлении списков избирателей на первом этапе. Законодатель достаточно подробно и четко их раскрывает, очерчивая установленные пределы. Стоит подчеркнуть, что городская реформа ставила своей задачей расширить круг лиц, заинтересованных в изменениях городского управления. Однако государство старалось отстранить от ведения таких дел политически неблагонадежных людей, не поддерживающих монархический курс императорской России.

Итак, одним из субъектов по городской реформе были физические лица. В последней четверти XIX в. гражданские права и свободы не были реализованы в полной мере в силу существовавшего социального неравенства как в экономическом, так и политическом смысле. Несмотря на то, что городская реформа стояла на позиции всеословности, некоторыми своими статьями она значительно ущемляла права экономически слабой части городского населения.

Правом голоса (т. е. активным избирательным правом) обладал городской житель, имевший российское подданство, достигший 25-летнего возраста, проживавший в городе не менее двух лет и уплачивавший сбор в пользу города (с недвижимого имущества, торговых, промысловых свидетельств и т. д.). Исключению из списка избирателей вели числившиеся за горожанином недоимки или судимость.

Так, в циркуляре министерства внутренних дел военному губернатору И. К. Педашенко разъяснялось, что согласно ст. 18 Городского положения лишались права голоса на выборах лица, подвергшиеся суду за преступления и проступки, повлекшие за собой лишение или ограничение прав состояния, или увольнение со службы⁶². Лишенные права голоса городские обыватели не могли поль-

⁶² ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1623. Л. 14.

зоваться и правом представительства в городское общественное управление (1877).

Немаловажен тот факт, что в законе не было прямого указания на отсутствие права голоса у женщин. Напротив, в избирательные списки вносились имена женщин, имеющих собственность или занимающихся торговлей. Однако они могли лишь делегировать свой голос другому лицу по праву доверенности. Уполномоченными на право участия в выборах от их имени были близкие родственники по мужской линии. Правом участия в выборах по доверенности могли воспользоваться отсутствующие в день голосования лица, достигшие совершеннолетия (21 год), но не имевшие активного права голоса. Доверенность на участие в выборах, засвидетельствованная в городской управе или полицейском управлении, составлялась на простой бумаге. Соответственно, у некоторых лиц, принимавших участия в выборах, могло быть два голоса (за себя и по доверенности), что ставило избирателей в неравное положение.

Следующим субъектом права, указанным в законе, можно назвать юридических лиц. Разные ведомства, учреждения, общества, компании и даже духовные организации допускались к городским выборам по праву владения недвижимым имуществом или уплаты сбора с торговых документов. Так, например, в разных городах Забайкальской области в списки избирателей были включены такие организации, как акционеры Большого Гостиного двора, Торговый дом братьев Бутиных, Министерство народного просвещения, Верхнеудинская Одигитриевская соборная церковь и т. д. Эти заведения выбирали представителей для участия в голосовании. Современное российское законодательство не включает данный субъект в избирательный список, хотя в целом в нормативно-правовых актах местного самоуправления для решения различных задач он имеет место быть. Почему законодатель отнес данный субъект к числу лиц с активным избирательным правом? Ответ на этот вопрос следует искать в экономических особенностях развития российских городов, где бюджет формировался в большинстве своем из налогов на недвижимое имущество и торговые документы. Государственная власть не поддерживала городское управление, и поэтому для увеличения доходов городов приравнивала юридических лиц к физическим. Юридические лица осознавали свою выгоду участия в выборах, становились гласными для лоббирования своих интересов.

Должностные лица (губернатор, члены губернского по городским делам присутствия, члены губернского правления, чины местной полиции), т. е. представители третьего субъекта — государства — права голоса на выборах не имели. Лишение права голоса должностных лиц имело сугубо практическое значение, т. к. на них возлагалась обязанность наблюдения за порядком и правильностью проведения выборов в городское общественное управление, с одной стороны, и устранение возможности оказания давления на избирателей — с другой.

Второй этап при подготовке к выборам подразумевал создание курий, которые после исполнения всех процедур, необходимых для проведения выборов, принимались за свою работу. Председательствовал в избирательных собраниях городской голова. В каждом городе для проведения выборов учреждались три избирательных собрания, из которых избирались $1/3$ всего числа гласных. Избиратели включались в список по сумме, вносимой ими в доход города. Затем список делился на три разряда (собрания).

К первому разряду относились лица, которые внесли высшие размеры сбора, составлявшие вместе $1/3$ общей суммы сборов. Второй и третий разряды членились по аналогичному способу. Составленный на этом основании список с разделением избирателей на разряды утверждался городской думой. Городовое положение 1870 г. ставило всех избирателей в неодинаковые условия. При такой избирательной системе число избирателей в первом разряде было меньше, чем во втором, и еще меньше, чем в третьем разряде. Между тем число избираемых каждым разрядом гласных было одинаково. В этом и проявляется несправедливость системы, дающей односторонний перевес одним общественным группам над другими. Трехразрядная система была способом устранения от направляющего влияния на городские дела большей части горожан без лишения их избирательного права⁶³. При этом правительство желало поставить избирателей второго разряда между противоречивыми интересами двух крайних групп. Предполагалось, что средняя группа будет уравновешивать остальные две и поведет их по свободной от

⁶³ Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России. Москва: Польза В. Актик и К°, 1908. С. 13.

крайностей средней дороге⁶⁴. Но действительность не оправдала этих ожиданий: второй разряд избирателей по своим экономическим интересам и потребностям тяготел и примыкал к первому, отчего значительно проигрывал третий, самый многочисленный и малообеспеченный разряд избирателей, учитывая структуру взносов.

В случае если в городе список лиц, имеющих право голоса, немногочислен или его состав однороден, закон разрешал составлять из избирателей вместо трех два разряда. Для этого городской думе необходимо было обратиться с ходатайством к министру внутренних дел. Данное законодательное решение было вызвано тем, что при делении на три разряда лица, которые находились в первом, по причине своей малочисленности голосовали сами за себя, и какая-либо конкуренция исключалась. Во избежание подобной ситуации избирателей делили на два разряда. Городская управа за два месяца до производства выборов объявляла готовые списки городскому населению. Городская дума могла сама определять способ оповещения о проведении выборов. Наиболее распространенным было составление объявлений со списками избирателей, датой и местом проведения выборов.

В течение двух недель со дня объявления списков избирателей городское население могло высказать свои возражения городской управе. Затем список рассматривался и утверждался городской думой. В случае если дума вносила изменения, она объявляла об этом за месяц до выборов. Недовольный действиями думы обращался с жалобой к губернатору, который передавал дело на рассмотрение губернского присутствия по городским делам.

Третий этап — голосование и подведение итогов. Члены городского общественного управления избирались тайным голосованием баллотировочными шарами либо записками с именем кандидата. Данный вид голосования имел некоторые сложности. Процедура занимала много времени, так как каждый избиратель опускал в закрытый ящик записку с именем кандидата. После подсчетов кандидаты в порядке большинства полученных голосов подвергались баллотировке, при этом за каждого кандидата каждому избирателю нужно было незаметно опускать шар в правую или левую половину ящика. Разряды голосовали раздельно. Избранными в гласные при-

⁶⁴ Василевский С. М. Городское самоуправление и хозяйство. Санкт-Петербург: Тип. С. М. Проппера, 1906. С. 21.

знавались лица, получившие в собрании наибольшее число голосов. Те, кто не вошел в список гласных, но получил значительное количество голосов, вносились в список как кандидаты. При отказе гласного от работы в думе его место занимал следующий за ним кандидат.

Результаты выборов заносились в особый выборный лист, который зачитывался избирательному собранию и подписывался городской головой и присутствующими избирателями. Выборы признавались действительными, если число избирателей превышало число подлежащих избранию гласных. Однако конкретное число закон не определял.

После обнародования результатов выборов несогласные с ними избиратели в семидневный срок со дня окончания выборов могли обратиться с жалобой на нарушения порядка выборов или избрания лиц в городскую управу или думу к городской голове, который направлял ее губернатору, а тот — губернскому по городским делам присутствию.

После проведения всех этапов и отсутствия нарушений избранные гласные могли приступить к своей работе в городской думе.

Городская дума, представлявшая городское общество, состояла из гласных, избираемых сроком на четыре года. Избранным мог быть каждый избиратель с тем условием, чтобы число инородцев не превышало 1/3 всего числа гласных. Численный состав гласных зависел от численности избирателей в каждом городе и колебался между 30 и 72. Каждый гласный имел право голоса без права передачи его другому лицу. Перед началом своей деятельности гласные давали присягу о добровольном исполнении своих обязанностей на безвозмездной основе.

Городская дума разрешала основные вопросы по городскому хозяйству. Она имела право решать финансовые вопросы: устанавливала городские сборы и налоги, рассматривала и утверждала городские сметы, от имени города принимала пожертвования, ходатайствовала о нуждах города перед правительством. Вместе с тем городское управление заботилось о потребностях населения, стремясь создать более удобную и безопасную среду обитания. Думе вменялось в обязанность: развитие местной торговли и промышленности, обустройство пристаней, бирж и кредитных учреждений.

Гласные проводили меры по охране народного образования и здравоохранения, пожарной безопасности, устраивали и содержали

благотворительные заведения и больницы, театры, библиотеки, музеи и др. Часть расходов уходила на содержание пожарной команды, полиции, тюрем, казарм.

Вышеперечисленные вопросы решались городским общественным управлением в процессе голосования путем простого большинства голосов. Если голоса были равны, голос председателя давал перевес. Этот наиболее простой и распространенный вид голосования имел и свои недостатки. Так, он не исключал манипуляции со стороны заинтересованных лиц, и не всегда решение отвечало общественным интересам. Например, к подобным решениям можно отнести решение городской думы об обложении налогом крылец для увеличения бюджета Верхнеудинска, что шло вразрез с мнением жителей города.

Для обсуждения насущных вопросов городской управой составлялась повестка, которая обсуждалась на заседаниях городской думы. Заседания назначались по усмотрению городского головы, требованию губернатора либо по желанию не менее пятой части гласных и считались состоявшимися, если на них присутствовало не менее трети общего числа гласных. Собрания думы назначались не менее четырех и не более двадцати четырех раз в год⁶⁵. Каждое городское общественное управление выработало собственный ритм работы. Заседания городской думы, например, в Верхнеудинске собирались 14 раз в год, в Нерчинске — максимальное число заседаний (19) было в 1887 г.⁶⁶ Собирались гласные обычно вечером, повестка состояла в среднем из 8–10 вопросов (встречались повестки из 30 пунктов), поэтому иногда обсуждение оставшихся проблем переносили на следующий день.

Гласные в городской думе в основной своей массе были представителями обеспеченных городских слоев. В некоторых случаях ввиду своей занятости, болезни или отсутствия в городе они не всегда могли присутствовать на заседаниях, о чем обязаны были письменно известить городского голову. Однако гласные порой игнорировали эту статью закона⁶⁷.

⁶⁵ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1874. Собр. 2, т. XLV, отд. 1. С. 821–839.

⁶⁶ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1 Д. 2562. Л. 162.

⁶⁷ Там же. Ф. 226. Оп. 1. Д. 6. Л. 42; Д. 28. Л. 135.

По окончании заседания присутствующие гласные подписывались под протоколом и вносили «особое мнение» в случае несогласия с резолюцией или иного взгляда на обсуждаемый вопрос. Такие «особые мнения» зачастую носили негативную оценку в отношении деятельности городского управления или городского головы. В частности, интерес вызывает заявление гласного Верхнеудинской городской думы В. И. Казанского в 1907 г., который настоял на внесении своих размышлений в протокол заседания. Его особое мнение касалось недобросовестной работы городской управы по благоустройству города, в частности, отсутствие надзора за водосточной канавой в нагорной части Верхнеудинска и серьезных недостатков в работе городского управления: «одни забывают, что значит говорить правду, а другие из боязни, что их поймут на слове и потянут к суду, поневоле принимают ... обет молчания, то неудивительно, если в старину городские головы спасали города от наводнения, то в наше время необходимо спасать города от городского головы»⁶⁸. Данный вопрос вызвал прения, в которых участвовал и председательствующий городской голова, что нарушало ст. 120 Городового положения.

Копии со всеми постановлениями городской думы безотлагательно предоставлялись городским головой губернатору, который передавал их для издания в губернских ведомостях для ознакомления с ними населения.

Городская управа, согласно правилам и указаниям думы, являлась исполнительным органом, непосредственно заведовавшим делами городского управления. Члены управы избирались на четыре года думой из гласных. Городская управа состояла под председательством городского головы, число ее членов определялось думой. Состав управы обновлялся наполовину каждые два года. Согласно Городовому положению 1870 г., городской голова, члены городской управы и секретарь являлись выборными должностями. Они не обладали правами государственной службы, за исключением секретаря в губернских городах, который причислялся по должности к VIII классу.

Управа вела текущие дела по городскому хозяйству, исполняла постановления думы, собирала нужные ей сведения, составляла проекты городских смет. В случае необходимости городская управа

⁶⁸ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 2184. Л. 27–27 об.

для руководства отдельными отраслями городского хозяйства просила думу об учреждении исполнительных комиссий. Они непосредственно подчинялись городской управе и действовали на основании ее инструкций.

Объем работы в управе повышался по мере развития и усложнения городского хозяйства и увеличения канцелярской работы. Всякое распоряжение управы или доклад требовали коллегиального обсуждения и занесения в журнал с подписями членов коллегии⁶⁹, что демонстрирует постепенную бюрократизацию их деятельности.

Городская управа обязана была выполнять все распоряжения думы. Однако если управа признавала определение думы незаконным, то извещала ее об этом. В случае если спор между ними не мог быть решен самостоятельно, дело направлялось губернатору, который передавал его на рассмотрение губернского по городским делам присутствия, выносившего окончательное правовое решение по спорному вопросу.

Городской голова являлся главой городского общественного управления и избирался думой на четыре года из нового состава гласных. Деятельность городского головы областного города была ограничена ролью председателя в думе и управе, членством в Присутствии по городским делам и в некоторых комитетах, заседания которых проходили не более одного раза в месяц. В уездных и заштатных городах работа городского головы по преимуществу сосредоточивалась на хозяйственных, практических заботах о благоустройстве города.

Городской голова занимал более независимое от думы положение: выбираемый думой, он утверждался губернатором или министром; дума не могла предать его суду своей властью; ей предоставлено было лишь просить об этом высшее правительство, предание же суду зависело от I департамента Сената. Являясь председателем думы, городской голова мог оказывать большое влияние на ход дел на думских заседаниях⁷⁰. Порядок, при котором городской голова возглавлял и думу, и управу, не мог быть рациональным, так как затруднял критику действий управы. На наш взгляд, в данном

⁶⁹ Страдомский Н. Ф. Основания реформы городского положения. Киев: Тип. Петра Барского, 1905. С. 27.

⁷⁰ Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России. Москва: Польза В. Актик и К^о, 1908. С. 13.

случае было необходимо разделение этих двух должностей между разными лицами для осуществления деятельности в полном объеме.

Независимость городской думы и управы была ограничена определенными правительством пределами. Так, надзор над городским общественным управлением по Городскому положению 1870 г. велся губернатором и состоящим при нем губернским присутствием по городским делам. Возникновение проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного управления и органами государственной власти привело к тому, что урегулирование отношений между ними стало осуществляться специальными учреждениями — губернскими присутствиями по городским делам. В состав учреждения входили: 1) губернатор (председатель); 2) вице-губернатор; 3) управляющий казенной палатой; 4) председатель мирового съезда; 5) председатель губернской земской управы; 6) городской голова губернского города.

В Присутствие по городским делам поступали постановления городских дум, в чем-либо противоречившие закону или же нарушавшие интересы городского населения, или требовавшие ревизионного просмотра. Административное вмешательство применялось для ревизии обязательных постановлений, издаваемых думой. Вмешивалась губернская власть и в финансовые дела города. В частности, городские сметы должны были утверждаться губернаторами, а это несомненное ограничение самостоятельности действия городских управлений⁷¹.

К примеру, хозяйственный департамент МВД в циркуляре военному губернатору Забайкальской области от 1 августа 1877 г. № 7547 разъяснял, что в соответствии со ст. 149 и 150 Городского положения жалобы на незаконность определений и постановлений городской думы передавались присутствиям по городским делам. С жалобами за неправильные распоряжения городской управы или городского головы обращались в думу, на противозаконность определений думы — к губернатору⁷². В данном случае просматривается вертикаль власти и зависимость от вышестоящих государственных органов, необходимая с точки зрения государства для проверки законности и правильности исполнения нормативно-правовых актов.

⁷¹ Шаховской М. О городском самоуправлении. Харьков: Тип. Губерн. правления, 1905. С. 8–9.

⁷² ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д.1623. Л. 22.

На губернатора был возложен лишь надзор над законностью действий органов городского общественного управления. В случае несоблюдения или прямого нарушения закона губернатор приостанавливал действие принятого думой постановления, а губернское присутствие по городским делам рассматривало опротестованное постановление исключительно с точки зрения его законности, не вникая существо дела, решения же присутствия обжаловались в Сенате⁷³.

Должностные лица городского общественного управления несли ответственность по закону за должностные преступления в судебном порядке⁷⁴.

В таком формате городская реформа просуществовала 22 года. За это время городское общественное управление набралось практического опыта, появились определенные зачатки общественного сознания, население постепенно, хоть и в незначительном количестве, участвовало в городском управлении. Однако и недостатки реформы также стали очевидны. Многие современники критиковали реформу, требовали внесения в нее изменений. Более радикально настроенные высказывали мнение об увеличении числа избирателей. Да и само правительство ввиду нестабильной внутренней обстановки стремилось внести коррективы в Городовое положение.

В июле 1890 г. началась разработка нового городского закона. Основным недостатком Положения 1870 г. признавалось преобладание в городских думах торгово-промышленного класса. 1 марта 1891 г. министр внутренних дел И. Н. Дурново представил проект нового закона Государственному совету. Проект положения обсуждался губернаторами, которые, исходя из местных условий своих губерний и учитывая опыт прошлого Положения, вносили конкретные предложения, направленные в основном на ограничение полномочий городского управления. Проект предусматривал значительное усиление не только контроля, но и руководства органами

⁷³ Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России. Москва: Польза В. Актик и К^о, 1908. С. 15; Асанов Р. Ф., Иванютина Е. В. Городское самоуправление России во второй половине XIX в. Нефтекамск: РИЦБашГУ, 2007. С. 50–51.

⁷⁴ Гессен В. М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу русского государственного права. Санкт-Петербург: Типо-литография И. Трофимова, 1912. С. 38.

городского управления со стороны губернатора⁷⁵. Одной из причин изменений городского закона стал консервативный курс Александра III, целью которого было усиление административного давления, а также отсутствие единства и согласованности в действиях высших и местных властей.

11 июня 1892 г. принимается новое Городовое положение, согласно которому уточнялись предметы ведения городского общественного управления. Так в отличие от прежнего Положения все было составлено четко и структурировано, виден переход от экономической области к социальной, поле которой было значительно расширено (вместо 6 подпунктов в новом законе было 13)⁷⁶. Заведование капиталами, решение продовольственного вопроса, содержание в исправности инфраструктуры города, забота о народном образовании и домах призрения, устройство благотворительных и лечебных заведений и т. д. составляли основу деятельности городских дум и управ. В целом в новом законе были затронуты нерешенные в предыдущие годы наиболее важные и острые проблемы, существовавшие в городах в конце XIX в.

В «Забайкальских областных ведомостях» 18 сентября 1892 г. жителям городов сообщалось о введении в действие нового Городового положения. В обращении констатировалось, что Городовое положение 16 июня 1870 г. принесло в течение двадцати лет своего применения немаловажную пользу⁷⁷. Правительство отмечало, что благоустройство городских поселений заметно улучшилось, изменились условия городской жизни. Но наряду с этими благоприятными явлениями в структуре и деятельности городских учреждений выявились несовершенства, требующие исправлений. Главной же целью новой городской реформы (хотя новой реформу назвать сложно, так как во многом она дублировала старое Положение), на наш взгляд, было усиление государственного влияния на принятие

⁷⁵ Виноградов В. Ю. Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870–1914 гг. Москва: ЭКОН-ИНФОРМ, 2005. С. 129–130.

⁷⁶ Городовое положение 11 июня 1892 г. Гл. I. Общие положения. Ст. 2 // ПСЗРИ. Собр. Третье. Т. XII. № 8708.

⁷⁷ Именной высочайший указ о введении в действие нового городского положения // Забайкальские областные ведомости. 1892. 18 сент. № 18. С. 1.

решений на местах. Однако внесенные коррективы существенно отличали его от предыдущего закона.

По новому Городовому положению 1892 г. изменения касались: 1) усиления контроля правительственной власти над действиями органов городского общественного управления; 2) расширения прав и полномочий администрации по недопущению в состав исполнительных органов избираемых думами лиц, которые признавались административным начальством не отвечающими своему назначению; 3) коренного преобразования существующей системы городских общественных выборов⁷⁸.

По закону из учреждений городского общественного управления были исключены городские избирательные собрания. В городах, где фиксировался недостаток денежных средств, людности или уровня развития торговли, вводилось упрощенное общественное управление. Это неслучайно, ведь многие современники считали, что городское законодательство в большинстве случаев применялось к поселениям, являвшимся лишь по названию городами, в действительности же ничем не отличавшимся от сел⁷⁹, что, безусловно, было недостатком.

Из нового Городского положения исчезло понятие «городское общество» как субъект права и осталось только «городское население» как объект управления. Для современников понятие «общество» означало объединение людей или стремление к единым целям. Использование юридического понятия «субъект права» означало, что именно горожане были лицами, воздействующими на объект. Понятие же «объект управления» предполагает, что городское население получало управленческие команды извне и функционировало в соответствии с ними. Следовательно, субъектом становилось правительство, а не городское население, что доказывает уменьшение независимости в деятельности городского общественного управления.

По городской реформе 1892 г. был изменен порядок проведения выборов, повысился имущественный ценз. Право голоса получили горожане, правительственные, благотворительные, ученые и учеб-

⁷⁸ Виноградов В. Ю. Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870–1914 гг. Москва: ЭКОН-ИНФОРМ, 2005. С. 140.

⁷⁹ Немировский А. О. Реформа городского самоуправления. Санкт-Петербург: Тип. В. Безобразов и К^о, 1911. С. 24–25.

ные заведения, владевшие на праве собственности или пожизненного владения недвижимым имуществом, обложенным оценочным сбором в областных городах от тысячи и в уездных от трехсот рублей. Данная статья существенно ограничивала численность избирателей.

Выборщики образовывали одно избирательное собрание. При условии большого числа избирателей собрание могло быть разделено на отдельные участки по районам города. Это изменение связано в том числе и с негативным опытом чрезмерной длительности процедуры голосования при делении избирателей на несколько собраний.

Списки лиц, имеющих право голоса, объявлялись за три месяца до выборов, чтобы в течение двух недель горожане могли предоставить в управу свои возражения по поводу ошибок или неполноты списков. За месяц до выборов утвержденный и исправленный список публиковался в местных ведомостях, после чего никакие изменения или дополнения в нем уже не допускались.

В гласные избирались лица, имевшие право голоса на выборах. При этом число гласных из нехристиан не должно было превышать 1/5 от общего числа, что стало следствием ужесточения национальной политики Александра III, ставившего цель ограничить участие некоторых категорий населения в государственном управлении.

Процедура голосования была сохранена, однако теперь в течение двух дней списки избранных гласных и кандидатов к ним представлялись губернатору вместе с выборными листами. Таким образом, губернатор наделялся дополнительными контролирующими функциями. Все выявленные нарушения он передавал на рассмотрение присутствию по городским делам. Окончательный список по распоряжению губернатора публиковался в местных ведомостях. После вышесказанных процедур дума приступала к своим обязанностям.

Городовое положение 1892 г. определяло количество гласных в думе в зависимости от числа избирателей. Если в городах, где не больше ста избирателей выбирались двадцать гласных, то в городах, где число избирателей превышало сто, на каждые пятьдесят избирателей прибавлялось по три гласных. Максимальное число гласных по закону в областных и уездных городах не превышало 60 человек, что вело к повсеместному сокращению численности гласных.

В предмет ведомства городской думы входили общая распорядительная власть, надзор за исполнительными органами. На городское

общественное управление возлагалась обязанность содержать государственную администрацию. При этом формирование новых органов городского управления было необходимо для ограничения расходов государственной казны. Помимо прежних компетенций городская дума осуществляла надзор над производством питейной торговли, устанавливала таксу на продукты питания и т. д. Благодаря этим мерам увеличивался доход в казну, и гласные направляли данные средства на развитие городского хозяйства.

Городская дума приступала к обсуждению подлежащих ее ведению дел по предложению губернатора, городского головы и гласных, по представлению управы или по просьбе/жалобе частных лиц.

Все решения думы вносились в журнал, который подписывался председателем и присутствующими гласными. Копия постановления отправлялась губернатору, который обладал значительными полномочиями. Так, губернатор утверждал постановления думы об установлении расценок плановых городских земель, о займах, поручительствах, гарантиях от имени городского поселения, таксах, ратифицировал инструкции или правила для управы, торговой полиции и органов городского управления, исполняющих обязанности по надзору над производством торговли и промыслов.

Губернатору было предоставлено право прекращения действия не только тех думских постановлений, в которых усматривались нарушения закона, но и таких постановлений, которые, по его мнению, «не соответствуют общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушают интересы местного населения». Таким образом, губернаторский надзор простирался над всеми действиями городского управления; в каждом постановлении он мог усмотреть нарушение интересов местного населения, хотя при этом думою или управою ни один закон не был нарушен; круг дел, по которым постановления думы нуждались в утверждении губернатора либо министра, как видим, был расширен⁸⁰.

Городской голова, балансируя между думой и губернатором, естественно склонялся на сторону последнего, поворачивая руль городского управления в направлении наиболее желательном губернатору.

⁸⁰ Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России / А. Г. Михайловский. Москва: Польза В. Актик и К^о, 1908. С. 16–17.

Городовое положение 1892 г., не упоминая о самостоятельности действий городского управления, давало губернатору право надзора над «правильностью и законностью действия городского общественного управления». Внесение в статью закона слова «правильность» нельзя считать редакционным прибавлением. Такое включение создавало для администрации право контроля над правильностью и целесообразностью принятых думой решений, не вникая в их законность⁸¹.

Городская дума находилась в зависимом положении не только от губернатора, но и от министерства внутренних дел, так как часть ее постановлений по предоставлению первого с обязательным заключением присутствия по городским делам подлежала утверждению у последнего. К ним относились вопросы о принятии средств на общие нужды городского поселения, благоустройство, пожарную безопасность; о правилах заведования капиталами, другими имуществами города, а также о содержании общественным управлением лечебных, благотворительных и других учреждений. Данным распоряжением правительство смогло усилить свое влияние и, полностью подчинив городское общественное управление, включило его в вертикаль власти, тем самым превратив городские думы в органический элемент структуры государственно-бюрократического управления⁸². Генеральная линия Городового положения 1892 г. проявилась в большей бюрократизации органов общественного управления. Тем самым Городовое положение 1892 г. усилило административный надзор над деятельностью органов городского управления, установив контроль министерства внутренних дел, губернатора и губернского присутствия не только над законностью, но и над целесообразностью действий общественного управления.

Немаловажные изменения произошли и в деятельности городской управы. За городской управой по-прежнему были закреплены исполнительные функции. При этом статус учреждения изменился. Городским головам и членам управы присваивались права государственной службы, они получили возможность продвижения по служебной лестнице и получения орденов, но в то же время члены

⁸¹ Калинин В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII — начало XX в.). Москва, 1994. С. 49.

⁸² Литягина А. В. Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX — начале XX в. Бийск, 2001. С. 40.

управы могли быть подвергнуты губернской администрацией дисциплинарной ответственности, а по определению губернского присутствия по городским делам даже отстранены от должности с привлечением к судебной ответственности.

Деятельность городской управы была четко регламентирована и детально прописана. На управу возлагалось непосредственное ведение делами городского хозяйства и управления по правилам Городового положения. Общий надзор над работой управы и подведомственных ей учреждений входил в функционал городского головы, а ревизионные проверки управ — губернатора.

В некоторых случаях усиливалась независимость управы. В соответствии со ст. 89 городской глава и управа получили возможность решения дел без ведома думы. В случае если заседание думы не могло состояться из-за недостаточного числа гласных, доклады управы направлялись прямо губернатору, и в случае его согласия — к исполнению⁸³. Следовательно, управа получила возможность прямого общения с вышестоящей властью.

В Городовом положении 1892 г. отдельно выделялась глава об участии городского общественного управления в издании обязательных постановлений для местных жителей, чего не было в прежнем законе. Важные вопросы жизнедеятельности горожан регулировались выпущенными постановлениями. Стоит отметить, что в целом культура городского поведения в Российской империи была крайне низкой, поэтому контроль над его соблюдением был возложен на городские думы и управы. Однако и здесь городское управление не было полностью самостоятельным. Думе лишь предоставлялось право составлять постановления, а утверждал их, если не видел нарушений, губернатор.

Действие Городового положения 1892 г. без изменений просуществовало вплоть до крушения Российской империи. Модификация правовой основы городского управления несла в себе как положительные, так и отрицательные стороны. Вследствие чего городская реформа подвергалась немалой критике, многие государственные деятели, участники городского управления требовали внесения корректив, так как закон не соответствовал веяниям времени и существенно ограничивал независимость городских органов.

⁸³ Василевский С. М. Городское самоуправление и хозяйство. Санкт-Петербург: Тип. С. М. Проппера, 1906. С. 25–26.

После Февральской революции пришедшее к власти Временное правительство особое внимание уделило проблеме городского общественного управления. Так, 15 апреля 1917 г. был издан закон «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях». Он предполагал до издания нового закона установление временных правил о производстве выборов гласных в городах, где действовало Городовое положение 1892 г. и временные правила об участковых городских управлениях⁸⁴.

Согласно данному закону правом участия в выборах обладали российские граждане обоего пола, всех национальностей, достигшие двадцатипятилетнего возраста, проживающие или имеющие в городе собственность, или состоящие на службе. К выборам на общем основании допускались и лица, проходившие военную службу, а также женщины — сначала в рамках закона «О военных избирателях» от 20 сентября, а затем в соответствии с «Положением о выборах» от 23 сентября 1917 г. Впервые в истории государства подавляющее большинство горожан было наделено избирательным правом. Справедливости ради скажем, что женщины в России обладали правом голоса с 1864 г., правда, только при наличии имущественного ценза и принимали участие в голосовании через своего представителя («Положение о губернских и земских учреждениях») — норма, сохранившаяся в городских положениях.

Лишь некоторые категории граждан были исключены из избирательной системы — высшее градоначальство, представители административной власти, их заместители и помощники; полицейские; священники и монахи; лица, признанные в установленном законом порядке сумасшедшими и глухонемыми, лица, приговоренные к лишению свободы.

Изменение принципов избирательного права повлекло за собой модификацию в технике подготовительного этапа и проведения выборов. Составленный городской управой избирательный список обнародовался, что обеспечивало доступность и информативность процесса, а также помогало выявлять его неполноту. Для протестов или жалоб отводилось пять дней со дня обнародования, т. к. лица, не внесенные в список, участия в выборах не принимали.

⁸⁴ Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт. Сборник документов 1861–1917 гг. / под ред. А. Я. Сливы. Москва: МОНФ, 2003. С. 342.

Сама процедура выборов, по сравнению с законом 1892 г., трансформировалась. Дата выборов назначалась постановлением городской думы или собранием уполномоченных в воскресный или праздничный день, о котором за две недели уведомлялись избиратели. Не позднее чем за десять дней до выборов избиратели могли сообщить городскому голове имена кандидатов в гласные, пожелавших баллотироваться. Город делился на избирательные участки для одновременного голосования.

Для проведения выборов гласных создавались городские избирательные комиссии во главе с городским головой. По его приглашению в комиссию включались три избирателя и столько же от каждой группы избирателей, подавшей список предлагаемых к баллотировке кандидатов. Голосование в назначенный день выборов проводилось с девяти утра до девяти вечера в присутствии избирательных комиссий. Избиратель мог отдать только свой голос и только при наличии избирательной карточки, которой городская управа удостоверяла его личность, что было важным отличием от прежнего закона. Введение такого правила означало уравнивание в правах всех участников голосования. Выборы производились с помощью закрытой подачи голосов посредством избирательных записок.

Функция надзора во время проведения выборов возлагалась на представителей избирательной комиссии, которые были обязаны следить за порядком и не допускать нарушения процедуры голосования.

На следующий день после проведения выборов избирательные комиссии на открытом заседании в присутствии явившихся избирателей производили подсчет голосов. Результаты подсчета отмечались на особом листе, который подписывал председатель и члены комиссии. По окончании производства выборов избирательные комиссии закрывались, а вся выборная документация с выборными листами в течение двух суток направлялась к высшему представителю местной административной власти, которому в семидневный срок могли заявить протесты. Правом подачи жалобы обладали лишь лица с правом голоса. Протесты и жалобы разбирал в течение указанного срока административный суд. Если суд признал произведенные выборы незаконными, то он принимал решение об отмене их результатов. При отсутствии нарушений городская управа составляла окончательный список гласных и кандидатов к ним и опубликовывала их для ознакомления населения.

Временное правительство 9 июня 1917 г. опубликовало постановление «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов». Круг вопросов, которые городское общественное управление решало самостоятельно, увеличился. Закон обязывал городские управления к выполнению разнообразных задач по удовлетворению государственных и местных нужд. Их целью было обеспечение безопасности жизни и имущества жителей города. Прежде эту обязанность брала на себя сама государственная власть при помощи полиции и суда. Теперь забота о внешней безопасности населения возлагалась на городское управление. Временное правительство, уничтожив полицию, предложило городским управлениям организовать милицию, которая подбиралась самим городским управлением и находилась в его заведовании и распоряжении⁸⁵. Соответственно, все расходы ложились на городское общественное управление.

Однако после Октябрьской революции 1917 г. городские думы повсеместно стали заменяться органами власти большевиков под названием Советы, которые представляли действующие на местах органы государственной власти. Совет Народных Комиссаров РСФСР для того, чтобы наладить городское устройство после революционных событий и подготовить план перехода к введению новых органов управления, провел ряд мероприятий. Так, декретом от 28 октября 1917 г. были расширены права городских самоуправлений в продовольственном вопросе. Власть предоставляла полномочия по конфискации, реквизированию и секвестрованию частных помещений, необходимых для открытия городских продовольственных лавок или для иных надобностей продовольственного характера, и предметы, необходимые для развозки продовольственных продуктов.

30 октября 1917 г. Народный комиссариат по внутренним делам РСФСР выпустил постановление «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса», в соответствии с которым городское самоуправление могло секвестрировать пустующие помещения, предоставлять жилье нуждающемуся населению, учреждать жилищные суды, определять круг их ведения, устройство и полномочия.

⁸⁵ Михайловский А. Задачи городских управлений в новой России. Москва: Тип. Н. С. Кобелькова, 1917. С. 6.

Эти меры, направленные на социальную поддержку, укрепили позиции городского самоуправления среди бедных и малоимущих слоев населения. Поэтому завершающим этапом стало опубликование письма «Об организации местного самоуправления» от 24 декабря 1917 г. Согласно этому документу все прежние органы местного управления заменялись Советами, которые контролировали административные, хозяйственно-финансовые и культурно-просветительские учреждения. Данная организация имела самостоятельность в вопросах местного характера, но согласовывала свою деятельность с декретами и постановлениями центральной власти.

1.2 Формирование и состав избирателей органов городского общественного управления

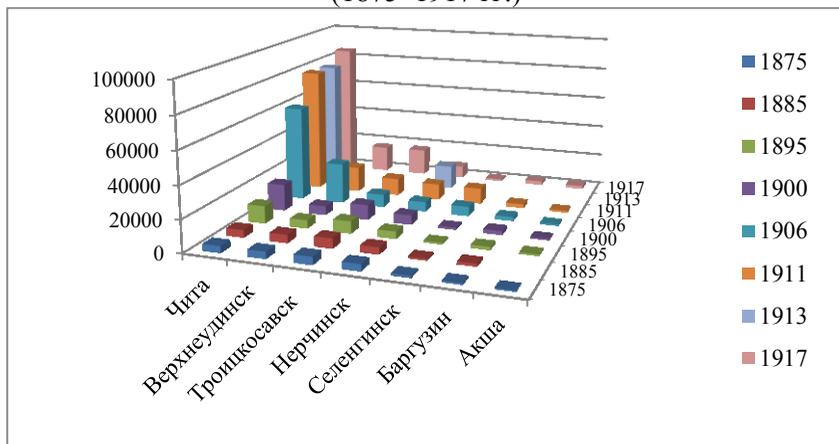
Порядок формирования органов городского общественного управления, а также состав избирателей является важным вопросом в деятельности городских властей. Учитывая опыт реформаторской деятельности, введение Городового положения стало одним из немногих преобразований, затронувших окраины империи, и было связано с представлениями центральной власти о «целесообразности», что и обусловило введение городского общественного управления на востоке России в середине 70-х гг. XIX в. практически одновременно с европейской территорией страны*. Значимость городской реформы и ее ближайшие и отдаленные последствия, неразработанность тематики на примере Забайкальской области заставляют еще раз обратиться к процессам последней четверти XIX — начала XX в. и проследить механизм формирования и состав избирателей городского общественного управления. Тем более Забайкальская область имела свои экономические, социальные, культурные особенности, которые не могли не отразиться на механизме реализации городского законодательства.

* Согласно закону Городовое положение вводится сразу в 40 городах Центральной России и 5 городах Сибири, в том числе Иркутске. «В остальных городах и посадах губерний, управляемых по общему учреждению... а равно в непоименованных в статье 1 городах и посадах Восточной... Сибири... ввести настоящее Положение в ближайший, по возможности, срок, соображаясь с местными обстоятельствами, по усмотрению Министра Внутренних Дел» // ПСЗРИ. Т. 12, № 48498. С. 821.

Для раскрытия вопроса о составе избирателей необходимо подробно рассмотреть социальный состав городского населения, так как именно от него зависело направление деятельности городского общественного управления. В последней четверти XIX в. в городах Забайкальской области проживало население, представленное в основном городскими сословиями. Число жителей едва доходило до 4500 человек в Чите, Верхнеудинске, Троицкосавске и Нерчинске. В трех же других городах — Селенгинске, Баргузине и Акше — вообще проживало около 1000 и ниже человек. При этом стоит отметить, что в забайкальских городах наблюдался непрерывный рост численности горожан вследствие естественного прироста и мобильности населения (диагр. 1).

Диаграмма 1

Численность населения в городах Забайкальской области (1875–1917 гг.)



Составлено по: РГИА. Ф. 1284. Оп. 67. Д. 331. Обзор Забайкальской области 1885–1911 гг.; Экономическое состояние городских поселений Сибири. Спб., 1887. С. 329–363; Памятная книжка Забайкальской области. Иркутск, 1875. С. 85.

В начале XX в. виден значительный скачок численности населения Читы, Верхнеудинска, одной из причин которого является введение в эксплуатацию Транссибирской железной дороги. Другие города развивались без резких изменений в численности населения. К 1910 г. явным лидером по числу жителей считалась областная столица Чита, увеличившаяся по сравнению с 1875 г., в 20 раз. В 1917 г. резких колебаний в численности городского населения

уже не наблюдалось. Практически во всех городах Забайкальской области отмечается увеличение числа горожан. Исключение составили два города Селенгинск и Нерчинск, где количество населения сократилось по сравнению с 1911 г. в 1,8 раза.

Таблица 1

Сословный состав населения городов Забайкальской области
в последней четверти XIX — начале XX в. (в %)

Город	Год	Купцы и почетные граждане	Мещане	Разночинцы	Крестьяне	Казаки	Нижние воинские чины	Всего человек
Чита	1875	8,7	27	6,8	11,2	-	38,7	4033
	1885	0,6	48	4,4	3	0,5	38,1	4521
	1895	3,3	33,5	14,4	9,7	1,5	22	10875
	1900	3,5	25,6	8,4	8,5	5,9	19,2	16627
	1906	1,3	13,2	13,6	46,2	4,4	10,2	59894
	1911	1,6	13,4	15	53,8	6,5	-	78252
Верхнеудинск	1875	5,5	33,3	6,3	7	-	37,9	4130
	1885	2,7	36	5,9	13,7	8,3	16,4	4942
	1895	6,9	35,5	6,2	15,8	18,4	10,4	5024
	1900	9,2	34,4	6,3	11,1	21,6	7,2	5487
	1906	3,1	44,7	10,4	30	-	-	25500
	1911	3,1	32,7	5,1	45,2	8,5	-	15874
Троицкосавск	1875	5,8	53,8	6	4,1	-	26	4740
	1885	1,3	60,7	7,8	3,1	-	19,2	6117
	1895	4,4	45,2	4,4	7,6	14	3,6	7545
	1900	3,5	55,4	3,8	8,7	6,6	7,1	9284
	1906	3,5	58,9	10,7	7,3	10,2	5,9	7939
	1911	1,8	63,9	8,4	10,8	8,5	-	10732
Нерчинск	1875	4,7	64	6,2	5,5	-	8,4	4070
	1885	0,7	61	4,5	5,9	10,6	6,4	4177
	1895	4,6	55,4	4,1	9,2	4,4	13	4490
	1900	3,4	69,5	0,9	2,9	4,3	13,2	5826
	1906	3,3	62,8	8,7	6,2	5,8	12,5	5927
	1911	1,4	43,1	43,6	8,4	2,6	-	9830
Селенгинск	1875	3,5	40	9,6	1,1	-	34	1150
	1885	1,1	57,8	5,7	1,7	13,8	4,1	856
	1895	3,3	59,9	6,2	-	10,8	4,6	839
	1900	2,9	52	-	2,7	16,2	19,4	1171
	1906	3,3	62,8	8,7	6,2	5,8	12,5	5927
	1911	1,4	43,1	43,2	8,4	2,6	-	9830
Баргузин	1875	4,4	62,6	11,8	5,5	-	3,2	800
	1885	1,1	69,6	19,4	2,6	1	2	1659
	1895	2,8	65,9	28,1	0,5	-	1,9	1808

Город	Год	Купцы и почетные граждане	Мещане	Разночинцы	Крестьяне	Казаки	Нижние воинские чины	Всего человек
	1900	1,9	79,4	11,6	0,4	-	2,4	2309
	1906	3,6	79,4	10,3	0,4	-	2,6	2331
	1911	3,7	83,4	5,5	0,4	0,09	-	2301
Акша	1875	16,5	54	1	-	-	11,9	520
	1885	Нет данных						
	1895	2	88,5	-	0,6	-	2,4	782
	1900	2,2	92,4	-	2,4	-	2,9	620
	1906	3,4	92,8	-	1,5	-	1,5	714
	1911	2,1	92,7	5,2	-	-	-	943
Мысовск	1904	0,6	8,3	1,6	71,5	6	1,6	2230
	1906	1,8	15,5	2,9	58,5	4,4	6,5	2783
	1909	0,8	20,4	3,8	58,6	1,9	10,1	2442
	1911	0,8	20,5	5,6	63,1	1,7	-	2594

Составлено по: РГИА. Ф. 1284. Оп. 67. Д. 331. Обзор Забайкальской области 1885–1911 гг.; Экономическое состояние городских поселений Сибири. СПб., 1887. С. 329–363; Памятная книжка Забайкальской области. Иркутск, 1875. С. 85.

Проведя анализ сословного состава городского населения в последней четверти XIX в., мы видим, что 45% принадлежало к мещанскому сословию, которое на протяжении всего изучаемого нами периода лишь усиливало свои позиции и к началу XX в. составило 58% (табл. 1). В Баргузине и Акше в связи с малоразвитостью там сельского хозяйства проживало преобладающее количество мещан (свыше 80%)*. Поэтому в городских выборах именно мещане и формировали основу избирателей, а в дальнейшем — и гласных. В целом же мещане являлись устойчивым объединением, но в большинстве городов лишь номинально относились к городской страте, ведя в основном сельский образ жизни и занимаясь сельским хозяйством в силу слабости промышленных производств и неразвитости ремесла.

Еще одним городским сословием было купечество. В общей массе городского населения его число было небольшим — около 7% (1875). Постепенное из года в год сокращение количества купцов привело к тому, что в конце XIX в. их численность составила 3,6%, а к 1911 г. уменьшилась до 1,8%. Максимальное число купцов

* Баргузин — самый северный город и центр золотодобывающей промышленности; Акша, ставшая городом с 1871 г. на базе казачьей станицы, не имела достаточного количества земли, а казаки приписаны к мещанскому сословию.

проживало в Троицкосавске, где торговля играла определяющую роль в развитии города. Стабильно высоко на протяжении всего периода купеческое сословие было представлено в Верхнеудинске и Нерчинске (5 и 3% соответственно). Купечество, будучи сравнительно малочисленным, играло важную роль в жизни забайкальских городов: ему принадлежала часть торгово-промышленных заведений, недвижимого имущества⁸⁶, оно оказывало серьезное воздействие на городскую общественную жизнь, экономику и культуру

Традиционной сословной группой, проживавшей в городах, были разночинцы, которые не входили ни в одно установленное государством сословие. К данной группе людей относили лиц, имевших образование и исполнявших государственную службу. В городах Забайкальской области представленная категория была немногочисленной, а некоторых городах, в частности в Акше, вплоть до начала XX в. в отчетах по составу населения разночинцы вообще не значились. Лишь к 1906 г. разночинцы составляли 10% общего числа городского населения, что говорит об увеличении их значимости и статуса в жизни города.

Часть населения, проживавшая в городах, относилась к сельским сословиям — крестьянству и казачеству, миграция которых в город усиливается в начале XX в., что во многом связано с переселенческой политикой российского государства. Так, в Чите крестьяне в 1906–1911 гг. составили около 50 % от всей численности населения города. Основанный в начале XX в. из притрактового селения Мысовск не мог за такое короткое время изменить свой социальный состав, поэтому там проживало 60 % крестьян (табл. 2).

Таблица 2

Количество сословий, проживающих в городах
Забайкальской области в начале XX в.

	Чита		Акша		Баргузин		Верхнеудинск		Нерчинск		Селенгинск		Троицкосавск	
	1900	1910	1900	1910	1900	1910	1900	1910	1900	1910	1900	1910	1900	1910
Дворяне	2129	3369	-	-	15	31	209	374	78	84	53	52	322	161
Духовенство	137	490	-	-	9	11	43	103	28	38	28	20	163	143

⁸⁶ Паликова Т. В. Города Забайкалья второй половины XIX — начала XX в. Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2010. С. 159.

Почетные граждане и купцы	585	1095	14	20	45	85	505	479	200	251	35	35	331	261
Мещане	4267	8847	573	772	1835	1893	1892	4965	3053	4418	610	549	5148	6113
Крестьяне	1417	31255	15	-	10	10	613	7001	172	1485	42	6	711	1554
Иногородцы	379	4093	-	-	-	-	53	100	-	-	161	82	675	389
Поселенцы	254	2762	-	-	44	95	167	198	52	-	10	4	13	5
Иностранцы	2044	2569	-	17	23	50	74	126	121	321	14	22	57	154
Разночинцы	1401	9126	-	56	270	98	300	743	54	452	-	30	361	812
Нижние воинские чины	3202	24163	18	45	57	42	400	48	772	1939	228	64	666	-
Всего	16627	97545	620	936	2309	2372	5487	15505	5826	9507	1171	1009	9284	10103

Составлено по: Обзор Забайкальской области за 1900 г. Чита, 1901. С. 62–63; Обзор Забайкальской области за 1910 г. Чита, 1911. С. 82–83.

Несомненно, отдаленность территории и близость границ наложили свой отпечаток на состав горожан — значительная доля населения относилась к нижним воинским чинам. Однако постепенно их численность сокращалась. Данная категория была самой мобильной и ее объемы часто менялись.

Если сравнивать численность населения за первое десятилетие XX в., то видно, что в таких городах, как Чита и Верхнеудинск, население увеличилось втрое. Остальные также демонстрируют положительную динамику роста населения. Однако количество избирателей от этого, к сожалению, не возросло.

Из приведенного выше анализа сословного состава городов Забайкальской области мы видим, что под воздействием урбанизационных процессов в городах Забайкальской области происходит эволюция социальной стратификации, на протяжении длительного периода шел процесс формирования городского населения, которое становилось все более разнородным в силу социально-экономических причин. Безусловно, все это не могло не отразиться на избирательной системе городского общественного управления.

При этом именно избирательная система считалась одним из наиболее слабых мест городской реформы. Городовое положение 1870 г. устанавливало, что не сословное, а имущественное положение определяло отношение к списку избирателей. В сфере избирательного права был полностью исключен сословный принцип, ко-

торый заменялся принципом всесословного представительства⁸⁷. В первом параграфе мы уже определили критерии формирования списка избирателей, поэтому чуть более подробно остановимся на имущественном признаке, как наиболее значимом в новой системе избирательного права. Избирать и быть избранным мог владелец недвижимого имущества, платящего с него налог в пользу города, либо содержатель торгового или промышленного заведения по купеческому свидетельству или промысловому на мелочный торг свидетельству, или приказчиьему свидетельству I разряда⁸⁸. Как правило, приказчиье свидетельство выкупал владелец заведения, который преследовал личные цели в выборах и лоббировал свои интересы. Устанавливая границы недвижимого имущества, законодатель ограничивал количество потенциальных избирателей.

В Забайкальской области реализация городской реформы началась с 1875 г. Воплощение в жизнь городского законодательства предполагало определение круга возможных избирателей и создание органов городской власти, чему был посвящен ряд статей Городового положения. Процесс формирования органов городского общественного управления был достаточно сложным, нормализованным, требовал четкого соблюдения правил проведения выборов. Для городов Забайкалья проведение выборов в городские думы и управы являлось в определенной степени нововведением.

Население городов Забайкальской области отличалось низким материальным уровнем и укладом жизни, было неоднородным, но типичным для большинства провинциальных городов. В городах Забайкальской области проживали мещанское и купеческое сословия. Если сравнить количество лиц, имеющих право голоса, то лишь около 8% проживающих в городе входило в их число. В этом, на наш взгляд, и заключалась несправедливость избирательного закона. Преобладающая часть населения была лишена возможности решать вопросы городского хозяйства.

Введение в качестве критерия выборщика налоговых выплат или свидетельства на право торговли привело к тому, что в выборах

⁸⁷ Асанов Р. Ф., Иванютина Е. В. Городское самоуправление России во второй половине XIX в. Нефтекамск: РИЦБашГУ, 2007. С. 45.

⁸⁸ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1874. Собр. 2, т. XLV, отд. 1. С. 825.

принимали участие горожане-собственники недвижимого имущества и купцы-предприниматели, а избирались люди с высоким материальным достатком. Поэтому в Забайкалье купечество являлось значительной силой общественно-политической жизни края.

Социальный состав городского управления также определялся городской спецификой, экономическим развитием города. В городах Забайкалья участвовали в выборах и избирались гласными купцы и мещане, составляя основу общественного управления. Так, на протяжении 30 лет именно эти сословия наиболее активно баллотировались в состав Читинской городской думы. Однако с начала XX в. увеличивается число чиновников, а в Троицкосавске на рубеже веков не сдавало своих позиций купечество, оставаясь одним из ведущих сословий в составе городской думы (60–40%)⁸⁹.

Таблица 3

Список лиц, избранных гласными на выборах в Троицкосавске (по сословиям) в 1892 г.

Сословие	Разряд		
	I	II	III
Купцы	9	12	2
Мещане	-	4	14
Почетные граждане	6	2	-
Чиновники	1	-	
Священник	-	1	
Всего человек	16	16	16

Составлено по: ГАРБ. Ф. 261. Оп. 1. Д. 613. Л. 136.

В таблице 3 наглядно показан избирательный процесс. В Троицкосавске из 783 человек, имеющих право голоса на выборах, в городскую думу было избрано всего 48 гласных из всех трех разрядов. Преобладание купеческого сословия отражало специфику торгового города. В то время в городе проживало около 8000 человек, т. е. лишь 10 % имели право принимать участие в голосовании, что

⁸⁹ Паликова Т. В. Социальное, экономическое и культурное развитие городов Забайкальской области во второй половине XIX — начале XX в. Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. унт-та, 2011. С. 170.

еще раз доказывает, что большая часть населения не участвовала в выборах.

Причем наблюдается неуклонное снижение численности избирателей. Если в 1875 г. из четырехтысячного населения г. Верхнеудинска правом голоса обладали 495 человек⁹⁰, то к 1892 г. в связи с увеличением имущественного ценза их численность сократилась почти вдвое (табл. 4).

Таблица 4

Число избирателей, имеющих право голоса
на выборах в Верхнеудинске (по сословиям) в %

	1883			1887		1892	
	разряд			разряд		разряд	
	I	II	III	I	II	I	II
Купцы	75	41	5	53	16	62	2
Мещане	8	38	54	2	48	21	66
Почетные граждане	8	3	-	-	1	4	-
Чиновники	-	3	6	1	5	6	10
Крестьяне	8	3	2	2	4	4	4
Казаки	-	-	6	-	5		4
Военные	-	-	18	-	10		7
Другие	1	12	9	58	49	3	7
Всего человек	12	28	299	15	277	48	201

Составлено по: ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 374. Л. 44–62 об.; Д. 574. Л. 20–34 об.; Д. 775. Л. 30–35.

Та же ситуация наблюдалась и в других городах области. В частности, списки читинских избирателей на первых городских выборах в думу (1875 г.) включали 271 обывателя, имевшего недвижимость и собственное дело, из которых избирательным правом воспользовались 65 человек (24 %).

В связи с тем, что число горожан, состоявших к первой курии, для избрания трети гласных не хватало, городские думы приходили к выводу об установлении в городах двух избирательных собраний, что согласовывалось со ст. 25 Городового положения. По причине

⁹⁰ Замула И. Ю. Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 — февраль 1917 гг.). Иркутск: Облмашинформ, 2001. С. 43.

малочисленности или однородности избирателей разрешалось деление не на три разряда, а на два с разрешения министра внутренних дел. Например, в циркуляре военному губернатору Забайкальской области городское отделение Хозяйственного департамента МВД пишет: «из имеющихся сведений усматривается, что при проведении выборов в гласные городских дум допущено в нескольких городах разделение обывателей, пользовавшихся правом голоса на выборах, вместо трех, на два собрания»⁹¹.

Учитывая недостаточно высокий материальный уровень горожан, избрание гласных в Чите осуществлялось по этой упрощенной схеме, которая действовала и в 80-е гг. XIX в. Так, при выборе гласных на четырехлетие 1887–1891 гг. из 314 выборщиков было сформировано два избирательных собрания. Первое состояло из 21 избирателя, уплачивавших в виде городских сборов свыше 2 176 р. Второе собрание включало 293 человека, внесших почти 2 175 р. В первом избирательном собрании сумма индивидуального сбора с выборщика колебалась от 330,5 до 45 р., а во втором — от 40,5 р. до 50 к. При этом как первое, так и второе собрания избирали равное число гласных — по 15 человек⁹². В результате проведенных выборов в состав думы вошло 30 гласных.

Эта же процедура была использована в Верхнеудинске в 1887 г., так как первый список зафиксировал 15 человек, внесивших с недвижимого имущества и торговых документов в кассу города 755 р. 81 к., а во второй — 292 человека, налоги которых исчислялись в 738 р. 37 к.⁹³

Выборы в городское общественное управление проводились путем закрытой баллотировки. Стоит отметить, что данная форма выбора вызывала большие трудности. Процесс голосования проводился по каждому кандидату, что увеличивало время проведения выборов. Поэтому горожане с правом голоса на выборах не всегда имели желание им воспользоваться и нередко передавали это право своим доверителям.

⁹¹ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д.1623. Л. 15.

⁹² Сергеев О. И., Лазарева С. И., Тригуб Г. Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX — начале XX в.: очерки истории. Владивосток: Дальнаука, 2002. С. 76.

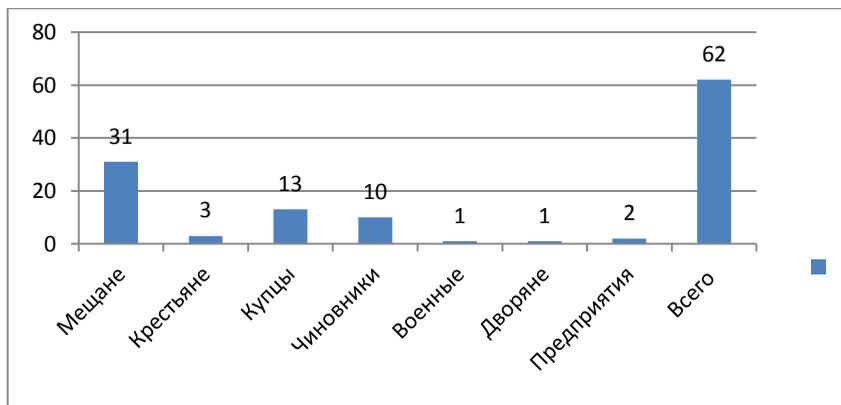
⁹³ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 574. Л. 45.

При исследовании документов, отражающих весь избирательный процесс, можно констатировать, что на протяжении последней четверти XIX в. избирательная активность горожан в Забайкальской области была крайне низкой: в 1875 г. в Верхнеудинске голосовало 76 человек, в Чите — 65, в 1889 г. в Нерчинске — 52. И в конце XIX в. инициативность в выборах не увеличивалась. Например, в 1897 г. в Чите голосовало всего 38 избирателей.

Благодаря высокому имущественному цензу, введенному Городовым положением 1892 г., в избирательный список включалось ограниченное число людей. Так, в 1893 г. в Чите в нем значилось чуть больше 60 человек (диагр. 2).

Диаграмма 2

Список лиц, имеющих право участия в городских выборах в Читинскую городскую думу 1893 г.



Составлено по: Список лиц, христианского вероисповедания, имеющих право ... // Забайкальские областные ведомости. 1893. 1 июня. № 29. С. 4.

Несмотря на усилия городских властей, участие горожан в избирательной кампании было крайне низким. В забайкальских городах в общей сложности в выборах принимало участие 10–20 % всех избирателей. Если низкую явку в середине 1870-х — 1880-х гг. часто определяла неосведомленность граждан о времени и месте процедуры голосования, то с 1890-х гг., когда городские думы, например, в Троицкосавске и Верхнеудинске, начали публиковать избирательные списки в газете «Забайкальские областные ведомости», неучастие в выборах каждого конкретного избирателя с точки зрения го-

родских властей объяснялось его нежеланием, о чем заявлял в 1898 г. верхнеудинский городской голова П. Мордовской⁹⁴.

И причина видится не только в технологии голосования, но и в том, что горожане все еще не придавали должной значимости общественному управлению и видели в нем обременительную для себя обязанность. К тому же население пассивно относились к общественной жизни, многим горожанам была безразлична политическая ситуация в городе.

Индифферентность городского населения связана и с тем, что практически отсутствовала предвыборная агитация, которая могла бы вызвать интерес избирателей и конкурентную борьбу среди кандидатов. В Городовом положении об этом не говорится ни слова, результатом чего стала неразвитость предвыборных технологий.

Зачастую избиратели не имели ясного представления о баллотирующемся в гласные лице, видя его впервые на избирательном собрании. Поэтому если они получали о личности баллотирующегося положительные сведения, то под влиянием такого хорошего впечатления и избирали данное лицо в гласные⁹⁵.

Многие же гласные не были знакомы с общими вопросами и документами городского управления, так как занимались этой деятельностью периодически. Так, в Верхнеудинске современники городской реформы с уверенностью утверждали, «что у всех домовладельцев едва ли найдется 2–3 экземпляра Городового положения. При выборах образовывалось что-то вроде итальянской мафии, не обращалось внимание ни на способности, ни на желание принести пользу, в думе можно было даже во время заседания спать, а проснувшись, не зная о чем вопрос, кричать «не желаем». Из года в год избирались одни и те же люди. Всякий намек на нововведение встречался единодушием: «по-старому, по-старому»⁹⁶. Поэтому некий шок вызвала ситуация, когда вновь избранный гласный в три заседания дал 47 предложений, из которых более половины было принято. От неожиданности городской голова А. В. Овсянкин сбегал, а 12 гласных подали заявление о запрещении такому «еретику» давать предложения. Однако, зная свои права и Городовое положение

⁹⁴ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 574. Л. 13 об.

⁹⁵ Фесенко И. О. К вопросу о реформе городских общественных управлений. Харьков: Тип. Южного края, 1890. С. 82–83.

⁹⁶ Наши общественные дела // Забайкалец. 1906. 24 ноября. № 4. С. 3.

ние, гласный В. В. Глуховцев доказал правильность своей позиции. Он призывал городскую думу пользоваться своим правом — вникать в городское хозяйство, не относиться индифферентно к общественному делу, напрямую связывая активность работы управы и доверие избирателей⁹⁷. К сожалению, таких активных, знающих закон гласных, которые желали изменить существующую систему, были единицы.

Важным этапом в процессе формирования городских органов управления было возможное опротестование результатов голосования, причем горожане нередко пользовались этим правом. Так, после проведения выборов 1888 г. в верхнеудинскую городскую управу поступила жалоба от избирателей Петра и Павла Мордовских с указанием на несоответствие между числом выборщиков (12 человек) и числом избранных гласными (15 человек) по первому разряду. По мнению жалобщиков, это означало, что избиратели голосовали сами за себя, поэтому и список гласных в основном остался прежним. Обращалось внимание на факт участия в первом избирательном собрании содержателей питейных заведений, которые принадлежали ко второму разряду. В ряду нарушений фигурировали и доверенности на право голоса, переданные лицами, имевшими возможность проголосовать самостоятельно, и наличие близких родственных отношений избранных гласных (например, К. Р. Мордовской и его племянники, члены управы братья Александр и Павел Овсянкины). Жалоба свидетельствует о знакомстве горожан со статьями городского законодательства, умении ими пользоваться и об осознании некоторыми членами городского сообщества общественной значимости этого дела: «хотя званию гласного не присвоено особой чести, — завершают свое письмо П. и П. Мордовские, — но все-таки это как будто какое особое право пребывать бессменно городскими хозяевами»⁹⁸.

Жалоба братьев Мордовских была рассмотрена, но оставлена без последствий, поскольку проведение выборов, как указывалось в постановлении городской думы, и его результаты находились в рамках Городового положения.

Большой резонанс получило дело о беспорядках, допущенных в избирательном собрании во время этих же выборов (18 января

⁹⁷ Наши общественные дела // Забайкалец. 1906. 24 ноября. № 4. С. 3.

⁹⁸ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 574. Л. 52–52 об.

1888 г.), которое рассматривалось Забайкальской областной прокуратурой. Верхнеудинский городской голова мещанин Н. Шляпкин в своем донесении военному губернатору Я. Ф. Барабашу сообщал о происходивших в собрании беспорядках, связанных со стремлением младшего члена городской управы купца А. В. Овсянкина при помощи сформированной «партии из мясников и торговцев» избрать только своих гласных, именуемых «черной сотней», и «забрать в свои руки» городское хозяйство и общественное управление. Отмечался и подкуп избирателей⁹⁹.

Донесение Шляпкина и переписку о выборах рассмотрело Областное по городским делам присутствие, было начато следствие. Результаты были аннулированы, выборы перенесены на более поздние сроки. Однако следствие не обнаружило причин для обвинения кого-либо в беспорядках, а городского голову было решено привлечь к ответственности за ложное донесение, тем более что из-за отсутствия в городе он пользовался непроверенной информацией.

По мере накопления опыта работы органов управления и трансформировании городского быта через 22 года было утверждено новое Городовое положение.

Естественным ограничением всеобщего избирательного права являлся возраст и время пребывания в городе. Городовыми положениями 1870 и 1892 гг. устанавливался 25-летний возраст для пользования избирательным правом. Установление двухгодичного пребывания в городе объяснялось тем, что за это время можно проникнуться его интересам, понять все местные отношения и нужды, вообще сделаться городским гражданином, который может применить приобретенные им права. Таким образом, вместо изменения избирательного права в смысле его расширения Городовое положение 1892 г. пошло по обратному пути и еще более сузило круг избирателей.

Городовое положение 1892 г. предусматривало ситуацию, когда при двукратном голосовании в избирательных собраниях могло быть избрано меньше двух третей необходимого числа. Тогда недостающее число гласных должно пополняться по распоряжению министра внутренних дел из состава гласных предыдущего четырехлетия «по старшинству полученных ими при выборе избирательных баллов, а при равенстве баллов — по жребию» (ст. 54). Особое вни-

⁹⁹ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 574. Л. 205–206 об.

мание городской закон уделял вопросу регулирования национального состава гласных. Правила определяли квоты гласных из нехристиан и устанавливали особые правила для евреев. Евреям запрещалось принимать участие в городских избирательных собраниях, занимать должности в городском общественном управлении, возглавлять отдельные отрасли городского хозяйства и управления. Если с 1870 г. евреи могли участвовать в выборах и выбирать 1/3 гласных, а также составлять 1/3 всего состава управы, но не могли избираться в головы или исполнять эту обязанность, то Городовое положение 1892 г. отняло у них даже эти права.

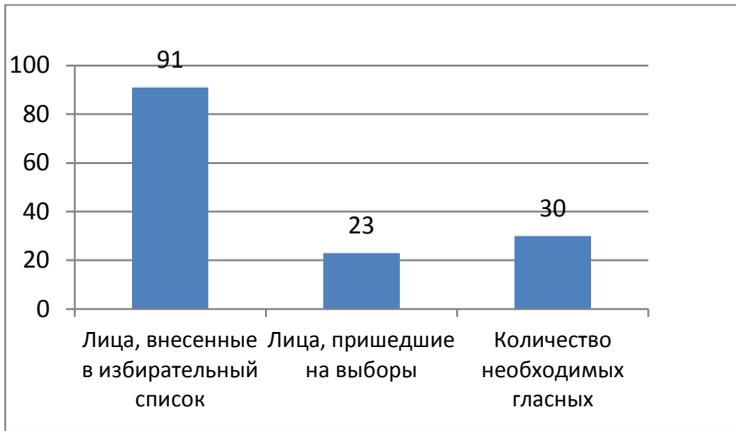
Такое решение существенно ограничивало участие евреев в выборах. При этом особенностью Забайкальской области являлось то, что на ее территории, главным образом в городах, проживало большое количество купцов еврейского происхождения. Они имели большое состояние, а следовательно, недвижимое имущество, за которое платили крупные суммы налогов. Это еще одно противоречие городского избирательного закона. Являясь крупными налогоплательщиками, они, безусловно, могли требовать включения себя в списки избирателей, но намеренно отстранялись властями от участия в выборах. Не последнюю роль сыграла территориальная специфика области. Наглядным примером служит скандал, разразившийся вокруг первоначального списка избирателей Троицкосавска на 1911 г., куда был включен кяхтинский купец Лейзер Шлеймович Герштейн, что противоречило ст. 24 Городового положения и на чем настаивал военный губернатор В. И. Косов. Дело было закрыто вынесением решения областного по городским делам присутствия об исключении из избирательного списка «купца Герштейна как еврея»¹⁰⁰.

Если численность списка избирателей сокращалась в соответствии с высоким имущественным цензом, то численность выборщиков, воспользовавшихся правом голоса в городах Забайкальской области в конце XIX в., сокращалась в результате спада интереса горожан к выборам. Случались и вполне курьезные случаи. Так, на выборах в Верхнеудинскую городскую думу 1899 г. избирательный список включал всего 91 избирателя (диагр. 3).

¹⁰⁰ ГАРБ. Ф. 261. Оп. 1. Д. 1144. Л. 44.

Диаграмма 3

Соотношение лиц, имеющих право голоса и пришедших на выборы 1899 г. в Верхнеудинске



Составлено по: ГАРБ Ф. 10. Оп. 1. Д. 1355. Л. 95.

Однако на заседание избирателей по выбору гласных пришло лишь 23 человека, вследствие чего выборы были признаны не состоявшимися, так как каждый пришедший мог проголосовать за себя и стать думцем. На вновь назначенные выборы явилось 32 человека, из которых и был сформирован список гласных и кандидатов в городскую думу¹⁰¹.

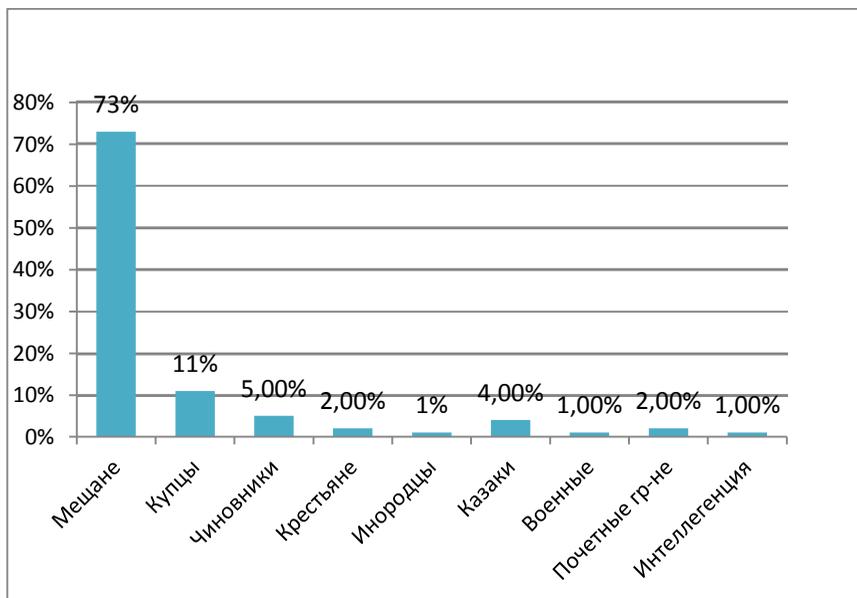
Сравнивая сословный состав лиц, принимавших участие в выборах, можно констатировать отсутствие серьезных различий. Во всех городских собраниях Забайкальской области преобладало мещанское сословие. Причиной такого положения было то, что закон 1892 г. сузил и до того неширокий круг избирателей в пользу экономически состоятельных слоев горожан. Изменения шли по двум основным линиям: 1) сокращение и без того немногочисленного контингента избирателей путем повышения имущественного ценза; 2) усиление контроля правительственных органов над городским общественным управлением. Поэтому, несмотря на преобладание в городах крестьянства, его участие в выборах из-за отсутствия недвижимого имущества и довольно слабого экономического состоя-

¹⁰¹ ГАРБ Ф. 10. Оп. 1. Д. 1355. Л. 95.

ния в отличие от мещан было существенно ограничено. Однако высокий имущественный ценз не допускал участия в городском управлении весь третий разряд избирателей и отчасти второй. Не имели права участвовать в выборах содержатели и сидельцы винных и ведерных лавок и питейных домов. Лишая возможности участвовать в городских выборах значительную часть мелких собственников, законодательство 1892 г. оставило за пределами избирательных кампаний и немало образованных людей, сосредоточив управление в руках небольшой группы лиц, наиболее состоятельной и экономически сильной¹⁰².

Диаграмма 4

Сословный состав лиц, имеющих право голоса
в выборах 1909 г. в Троицкосавске



Составлено по: ГАРБ. Ф. 261. Оп. 1. Д. 1144. Л. 23–26.

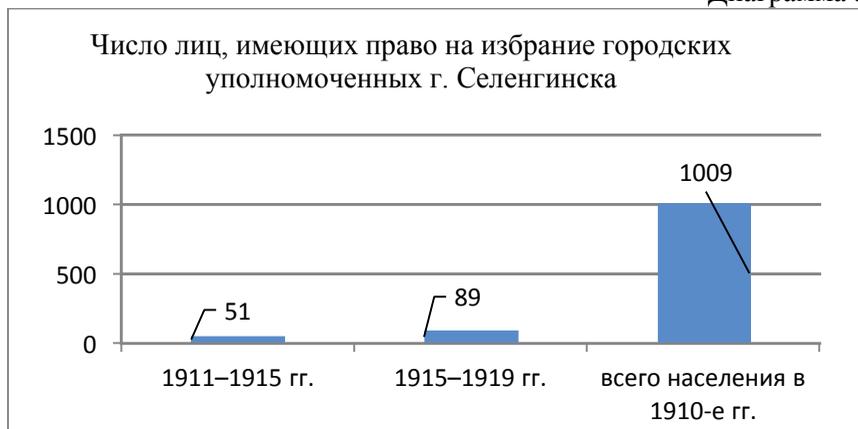
Так, в 1909 г. в Троицкосавске в списки избирателей было включено 353 человека, из которых большинство были выходцами из ме-

¹⁰² Страдомский Н. Ф. Основания реформы городского положения. Киев: Тип. Петра Барского, 1905. С. 8.

щанского сословия. 10%, внесенных в список, представляли гильдейцы. Третьей по численности группой (менее 5 %) являлись чиновники. Остальные категории, имевшие право голоса, не оказывали существенного воздействия на итоги голосования. При этом нужно помнить, что в выборах принимала участие лишь малая доля жителей города — 2,5% общего числа (диагр. 4). Приходится констатировать, что у населения и в начале XX в. еще не сформировалось гражданское сознание, свое неучастие в выборах оно принимало как данность. Это в то время, когда в стране совершилась первая русская революция, а Николай II 17 октября 1905 г. подписал «Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка», даровавший политические права и свободы. Индифферентность горожан проявилась и в спокойном восприятии, в отличие от городов Центральной России, ограничений при производстве выборов.

При многих недостатках избирательного процесса выборы в городах Забайкальской области проводились в срок, каждое четырехлетие городская управа составляла списки избирателей, из которых и выбирались гласные (уполномоченные) городских дум.

Диаграмма 5



Составлено по: Список избирателей на четырехлетие с 1911–1914 гг. в г. Селенгинске // Забайкальские областные ведомости. 1910. 26 сент. № 105. С. 3; Список избирателей на четырехлетие с 1915–1918 гг. в г. Селенгинске // Забайкальские областные ведомости. 1914. 26 сент. № 108. С. 3.

Диаграмма 5 отражает рост количества горожан, принимавших участие в выборах. В 1910 г. в Селенгинске список домовладельцев,

имеющих право на избрание городских уполномоченных на четырехлетие 1911–1914 гг., составленный городским старостой, включал лишь 51 выборщика¹⁰³. На следующие выборы в 1915 г. в списке значилось 89 человек, из которых практически 90% были выходцами из мещанского сословия¹⁰⁴. Из этого числа избирателей уполномоченными становились 12 человек и 5 — кандидатами на должность. Как и в крупных городах области, большая часть селенгинцев была лишена возможности участвовать в выборах. Безусловно, причиной этого была экономическая неразвитость города. На протяжении большого количества времени город никак не развивался, а население лишь номинально можно было назвать горожанами в полном смысле этого слова. В городе не было ни фабрик, ни заводов, ни торгового базара. Доходы городского управления редко выходили за пределы 5000 тыс. рублей.

Согласно Городовому положению 1892 г., если ко времени составления списков для голосования в городское общественное управление у избирателей имелась недоимка, то они отстранялись от участия в выборах. В результате этого было установлено, что в Чите в 1906–1913 гг. насчитывалось всего 677 избирателей (из более 60 тыс. населения), из которых было избрано 43 гласных¹⁰⁵, т. е. около 11% общего числа горожан.

Молодой город Мысовск, обязанный своим появлением Транссибирской железной дороге, сразу же воспринял политические изменения, к которым он присоединился. При анализе списка избирателей, имеющих право голоса на выборах уполномоченных 1915 г., мы можем увидеть, что в отличие от всех городов Забайкальской области здесь 56% избирателей принадлежали к крестьянскому сословию, на втором месте (21%) были мещане (диагр. б)¹⁰⁶. Одной из причин таких цифр является дата образования города. Преобладание в Мысовском городском общественном управлении крестьянства стало следствием процесса преобразования почтовой станции в

¹⁰³ Список избирателей на четырехлетие в 1911–1914 гг. в г. Селенгинске // Забайкальские областные ведомости. 1910. 26 сент. № 105. С. 3.

¹⁰⁴ Список избирателей на четырехлетие с 1915–1918 гг. в г. Селенгинске // Забайкальские областные ведомости. 1914. 26 сент. № 108. С. 3.

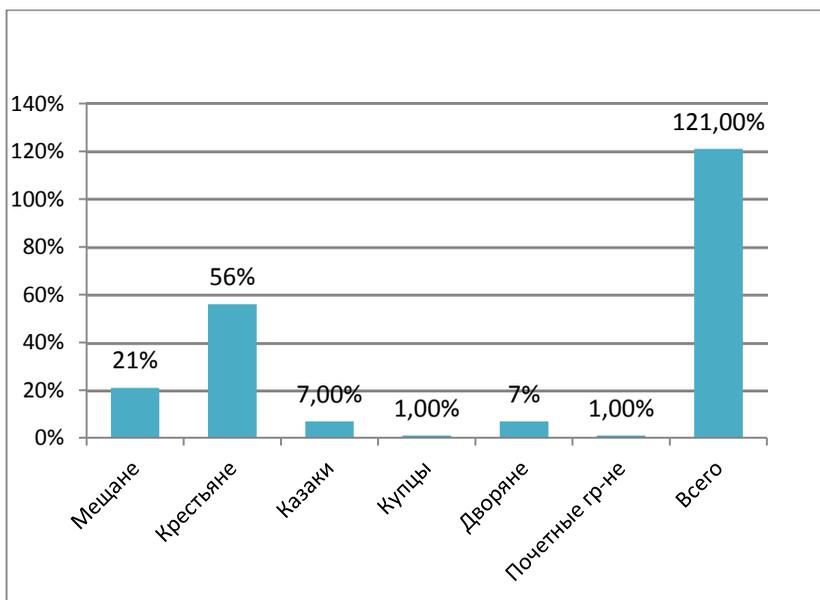
¹⁰⁵ Давидович И. Вспомним о прошлом. 1946. № 28(7261). 9 фев. С. 3.

¹⁰⁶ Список избирателей на четырехлетие в 1915–1918 гг. в г. Мысовске // Забайкальские областные ведомости. 1914. № 128. 14 ноя. С. 3–4.

город. Удобное местонахождение Мысовска привлекало многих людей. Но главным критерием участия в выборах было недвижимое имущество, которое имелось лишь у тех, кто проживал в бывшем притрактовом поселении продолжительное время или имел определенные денежные средства. Из 125 горожан, имевших право голосовать, уполномоченными становилось 15.

Диаграмма 6

Список избирателей, имеющих право голоса на выборах уполномоченных г. Мысовска в 1915 г.



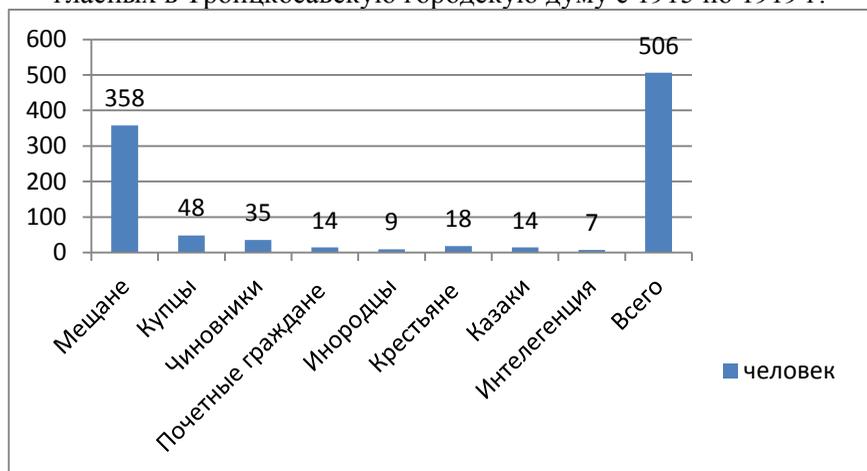
Составлено по: Список избирателей на четырехлетие 1915–1918 гг. в Мысовске // Забайкальские областные ведомости. 1914. 14 нояб. № 128. Л. 3–4.

На протяжении долгого периода Троицкосавск был городом, где было наибольшее число лиц, имевших право участвовать на городских выборах гласных. За время существования городского общественного управления количество выборщиков не уменьшалось вследствие быстрых темпов экономического развития и высоких объемов торгового оборота. Так, на выборах 1915–1918 гг. управа внесла в список 506 человек, соответствующих требованиям Горо-

догового положения 1892 г. Из них 72% принадлежали к мещанскому сословию, по 7% к купечеству и чиновничеству (диагр. 7)¹⁰⁷.

Диаграмма 7

Список лиц, имеющих право участвовать на городских выборах гласных в Троицкосавскую городскую думу с 1915 по 1919 г.



Составлено по: Список избирателей ... // Забайкальские областные ведомости. 1914. 14 нояб. № 128. Л. 3–4.

Уменьшение числа купцов в списках избирателей связано с экономическими проблемами в этот период, а именно с понижением торгового статуса города.

События Февральской революции 1917 г., вследствие которой власть перешла к Временному правительству, привели к изменению порядка проведения выборов в городское общественное управление. В результате мероприятий, проведенных Временным правительством, Иркутским областным комитетом Всероссийского союза городов в 1917 г. в соответствии с законом «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях», расширявшим список лиц, имеющих право голоса, была принята резолюция о реорганизации городских самоуправлений. Она

¹⁰⁷ Список избирателей на четырехлетие в 1915–1918 гг. в г. Троицкосавске // Забайкальские областные ведомости. № 128. 14 нояб. 1914. Л. 3–4.

предполагала пополнение существующего состава гласных до производства новых выборов городского самоуправления на следующее четырехлетие представителями общественных организаций и национальностей.

Постановлением собрания от 18 марта 1917 г. Читинская городская дума утвердила реорганизацию Читинского городского общественного управления с целью обновления своего состава. В окончательно обновленном составе с представителями в количестве 84 гласных дума проработала до новых выборов, состоявшихся 23 июня 1917 г. По результатам этих выборов в состав думы вошли 68 гласных из представителей всех классов городского населения и политических фракций¹⁰⁸. Это были последние выборы в Читинское городское управление.

В Троицкосавске 16 июля 1917 г. на основе всеобщего равного прямого тайного голосования были избраны гласные в количестве 35 человек¹⁰⁹. При этом, к сожалению, стабильности в деятельности городского управления выборы не принесли. В городе происходила частая смена должностных лиц городской управы и городского головы.

3 ноября 1918 г. в Верхнеудинске были назначены выборы в городскую думу. С 15 сентября городская управа проводила подготовку к выборам, составляла списки избирателей. Всех граждан избирательного возраста, перебивших адрес, вновь прибывших или пропущенных в списках, просили заявить об этом¹¹⁰.

Последующие годы определялись разворачивающейся гражданской войной на территории Забайкальской области, превращавшейся в центр белого движения, вытесняемого из центра страны Красной армией. Городское общественное управление в этот период подчинялось правительству А. В. Колчака, находившемуся в Омске, откуда и исходили основные распоряжения.

Управляющий министерством внутренних дел А. А. Грацианов телеграфировал из Омска о необходимости временной остановки подготовки к выборам до издания нового закона. По этому закону

¹⁰⁸ URL: <http://oldchita.megalink.ru/towns/chita/duma/2.htm> (дата обращения: 11.04.2015). Текст: электронный.

¹⁰⁹ ГАРБ. Ф. 226. Оп. 2. Д. 23. Л. 26.

¹¹⁰ К выборам в городскую думу // Прибайкальская жизнь. 1918. № 41. 4 окт. С. 1.

увеличивался возрастной ценз с 18 лет до 21 года, т. е. до «полного гражданского совершеннолетия». Выборы должны были проходить не пропорционально, а мажоритарно¹¹¹. Причем организациям и группам предоставлялось право рекомендовать кандидатов, а за избирателями оставалось право голосовать за целый список или изменить его по своему усмотрению¹¹². В выборах могли принимать участие лица, несшие наказание по суду, но помилованные. Не голосовали военнослужащие, милиция и заключенные под стражу. Для внесения этих изменений принято было решение о проведении перевыборов с 1 января 1919 г.

В связи с пересмотром закона о выборах Верхнеудинская городская дума приняла решение отложить на неопределенный срок выборы до выяснения вопроса¹¹³. Однако перевыборы не потребовались, так как большевики сумели к середине 1920 г. прийти к власти в Верхнеудинске, а затем и в других городах Забайкальской области.

Таким образом, рассмотрев избирательный процесс, можно сделать вывод, что его сложность в формировании органов городского управления заключалась в ограниченном круге избирателей и их индифферентности. Незначительный процент выборщиков, отвечавших требованиям закона, обуславливал замкнутость состава органов городского общественного управления. В городах Забайкальской области избирались гласными преимущественно купцы и мещане, составлявшие основу общественного управления. Выборы в городское общественное управление определяли общественное развитие в городах Забайкальской области, которые являлись центрами административной, экономической и культурной жизни региона и составляли опорный каркас системы управления окраин России. При этом благодаря городской реформе в городах Забайкальской области была создана политическая основа для дальнейшего развития.

¹¹¹ К городским выборам // Прибайкальская жизнь. 1918. № 51. 23 окт. С. 3.

¹¹² Земская хроника // Прибайкальская жизнь. 1918. № 51. 23 окт. С. 4.

¹¹³ Хроника // Прибайкальская жизнь. 1918. № 57. 30 окт. С. 3.

1.3 Организация и деятельность городского общественного управления в Забайкальской области в последней четверти XIX — начала XX в.

Правовые основы функционирования органов общественного управления в городах Забайкальской области были регламентированы городской реформой 1870 г. в соответствии с главным его источником — Городским положением, в рамках которого и строилась система управления городом.

В последней четверти XIX в. города Забайкальской области стали интегрироваться в единый урбанизационный процесс страны. Как административные, экономические и культурные центры забайкальские города все в большей степени приобретали значение в государственной системе управления регионом. Именно здесь сосредоточивались соответствующие учреждения и штат чиновников. При этом необходимо помнить о том, что более 40% городов центрировали собой территории компактного проживания коренного населения, а усиление поселений, представляющих власть, было насущной потребностью.

В последней четверти XIX в. в областном городе Чита и окружающих городах: Верхнеудинске, Троицкосавске, Нерчинске, Селенгинске, Баргузине и Акше было сформировано городское общественное управление. Возникновению новых органов городского управления предшествовала длительная подготовка, так как в Городовом положении отмечалось, что для введения в действие новых правил необходимо учитывать «местные обстоятельства». Стоит отметить, что местные органы власти с воодушевлением встретили необходимость изменений. Например, Верхнеудинская городская ратуша ходатайствовала о скорейшем учреждении городской думы¹¹⁴. Однако «по усмотрению» министра внутренних дел А. Е. Тимашева Городовое положение в Забайкальской области было введено лишь в 1875 г.

Первые выборы в новые органы городского управления в Верхнеудинске состоялись 9 ноября 1875 г. В их состав вошло 36 чело-

¹¹⁴ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1133. Л. 2–2 об.

век (9 представителей от 1 курии, 5 — от 2 курии, 22 — от 3 курии)¹¹⁵.

30 ноября 1875 г. состоялось первое заседание Читинской городской думы, где «на законном основании», как указывалось в распоряжении военного губернатора Забайкальской области И. К. Педашенко от 27 ноября 1875 г. за № 6251, было объявлено об открытии новых городских учреждений как органов городского общественного управления Российской империи¹¹⁶. До конца 1870-х гг. в Забайкалье новое городское общественное управление было создано в Нерчинске (1875), Троицкосавске (1876), Баргузине, Селенгинске и Акше (1878).

Немаловажную роль в процессе организации и функционирования городского общественного управления сыграли гласные городских дум. По Городскому положению 1870 г. избранными в гласные признавались лица, получившие в собрании наибольшее количество голосов. Четкая структура и иерархия помогали распределять обязанности, определять основные направления движения.

После проведения выборов гласные думы приносили присягу о добросовестном исполнении своих обязанностей. В первую очередь все гласные были обязаны посещать заседания, которые согласно положению назначались по усмотрению городского головы, требованию губернатора или не менее 1/5 части гласных.

Количество собраний думы устанавливалось не менее 4 и не более 24 раз в год, причем расписание их должно было составляться на год вперед. Для разбора росписей доходов и расходов и отчетов городской управы должно было быть не менее двух заседаний в год в сроки, назначаемые определениями думы и утверждаемые губернатором¹¹⁷. Вне расписания чрезвычайные собрания могли созываться не иначе как с разрешения начальства. Дума была лишена права устанавливать порядок своего собственного делопроизводства, а руководствовалась правилами, установленными для общественных собраний в Общем учреждении губернском.

¹¹⁵ ГАРБ. Ф.10. Оп 1. Д. 9. Л. 20–22 об.

¹¹⁶ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 1. Л. 1–2

¹¹⁷ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1874. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. С. 829.

Гласный, желавший на заседании думы внести предложение, обязан был известить об этом городского голову за три дня до заседания. По предложению, сделанному без соблюдения этого правила, могли быть допущены прения, но с отсрочкой окончательного решения до одного из следующих заседаний.

Однако часто заседания городской думы не могли быть проведены в связи с неприбытием законного числа гласных, как это установлено ст. 63 Городового положения. Непосещение заседаний гласными в некоторых думах сделались хроническими, причем повестки о назначении заседания думы нередко сопровождалась почти мольбой городских голов: «пожаловать в заседание в возможно большем числе ввиду важности решения вопроса...». Просьбы эти, однако, не оказывали должного действия: гласные все так же не являлись на заседания. В конце концов, дело доходило до того, что появлялись повестки о назначении заседания, в котором будут рассматриваться дела даже «при всяком числе гласных»¹¹⁸.

В начале деятельности забайкальских городских дум наблюдался интерес избранных гласных к городскому управлению. На первых заседаниях присутствовали практически все гласные, что, безусловно, было вызвано новизной и интересом к данному мероприятию. Постепенно количество гласных на заседаниях существенно сократилось, невзирая на ст. 60 Городового положения, в соответствии с которой «никто из гласных без уважительных причин не должен уклоняться от присутствия в думе». Исключения в последующем составляли заседания, на которых обсуждались финансовые вопросы, в частности бюджет города на следующий год. Как правило, такие заседания проходили довольно бурно и при максимальном числе гласных.

Наиболее показательной в этом плане стала Читинская городская дума. На ее заседаниях в 1876 г. (первый год работы думы) количество гласных было стабильно высоким. Однако начиная с 1883 г. наблюдался спад активности гласных, их число не превышало и половины необходимых выборных лиц, вследствие чего заседания городской думы отменялись, а обсуждения переносились на другой день. В 1887 г. из-за неявки требуемого числа гласных было отменено более 10 заседаний¹¹⁹. Данное обстоятельство позволяет гово-

¹¹⁸ Фесенко И. О. К вопросу о реформе городских общественных управлений. Харьков: Тип. «Южного края», 1890. С. 82–83.

¹¹⁹ ГАЗК. Ф.226. Оп. 1. Д. 10. Л. 40 об.

речь о том, что «прогулы» гласных приобрели массовый, систематический характер. Это закономерно, так как говорить о сформированности в городах Забайкальской области в начале образования органов городского управления активной гражданской позиции населения еще не приходится. В последующем с увеличением населения к началу XX в., связанным со строительством Транссибирской железной дороги и бурным развитием промышленности, наблюдался рост гражданской инициативы, и гласные более ответственно стали подходить к своим обязанностям.

В небольших городах Забайкальской области, где проживало незначительное количество населения, была деструктивная экономика, напротив, на заседаниях городских дум в 1880-е гг. присутствовало стабильное число гласных (10–15 человек в Селенгинске, Баргузине, Акше¹²⁰), что позволяло использовать кворум, необходимый для обсуждения повестки заседаний. В условиях небольшого города избранные гласные пользовались почетом, уважением и определенным влиянием. Городские думы здесь были единственным местом осуществления общественной инициативы и позволяли в рамках закона влиять на жизнь своего города.

Городовое положение 1870 г. не устанавливало никаких репрессивных мер против отсутствующих в думе гласных. Можно выделить следующие причины непосещения гласными заседания городских дум:

1. Случайность избрания. Побуждением в данном случае могло быть или чувство честолюбия, или «просьбы» заинтересованных избирателей. К этой категории можно отнести приказчиков, как говорилось выше, по выкупленному хозяином свидетельству. Случайно выбранный гласный, не имея интереса к общественным делам, первое время активно посещал заседания, помогая составить лобби, но затем часто под благовидным предлогом отказывался от участия в работе думы.

2. Недостаток времени. Даже при желании быть гласными эти люди, чаще всего купцы и промышленники, не имели достаточно свободного времени, чтобы посвятить его занятию городскими проблемами. Они на довольно длительное время отлучались по своим торгово-производственным делам, требовавшим постоянного присутствия владельца.

¹²⁰ Там же. Ф. 1 Оп. 1. Д. 12981. Л. 40, 93.

3. Личная заинтересованность в звании гласного и в исполнении его обязанностей приводила к тому, что интересы горожан соблюдались такими гласными «попутно», поэтому они посещали заседания лишь в случаях, когда назначались выборы каких-либо должностных лиц или городского управления.

4. Экономическая выгода. Эта причина перекликается с предыдущей, и только материальная заинтересованность заставляет гласных принимать участие в заседаниях думы. К таким исключительным случаям относятся избрание лиц, способных оказать неблагоприятное влияние на ход личных дел, обсуждение и принятие обязательных постановлений, ограничивавших производственную деятельность или требовавших новых затрат (о закрытии торговли в праздничные дни, об устройстве тротуаров, введение новых налогов, принятие бюджета).

Принятие нового Городового положения 1892 г., связанное с изменением курса внутренней политики Александра III и общественной ситуацией в стране, существенно ограничило самостоятельность городского управления.

Городовое положение 1892 г. в полном объеме было введено только в Чите, Верхнеудинске и Троицкосавске со слободами, о чем сообщалось в телеграмме правителя канцелярии Приамурского генерал-губернатора С. М. Духовского от 4 марта 1894 г. за № 300 (17, 18 марта). Самостоятельность городского общественного управления существенно уменьшалась, что негативно сказалось на возможностях его развития. Однако, несмотря на ограничения в Забайкальской области, выбранные представители продолжали трудиться и решать злободневные проблемы своих городов.

Одновременно с новым Городовым положением были утверждены правила об упрощенном городском общественном управлении, утверждаемом в тех городах, где ввести общий порядок оказалось невозможным в силу скудости городских средств и их малонаселенности. В Нерчинске, Акше, Баргузине и Селенгинске, позднее Мысовске, «по недостаточности городских средств, свойству занятости населения и степени развития торговли и промыслов»¹²¹ вводилось упрощенное общественное управление. Здесь дума заменя-

¹²¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3, т. XII, № 8708. С. 439.

лась собранием, вместо гласных избирались уполномоченные (от 12–15 чел.). Правом избрания обладали все домохозяева, недвижимое имущество которых оценивалось выше ста рублей, а вместо городской управы и головы выбирался староста с одним или двумя помощниками.

Закон 1892 г. ужесточал взыскания за неявку на заседания думы без уважительных причин. Если гласный, не явившийся на заседание думы, не давал объяснения о «законных к тому препятствиях» или же объяснение признавалось неуважительным, он подвергался: в первый раз — замечанию от председателя думы, во второй — денежному взысканию до 75 р., в третий — денежному взысканию и исключению из думы на время, ею установленным¹²².

По Городскому положению 1892 г. очередное собрание думы, не состоявшееся по причине недостаточного числа гласных, созывалось вновь. Если же и во второй раз не было кворума — подлежащие рассмотрению доклады управы и иных исполнительных органов общественного управления представлялись с заключением управы губернатору, который рассматривал их как решения думы.

В начале XX в. проблема неявки гласных приобрела устойчивый характер. В протоколах заседаний городских дум с частой периодичностью вносились сообщения о неявке гласных, что вынуждало городских голов выработать некую форму обращения к гласным, как это было в Верхнеудинске, где городской голова И. В. Титов в повестке писал: «покорнейше прошу вас не найдете ли возможность посещать заседания Думы исправно» (1907)¹²³. Однако ситуацию это не изменило. Все больше гласных отказывались от своих должностей или просто не являлись на заседания, и утвержденные законом взыскания, налагаемые городской головой, оказывались недейственными.

Немаловажным фактором индифферентности гласных можно считать их работу на общественных началах. Причем вопрос о материальной заинтересованности приобрел общероссийский характер и не раз поднимался на заседаниях множества городских дум страны. Современники отмечали, что «принцип бесплатной работы считался во всех странах и во все времена не демократическим, а

¹²² Калинин В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII — начало XX в.). Москва, 1994. С. 49.

¹²³ ГАРБ. Ф 10. Оп 1. Д. 2184. Л. 9.

аристократическим принципом»¹²⁴. Поэтому работать в городской думе могли позволить себе лишь обеспеченные люди, но и они занимались исполнением своих обязанностей довольно посредственно. Абсентеизм среди гласных приобретал характер «эпидемии», которая имела общие характерные черты во всех городах. Общеустановленным является факт того, что активность гласных снижалась уже через три месяца деятельности¹²⁵, численность их на заседаниях думы снижалась и, как мы уже видели, собрать пороговое число для принятия решений становилось затруднительно. К тому же, вырабатывался режим, при котором время ожидания «опоздавших» растягивалось, а пунктуальность не входила в число первостепенных добродетелей городских избранников.

Проблема, существовавшая на протяжении почти 50 лет, так и не была решена до ликвидации городского общественного управления. Вероятно, ее истоки находились в непродуманности законодателем обстоятельств и не распространении на гласных статуса чиновников с фиксированной заработной платой. Материальная заинтересованность гласных, возможно, могла реально изменить ситуацию.

Тем не менее, несмотря на остроту проблемы посещаемости, в городских думах складывалось ядро гласных, исправно посещавших заседания и решавших проблемы города. В основном в протоколах заседаний городских дум Забайкальской области на протяжении всего четырехлетия деятельности городского управления отмечались одни и те же фамилии.

Важным для определения качества работы городского общественного управления являлся показатель образовательного уровня гласных (табл. 5).

В городских думах и управах Забайкальской области наблюдался распространенный для провинциальных городов низкий уровень образования гласных, что часто проявлялось в практической деятельности городских дум и управ. Около 40% общего числа гласных имели домашнее образование, что вполне закономерно, учитывая возраст избранников, школьные годы которых приходились на время, когда ощущался недостаток в учебных заведениях, а домаш-

¹²⁴ О бесплатном труде гласных // Городское дело. 1910. 15 апр. № 8. С. 522.

¹²⁵ Продолжается эпидемия абсентеизма гласных // Городское дело. 1910. № 9. С. 594–595.

нее образование было не только нормальным, но и достаточным. Уездные училища — наиболее распространенный вид учебных заведений в забайкальских городах, большая часть гласных имела их законченный курс. Среднее образование было прерогативой Троицкосавска, для получения высшего или среднего специального образования необходимо было уезжать в другие города. Вышесказанное позволяет говорить о том, что образовательный уровень гласных 1875–1892 гг. был достаточно низким.

Таблица 5

Уровень образования гласных городских дум
Забайкальской области в конце XIX в.

Образование	%
Высшее	2,9
Среднее специальное	2,9
Реальное училище	10,1
Уездное училище	25,8
Приходское училище	8,9
Домашнее	40
Малограмотные	5,2
Неграмотные	3,7

Составлено по: ГАЗК. Ф. 21. Оп. 1. Д. 50. Л. 11–12; 15–17; 19–22; 26–31; 39.

Средний возраст избранных в городские думы Забайкальской области составлял примерно 50 лет, т. е. колебался от 42 лет в Чите до 49 в небольших окружных городах¹²⁶. Средний возраст гласных вполне закономерен и предполагает у баллотирующегося соответственный жизненный опыт, хозяйственные навыки и социальное влияние, необходимые для работы в городском общественном управлении.

¹²⁶ГАЗК. Ф. 21. Оп. 1. Д. 50. Л. 15–17; 19–22; 26–31; 35–39; 64–65; 72–75.

Таблица 6

Сравнительный анализ образовательного уровня гласных
г. Верхнеудинска и Троицкосавска в начале XX в. (в %)

Линия сравнения	Верхнеудинск	Троицкосавск
Высшее образование	7	10
Среднее образование	14	76
Низшее образование	52	2
Домашнее образование	27	10
Без образования	–	2
Итого	100	100

Составлено по: ГАРБ. Ф. 261. Оп. 1 Д. 827. Л. 40–41 об.; Ф. 10. Оп. 1. Д. 2111. Л. 103.

На примере Верхнеудинской и Троицкосавской городских дум начала XX в. мы можем констатировать, что в основном все гласные имели образование, что способствовало эффективности их работы (табл. 6). Повышение образовательного уровня гласных во всех городах Забайкальской области во многом определяется повсеместным открытием низших и средних учебных заведений, чему в немалой степени способствовали думы, а также активной образовательной миграцией экономически сильных слоев горожан. Гласный 1892–1917 гг. несколько помолодел, его средний возраст повысился до 44 лет, причем самый молодой (27 лет) и самый пожилой (68 лет) гласный зафиксированы в Троицкосавске¹²⁷.

Немаловажная роль в организации деятельности городского общественного управления принадлежала городскому голове. Безусловно, личность, избираемая на это место, должна была кооперировать и направлять избранных гласных. Зачастую городской голова являлся инициатором заседаний, определял наиболее важные и острые проблемы и вносил их в повестку, а также исполнение правительственных задач. На наш взгляд, существенным фактором является сословное происхождение городского головы. Иницилируемое государством разделение граждан на категории по имущественному положению сформировало определенный менталитет, образ жизни, сферы занятий и не учитывать его невозможно.

¹²⁷ ГАРБ. Ф. 261. Оп. 1. Д. 827. Л. 41 об.; Ф. 10. Оп. 1. Д. 2111. Л. 103.

Анализ сословного представительства в должности городского головы в период с 1875 по 1892 г. позволяет говорить о том, что в Забайкальской области городские головы рекрутировались из купеческого и мещанского сословия. Незначительное число выборщиков, отвечавших требованиям закона, обуславливало ограниченность состава органов городского общественного управления, прежде всего, этими двумя городскими сословными группами и сохраняло на протяжении всей его деятельности (диагр. 8).

Диаграмма 8



Составлено по: Государственный архив Забайкальского края (ГАЗК). Ф.1 Оп. 1 Д. 3065. Л. 9–11 об.

Тщательный отбор лица, репрезентирующего город, определялся высокой ответственностью, возлагавшейся законодателем на должность, и был сопряжен со значительными материальными затратами. Поэтому нередко на должность городского головы старались избирать купцов. При создании Городового положения 1870 г. предполагалось, что именно данное сословие заинтересовано в продуктивной деятельности городского управления и будет поддерживать правительственную политику. В основном купцы входили в первый и второй разряд избирателей. Голос крупных плательщиков был более весомым, так как именно они вносили наивысшие размеры сборов.

Значительный процент представителей купеческого сословия, служившего в данной должности, объясняется географическим местоположением Забайкальской области и ее значимостью в между-

народной торговле и золотопромышленности страны. Накопленное богатство придавало купцам социальный вес, требовавший соответствующих прав, а поездки по стране и за рубеж формировали представление о месте в общественной жизни области и города. С введением Городского положения купцы стали активно участвовать в общественном управлении городов Забайкалья, становясь в некоторых городах (Троицкосавск) одним из ведущих сословий в составе городской думы, из которого и избирали городского голову.

Ярким представителем этого сословия был купец 1-й гильдии И. А. Колеш, в 1888 г. избранный городским головой Читинской городской думы. Иван Александрович, один из самых богатых людей города, владел тремя заводами, занимался крупной торговлей. В годы его руководства город стал активно развиваться, благоустраиваться, строились большие каменные дома, открывались учебные заведения и т. д. Чита превратилась в полноценную столицу Забайкалья. Современники считали его дальновидным и успешным политиком. Его деятельность оказала значительное влияние на развитие города Читы и формирование гражданского сознания общества.

В 1880 г. читинским городским головой был избран купец 2-й гильдии Ф. Г. Шульгин. При нем в 1882 г. были открыты подготовительные классы для классической гимназии, в 1884 г. — мужская прогимназия с пансионом для учеников. При нем велся учет цен на основные продукты питания и строительные материалы. Шульгин провел работу по учету всех домовладений города с целью обложения их налогами¹²⁸.

В должности городского головы из данного сословия были такие предприимчивые деятели, как А. П. Лосев, К. Р. Мордовской в Верхнеудинске, И. Н. Сердюков в Троицкосавске, А. М. Лушников в Селенгинске. Все они довольно активно и успешно выполняли свою работу в качестве городского головы.

При этом имелись случаи, когда городской голова превышал свои полномочия. В Троицкосавске с 1876 по 1883 г. городским головой был потомственный почетный гражданин, кяхтинский купец 1-й гильдии Н. Л. Молчанов. Его деятельность на посту руководителя города была неоднозначна и отмечена рядом скандалов. Так, 20 октября 1882 г. по Правительственному указу он был предан су-

¹²⁸ Лобанов Г. П. Городские главы Шульгин и Минин // Эффект. 1999. 13 мая. № 20. С. 11.

ду за отказ посещать заседания больничного совета и за превышение власти в связи с увольнением смотрителя больницы. Также Н. Л. Молчанов в письменной форме позволил себе резкие высказывания в адрес полицмейстера, т. е. превысил границы своей компетенции. Однако Иркутский губернский суд от 2 июня 1885 г. принял решение оставить разбирательство данного дела без последствий¹²⁹. Вероятно, такие явления связаны с тем, что надзор над деятельностью городского общественного управления не всегда был достаточным и проводился от случая к случаю. К тому же отдаленность области и городов друг от друга также способствовали противоправному поведению. При этом злоупотребления не только со стороны городских голов, но и членов управы не были редкостью. В Верхнеудинске городская дума потребовала от бывшего городского головы И. Г. Федченко и членов управы Н. Н. Капустина и И. Е. Гончарова объяснений по результатам проверки комиссии, ревизовавшей денежную отчетность управы за 1904–1907 гг.¹³⁰

Второе место по выдвиженцам на должность городского головы занимало мещане, прежде всего по многочисленности сословия и, как следствие, праву голоса. Нередко выходцы из мещанского сословия избирались на должность городского головы повторно. Так, верхнеудинский мещанин А. В. Овсянкин на данной должности проработал более 15 лет¹³¹. Стоит помнить и о том, что право голоса определялось уплатой налогов в пользу городов. Большая часть мещанства имела недвижимое имущество (3-й разряд выборщиков формировался исключительно из собственников недвижимого имущества), они же занимались торговой и промышленной деятельностью, были владельцами кузниц, небольших мастерских (2-й разряд — по двум критериям — недвижимое имущество и торговые документы), поэтому в избирательных списках именно мещанское сословие составляло большинство.

Избирались в качестве городского головы и чиновники. Они составили 16%. Безусловно, эти люди обладали большими знаниями и умениями, имели соответствующий уровень образования, поэтому достаточно неплохо справлялись со своими обязанностями.

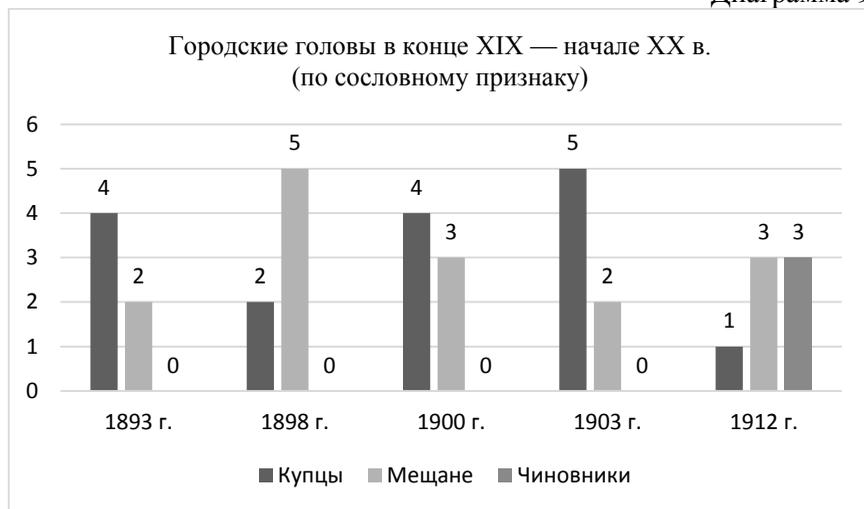
¹²⁹ ГАРБ. Ф. 261. Оп. 1. Д. 606. Л. 4об. 5.

¹³⁰ Там же. Ф. 10. Оп. 1. Д. 2244. Л. 206.

¹³¹ Там же. Д. 1674. Л. 183 об.

Рассматривая сословный состав городских голов после введения Городового положения 1892 г., мы пришли к заключению, что руководящую должность по-прежнему занимали лица купеческого и мещанского сословий (диагр. 9). Особый интерес вызывает то, что в крупных экономически развивающихся городах, таких как Чита, Нерчинск и Троицкосавск, городскими головами преимущественно было купечество. В Баргузине и Акше городами руководили исключительно мещане, поскольку в сословной структуре городов они занимали ведущее положение, постольку и в думах составляли большинство. С реорганизацией управления и введением должности городского старосты в 1892 г. значимость мещанского сословия не уменьшилась, и основной корпус старостата функционировал за счет мещан.

Диаграмма 9



Городские головы из мещан избирались и в других городах области, причем некоторые из них были чрезвычайно колоритными и оказывали существенное влияние на деятельность управления. Представителем данной категории граждан был городской голова Верхнеудинской городской думы Иван Васильевич Титов (1909–1912), имевший низший гражданский чин коллежского регистратора. И. В. Титов прослушал полный курс Верхнеудинского уездного училища и был общественно востребованным гражданином. С 1907 г. состоял гласным городской думы, был директором Верх-

неудинского отделения Забайкальской области попечительства о тюрьмах, членом попечительского совета Верхнеудинской женской прогимназии, а с 1911 г. — уполномоченным отдела Его Величества по организации помощи солдатам, пострадавшим на войне с Японией, и их семьям. За активную общественную деятельность он был награжден медалями для ношения на груди за всеобщую российскую перепись (темно-бронзовая), за русско-японскую войну (темно-бронзовая), в память 200-летия Полтавской битвы (светло-бронзовая) и знаками обществ Голубого и Красного креста, серебряными медалями на Анненской, двойной Владимирской и Александровской лентах¹³². Под руководством Титова управа выписывала газеты, журналы, книги для горожан¹³³.

Городское положение в связи с его введением на всей территории страны, безусловно, нуждалось в некоторых видоизменениях и поправках. В протоколах Читинской городской думы зафиксировано предложение увеличить срок обжалования распоряжений исполнительных органов городского управления до шести недель вместо восьми дней — двух недель по действующему закону¹³⁴. Увеличение срока обжалования было выгодно для городских обывателей, не согласных с решением думы или управы, имевших в запасе небольшое количество времени для подачи жалобы (ст. 153, 1892).

Серьезное влияние на развитие поселений оказывала губернская власть. Военный губернатор, ежегодно составлявший статические отчеты для министерства внутренних дел, кроме традиционных сведений об области мог вносить общие заключения и предложения. Не последнюю роль играла возможность губернской власти не только обобщить, но и выявить важнейшие тенденции будущего развития области. Так, военный губернатор генерал-майор Е. О. Мациевский в 1893 г. настаивал на осуществлении значительных изменений в области, связанных в том числе и с городским общественным управлением. Так, ходатайствуя об образовании из выселка Мысовая посада или города, военный губернатор сообщал, что конечный пункт забайкальской железной дороги на берегу озера Байкал находился около почтовой станции Мысовая, куда с

¹³² ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 2541. Л. 9 об. 10.

¹³³ Замула И. Ю. Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 — февраль 1917 гг.). Иркутск: Облмашинформ, 2001. С. 50.

¹³⁴ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1623. Л. 22.

началом строительных работ стали «стекается» люди, резко увеличив выселок на сотни дворов. Быстрый рост поселка потребовал сначала назначения старосты из местных жителей, а затем особого участкового пристава¹³⁵. В конечном итоге в 1902 г. поселок Мысовая был преобразован в безуездный город при станции Забайкальской железной дороги того же названия. В 1908 г. в нем числилось 2 783 человека, а в 1913 г. — 6 500 жителей. Население Мысовска занималось обслуживанием железной дороги, торговлей, «скотопромышленностью», рыбным и нерпичьем промыслом, в городе находилось несколько небольших торговых предприятий, две паровые конторы, гончарный и кирпичный дворы, пять предприятий-рыбопромышленников и шесть скотопромышленников¹³⁶.

Дальнейшая судьба городского общественного управления была связана с теми политическими преобразованиями и потрясениями, которые укладывались в период 1917–1920 гг. В это время вплоть до 1920 г., пока большевистская власть не пришла в этот регион, Забайкальская область ввиду своей территориальной отдаленности от Центральной России продолжала осуществлять общественное городское управление в рамках самодержавного законодательства — Городского положения 1892 г. и постановлений Временного правительства.

В Государственном архиве Забайкальского края (ГАЗК) и Государственном архиве Республики Бурятия (ГАРБ) сохранились материалы, посвященные изучаемому нами периоду, благодаря чему мы можем воссоздать наиболее полную картину деятельности городского общественного управления городах Забайкальской области. В основном внимание было обращено на города Верхнеудинск, Троицкосавск и Чита, так как, к сожалению, данных о последних годах деятельности городского управления других городов нам не удалось обнаружить.

При исследовании постановлений Верхнеудинской городской думы 1917 г. можно сделать вывод, что ее деятельность не отличалась от предыдущих лет. Исключение составил тот факт, что городской документооборот больше не упоминал сословного статуса горожан. Все именовались гражданами согласно Декрету ВЦИК СНК

¹³⁵ РГИА Ф. 1282. Оп. 3. Д. 240. Л. 60.

¹³⁶ Окладников А. П. История Бурят-Монгольской АССР. Улан-Удэ: Бурят.-Монг. гос. изд-во, 1951. Т. 1. С. 385–386.

РСФСР «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», принятому 11 ноября 1917 г.

6 апреля 1918 г. «комитет советских организаций» своим решением приостановил действия думы¹³⁷. Власть в городе перешла в руки Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, а орган городского общественного управления был ликвидирован. Однако в связи с тем, что в условиях гражданской войны войска белой армии отходили из центральной России в Сибирь и на Дальний Восток, на занятой ими территории власть Советов прекращалась. В Чите данное событие было связано с приходом в город казаков, подчинившихся атаману Г. М. Семенову, которые 26 августа 1918 г. восстановили деятельность городской думы.

В 1918 г. Верхнеудинская городская дума собиралась для обсуждения насущных вопросов жизнедеятельности города согласно графику проведения заседаний. Одной из острых и наиболее обсуждаемой проблемой, внесенной в повестку заседания, стал вопрос о прибавке жалования городским служащим, что увеличивало расходы более чем на 43 500 р. в месяц. На заседании председателем городской думы К. К. Бургманом было объявлено, что «служащие долго ждали и вопрос этот необходимо разрешить. Положение Городского управления получается безвыходное и Городская дума должна снять с Городского управления ответственность или же изыскать средства, а при безуспешности вступить на путь самоликвидации Городского общественного самоуправления»¹³⁸.

Однако средства в казне на данный случай не предусматривались — городские налоги, за исключением подоходного, уже были введены. Городской голова, перечислив все ожидаемые доходы и расходы, объяснил, что весь городской заем необходим для поддержания существования городского управления.

Для решения этой проблемы отец А. Сперанский предложил обратиться за займом ко всем имущим горожанам. Гласный И. Серебренников высказал мысль об обложении крупной буржуазии, «нажившей за время войны миллионы», налогом посредством советской власти. Р. Гальперова как последнюю меру предложила обратиться ко всем демократическим организациям и только после

¹³⁷ Давидович И. Вспомним о прошлом // Забайкальский рабочий. 1946. 9 февр. № 28(7261). С. 3.

¹³⁸ ГАЗК. Ф. 62. Оп. 1. Д. 3. Л. 13 об.

безуспешности этого обращения закрыть городские учреждения¹³⁹. Председатель согласился принять предложение гр. Гальперовой о созыве совещания демократических организаций. Председатель служащих Городского общественного самоуправления гр. Румянцев, объяснив, что служащие находятся в тяжелом материальном положении, заявил, что далее ждать они не могут, а созывать демократическое совещание нет надобности. Данный пример наглядно демонстрирует произошедшие изменения в городском общественном управлении после падения самодержавия. Так, во-первых, городская дума начала активно обсуждать накопившиеся за долгие годы нерешенные вопросы и предлагать по ним решения. Во-вторых, в городское собрание с учетом проведенных изменений в избирательном законе впервые была избрана женщина, что являлось определенным прогрессом и показателем равенства прав.

В итоге городская дума постановила в экстренном порядке созвать совещание представителей имущих слоев населения для обсуждения вопроса о займе, «использовав все лояльные пути к получению займа с богатых слоев г. Верхнеудинска»¹⁴⁰. При этом городская дума констатировала, что без получения суммы в 500 000 р. дальше вести городское хозяйство нет никакой возможности. При этом городское общественное управление признавало, что единственной политической властью, способной оказать влияние на богатые слои, был Совет рабочих солдатских и крестьянских депутатов.

В 1920 г. социальные, экономические и политические проблемы еще больше усугубились. В связи с тем, что военные действия гражданской войны перемещались на окраины страны, в том числе и в Забайкальскую область, органы городского самоуправления в силу приказа Командующего гарнизоном войск Забайкалья за № 1, несмотря на сложную ситуацию, продолжали свою деятельность.

Верхнеудинская городская дума обсуждала на своих заседаниях, в том числе и на экстренных, происходящий политический момент. В борьбе между двумя лагерями гласные поддерживали белогвардейцев. В повестке на экстренном заседании от 14 февраля 1920 г.

¹³⁹ ГАЗК. Ф. 62. Оп. 1. Д. 3. Л. 14.

¹⁴⁰ ГАРБ. Ф. 484. Оп. 1. Д. 11. Л. 17 об.

первым значился вопрос о встрече прибывающих в город Верхнеудинск войск под командованием генерала Войцеховского¹⁴¹.

Так, 20 февраля 1920 г. было рассмотрено предложение одного из гласных думы о необходимости принятия мер против торговли солдатами и частными лицами на городском базаре теплыми вещами и бельем армейского образца. При обмене мнениями дума единогласно постановила: «принимая все меры к снабжению прибывающей армии теплыми вещами и бельем, необходимо обратить внимание командного состава... на недопустимость продажи и покупки солдатами на базаре в городе теплых фуфаек и белья, а в случае обнаружения подобной торговли этих предметов как от продавцов, так и от покупателей изымать в пользу армии»¹⁴².

Для поддержания порядка в армии начальник гарнизона генерал-майор П. К. Межак, участник белого движения на востоке России, составил приказ по гарнизону г. Верхнеудинска от 19 февраля 1920 г. за № 32. В нем объявлялось, что при появлении на улицах пьяных воинских чинов виновные в пьянстве и буйстве офицеры разжалуются в рядовые, а солдат предадут суду. Продажа спирта и водки в клубах, собраниях, гостиницах, столовых воспрещалась. Виновные в нарушении подвергались денежному взысканию до 10 000 р. или заключению до 9 месяцев¹⁴³.

Иностранная интервенция в сложный период гражданской войны распространилась на обширные территории страны. В Верхнеудинске заметное влияние оказывали американские и японские войска. Городское общественное управление не могло обойти стороной обсуждение деятельности иностранных войск. Стоит отметить, что нахождение иностранных войск в городе не вызывало серьезных опасений у гласных. Наоборот, в повестке заседания городской думы обсуждались вопросы о пожертвовании японским командованием для бедных медикаментов, а американским командованием подарков¹⁴⁴.

Остро встал вопрос о работе гласных. Деятельность городской думы и управы была нарушена и дезорганизована. Проблема индифферентности и прогулов гласных заседаний думы встречалась и

¹⁴¹ ГАРБ. Ф. 484. Оп. 1. Д. 11. Л. 33.

¹⁴² Там же. Л. 64.

¹⁴³ Там же. Л. 73.

¹⁴⁴ Там же. Л. 39.

в прошлые периоды деятельности городского управления. Однако в условиях политического упадка и гражданской войны кризис городского управления достиг своей наивысшей точки. Большинство гласных вообще отсутствовали на заседаниях думы, и масса вопросов первостепенной важности, касающихся городского хозяйства, за отсутствием кворума или совершенно не рассматривались, или выносились на внеочередные и экстренные заседания при незначительном количестве гласных. При этом ответственность за состояние городского хозяйства возлагалась на небольшую часть гласных, которая, например в Верхнеудинске в 1919 г. не превышала 12 человек, в то время как принимать решения о первоочередных задачах развития города, по мнению верхнеудинского гласного М. Я. Жмудовского, должен был совещательно-распорядительный орган, каковым и являлась дума.

Одним из веяний времени, характеризующих дезорганизацию общественного управления, стали повсеместные отказы гласных от своих постов (за три месяца 1920 г. в городское управление Верхнеудинска поступило 8 заявлений об отказе от должности гласного городской думы). Основная причина, встречавшаяся в заявлениях, — ухудшение состояния здоровья. Их места занимали следующие по списку кандидаты в гласные. Однако количество гласных от этого не увеличивалось.

Общее состояние кризиса городского общественного управления наглядно продемонстрировано в заявлении члена верхнеудинской городской управы С. Б. Нодельмана, который назвал городскую управу «нечто вроде лебедя, щуки и рака» и указал на одну из острых проблем городского управления. Состояла она в том, что работа в городской управе накладывает чрезвычайную обязанность, материально невозполнимую: «за свое избрание в члены управы я в свое время гласных не благодарил, т. к. великолепно знал, что не город даст мне что-то, а я должен дать свой усиленный труд, приложить свои познания, изучить то, чего не знаю, вызвать недовольство многих, так или иначе урывающих от городского пирога, и приплатить за все это в виде недобора в жалованье, что ни в какой степени ... не компенсирует ... ответственность, какую несет член управы...»¹⁴⁵. Именно низкий оклад городских служащих, по мнению С. Б. Нодельмана, привел к расстройству городского хозяйства,

¹⁴⁵ ГАРБ. Ф. 484. Оп. 1. Д. 11. Л. 84–84 об.

почему исполнять должность члена городской управы он отказался и снял с себя все полномочия.

Вообще ситуация в городском управлении Верхнеудинска была чрезвычайной. Суть ее заключалась в том, что председатель думы М. И. Шистер и городской голова В. В. Никольский без предварительного уведомления думы, что нарушало городское законодательство, покинули город, направляясь в Шанхай¹⁴⁶, и хотя это были лишь предположения гласных, это вносило неразбериху в их работу. Однако в феврале 1920 г. городской голова В. В. Никольский подал заявление о двухмесячном отпуске для оздоровления. При этом резолюция думы была довольно резкой. Считая невозможным оставить управу без руководства, она признавала заявление об отпуске заявлением о выходе из членов управы. Должность городского головы должен был выполнять заступающий на должность городского головы И. В. Старков. В это же время сменилось три председателя думы: М. И. Шистер, М. Я. Жмудовский, Н. П. Гогель.

Однако в связи с тем, что боевые действия гражданской войны стали затрагивать и территорию города, продолжение деятельности Верхнеудинской городской думы стало невозможным. В марте 1920 г. была создана Временная земская власть Прибайкалья, компетенция которой распространялась на подведомственные думе вопросы.

В условиях политического, экономического и социального кризиса Верхнеудинское городское управление оказалось не в состоянии продолжать свою деятельность. Начиная с 1917 г. городская дума и управа постепенно утрачивали свое влияние, что в конечном итоге привело к тому, что в 1920 г. Верхнеудинская дума прекратила свое существование.

Архивных данных о ликвидации Читинской городской думы, к сожалению, не найдено. Последний документ, имеющий отношение к работе Читинского городского управления, датируется 1920 г. Безусловно, ликвидация Читинской городской думы связана с общероссийскими событиями. По мере усиления большевистской власти в стране городское управление теряло свой авторитет. В 1920 г. Забайкальская область была занята войсками РККА, но влияние иностранной, прежде всего японской, интервенции на большую территорию Сибири и Дальнего Востока продолжалось, в 1920 г.

¹⁴⁶ ГАРБ. Ф. 484. Оп. 1. Д. 11. Л. 23–23 об.

была провозглашена формально независимая Дальневосточная республика (ДВР), а городское общественное управление перестало функционировать.

Период с 1917 по 1920 г. был завершающим этапом деятельности городского общественного управления. Ликвидация самодержавного строя и правительственная неразбериха показывали несостоятельность городского управления в рамках сложной политической ситуации. Несмотря на то, что на протяжении длительного времени городское управление демонстрировало положительную динамику ведения городского хозяйства, кризис городского управления в Забайкальской области вскрыл основные острые проблемы. Они в основе своей связаны односторонностью городской реформы, которая ограничивала значительное число населения в выборах и работе в городских думах и управах. Вследствие чего городское управление не имело авторитета и не пользовалось поддержкой у населения, поэтому постепенно утрачивало свои позиции, а затем и вообще было ликвидировано.

Таким образом, начиная с последней четверти XIX в. в Забайкальской области, не имевшей опыта общественного управления, создавалось муниципальное управление, была организована деятельность органов городского общественного управления. Во многом это была одна из самых успешных попыток власти Российской империи сформировать органы власти на всей территории страны. К концу XIX в. города имели свои органы управления, автономный бюджет, позволяющий решать несущие задачи благоустройства, развития образования, медицины, культуры и т. п. Благодаря организации и отлаженной работе гласных начала формироваться база гражданского общества. Несмотря на сложности, городские думы и управы внесли огромный вклад в развитие городов и оставались основой центральной власти на окраинах страны вплоть ее ликвидации.

Правовые основы создания и развития органов общественного управления были заложены в Городовом положении 1870 г., видоизменены в Городовом положении 1892 г. в части избирательного права, сокращения независимости органов городского общественного управления и трансформированы городским законом Временного правительства, введшего новые избирательные принципы, но сохранившего функциональную сферу управления городами.

Деятельность городского общественного управления в Забайкальской области способствовала появлению общественной инициативы в решении ряда социальных проблем. Благодаря работе гласных в городах Забайкальской области накапливался опыт общественного управления, что на окраинах Российской империи являлось в определенной степени нововведением.

В последней четверти XIX в. в Забайкальской области формирование и состав избирателей органов городского общественного управления в Забайкальской области имели свои особенности. Во-первых, в основной своей массе избирателями и избранными гласными были преимущественно выходцы из купеческого и мещанского сословия. Во-вторых, правом голоса пользовалось узкое число лиц, ввиду ограничений, заложенных в Городском положении. В-третьих, из-за отдаленности региона наблюдались нарушения и злоупотребления полномочиями в процессе избрания и работы гласных городских дум.

Данные органы осуществляли правительственный надзор над населением города, исполняли распоряжения правительства, выполняли возложенные государством обязанности по поддержанию порядка, заведовали городским хозяйством. В регионе появляются горожане, формирующие слой населения с гражданской позицией, определенным уровнем образования, которые стремятся к совершенствованию местного самоуправления и жизни людей. Принятый в 1892 г. закон значительно ограничил компетенции органов городского управления и усилил контроль правительства над их деятельностью. Однако, несмотря на недочеты, городская реформа оказала существенное влияние на развитие забайкальских городов.

События 1917 г. и наступившая вслед за ними гражданская война оказали значительное влияние на трансформацию системы управления городов. Временное правительство делало попытки реанимировать деятельность городского управления путем увеличения числа избирателей и расширения полномочий дум и управ. Однако городское общественное управление, созданное императором Александром II, по мере распространения власти большевиков прекращало свое существование, уступая место большевистским органам местного самоуправления.

Глава 2

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ФОРМЫ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1 Городские финансы и экономическая политика

Согласно Городовому положению 1870 г., российским городам была дана финансовая независимость в пределах предоставленной им власти. Городские финансы в последней четверти XIX — начале XX в. были сосредоточены в городских думах и управах. Городской бюджет, по нашему мнению, являлся наглядным показателем уровня развития городского хозяйства, оказывал влияние на экономическую политику думы и потенциал развития города. Между тем городское управление оказалось вне государственной помощи. Более того, государство, наделив городские думы рядом правовых мер, с помощью которых формировалась казна, сняло с себя обязанность по содержанию городского хозяйства.

Непосредственное заведование общественным управлением возлагалось на городскую управу, которая вела текущие дела по городскому хозяйству, изыскивала меры к его улучшению. В соответствии с Городовым положением существовал определенный, четко регламентированный порядок формирования городского бюджета. Процесс формирования бюджета осуществлялся управой в установленные городской думой сроки и проходил в два этапа. Составленная смета по расходам и доходам сначала рассматривалась и утверждалась городской думой, а затем — губернатором. Второй этап считался окончательным, и годовая смета по закону не подлежала коррекции городской администрацией, при этом губернатор наделялся наблюдательными функциями и следил за соблюдением порядка в данном процессе.

Городовое положение предоставило два источника городских доходов: городские имущества и городские сборы. Именно дума устанавливала городские сборы и налоги, определяла предмет го-

родских расходов и утверждала городские сметы¹⁴⁷, т. е. росписи городских доходов и расходов. В соответствии с ними доходы делились на «доходы с городских имуществ и оброчных статей» и «вспомогательные».

Городская дума имела право взимать в пользу города оценочный сбор с недвижимого имущества (в размере не выше 10% чистого дохода или 1% их стоимости). Оценочному сбору подлежала вся недвижимость, за исключением имперских имуществ, казенных зданий, духовных ведомств, учебных и благотворительных заведений. Оценке подлежали городские земли, отчуждаемые по разным причинам в частные руки, а также городские и частные имущества. Для этого создавались оценочные комиссии.

В городской доход поступали сборы с документов на производство торговли и промыслов (не выше 10 и 15%), трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавок, мер и весов, аукционных продаж движимого имущества и некоторых товаров, а также с совершения актов¹⁴⁸. В законе упоминаются дополнительные сборы: с извозного промысла, с лошадей и экипажей, собак и т. п. При этом особенность смет в городах заключалась в том, что не норма обложения имущественной единицы подчинялась итогу, а итог должен был приравниваться к существующему обложению¹⁴⁹. В противном случае смета не получала утверждения.

К вспомогательным доходам относились поступления от продажи городского имущества, прибыль от городских общественных банков и невостребованные суммы, оставшиеся от предыдущих лет.

Компетенция городских дум в финансовых вопросах была ограничена. По закону очерчивались четкие границы использования городских имуществ, определявшие максимальный сбор за употребление весов и мер, запрещавшие эксплуатацию состоящих в общем пользовании площадей, улиц, мостов и т. п., а в некоторых случаях

¹⁴⁷ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1874. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. С. 828.

¹⁴⁸ Там же. С. 836.

¹⁴⁹ Новиков А. Записки о городском самоуправлении. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1904. С. 78.

обусловливавшие такую эксплуатацию разрешением министра внутренних дел или губернатора¹⁵⁰.

Нововведения не всегда вызвали понимание у населения. Так, в начале работы городского управления у горожан появлялось недовольство по поводу порядка сбора налога с недвижимого имущества. На заседании Нерчинской городской думы в 1876 г. гласные отмечали, что при оценке недвижимого имущества они руководствовались не доходностью, а, прежде всего, цифрой налога в пользу казны и сбора дохода городу¹⁵¹. При этом подчеркивали, что недовольство неизбежно, так как новые учреждения требовали больших расходов. Дума старалась найти решения, обсуждала вопрос о введении подоходного налога с местных жителей, который не ложился бы бременем на население¹⁵². Однако по закону принятие такого решения было не в их власти.

На заседаниях городских дум обсуждение доходно-расходных смет происходило бурно и с частой периодичностью. Обычно на таких заседаниях гласные присутствовали в полном количестве, так как финансовая политика городских дум определяла экономические возможности городов. Несмотря на определенный срок, установленный для рассмотрения сметы, городским управам зачастую приходилось переделывать первоначальные бюджетные статьи, так как возникала необходимость составления дополнительных смет в связи с появлением новых расходов или доходов. Для облегчения работы по рассмотрению новых смет обычно обсуждались только откорректированные статьи.

В таблице 7 видно, как постепенно увеличивались доходы в Чите — в 6,2, Троицкосавске — 2,1, Верхнеудинске — 3,3, Нерчинске — 1,5, Селенгинске — 0,9 раза по сравнению с началом работы городского общественного управления в 1875 г. Лишь Акша демонстрирует явное снижение на 0,6 раза. В Чите, Троицкосавске, Верхнеудинске и Нерчинске происходило быстрое развитие промышленного производства и торговли, при этом недостаточность средств, небольшое количество населения, отсутствие частного капитала не могли в полной мере изменить экономическую ситуацию

¹⁵⁰ Городское самоуправление в России. Москва: Тип. А. П. Поплавского, 1905. С. 9.

¹⁵¹ ГАЗК. Ф. 1 Оп. 1. Д. 12981. Л. 76 об.

¹⁵² Там же. Л. 78.

в городах Забайкалья. Однако у каждого города на протяжении времени можно зафиксировать наличие бездефицитного бюджета. Наиболее показательным в этом плане является 1894 г., когда практически во всех городах Забайкальской области доходы превышали расходы. В основном же ситуация складывалась с точностью да наоборот: управы составляли, а думы принимали заведомо дефицитные бюджеты. Во многом такое положение связано с тем, что и расходы росли в геометрической прогрессии: в Чите — 4,7, Верхнеудинске — 2,3, Нерчинске — 1,9, Троицкосавске — 1,5, Акше — 1,4, Селенгинске — 0,8. В Баргузине в процессе усложнения городского хозяйства расходы вообще увеличились в 6 раз.

Таблица 7

Действительные доходы городов Забайкальской области в последней четверти XIX — начале XX в. (в руб.)

	1875		1886		1889		1890		1894		1900		1904	
	Доход	%	Доход	%	Доход	%	Доход	%	Доход	%	Доход	%	Доход	%
Чита	13 612	16	34 090	19	43 732	24	56 559	28	84 745	35	104 643	31	169 628	37
Троицкосавск	31 061	34	55 405	31	57 770	31	56 345	28	66 338	27	82 520	25	64 928	14
Верхнеудинск	14 875	16	53 093	29	45 044	24	48 275	24	49 220	20	77 755	23	150 452	33
Нерчинск	22 514	25	28 015	15	22 033	12	30 326	15	33 338	14	57 222	17	54 066	10
Селенгинск	4 944	5	5 558	3	12 292	7	4 817	2	4 533	2	3 603	1	3 655	1
Баргузин	852	1	2 983	2	2 306	1	2 780	1	3 494	1	4 224	2	3 454	1
Акша	2 384	3	1 486	1	1 194	1	1 564	1	1 554	1	2 321	1	2 198	1
Итого	90 242		180 633		184 375		200 668		243 223		332 288		448 381	

Составлено по: РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 542. Л. 109; ГАРБ. Ф.10. Оп.1. Д. 652. Л.34–34 об; Д.627. Л. 12; Д. 859. Л. 16 об.; Д. 1081. Л. 159; Обзор Забайкальской области за 1903 г. г. Чита, 1904. С. 72; Обзор Забайкальской области за 1904 г. Чита: Тип. Забайк. обл. прав., 1905. С. 55.

Малые города области не обладали стабильной тенденцией к росту доходной части бюджета, что во многом определялось либо их отдаленностью, либо особенностями экономического развития. Волнообразность бюджетов Селенгинска и Баргузина объясняется решением насущных проблем, связанных с поступлением государственных дотаций и частных пожертвований (там были капиталы, на пожертвования и строились здания за счет общественных средств). И только Акша, получившая городской статус в 1872 г. и не имевшая реальной земельной собственности, демонстрировала

постоянное снижение доходной части сметы. Если для городских доходов характерна некая вариативность, то расходы, за исключением Акши, имеют одинаковую направленность — вне зависимости от размера и статуса города они порой существенно превышали доходы. Причинами такого положения можно назвать небольшой размер города и численности населения, слабое развитие народного здравия и просвещения. Такое положение свидетельствовало об экономической слабости городских поселений Забайкалья.

Для их увеличения Читинская городская дума в 1876 г. приняла решение повысить на 20 % сборы в доход Читы с патентов, выдаваемых на открытие питейных заведений, и поднять среднегодовой акциз за право содержания трактирных заведений. Данное решение было вызвано недостатком средств в городской казне, из которой оплачивались не только собственно городские, но и окружные нужды, в частности, отопление и освещение Читинского тюремного замка — имперской пересыльной тюрьмы на главном Сибирском тракте — и подворная повинность для перевозки воинских партий. И это несмотря на то, что данные статьи входили в возвратные расходы. Принимая во внимание, что, согласно примечанию 3 к ст. 267 Устава о питейном сборе по продолжению 1869 г., в местностях, где введены земские учреждения, разрешено назначать сборы с патентов на заводы для производства алкогольных напитков, а равно и с заведений для их продажи¹⁵³. Поэтому гласные постановили увеличить среднегодовой акциз за право содержания трактирных заведений. А если учесть, что количество питейных заведений в городе было достаточно велико, то дополнительное обложение могло принести существенные доходы в казну.

Согласно пункту «в» ст. 2 Городового положения 1870 г. в обязанность городского общественного управления входит помощь в развитии местной торговли и промышленности, об устройстве бирж и кредитных учреждений. Благодаря банковской деятельности роль городских дум в экономической отрасли могла усилиться.

Следуя букве закона, в городах Забайкальской области для мелкого кредитования под залог ценных вещей стали учреждаться общественные банки. Небольшие уездные города, такие как Селенгинск и Баргузин, в силу своей экономической неразвитости не заинтересовались данным вопросом. Тем более в таких небольших

¹⁵³ ГАЗК. Ф.226. Оп.1. Д.1. Л. 133.

поселениях у населения не возникало потребности в кредитах ввиду неразвитости там промышленности и торговли.

Между тем в Верхнеудинске, Нерчинске и Троицкосавске, напротив, были предприняты попытки организовать кредитные организации, создавались городские общественные банки, подчинявшиеся органам городского общественного управления, которые при благоприятном ведении дел могли приносить существенные доходы. Однако в Троицкосавске для открытия банка не смогли найти капитал, а в Верхнеудинске банк оказался нерентабельным, т. к. был не востребован у общества. И лишь в Нерчинске данное учреждение приносило доход в бюджет по причине, что купечеству были необходимы средства для развития промышленности и торговли.

Многие современники отмечали отрицательные моменты, связанные с тем, что городские учреждения наблюдали за банковской деятельностью. Так как для успешного проведения операций, их скорости и качества им была необходима самостоятельность. Однако город как хозяин банка, несущий за него ответственность, не мог быть лишен участия в банковском деле. Предлагалось, что городское управление будет лишь участвовать в выработке основных правил банка, способа образования капитала, порядка распределения прибыли. В целом же контроль осуществлялся бы при помощи ревизии годовых отчетов и ежемесячных освидетельствований кассы. Устанавливая участие города в банковском хозяйстве, новое положение 1892 г. в отступление от действующего закона переносит центр тяжести этого участия на городскую думу как выразительницу взглядов города, а не на городскую управу, — отчасти для того, чтобы оставить меньше места для личных отношений состава правления банка и городской управы¹⁵⁴.

Областной город Чита также в начале формирования городского управления не обратил внимание на данную отрасль дохода. Это связано с тем, что в последней четверти XIX в. Чита являлась городом с неразвитой экономикой, с небольшим количеством населения (в 1875 г. — 4033 человека). Более того, Чита была молодым городом (1851), длительное время сохранявшим вид сельского поселения, накладывавшим отпечаток на уклад городской жизни и сознание его граждан. Постепенно Чита превратилась в административ-

¹⁵⁴ Наблюдение городских управлений за банками // Журнал городское дело. 1910. 15 апр. № 8. С. 516.

ный, промышленный, экономически развитый торговый город и по праву могла называться столицей Забайкальской области. Лишь к концу XIX в. Чита стала сосредоточением торговли для значительной части Забайкальской области, а торговый оборот достигал выше полутора миллиона рублей¹⁵⁵. И только к началу XX в. в связи со строительством Транссибирской железной дороги начинает бурно развиваться промышленное производство, а вместе с ним и банковское дело.

Введение Городового положения в 1892 г. не изменило правительственную политику в отношении городских финансов и экономической политики российских городов. Городское общественное управление по-прежнему зависело от местной администрации. В частности, если ранее никакое административное учреждение не могло изменить определенную думой смету и повысить назначенные ею расходы, то по новому положению областное по городским делам присутствие могло это сделать. Права городов на городские доходы оказались еще более ограниченными. Для каждого города размер налога на недвижимость и доля изъятия от сбора стали определяться по ходатайству городов МВД и Министерством финансов¹⁵⁶.

Нередко в управах отсутствовали профессионально подготовленные кадры. Уровень образованных людей, работавших в думах и управах городов Забайкальской области, был крайне низок. Данное обстоятельство также отрицательно воздействовало на экономическую ситуацию в регионе. Немаловажную роль в этом играло и то, что избирательный закон уменьшал возможность избрания образованных людей, если они не имели недвижимое имущество. Однако значительное число в городском общественном управлении купцов, прежде всего практиков, не могло не оказать влияние на бюджет. Имея большой опыт работы с финансами, они могли дать рекомендации по поводу улучшения экономической политики города и поиска решений для формирования бездефицитного бюджета.

¹⁵⁵ Сибирский торгово-промышленный и справочный календарь, 1896 г. / изд. Ф. П. Романов. Томск: Типолит. П. И. Макушина, 1896. С. 266.

¹⁵⁶ Ярома О. В. Городское самоуправление в Российской империи по законодательству 1870 и 1892 гг.: степень самостоятельности и место в политической системе общества. URL: <http://www.archive.perm.ru/?q=node/251> (дата обращения: 18.02.2018). Текст: электронный.

Резкое оживление экономики в забайкальских городах началось в конце XIX в. в связи со строительством Транссибирской железной дороги. Доходы в таких городах по сравнению с 1890 г. выросли в 1,5 раза. Города, незатронутые железнодорожной сетью, постепенно приходили в упадок. Их экономические показатели по истечению десятилетий практически не менялись (1:1). Все это отражалось на городских бюджетах. К примеру, в начале XX в. городские думы в своих отчетах представляли следующие сметы доходов (табл. 8).

Таблица 8

Поступление городских доходов в бюджет городов
Забайкальской области в начале XX в.

	Чита	%	Акша	%	Баргузин	%	Нерчинск	%	Селенгинск	%	Троицкосавск	%
1. Оценочный сбор:												
с недвижимых имуществ	23 626	13	540	33	981	29	6 285	12	155	4	7 677	12
с промысловых свидетельств	3 263	2	112	7	478	14	539	1	187	5	2 010	3
с патентов	1 583	1	20	1	55	2	35	0,06	-	-	1 294	2
с трактиров	3 650	2	-	-	-	-	-	-	-	-	500	1
совершение разного рода актов	1 690	1	187	11	233	7	795	2	-	-	397	0,6
с земель	23 866	13	485	29	43	1	8 464	16	2873	80	4 181	6
с базарной площади и помещений	28 431	15	-	-	796	23	1 880	4	-	-	17 134	26
со скотовойни	6 436	3	177	11	100	3	2 089	4	11	0,3	7 155	11
2. Доход:												
со специальных средств (капиталов)	40 564	22	-	-	-	-	-	-	-	-	9 246	14
от казны по расквартированию войск	24981	14	-	-	-	-	5 817	11	-	-	4 478	7
платы за лечение	4276	2	-	-	-	-	15 038	29	-	-	-	-
платы за учение	747	0,4	-	-	113	3	127	0,2	-	-	188	0,2

в городских училищах												
3. Штрафы, начеты и проч.	854	0,4	40	2	142	4	-	-	-	-	-	-
Итого	183 443		1 646		3 421		52 639		3 598		64 879	

Составлено по: Обзор Забайкальской области за 1904 г. С. 62–63.

Из таблицы 8 видно, что основную часть дохода приносил оценочный сбор с недвижимых имуществ (17% от общей суммы), с земель (24%). Однако имелись и исключения, так в Селенгинске оценочный сбор с недвижимых имуществ составлял лишь 4%. Это связано с тем, что в нем было лишь 182 жилых строения¹⁵⁷. Как известно, в середине XIX в. город был перенесен, а число жителей не превышало и 5000. В Баргузине и Акше практически отсутствовали доходы с земель. Города с развитой торговлей пополняли казну за счет сборов с базарной площади и помещений. Стабильную, хоть и небольшую, прибыль приносили скотобойни. В крупных городах хорошим подспорьем было наличие капиталов, в Чите они составляли около 22%, в Троицкосавске — 14% общего годового бюджета. При этом разница в бюджетах забайкальских городов была существенна, например, при сравнении Читы и Акши, она составляла 111 раз.

Наибольший экономический рост наблюдался в Чите (в 13 раз), что связано со статусом областного города, который считался столицей Забайкальской области. Однако А. И. Попов в 1907 г. отмечал, что собственно городская жизнь со всеми ее особенностями развита в Чите слабо, исходя из отдельных статей городской сметы. Главным источником городских средств в городе служили доходы с городских имуществ и оброчных статей¹⁵⁸, что подтверждает таблица 8.

В малонаселенном, экономически слабом городе Баргузин дума в конце XIX в. получала в основном доход от сборов с городских земель (590 р.) и городского имущества (лавок (250 р.), весов (50 р.), скотобойни (40 р.))¹⁵⁹. Важную материальную поддержку

¹⁵⁷ Города России в 1904 году. Санкт-Петербург, 1906. С. 376–377.

¹⁵⁸ Попов А. И. Город Чита. Описание, путеводитель и справочник по городу Чите Забайк. области. Чита, 1907. С. 146.

¹⁵⁹ РГИА Ф. 1287 Оп. 48 Д. 51. Л. 33.

оказывали контракты и договоры (150 р.), векселя и протесты (50 р.) и сборы с гильдейских свидетельств, патентов на питейные заведения, торговые документы (700 р.)¹⁶⁰. В это же время Троицкосавск демонстрировал лучшие показатели в сборе доходов среди городов Забайкальской области — 61 744 р. Только сбор с налога на недвижимую собственность достигал 53 212 р. Данное обстоятельство связано с тем, что многие находящиеся там дома принадлежали купеческому сословию и, следовательно, облагались высоким оценочным сбором.

В связи с тем, что большинство жителей городов Забайкальской области занимались земледелием, городское управление, имеющее значительное количество земельных ресурсов, распоряжалось землями для пополнения городского бюджета. Земля была одним из основных источников дохода для городского бюджета. Городская дума на своих заседаниях часто обсуждала в повестке дня вопросы продажи, аренды городских земель, оценку земельной собственности.

Стоит отметить, что сибирские города в большинстве случаев были наделены землей весьма обильно, помимо земель так называемой городской оседлости, составляющих по площади незначительную часть городских и земельных угодий, имелись выгон, оброчные статьи, леса и прочие. Доходность и ценность земель первой категории, т. е. городской оседлости, начинали сильно возрастать от причин внешних: постройка железной дороги, открытие пароходства, влекущих за собой увеличение населения, правительственных, частных учреждений и т. п. Что же касается огромной площади земель второй категории, лежащей вне черты городской оседлости, то эксплуатация их в городах Сибири мало привлекала внимание городских дум и управ. Эти земли при упорядочении их и надлежащей организации хозяйства представляли собой огромный капитал, способный принести очень высокий доход¹⁶¹. Поэтому стоит отметить, что городские думы и управы Забайкальской области не всегда целесообразно и полностью использовали потенциал находящейся в их распоряжении земель. Так, практически до конца XIX в. городские управы не применили к принадлежавшим им землям метода публичных торгов, которые могли в разы увеличить стоимость

¹⁶⁰ РГИА Ф. 1287 Оп. 48 Д. 51. Л. 34.

¹⁶¹ Городское хозяйство // Забайкальская новь. 1907. 29 июля. № 69. Л. 2–3.

участка. Возможно, аукционы не проводились по причине отсутствия конкуренции среди арендаторов. Однако зачастую в постановлениях можно встретить заметку о проведении торгов.

В пределах городской черты земли сдавались под застройку жилыми зданиями и торговыми складами. Большая же часть земли отводилась под хлебопашество, огороды, сенокосы. Тем не менее их стоимость была крайне ничтожна.

Другой важной группой городских доходов являлся доход с принадлежащих городскому управлению имуществ и капиталов. Значительные доходы города получали от сдачи мест на рынках, площадях, улицах под торговлю, киоски и т. п. Сдавая частной компании или отдельному предпринимателю концессию на устройство предприятия общего пользования (например, трамвай или электрическая станция), городское управление должно было в той или иной форме участвовать в прибылях такого предприятия¹⁶². Для повышения доходности проводили аукционы арендуемого городского имущества.

Также у городской управы имелись дополнительные источники поступления денег в городской бюджет. Например, одна из статей доходов состояла из пожертвований, что было предписано в ст. 55 п. 7 Городового положения. В Верхнеудинске городской голова А. В. Овсянкин часть своего жалования жертвовал в пользу города на благотворительные или общепользные дела в сумме 300 рублей в год¹⁶³. Многие состоятельные городские жители отдавали часть своих доходов для нужд развития городов. Это способствовало образованию различных капиталов. В Троицкосавске капиталы, подлежащие «заведованию» городом, подразделялись на городские, общественные и специально общественные, с части которых проценты причислялись к капиталу, с части — в бюджет города¹⁶⁴.

¹⁶² Михайловский А. Задачи городских управлений в новой России. Москва: Тип. Н. С. Кобелькова, 1917. С. 22–23.

¹⁶³ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 991. Л. 13.

¹⁶⁴ Паликова Т. В. Социальное, экономическое и культурное развитие городов Забайкальской области во второй половине XIX — начале XX в. Улан-Удэ, 2011. С. 178.

Таблица 9

Городские доходы и расходы в городах Забайкальской области
в начале XX в. (в руб.)

	1900			1904		
	Доход	Расход	Остаток	Доход	Расход	Остаток
Чита	104 643	95 402	+9 241	183 443	166 890	+16 553
Троицкосавск	82 521	82 521	0	64 879	67 064	-2 184
Верхнеудинск	77 756	77 756	0	150 452	165 144	-14 692
Нерчинск	57 222	48 261	+8 961	52 639	49 530	+3 109
Селенгинск	3 603	4 844	-1 241	3 598	3 938	-340
Баргузин	4 224	4 224	0	3 421	5 017	-1 596
Акша	2 321	2 293	+28	1 646	1 820	-174
Итого	332 291	315 304	+16 987	460 078	457 583	+2 495

Составлено по: РГИА Ф. 1282 Оп. 3 Д. 542. Л. 109; Обзор Забайкальской области за 1904 г. г. Чита: Типография Забайк. обл. прав., 1905. С. 62–63.

Таблица 9 показывает, что часть городов Забайкальской области обладала неплохим экономическим потенциалом. Доходы большинства городов Забайкальской области по сравнению с последней четвертью XIX в. возросли более чем в 2 раза. В таблице 9 наглядно продемонстрирована разница в доходах между экономически развитыми и отсталыми городами (в 24 раза). Поэтому в таких городах, как Селенгинск, Баргузин, Акша, где доходы постепенно снижались, вопрос пополнения доходных статей стоял довольно остро. Однако многие городские думы составляли дефицитные бюджеты с отрицательными показателями.

Там же, где в начале XX в. происходило активное строительство, усложнялась инфраструктура, росла численность населения, вследствие чего доходы заметно возрастали (табл. 10).

Таблица 10

Темпы роста городских доходов в Забайкальской области
в начале XX в.

Города	Бюджет (в тыс. руб.)	Бюджет (в тыс. руб.)	Процент роста
	1904 г.	1910 г.	
Чита	117,5	426,8	262
Верхнеудинск	70,3	197,6	182
Троицкосавск	66,7	131,7	98

Составлено по: Семенов А. К. Городское самоуправление провинциальных городов России и задачи имперской модернизации в конце XVIII — начале XX вв. Липецк: ЛЭГИ, 2005. С. 77.

Все собранные доходы городская дума распределяла на нужды города. Правильное распределение расходов обеспечивало стабильное функционирование жизнедеятельности населения. Согласно Городовому положению расходы делились на две категории: обязательные и необязательные. К обязательным относились: содержание общественных зданий и памятников, улиц, площадей, мостов и т. п.; производство пособий разным учреждениям и ведомствам на основании особых установленных законодательным порядком постановлений; издержки по отправлению воинского постоя и других воинских повинностей; по отоплению и освещению тюрем; по содержанию городской полиции и пожарных команд. Необходимо подчеркнуть, что отнесение квартирной многие домовладельцы да и гласные считали очень обременительной¹⁶⁵. Оставшиеся за покрытием указанных обязательных расходов городские средства могли быть употреблены на необязательные расходы, т. е. на предметы, касающиеся пользы города и его обывателей¹⁶⁶.

Несмотря на увеличение с каждым годом доходов, расходы росли еще быстрее. Практически на всем протяжении работы городского общественного управления в городских отчетах декларировался дефицит бюджета. Анализ сметы доходов свидетельствует о том, что городские думы Забайкалья так и не научились эффективно использовать предоставленные им права. Новых источников доходов на протяжении практически полувека работы городского общественного управления не возникало.

Городские думы старались вывести бюджет из дефицитного состояния. Тем не менее работа городских дум не всегда оценивалась положительно. Так, в 1884 г. один из гласных думы, написавший анонимную статью в газету «Восточное обозрение», справедливо критикуя работу забайкальских городских дум, отмечал, что цифры расходных смет свидетельствовали о том, «как быстро возрастали таковые при отсутствии пропорциональности росту самих городов»¹⁶⁷. И упрекал «городских мужей» в расходовании 25% доходов города не на народное образование, благоустройство или санитарную часть, а на содержание исполнительных органов, забывая о

¹⁶⁵ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 1. Л. 112.

¹⁶⁶ Городское самоуправление в России. Москва: Тип. А. П. Поплавского, 1905. С. 10.

¹⁶⁷ Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. 1884. № 45. С. 7.

том, что, во-первых, органы городского общественного управления следовали букве закона, который однозначно относил перечисленные расходы к обязательным, а, во-вторых, по нашему убеждению, они являлись основой для осуществления деятельности городского управления, поскольку обязанность гласных исполнялась безвозмездно и лишь члены городской управы и городской голова получали заработную плату.

Так, в Баргузине в 1890 г. львиная доля городского бюджета уходила на оплату служащим и содержание городского общественного управления, из 1 798 р. городской голова получал заработную плату в размере 500 р., а городской секретарь — 450 р. (52% всего бюджета). Неудивительно, что на другие направления деятельности городской думы средства шли по остаточному принципу. На содержание городского двухклассного училища городское управление выделяло 450 р. (25%). В связи с отсутствием в городе врача из казны выплачивалось 180 р. повивальной бабке (10%). И лишь 7%, т. е. около 140 р., шло на содержание городского имущества и благоустройство города¹⁶⁸. Оставшиеся средства сохранялись для вынужденных единовременных расходов. Очень важный показатель — содержание городского имущества, куда входило отопление здания городского управления, освещение, очистка труб и беление комнат, наем трубочиста. Все это могло принести доход от аренды, поэтому его и было нужно сохранять в приличном состоянии.

Нерчинская городская дума в 1890 г. свой бюджет в размере 26 582 р. распределяла следующим образом: на содержание общественного управления выделялось 17% дохода (1 300 р. — жалование городскому голове), на содержание полиции, тюремного замка и пожарной — 20%, на народное образование — 14%, около 27% тратилось на общественное здравие (городскую больницу, содержание медицинского персонала, исполнение санитарных постановлений)¹⁶⁹. Стоит отметить, что думе не хватало средств на все обязательные расходы, регламентированные Городовым положением, поэтому бюджет был дефицитным на 6 000 р.

На содержание городского управления Троицкосавска тратилась сумма как два бюджета Акши или Селенгинска (11 740 р., или 19% от доходов). Отсюда и жалование городского головы было выше,

¹⁶⁸ РГИА Ф. 1287 Оп. 48 Д. 51. Л. 27–28.

¹⁶⁹ Там же. Л. 101–105.

чем в других городах, — 2000 р. На содержание полиции, судебной и пожарной части выделялось 19%. Расходы на народное здравие составляли 7%. Однако практически такие же суммы шли на медицину и в других городах Забайкальской области. При этом стоит отметить, что 750 р. из бюджета города дума выплачивала на бесплатные визиты городскому врачу. На народное образование шло 25% всех средств города. Троицкосавск, один из немногих городов в Забайкальской области, который выделял часть средств на благотворительность. Практически 5% шло на пособия Александровской больницы, содержание Троицкосавской гражданской больницы и Николаевского детского дома¹⁷⁰.

При этом вопрос о снижении расходов являлся первоочередным. Так, в Верхнеудинске на заседании городской думы в 1896 г. было внесено предложение о снятии с города обязанности выделения пособия городскому казначейству на содержание центральных управлений министерства внутренних дел и судебных установлений в Сибири. Данные статьи доходили до 2% годового бюджета города (550 р. и выше). Дума отмечала, что при ежегодном понижении доходов и увеличении расходов города формирование бездефицитного бюджета затруднено и при всем своем желании что-либо сделать по благоустройству города последний лишен средств¹⁷¹. Вследствие этого городская дума приняла решение исключить из расходной части данные статьи расходов¹⁷². Это была общероссийская практика, когда для снижения расходной части бюджета, секвестрированию подвергались не самые затратные статьи, которые могли реально сократить расходы.

Для уменьшения расходов Читинская городская дума объединила должности секретаря сиротского суда и городского секретаря, увеличив оклад на 200 р.¹⁷³, и усилила интенсивность его труда, сэкономив таким образом половину ставки секретаря, составлявшей 450 р.

Городские управы вели подробный отчет всех необходимых расходов, стараясь изыскать для нормального функционирования го-

¹⁷⁰ РГИА Ф. 1287 Оп. 48 Д. 51. Л. 161–163.

¹⁷¹ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 1102. Л. 2.

¹⁷² Новиков А. Записки о городском самоуправлении. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1904. С. 79.

¹⁷³ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 1. Л. 132 об.

родского хозяйства дополнительные средства, сэкономить на менее необходимых вещах.

Таблица 11

Распределение городских расходов в Забайкальской области
в начале XX в.

Расходы на содержание	Чита		Акша		Баргузин		Нерчинск		Селенгинск		Троицкосавск	
	Чита	%	Акша	%	Баргузин	%	Нерчинск	%	Селенгинск	%	Троицкосавск	%
Городское общественное управление сиротского суда	17517	10	1274	70	1209	24	5268	11	1566	40	14651	22
Помещение для городского общественного управления	1142	1	-	-	211	4	663	1	80	2	180	0,3
Городские общественные здания и сооружения	9714	6	-	-	259	5	150	0,3	149	4	3149	5
Благотворительные заведения	300	0,2	-	-	-	-	50	0,1	9	0,2	600	0,9
Учебные заведения	23506	14	-	-	662	13	7655	15	935	24	18259	27
Ремонт больниц	14024	8	-	-	-	-	11228	23	-	-	3400	5
Отправление воинского поста и другие воинские повинности	29897	18	-	-	365	7	3133	6	108	3	5890	9
Городская полиция	8896	5	370	20	366	7	2328	5	198	5	2836	4
Пожарная команда	11550	7	163	9	284	6	400	1	327	8	5226	8
Мостовые	776	0,5	-	-	-	-	58	0,1	27	0,6	674	1
Итого	166890		1820		5017		49530		3938		67064	

Составлено по: Обзор Забайкальской области за 1904 г. С. 63.

Из таблицы 11 видно, что бюджет городов в основном распределялся на обязательные расходы. В Акше за неимением денег практически 100% средств расходовалось лишь на содержание городского общественного управления, городской полиции и пожарной

команды. Часть статей расходов, которые входили в перечень обязательных, не имела прямого отношения к городскому хозяйству, но отнимала значительную долю бюджета, к ним можно отнести повинность города расквартировывать войска, содержание городской полиции и пожарной части. Эти статьи ложились тяжелым материальным бременем на города, что наглядно демонстрирует роспись расходов Троицкосавска в 1880-х — 1900-х гг.

Таблица 12

Расходы г. Троицкосавска
в последней трети XIX — начала XX в. (в руб.)

Расходы	1880	%	1885	%	1896	%	1903	%
Городское общественное управление	11 000	16	10 770	21	12 820	22	15 672	23
Городское полицейское управление	3 550	5	3 557	7	3 472	6	2 989	4
Пожарная команда	7 190	11	7 107	11	4 631	8	4 987	7
Народное здравие	3 050	5	2 910	6	5 189	9	4 896	7
Народное образование	13 640	20	13 665	26	16 132	28	18 126	27
Благоустройство города	2 640	4	3 001	6	1 131	2	988	1
Благотворительность	2 500	4	2 650	5	5 600	10	Не указано	—
Всего	67 000		52 000		57 000		67 356	

Составлено по: ГАРБ. Ф. 261. Оп. 1. Д. 324, Д. 458. Л. 39–40, Д. 788. Л. 6–15; Обзор Забайкальской области за 1903 г. г. Чита: Типография Забайк. обл. прав., 1904 г. С. 72.

На примере Троицкосавска видно основное распределение средств городского бюджета (табл. 12). Представленные сведения начиная с последней трети XIX в. указывают на экономическую стабильность — все основные статьи расходов получают необходимые для развития суммы. К началу XX в. уменьшаются расходы по благоустройству, средства направлялись лишь на освещение (562 р.) и содержание и устройство мостовых (426 р.). Четверть всех расходов направлялась на развитие образования.

Серьезные изменения начали происходить в Троицкосавске в конце XIX в. В городе наблюдался экономический спад, связанный

со снижением годовых оборотов кяхтинской торговли, отчего доходы уменьшались с каждым годом в геометрической прогрессии¹⁷⁴. Одной из причин экономического кризиса было открытие более удобного пути Восточно-китайской железной дороги, поэтому достичь прежних высоких цифр Троицкосавку уже не удавалось.

В целом период 1906–1913 гг. характеризовался в Забайкалье как время сильного застоя и упадка промышленности и торговли, роста безработицы, разорения мелких собственников. Количество недомышников быстро увеличивалось, что отражалось и на деятельности городского общественного управления. Бюджеты городов недополучали значительное количество денежных ресурсов. При этом расходная часть по-прежнему росла. Городские думы проводили разные мероприятия по оптимизации расходов. Например, в 1910 г. в Нерчинске при рассмотрении городской сметы было принято решение о небольшом сокращении штата служащих. Этой мерой расход уменьшен на 900 р.¹⁷⁵

В общем, экономическая ситуация продолжала ухудшаться вслед за политическими событиями общероссийского характера. Первая мировая война повлекла за собой целый ряд проблем: огромный внешний государственный долг, инфляция, рост военных расходов, продовольственный кризис, безработица. Все это привело к увеличению косвенных налогов и, как следствие, обнищанию населения. Города Забайкалья, далекие от боевых действий, не обошли стороной часть этих проблем. Городские думы и управы едва сводили концы с концами.

Достичь экономической стабильности городам Забайкальской области так и не удалось. После свержения самодержавия пришедшее к власти Временное правительство пыталось восстановить экономическую стабильность. 21 сентября 1917 г. оно опубликовало «Положение о городских доходах, расходах, сметах и отчётах». По нему основными источниками бюджета признавались сборы в пользу города, пособия, различные поступления от казны и городских капиталов, предприятий и оброчных статей, пособия из средств казначейства.

Городское общественное управление имело право устанавливать следующие сборы: оценочный с недвижимых имуществ; добавоч-

¹⁷⁴ Упадок кяхтинской торговли // Забайкалец. 1906. № 2. С. 1.

¹⁷⁵ Нерчинск // Забайкальская мысль. 1910. 11 февр. № 774. Л. 3.

ный к государственному подоходному налогу; квартирный; с промысловых свидетельств; с трактирных заведений; с извозного промысла; за употребление общественных мер и весов и т. д. В целом круг сбора средств с населения был достаточно широким. Во многом он дублировал прежние статьи Городового положения, однако на порядок расширял самостоятельность городских дум и управ.

Городское управление занималось вопросами благоустройства, образования и здравоохранения, составлением сметы доходов и расходов, которых, по-прежнему, не хватало. Поэтому первоочередным вопросом на заседаниях городского управления был поиск средств на нужды города. Так, гласные рассматривали предложение об увеличении сбора с трактирных заведений, с привлечением к уплате постоянных дворов в связи с тем, что данный промысел в городе достаточно хорошо развивался¹⁷⁶. Гласными П. А. Гирченко и Д. А. Мурзиным 7 декабря 1917 г. за № 337 был внесен вопрос об установлении дополнительного оценочного сбора с городских имуществ за 1917 г.¹⁷⁷ Городская дума согласилась с настоящим предложением. Водилась такса за переправу через р. Селенгу ввиду того, что «существующая такса оказалась слишком низкой и не отвечающей современным требованиям»¹⁷⁸. Также была введена такса за помещение и расклейку частных афиш и объявлений в городских витринах, устанавливались сборы в пользу города с публичных зрелищ и увеселений¹⁷⁹. Безусловно, сумма данного налога была невелика, однако вносила определенный доход в городскую казну.

Интересен факт, что 30 ноября 1917 г. на заседании думы поступило предложение о запрете игры в лото в общественном собрании «ввиду замеченного развращающего влияния»¹⁸⁰. Далее гласные постановили обложить игральные карты сбором в доход г. Верхнеудинска в размере покупной стоимости их в казначействе. Также все имеющиеся в гостиницах, столовых и общественном собрании г. Верхнеудинска бильярды также были обложены сбором в пользу города в размере от 50 до 200 р. с каждого игрового стола в год. Единогласно было принято предложение об издании обязательного

¹⁷⁶ ГАЗК. Ф. 62. Оп. 1. Д. 3. Л. 4

¹⁷⁷ Там же.

¹⁷⁸ Там же. Л. 10.

¹⁷⁹ Там же. Л. 1–3.

¹⁸⁰ Там же. Л. 3 об.

постановления о недопущении учащихся низших и средних школ и вообще малолетних в публичные места для игры в бильярд.

При этом стоит отметить, что экономические сложности коснулись всех без исключения городов Забайкальской области. В Троицкосавске гласные думы в 1917–1918 гг. обращали свое внимание на проблему финансового положения в городе. Так, цены на продукты повысились до невероятных размеров. Члены городской управы привели пример, что сторож в казенном учреждении получал 200–300 р., а они всего лишь 175 р., поэтому ходатайствовали перед городской думой об увеличении заработной платы на 100%¹⁸¹. Городская дума приняла заявление к сведению и решила предоставить прибавку к жалованью всем служащим городской управы.

Читинская городская дума с момента ликвидации монархии и прихода к власти большевиков не изменила своего политического курса и продолжала выполнять свои основные функции. Последние выборы в Читинскую городскую думу состоялись в 1917 г. Появившиеся в результате Октябрьской революции добровольные вооруженные отряды большевиков постепенно стали ограничивать городское управление. Так, в начале 1918 г. штаб Красной гвардии Читы уведомил городскую думу, что служащий городской управы С. Гуманюк обязан дежурить при штабе гвардии и просил в дни дежурства освободить его от службы¹⁸². На первый взгляд, данное обстоятельство не несет за собой никаких политических аспектов. Но наглядно демонстрирует, что многие служащие перестают участвовать в общественной деятельности, игнорируя свою работу. При начавшемся разбирательстве Правление союза служащих Читинского городского самоуправления выявило, что архивариус городской управы С. Гуманюк крайне неаккуратно выполнял свои служебные обязанности, часто не являлся на службу или же приходил в управу со значительным опозданием. Согласно постановлению общего собрания служащих от 19 января 1918 г. правление Союза служащих приняло решение должность архивариуса управы считать свободной¹⁸³.

¹⁸¹ ГАРБ. Ф. 261. Оп. 2. Д. 23. Л. 28.

¹⁸² ГАЗК. Ф. 94. Оп. 4. Д. 91. Л. 1.

¹⁸³ Там же. Л. 2–2 об.

Несмотря на происходящие в стране события, дума решала текущие вопросы и обсуждала насущные проблемы. На заседании Читинской городской думы от 9 марта 1818 г. обсуждался вопрос об увольнении счетовода П. П. Балагурова, состоявшего на службе городского управления 36 лет. Принимая во внимание долголетнюю работу и усердную службу, городская управа полагала справедливым выдать ему пособие в размере трехмесячного оклада получаемого им жалованья (по 150 р. в месяц, а всего 450 р.)¹⁸⁴.

Обсуждение вопроса об увеличении оклада учителям городских начальных школ на экстренном заседании Читинской городской думы от 4 октября 1918 г. плавно перешел к рассмотрению окладов городского управления и требованием его пересмотра¹⁸⁵.

Однако данные мероприятия не смогли оказать существенной помощи для выхода из сложной экономической ситуации. Начавшаяся гражданская война и продвижение военных действий на восток приводили к упадку экономического развития городов Забайкальской области. Ввиду критического финансового положения города в 1918 г. городской голова Верхнеудинска А. Котов по средствам периодической печати просил домовладельцев в срок оплатить оценочный сбор в виде аванса¹⁸⁶. Для обсуждения сложившейся ситуации на заседании городской думы 26 октября того же года был приглашен начальник гарнизона, который обещал содействовать городу в сборе налогов и недоимок с населения и возвращения сумм, задолженных воинскими частями¹⁸⁷, т. е. для сбора средств дума рассматривала вариант обращения за помощью к армии. При этом несмотря на ведение гражданской войны в забайкальских городах, не предпринимались попытки изменения экономической политики. Городские думы пытались решать насущные проблемы прежними методами, поэтому лишь с приходом Красной армии с радикальными экономическими мерами ситуация приняла другой оборот.

¹⁸⁴ ГАЗК. Ф. 94. Оп. 4. Д. 91. Л. 75.

¹⁸⁵ Там же. Л. 205–205 об.

¹⁸⁶ Приглашение // Прибайкальская жизнь. 1918. 23 окт., № 51. С. 1.

¹⁸⁷ Хроника // Прибайкальская жизнь. 1918. 30 окт. № 57. С. 3.

2.2 Хозяйственная деятельность органов городского общественного управления в Забайкальской области

Российское правительство долгое время не учитывало, что в многонациональной стране возникал антагонизм между центром и окраинами. Социально-экономическое развитие Забайкальской области в последней четверти XIX в., как и по стране в целом, определялось сочетанием полунатурального феодального хозяйства с быстро развивающимися товарно-денежными отношениями. Власть пыталась устранить различия в уровне хозяйственной деятельности для того, чтобы вывести страну на более высокую ступень развития и встать в один ряд с крупнейшими капиталистическими державами. Однако разница регионов страны была существенна. Восточные окраины находились в ее составе номинально, развивались замкнутыми, локальными социумами. Реформа городского управления, на наш взгляд, в определенной степени сглаживала наиболее острые противоречия хозяйственной деятельности.

Гласные городских дум на заседаниях уделяли пристальное внимание хозяйственной деятельности и рассматривали различные вопросы городской жизни. Во-первых, это входило в их прямые обязанности согласно Городовому положению 1870 г. Во-вторых, гласные избирались из жителей самих городов и в изменении их облика были также заинтересованы.

Современники подвергали критике состояние городского хозяйства, обвиняя городское управление в косности, подчеркивая, что «города Сибири вели свое хозяйство по заведенному порядку и системе, установленному чуть ли не во времена Ермака, завоевателя Сибири»¹⁸⁸.

Одной из острых и актуальных проблем городов Забайкалья, безусловно, являлся вопрос благоустройства. Города Забайкальской области внешним благоустройством не отличались. Они находились далеко от центра, являлись окраиной Российской империи, преимущественно вели сельский, нежели городской образ жизни. Их внешний облик мало чем отличался от сельских поселений и деревень. Поэтому вопросы благоустройства города требовали первостепенного разрешения, к тому же инфраструктура забайкальских

¹⁸⁸ Городское хозяйство // Забайкальская новь. 1907. 29 июля. № 69. Л. 2–3.

городов находилась не в лучших условиях. В городах отсутствовали канализация, водопровод, освещение. Улицы оставались немощеными.

Забайкальские города незначительно отличались от других городов Сибири. Для них характерна деревянная застройка, кирпичные и каменные дома в последней четверти XIX в. встречались крайне редко. Одним из объяснений данного фактора принято считать обилие лесных угодий и преобладание в строительстве однотипных домов. Именно в таких типовых постройках проживало подавляющее большинство городского населения. В целом архитектура характеризовалась усложнением планировочной структуры односемейных жилых домов, появлением крупных домов на несколько квартир и все нарастающим вниманием к декоративному убранству фасадов. Немалое значение в данном вопросе играли и сформировавшиеся за долгое время проживания здесь традиционные устои.

В соответствии с генеральными планами города в Забайкальской области располагали четкой структурой, состоящей из продольных и поперечных улиц. Утверждением планов частных зданий, разрешением на перестройку, наблюдением за правильным использованием построек занималась городская управа. Жители, начинавшие строительство, должны были подать в городскую управу заявление с приложением плана строения.

Городская застройка велась на основании Городского положения с соблюдением правил строительного устава и обязательных постановлений. Так, областной город Чита, расположенный на левом берегу р. Читы, к концу XIX в. насчитывал более 30 широких прямых улиц, 6 площадей и городской сад¹⁸⁹. Преимущественно жители города проживали в деревянных домах (98%), лишь 11 домов были каменными.

Окружной город Верхнеудинск, расположенный при слиянии рек Уды и Селенги, также имел широкие и прямые улицы. К концу 70-х гг. XIX в. Верхнеудинск увеличил свои границы. Согласно измерениям губернского землемера А. Бутакова, размеры города с юга на север определялись в 850 саж., с запада на восток — в 400

¹⁸⁹ Сибирский торгово-промышленный и справочный календарь, 1896 г. / изд. Ф. П. Романов. Томск: Типолит. П. И. Макушина, 1896. С. 266.

саж.¹⁹⁰ Городская управа в связи с ростом площади города расширяла свою деятельность. Теперь управе необходимо было следить за новыми территориями, вовлекая жителей в городское хозяйство.

Нерчинск — старинный город, основанный еще в 1654 г., находящийся на притоке р. Шилки — Нерчи, был хорошо «обстроен» и к концу XIX в. имел 617 домов, из которых 6 каменных, 3 церкви и 1 синагога¹⁹¹.

К началу XX в. ситуация значительно изменилась. В связи с введением в эксплуатацию Транссибирской железной дороги в городах по линии дороги растет численность населения, и, соответственно, увеличивается их территория. Часть городов Забайкальской области, обойденных железной дорогой, напротив, постепенно приходила в упадок.

Необходимо обратить внимание, что городское общественное управление составляло общий статистический отчет по поводу строений в городе. Во-первых, это было необходимо для составления списка собственников для сбора оценочного сбора на недвижимое имущество. Во-вторых, по избирательному закону имели право голоса именно владельцы недвижимого имущества. В-третьих, это отражало репрезентативность города, его значимость. В начале XX в. при непосредственной работе городских общественных учреждений в Забайкальской области увеличивается число каменных строений.

Несмотря на то, что таблица 13 демонстрирует преобладание в основном деревянных строений (96% — в Чите, 93% — в Троицкосавске, 92% — в Верхнеудинске, а в Баргузине, Мысовске и Акше никаких других не было вообще), что вполне закономерно, учитывая преобладание и дешевизну этого строительного материала, рост числа каменных зданий очевиден. При этом не стоит забывать о том, что большая часть последних использовалась для общественных нужд. Лучший показатель в строительстве каменных зданий был у Верхнеудинска. В конце XIX — начале XX в. в связи с ростом численности городского населения в Верхнеудинске происходит заметное увеличение общего количества жилых строений.

¹⁹⁰ Гурьянов В. К., Гурьянов М. В. Верхнеудинск XVII — начала XX века. Улицы, городские усадьбы и их обыватели. Улан-Удэ, 2012. С. 62.

¹⁹¹ Сибирский торгово-промышленный и справочный календарь, 1896 г. / изд. Ф. П. Романов. Томск: Типолит. П. И. Макушина, 1896. С. 270.

С 1900-х гг. чаще строились каменные дома, прежде всего на Большой улице, а с 1908 г. решением городской думы на ней было запрещено строительство деревянных домов¹⁹². В 1909–1910 гг. в городе на 42 улицах и 3 площадях располагалось 2 659 жилых строений, 133 из которых были каменными¹⁹³.

Таблица 13
Жилые строения городов Забайкальской области (1910 г.)

Города	Жилые строения								Число жителей на 1 строение
	всего	каменные	деревянные	смешанные (полукаменные)	иные и не распределенные	крытые железом	крытые деревом	крытые иным материалом и не распределенные	
Чита	3 272	97	3 155	20	–	1 179	2 093	–	20,8
Акша	264	–	264	–	–	7	257	–	7,0
Баргузин	320	2	318	–	–	14	306	–	7,3
Верхнеудинск	2 659	133	2 465	28	33	635	2 024	–	5,7
Нерчинск	1 016	26	987	3	–	506	510	–	8,1
Селенгинск	183	–	183	–	–	5	178	–	5,5
Троицкосавск	1 649	44	1 534	71	–	143	1 506	–	6,0
Мысовск	452	–	452	–	–	48	403	–	5,4

Составлено по: Города России в 1910 г. СПб., 1914. С. 1092.

В то же время не всегда городское управление, выдавая разрешение на строительство, учитывало интересы горожан. Так, в 1906 г. читинское общество в лице гласного инженера А. И. Попова предложило городской думе обсудить проблему неправильного, с его точки зрения, расположения некоторых зданий. В одном из постановлений зафиксировано мнение о том, что «в погоне за грошо-

¹⁹² Минерт Л. К. Архитектура Улан-Удэ. Улан-Удэ, 1983. С. 79.

¹⁹³ Паликова Т. В., Кальмина Л. В. Купечество Верхнеудинск — Улан-Удэ. Улан-Удэ, 2007. С. 48.

выми доходами, в недалновидном стремлении, прежде всего, выжать рубль город уже сделал две грубые непростительные ошибки: устройство слесарной и кузницы и цирка рядом с Общественном Собранием»¹⁹⁴. Вследствие чего летом члены собрания вынуждены прогуливаться либо на заднем дворе цирковых конюшен, либо на кузнечном дворе.

Основной задачей городского общественного управления в плане благоустройства города было наблюдение за чистотой улиц, площадей и т. п. Так, благодаря наделенным полномочиям (ст. 103, 104 Городского положения) городские думы старались правовыми методами создавать порядок в городе. Одним из таких методов было издание обязательных постановлений. Они могли затрагивать множество вопросов по хозяйственной деятельности городов: о порядке содержания в исправности и чистоте улиц, площадей и т. п. (ст. 103 п. а); об устройстве пристаней, переправ (ст. 103 п. в); о чистке дворов (ст. 103 п. г); об устройстве и порядке содержания боен (ст. 103 п. д); о мерах предосторожности против порчи воды (ст. 103 п. ж); о внутреннем распорядке на ярмарках, рынках, базарах (ст. 103 п. и); о мерах предупреждения и прекращения заразных, повальных и местных болезней (ст. 103 п. к) и др.¹⁹⁵

На заседаниях городское управление нередко затрагивало вопросы внешнего облика города, но не каждое управление относило их к первоочередным. Читинская городская дума слушала отношение полиции о принятии мер к очистке речек, каналов, площадей и улиц от навоза и нечистот и о приведении в порядок города как в санитарном, так и в гигиеническом отношении. Берега р. Читы, Ключей и Кайдаловки были завалены нечистотами и разным мусором. Полицеймейстер указывал, что он со своей стороны неоднократно обращался в управу и непосредственно к городскому голове С. А. Минину об избрании особых лиц по надзору за свальщиками навоза в указанные места, но его просьба оставалась безрезультатной. Жители города из тех же рек пользовались водой, пропитанной миазмами, гнильностью и грязью. Сам воздух располагает при таких условиях к сложным заболеваниям. Ни полицеймейстер, ни врачи

¹⁹⁴ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 28. Л. 58.

¹⁹⁵ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1874. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. С. 832–833.

не в силах единолично устранить беспорядок и «вопиющую небрежность, допускаемую самими жителями», почему и просили войти в обсуждение и принять меры по очистке нечистот и завалов мусора¹⁹⁶.

Дума согласилась с доводами полицеймейстера и постановила привести в исполнение все предлагаемые им решения, однако назначить особых лиц по надзору за свальщиками отказалась ввиду отсутствия средств в казне, которых хватило только на очистку городских площадей.

Для создания в городах благоприятной среды обитания городские власти стремились придать улицам благоустроенный вид. Так, 14 марта 1902 г. генерал-лейтенантом И. П. Надаровым была установлена ширина тротуаров по улицам в 4 аршина. Однако Читинская городская дума пришла к выводу, что такая ширина по таким улицам, как Амурская, где постоянно прибывало большое количество людей, была недостаточной, поэтому дала распоряжение расширить тротуары до 5 ½ аршина¹⁹⁷.

Верхнеудинская городская дума сформировала специальные инструкции по благоустройству города. Так, по обеим сторонам центральных (Большая, Лосевская) улиц и на Гостинодворской площади домовладельцы, ведомства и учреждения были обязаны устраивать за свой счет параллельно полотну улиц каменные или деревянные тротуары с ровной поверхностью¹⁹⁸, а также соблюдать определенные правила застройки, обустраивать улицы по единому образцу, утвержденному городской управой. В результате этих мер улицы постепенно приобретали целостный образ.

При этом Верхнеудинская городская дума, учитывая разное материальное благосостояние домовладельцев, вменила в обязанность имущим владельцам устройство и ремонт тротуаров вдоль их усадебного места, а напротив домов бедных жителей ремонт проводился за счет городских сумм.

Одним из немногих средств воздействия на население у городского управления являлось издание обязательных постановлений. Хотя гласные отмечали, что «если сами жители не перестанут мусорить, то никакие постановления не смогут решить данную про-

¹⁹⁶ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 10. Л. 24 об.

¹⁹⁷ Там же. Л. 142

¹⁹⁸ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 231. Л. 1.

блему, а могут еще и усугубить ее». Поэтому Читинская городская дума поручила управе вследствие замеченной нечистоты улицы составить проект обязательного постановления для жителей города относительно чистки улицы, которое смогло бы побудить жителей города в точности исполнять их на основании Городового положения.

В Верхнеудинске отдельных коммунальных служб не имелось, как и средств на эти нужны в городской казне. При этом основным источником загрязненности города были продукты деятельности его граждан. Поэтому чистота и исправность улиц, площадей и тротуаров, по мнению городской думы, полностью зависели от горожан и должны поддерживаться на средства ведомств, учреждений и частных лиц¹⁹⁹.

В меру своих возможностей гласные рассматривали и текущие вопросы по поводу городского хозяйства. В повестке заседаний встречались вопросы об электрической станции, продовольствии, перевозе через р. Селенгу, выборе председателя в педсовет реального училища, застраховании от огня городских строений и сооружений, ассигновании средств на ремонт деревянного моста на р. Уда и т. п. Городское общественное управление Верхнеудинска искало выход в связи с надвигающимся продовольственным кризисом.

Внимание уделялось не только внешнему виду домов, улиц и площадей. Городские управы постоянно напоминали городским обывателям — домовладельцам или арендаторам — о необходимости содержания в чистоте дворов, отхожих мест и помойных ям²⁰⁰. Однако из-за низкого уровня общественного развития население практически не соблюдало предписания управ.

Практически все города Забайкальской области располагались на берегах рек, которые служили основным источником водоснабжения города. Для поддержания чистоты воды городские думы запрещали на берегах рек сваливать мусор, для которого отводились специальные места. Лишь на рубеже 1870–1880-х гг. естественный источник воды в крупных городах заменяется искусственным водоза-

¹⁹⁹ ГАРБ Ф. 10. Оп. 1. Д. 272. Л. 1 об.

²⁰⁰ Свиридова Н. Б. Деятельность Верхнеудинской городской думы в благоустройстве города в последней трети XIX — начале XX в. // Верхнеудинск: вехи истории (4 апреля 2014 г., г. Улан-Удэ): материалы науч.-практ. конф. Улан-Удэ: Изд-во БГСХА им. В. Р. Филиппова, 2014. С. 71.

бором. Так, в 1880-е гг. на Гостинодворской площади Верхнеудинска на частные средства был сооружен первый общественный колодец, оборудованный насосом²⁰¹. Переданный на баланс города в конце XIX в. из отсутствия в городской казне средств колодец постепенно приходил в упадок, и в начале XX в. обывателям пришлось покупать воду из колодца П. А. Гирченко. Стоимость составляла 10 коп., что вызывало определенное недовольство населения, пользовавшегося водой в прежние годы бесплатно²⁰².

Реки всегда играли чрезвычайную роль в системе транспортных коммуникаций страны. Несмотря на то, что все забайкальские города располагались на реках, только для двух из них — Верхнеудинска и Селенгинска — проблема перевозок была достаточно острой. Селенгинский и удинский перевозы, состоявшие в городской собственности, сдавались в аренду и контролировались управами.

Содержатели перевозов на Уде и Селенге обязывались устраивать прочно мосты, иметь исправные лодки и карбасы, достаточное количество чернорабочих, при несчастных случаях на воде — немедленно и бесплатно оказывать помощь пострадавшим. Наделяя содержателей общественных перевозов достаточно широким кругом обязанностей, Верхнеудинская городская дума, например, предоставляла им исключительное право сплава тяжестей по рекам Селенга и Уда и требовала своевременных выплат арендной платы. С задолжника взимался штраф в размере 50 р. Перевозки в городе, территории которого располагались по обоим берегам рек, были насущной потребностью и подвергались всемерной регламентации и контролю.

Селенгинская дума устанавливала жесткую таксу за различные виды перевозок с учетом разновидностей транспортных средств, числа седоков и лошадей или грузов.

Жители города Читы также обращались к гласным с ходатайством об устройстве перехода через р. Читу, так как предыдущий был уничтожен наводнением. Однако из-за недостаточности бюджета гласные постановили построить легкий мостик через протоку,

²⁰¹ Минерт Л. К. Архитектура Улан-Удэ. Улан-Удэ, 1983. С. 83.

²⁰² Огонер С. З. Верхнеудинская жизнь // Забайкальская новь. 1910. 14 апр. № 824. С. 3.

а напротив вокзала жителям предоставлялось право строить мосты своими средствами²⁰³.

Нерчинская городская дума опубликовала мнение от 2 мая 1889 г., где призвала «нерчинское общество осуществить такие предложения, которые могли бы оказать влияние на будущее родного города, т. е. к развитию его деятельности и к улучшению быта граждан»²⁰⁴. Гласные просили горожан попытаться поднять благосостояние города «не посредством единичных и разрозненных мер, отказаться от безучастного и пассивного положения и оказать поддержку предприятию, не только нравственно, но и материальными средствами»²⁰⁵, что свидетельствует о понимании гласными значимости общественной инициативы, осознании своей ответственности за состояние города, не только в настоящем, но и в последующем. При этом, являясь людьми авторитетными, гласные, находясь в данном статусе, более быстрыми темами проходили «социальное взросление» человека, были готовы расходувать свои собственные средства на общественные нужды, а не только принимать решения в пользу всех граждан, всех социальных групп. Что же касается рядовых граждан, то здесь ситуация несколько иная. Во-первых, мещане — не самая богатая группа населения. Во-вторых, делегировав право управления городом отдельным людям, они как бы снимали с себя ответственность — передавая ее гласным. Такой социальный рост был характерен для гласных не только для Нерчинска, но и других крупных городов или старых городов, таких как Троицко-савск и Верхнеудинск.

Вместе с тем реки были постоянным источником опасности. Для обеспечения безопасности городов от наводнений городские управы проводили мероприятия по укреплению берегов, хотя берегоукрепительные работы имели в основном провизорный характер. 18 марта 1877 г. Верхнеудинская городская дума обсуждала доклад управы о необходимости начать работы по укреплению берегов рек Уды и Селенги. Согласившись с доводами управы, во избежание чрезвычайных ситуаций гласные использовали тысячу рублей городских средств для открытия кредита на эти нужды²⁰⁶. Сильный

²⁰³ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 28. Л. 81.

²⁰⁴ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1 Д. 2562. Л. 109.

²⁰⁵ Там же. Л. 109об.

²⁰⁶ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 12981. Л. 4.

разлив р. Селенги в районе Селенгинска в 1878 г. и, как следствие, перенос города на новое место подтвердили своевременность принятого городской думой Верхнеудинска решения и продемонстрировали беспечность властей Селенгинска.

Частью благоустройства города были сады, парки и скверы. Они придавали городу обустроенный вид и несли социальную нагрузку, являясь средством рекреации горожан, но и выполняли важную функцию, будучи противопожарной мерой. В середине 1870-х гг. на Базарной площади в Верхнеудинске возник городской общественный сад с деревьями, цветами, скамейками²⁰⁷. На заседании Нерчинской городской думы от 14 марта 1889 г. обсуждался вопрос о городском саде. Сад в городе был устроен на площади Торговым домом Братьев Бутиных, но из-за пошатнувшихся дел Бутины уже не могли заботиться о нем. Поэтому городской голова Г. И. Шульгин предложил взять сад на городской баланс и ассигновать 50 р. на ремонт ограды. Гласные же обратились к горожанам принять участие в озеленении сада²⁰⁸. Предполагалось, что некоторые преобразования в благоустройстве могут приносить и небольшой доход. Так, в Чите на главной улице было запланировано строительство городского сада, который мог дать доход «не меньше, чем магазин»²⁰⁹. Сад был построен, но ожидаемых доходов, к сожалению, не приносил.

Городские управы тщательно регулировали поведение горожан в общественных садах, запрещая портить дорожки, скамейки, деревья, цветы, ограждения и пускать туда собак²¹⁰.

Несмотря на нередкие жалобы жителей городов Забайкальской области на отсутствие мест отдыха и развлечений, городские сады не всегда получали должный уход, как это было в Верхнеудинске, где состояние Александровского садика на Базарной площади ухудшалось из года в год и к 1910 г. большая часть деревьев высохла²¹¹. В то же время в городские думы начинают поступать

²⁰⁷ Паликова Т. В., Кальмина Л. В. Купечество Верхнеудинск — Улан-Удэ. Улан-Удэ, 2007. С. 49.

²⁰⁸ ГАЗК. Ф. 1(О). Оп.1. Д. 2562. Л. 85.

²⁰⁹ Там же. Л. 58об.

²¹⁰ Огонер С. З. Верхнеудинская жизнь // Забайкальская новь. 1910. 14 апр. № 824. С. 3.

²¹¹ Там же.

предложения от горожан на устройство садов на собственные средства (многократно избиравшийся в гласные мещанин В. Ф. Машанов, промышленник Л. Капельман).

Для организации пространства, формирования мировоззрения горожан и создания историко-культурной среды городские общественные управления в начале XX в. поддержали инициативы имперской власти по сооружению памятников императорам. В частности, было высказано желание, поддержанное населением Верхнеудинска, о строительстве памятника Александру II. Для этого из бюджета города выделялось 500 р., благотворительные организации, городское население собрали более 2900 р.²¹² Однако в связи с началом Первой мировой войны идея строительства памятника была забыта.

Городская жизнь забайкальцев в основе своей не имела особых отличий. Промышленность была развита слабо. Правда, ярмарочная торговля Верхнеудинска, международная торговля Троицкосавска-Кяхты, административный статус Читы вносили определенные положительные изменения. Тем не менее в этих городах основной уклад был традиционно аграрным, а в Селенгинске и Баргузине — по преимуществу сельскохозяйственный. Горожане занимались хлебопашеством, рыболовством, огородничеством, скотоводством и т. п. В связи с этим городские собрания уделяли особое внимание хозяйственной стороне жизнедеятельности горожан. Верхнеудинская дума, например, разрешала горожанам использовать для пастбища скота местность городских дач вместо заселенгинских пастбищ²¹³. Часть жителей просила отдавать в аренду земли за рекой Удой на Комушкиной горе, пригодные для хлебопашества. Однако дума исходя из интересов большинства жителей приняла решение оставить данную местность для выгона скота²¹⁴.

Так как некоторые вопросы составляли определенную долю городских доходов, городские управы выявляли лиц, которые не могли расплатиться за аренду сенокосных и хлебопахотных участков. Часть населения, не имевшая возможности справляться со своими обязанностями, обращалась к гласным об отказе от аренды. Такой

²¹² Замула И. Ю. Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 — февраль 1917 гг.). Иркутск: Облмашинформ, 2001. С. 50.

²¹³ ГАЗК. Ф. 1 Оп. 1. Д. 12981. Л. 127–127об.

²¹⁴ Там же. Л. 130.

метод применил урядник Верхнеудинской станицы П. Е. Бурдуковский, отказавшийся от аренды сенокосного участка из-за неспособности его содержать²¹⁵. Управы приглашали недоимщиков для решения вопросов оплаты аренды, невыполнения контрактов, кондиций на поставку, и в случае неуплаты в срок разрывали контракт и назначали торги. Так, на заседании Верхнеудинской городской думы 18 марта 1877 г. в повестку дня были включены торги на поставку припасов для чайного завтрака²¹⁶.

При этом городские власти особо обращали внимание на вопросы, связанные с арендой и хозяйственным использованием городских земель жителями близлежащих селений, стараясь сохранять права и преимущества горожан. В 1890 г. Селенгинская городская дума изучала прошение проживающих в Каргульском урочище 18 семейств казаков и инородцев о дозволении им производить рубку тальника на городских сенокосных участках. Дума определила, что вопрос о запрете инородцам и казакам рубки тальника на городских сенокосных участках, прежде всего, затрагивал интересы города, но одновременно находился в тесной связи с интересами арендаторов²¹⁷. В ходе всестороннего обсуждения вопроса благо горожан превалировало и в просьбе было отказано.

В 1892 г. Селенгинская городская дума рассматривала вопрос о передаче сенокосных земель, лежащих вниз по течению р. Селенги и по р. Чикой, мещанам. Принимая во внимание, что земли городского выгона благодаря участию купеческого и мещанского общества были превращены в городские покосы, собрание гласных вынесло решение о передаче ближних городских сенокосных участков в общее пользование с разделом без торгов на шесть лет мещанам, купцам, отставным чиновникам и солдатам²¹⁸. Не согласилась дума на очередную просьбу казаков и бурят о передаче им во владение места из городских сенокосов части караульного луга, мотивируя отказ тем, что «все городские сенокосные луга были отданы с торгов на 12 лет»²¹⁹.

²¹⁵ ГАЗК. Ф. 1 Оп. 1. Д. 12981. Л. 135

²¹⁶ Там же. Л. 5–5об.

²¹⁷ Там же. Д. 2679. Л. 7.

²¹⁸ Там же. Д. 3060. Л. 10об.

²¹⁹ Там же. Л. 94.

Немалую озабоченность вызывал продовольственный вопрос. Причем вопрос продовольствия населения был тесно связан с вопросами санитарной безопасности, стремлением не допустить появления инфекционных заболеваний в городе, особенно при низком уровне медицинского обслуживания, нехватки врачей и больниц. Поэтому профилактика и надзор за сферой торговли были необходимы. В качестве подтверждения данного утверждения обратимся к высказыванию верхнеудинского городского врача М. В. Танского, который отмечал, что «культурность населения нашего города, как и прочих русских городов, невысокая, скорее, можно говорить о некультурности массы. Благодаря этому обстоятельству, благодаря непониманию обывателей, что чисто, что опрятно, что гигиенично, что нет, даже чистота дворов сопряжена с большими хлопотами и часто проводится только полицейскими мерами»²²⁰.

Это было тем более значимо, вплоть до 90-х гг. XIX в. продовольствие приобреталось в торговых лавках, а иногда и с открытых лотков на базарах или ярмарках. Поэтому постоянной работой думы было составление обязательных постановлений, включавших правила такой торговли от внешнего вида продавца до условий хранения и продажи продуктов с призывами соблюдения качества товара и чистоты в помещениях для продажи съестных припасов, напитков и т. п. Помимо предписания содержать места продажи мяса и рыбы (лавки, полки и столы) в чистоте и исправности торговцы мясом должны были носить передники или фартуки из белого холста, содержать продукты питания в должном порядке также с использованием белого холста и иметь правильно сооруженные столы.

В связи с отсутствием у городской думы карательных полномочий она сотрудничала с полицией, которая выполняла контроль за выполнением предписаний городской думы. Министерство внутренних дел Забайкальского областного управления указывало Верхнеудинскому полицейскому управлению строго следить за тем, чтобы в городе в мясных лавках соблюдались санитарные правила согласно требованию устава медицинской полиции.

На уровне губернской власти тоже уделялось внимание санитарному вопросу. Военный губернатор Л. И. Ильяшевич предписывал

²²⁰ Замула И. Ю. Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 — февраль 1917 гг.). Иркутск: Облмашинформ, 2001. С. 48.

не «допускать нечистоты в помещениях, занимающихся торговлей»²²¹.

Довольно низкий уровень материального благополучия большинства мещан заставлял городские власти вести жесткую ценовую политику, особенно на продукты первой необходимости.

Жители Нерчинска обратились к городскому главе с жалобой на повышение цен до 5 р. за пуд мяса в мясных рядах. В ответ на отказ мясоторговцев понизить цену городской голова Н. И. Толпыгин предложил установить таксу на мясо, а дума постановила: «руководствуясь ст. 2 п. 6 Городового положения и решением Правительственного Сената от 15 января 1886 г. № 458 и 11 мая 1877 г. № 3780, установить на продаваемое мясо таксу по 4 р. за пуд, подчинив этой таксе всех торгующих в городе мясоторговцев с ответственностью по закону за возвышение цены свыше названной»²²².

Многие жители городов Забайкалья занимались земледелием, вели приусадебное хозяйство, держали скот. Для соблюдения санитарной безопасности городское общественное управление, следуя предписаниям губернской власти «иметь в городе особые дворы или загоны скота, пригоняемых на продажу...»²²³, определяло места для скотобоен, следило за условиями их содержания. В Верхнеудинске устройство скотобоен разрешалось исключительно в предместье города «Поселье» на берегах реки Селенги. Во всех других местах устройство забоя скота запрещалось. При появлении у животного болезни каждый владелец был обязан немедленно сообщить городской управе о начавшейся болезни и принять необходимые меры.

Городские управы следили за условиями содержания скотобоен. Если состояние скотобойни вызывало опасения, городская дума могла создать комиссию для ее осмотра в составе городского головы и ветеринарного врача. При необходимости гласные решали вопрос о строительстве новых скотобоен и поиске мест для них. Верхнеудинский голова И. В. Титов и городской ветеринарный врач В. В. Никольский, осмотрев городскую скотобойню и обнаружив ряд существенных недочетов в содержании здания, постановили

²²¹ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 272. Л. 58.

²²² ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2562. Л. 136–136об.

²²³ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 272. Л. 58.

временно закрыть скотобойню до исправления замечаний с 27 октября 1908 г.²²⁴

В 1914 г. Читинская городская дума для надзора и соблюдения правил по ветеринарно-санитарной части утвердила обязательное постановление об установлении порядка убоя скота и торговли мясом и молочными продуктами и надзора за его исполнением. Также городская дума приняла меры по предупреждению заразных и поваленных болезней на домашних животных²²⁵.

На заседании Читинской думы гласные считали небезопасным, что городская лечебница не имела отдельного заразного помещения, хорошей кухни и прачечной и административного дома, в котором производился бы прием проходящих больных. А скотобойня требовала оборудования, устройства амбаров, дома для производящих бой скота, что отнимало у города значительную часть доходов, которые терялись от неимения своих собственных мясных, мучных и других лавок²²⁶.

В городской думе Верхнеудинска была одобрена просьба иркутского мещанина И. Дурова об устройстве места земли под устройство паровой бани на пять мест, которая находилась по береговой улице реки Селенги. Гласные приняли решение уступить место для бани, где до этого находилась солдатская баня. Однако Дуров два раза в неделю обязан впускать туда нижние чины за установленную законом плату²²⁷.

Также в обязанности городского управления входило слежение за соблюдением населением общественного порядка. Городские думы в рамках своих городов решали, какое количество питейных заведений должно находиться в городе.

Постепенно городское хозяйство усложнялось. Научно-технический прогресс начинает внедряться и в города Забайкальской области. В 1902 г. Верхнеудинская городская дума постановила предоставить городской управе право выдавать желающим доз-

²²⁴ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 2243. Л. 36.

²²⁵ Обязательное постановление // Забайкальские областные ведомости. 1914. 1 июня. № 60. С. 2.

²²⁶ ГАЗК. Ф. 1 Оп. 1. Д. 12981. Л. 135–135об.

²²⁷ Там же. Л. 45.

воления на производство работ по проведению телефонной сети. Однако лишь в 1912 г. в городе начал работать телефон²²⁸.

В начале XX в. во многих российских городах появляется электричество, в том числе и в Сибири. В число крупнейших электростанций в Сибири входили Читинская электростанция, построенная в 1906 г., Верхнеудинская (1908), Троицкосавская (1914).

Областная столица имела экономические возможности для проведения освещения в городе. В 1900 г. концессия на электрическое освещение была отдана В. В. Хлыновскому, который в то время занимал должность городского головы²²⁹. Для соблюдения формальности председательство по обсуждению этого вопроса он передал гласному А. С. Еленеву, однако, на наш взгляд, определенное давление своим присутствием и должностью он смог оказать. В 1906 г. товарищество «Николай Петрович Поляков и К^о» подало заявление об устройстве и эксплуатации в Чите дуговых фонарей с приложением чертежа и сметы²³⁰. При строительстве электростанции товарищество обязалось установить 40 фонарей и 40 ламп стоимостью 12 000 р., 65 фонарей и 65 ламп — 20 500 р., вследствие чего Чита стала самым освещенным городом в области²³¹. Введенная в эксплуатацию в 1906 г. электростанция к 1917 г. достигла мощности 830 кВт²³².

В других городах Забайкальской области освещены были лишь небольшие участки центральных улиц, фонарей не хватало. К 1910 г. уличное освещение было только в Чите, Верхнеудинске, Мысовске и Троицкосавске.

В целом уровень развития благоустройства в городах Забайкальской области характеризовался хозяйственной неразвитостью. Во многом это связано с отсутствием городских коммуникаций, санитарными условиями жизни горожан, которые нередко приводили к вспышке эпидемий. Безусловно, период деятельности городского

²²⁸ Замула И. Ю. Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 — февраль 1917 гг.). Иркутск: Облмашинформ, 2001. С. 50.

²²⁹ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 21. Л. 64.

²³⁰ Там же. Д. 28. Л. 77.

²³¹ Там же. Л. 77об.

²³² История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX — начала XX в. / отв. ред. М. В. Шиловский. Новосибирск: Сова, 2006. С. 187.

общественного управления в Забайкальской области сыграл немаловажную роль в попытке изменения ситуации. Из казны выделялись денежные средства на развитие городского хозяйства. Однако распределялись они по остаточному принципу, поэтому решить все имеющиеся проблемы было невозможно. Стоит отметить, что к началу XX в. в забайкальских городах четко прослеживается разделение: более экономически богатые уделяют большее внимание вопросам городского хозяйства, другие же не принимают в этом участия, стараясь сохранить то, что было. В целом, несмотря на недочеты в деятельности городских дум и управ и скудные денежные ресурсы, менялся облик городов, власти следили за эпидемиологическим и санитарным состоянием в городе, продуктами питания и местами их продажи, что в конечном счете положительным образом отразилось на развитии жизнедеятельности населения в городах Забайкальской области.

2.3 Участие городского общественного управления в развитии образования, здравоохранения и общественного призрения

Постепенно с накоплением практического и хозяйственного опыта, усложнением урбанизационных процессов у населения города повышается общественное сознание и понимание необходимости в улучшении качества жизнедеятельности. В этом осознании немалую роль сыграло городское общественное управление, которое принимало активное участие в развитии образования, здравоохранения и общественного призрения.

Так, наиболее остро в стране в последней четверти XIX — начале XX в. стояла проблема народного просвещения. С одной стороны, образование было недоступно большей части населения в связи с его низким доходом, с другой — ощущалась необходимость в школах и педагогических кадрах, подготовкой которых занимались лишь в крупных столичных и областных городах. В провинциальных, и особенно в окраинных, городах ситуация существенно осложнялась отдаленностью территории — одним из условий, отрицательно сказывавшимся на развитии образования. Под понятием «народное просвещение (народное образование)» в XIX — начале XX в. подразумевалась «совокупность мероприятий и учреждений, имеющих целью просвещение населения», т. е. сеть учебных заве-

дений всех ступеней, народные чтения, народные библиотеки и читальни, народные дома²³³.

Д. Д. Семенов в своей работе, подчеркивая значимость данной сферы, напрямую связывал неудачи внедрения «более широкого участия общественного элемента в местном управлении», во-первых, с недостаточной самостоятельностью, а, во-вторых, с малой компетенцией общественных учреждений в деле народного образования²³⁴. Не согласиться с данной мыслью невозможно. Ведь именно образованность для имперского периода лежит в основе осознания горожанами своих гражданских прав и, главное, обязанностей, способствует формированию гражданской позиции и активному участию в общественной жизни городов. В подтверждение данному положению можно привести размышления гласных Нерчинской городской думы, считавших, что «потребность Нерчинского общества в образовании дала бы возможность знакомится с решением общественных вопросов о народном образовании, ведении городского хозяйства, о санитарных и гигиенических вопросах, благотворительности и т. п.»²³⁵.

Поэтому с принятием Городового положения городское общественное управление прилагало все усилия для улучшения качества и количества учебных заведений. Городские думы начали оказывать школам материальную поддержку, оплачивая труд преподавательского состава, строительство и содержание в должном состоянии помещений, приобретение учебного инвентаря и пособий.

На заседаниях городских дум в Забайкальской области вопрос о народном просвещении обсуждался активно. Городское самоуправление прилагало большие усилия для изменения ситуации в народном образовании.

Школьное хозяйство забайкальских городов на момент введения городского управления было невелико. В частности, в соответствии с отчетом городской управы за 1875 г. в Чите имелись Михайло-Архангельское приходское училище для мальчиков и женская про-

²³³ Малый энциклопедический словарь. Санкт-Петербург: Изд. Брокгауз-Ефрон, 1907. Т. 3. Стлб. 681.

²³⁴ Семенов Д. Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. Санкт-Петербург: Электротипография Н. Я. Стойковой, 1901. С. 227.

²³⁵ Нерчинская городская дума // Забайкальские областные ведомости. 1876. 6 окт. № 40. С. 6.

гимназия²³⁶. В окружных городах в это же время работали 16 учебных заведений низшей и средней ступени (Баргузине — 1, Верхнеудинске — 4, Нерчинске — 2, Селенгинске — 2, Троицкосавске — 7)²³⁷, большая часть которых находилась на балансе городов или получала городские дотации.

Военный губернатор Забайкальской области генерал-майор И. К. Педашенко во всеподданнейшем отчете за 1876 г. отмечал, что в области чувствовался недостаток в средних учебных заведениях, а население осознавало пользу в получении образования. Поэтому военный губернатор по ходатайству городской думы настаивал на скорейшем дозволении открытия в Чите подобного заведения²³⁸.

Однако горожане стремились не только к увеличению сети образовательных, но и просветительских учреждений и обращались за помощью в городскую управу. Так, в 1876 г. нерчинское общество выступило просьбой об открытии городской библиотеки за неимением частной. При этом подчеркивала, что ждать помощи от частных предпринимателей не следовало по причине, что целью таковой было бы получение прибыли. Для открытия общественной библиотеки не требовалось средств из бюджета, предполагалось ее открытие на капитал из частных пожертвований. Поэтому гласные одобрили данную инициативу и уполномочили управу ходатайствовать перед правительством о дозволении открыть в Нерчинске городскую публичную библиотеку и объявить в городе подписку на добровольное пожертвование для нее денег. Открытие библиотеки торжественно состоялось 16 ноября 1886 г.

К 1878 г. в Забайкальской области насчитывалось уже 27 учебных заведений с 1792 учащимися, около 60% которых были сосредоточены в городах²³⁹. За три года работы городского общественного управления число учебных заведений в городах возросло в 1,6 раза. Не последнюю роль в этом сыграло оживление общественной, политической и культурной жизни городов, вызванное рефор-

²³⁶ Обзор Забайкальской области за 1905 г. Чита: Типография Забайк. обл. прав. С. 86

²³⁷ Паликова Т. В. Социальное, экономическое и культурное развитие городов Забайкальской области во второй половине XIX — начале XX века. Улан-Удэ, 2011. С. 339, 345, 351, 355, 361.

²³⁸ РГИА Ф. 1284 Оп. 69 Д. 318. Л. 5–5 об.

²³⁹ ГАЗК Ф. 1 (о) Оп. 1. Д. 6898. Л. 35.

мационной деятельностью правительства. Однако следует отметить, что в отдельных городах рост школьной сети был крайне медленным. При наличии желания со стороны населения в получении образования городские управления не могли открывать новые учебные заведения по причине отсутствия в казне свободных денежных средств. В Верхнеудинске, например, как и в 1878 г., работали уездное и приходское училища для мальчиков, женская прогимназия для обучения девочек и приют для воспитания детей арестантов, а также детей бедных жителей²⁴⁰, т. е. за три года работы общественного управления школьная сеть осталась в прежних размерах. Три учебных заведения на город, в котором проживало более 4000 человек, было явно недостаточно, что подтверждают простые расчеты: на одно учебное заведение приходилось примерно 130 учащихся. При этом нужно помнить, что в официальной статистике приют включался в состав образовательных учреждений, хотя выполнял исключительно функции призрения. Учитывая это обстоятельство, нагрузка на одно учебное заведение Верхнеудинска составляла 230 детей.

В Чите до 1875 г. предпринимались попытки открытия училища для мальчиков, но ограниченность бюджета лишала город этой возможности. К 1880 г. эта задача начала решаться, немалую помощь в этом городскому управлению оказали в том числе пожертвования населения²⁴¹.

Если в относительно крупных городах Забайкалья рост школьной сети в первые годы работы городских избранников все-таки мог увеличиться, то в малых городах такой возможности не существовало, в том числе и по наличной численности школьников. В Селенгинске на содержание городского управления находилось лишь Мариинское женское училище, открытое по ходатайству городского общества 1 декабря 1873 г., и на протяжении десятков лет было единственным учебным заведением в городе. В 1880-е гг. на него выделялось в среднем по 350 рублей в год²⁴².

Тем не менее данные за 1885 г., т. е. за первое десятилетие работы городского общественного управления, позволяют говорить о положительной динамике в сфере просвещения. Наблюдается уве-

²⁴⁰ ГАРБ Ф. 10. Оп. 1. Д. 220. Л. 15 об.

²⁴¹ Обзор Забайкальской области за 1910 г. Чита, 1911. С. 31.

²⁴² ГАЗК. Ф. 1 (о). Оп. 1. Д. 13470. Л. 28.

личение числа учебных заведений в 2 раза, а учащихся — в 1,5 раза. Причем состав учеников вырос в 1,9, а учениц — в 1,3 раза²⁴³. Последняя цифра, отражающая рост числа школьниц, чрезвычайно важна, поскольку свидетельствует о заинтересованности родителей привить школьные навыки девочкам при ограниченных возможностях городов Забайкалья (прежде всего, по числу женских учебных заведений и мест в них). Особо следует обратить внимание на развитие школьной сети в областном центре, где в 1885 г. действовало 10 учебных заведений, в которых обучалось свыше 500 учеников, это чуть больше 60% всех горожан школьного возраста. Приведенные данные позволяют вычлениить два взаимозависимых явления. Успехи деятельности городского общественного управления, выраженные в росте школьной сети, способствовали осознанию родителями значимости образования и, как следствие, увеличению численности школьников. Последнее обстоятельство становится еще более значительным, если учесть, что это произошло «несмотря на шестилетний неурожай хлебов...», как заметил военный губернатор (1885)²⁴⁴.

На первый взгляд, приведенные статистические данные свидетельствуют об улучшении школьного дела и, как говорится в обзоре военного губернатора, об «уничтожении в народе существующего недоверия к школе». Однако в действительности ситуация оставалась напряженной: в Чите обучался каждый девятый, в окружных городах каждый тринадцатый горожанин, а одно учебное заведение приходилось на 473,5 чел.²⁴⁵ Прирост обучающихся детей в городских школах по сравнению с 1885 г. составил 58% (табл. 14).

К 1888 г. численность учебных заведений увеличилось в 1,9 раза, количество учеников — в 1,5 раза. Состав школьников вырос в 1,5 раза, школьниц — в 1,2 раза. Из всего числа обучающихся на долю областного города приходилось 530 и на окружные города — 1393 учащихся соответственно²⁴⁶.

²⁴³ Обзор Забайкальской области за 1885 г. Чита, 1886. С. 61.

²⁴⁴ ГАЗК Ф. 1 (о) Оп. 1. Д. 6898. Л. 16–16 об.

²⁴⁵ Обзор Забайкальской области за 1885 г. Чита, 1886. С. 63

²⁴⁶ Обзор Забайкальской области за 1888 г. Чита, 1889. С. 18.

Таблица 14

Количество учебных заведений и учащихся
в конце XIX — начале XX в.

Общие образова- тельные учебные заведения	1896 г.					1910 г.				
	Число уч. зав-й	Чита		Окружные города		Число уч. зав-й	Чита		Окружные города	
		М	Ж	М	Ж		М	Ж	М	Ж
Классическая гимназия	1	215	-	-	-	1	551	-	-	-
Женских гимна- зий	2	-	231	-	224	5	-	857	-	939
Женских про- гимназий	2	-	-	-	242	-	-	-	-	-
Городских учи- лищ	6	183	-	481	-	7	181	-	519	53
Реальных учи- лищ	1	-	-	124	-	3	-	-	720	-
Итого	12	398	231	605	466	16	732	857	1239	992

Составлено по: Обзор Забайкальской области за 1896 г. Чита, 1897. С. 42; Обзор Забайкальской области за 1910 г. Чита, 1911. С. 142.

Городское общественное управление ассигновало десятую часть своего бюджета на народное образование. Причем размер дотаций зависел от состояния материальной части школ: школьных зданий, мебели и оборудования. В связи с производственной необходимостью учителя школ обращались в городские думы за помощью и материальной поддержкой. Например, Селенгинская городская дума в самом начале своей деятельности, в 1876 г., рассматривала отношение учительницы женского Мариинского училища от 20 октября за № 12, которая писала о недостатке 20 саженой дров, назначаемых по росписи городских расходов на отопление училища, и просила исходить из расчета 33 сажени. Проведя обследование здания училища, в котором находилось две голландские и одна кухонная печь, дума согласилась со справедливостью требования и, сделав необходимые расчеты, внесла в роспись годовых расходов траты на 26 саженой дров²⁴⁷.

²⁴⁷ ГАЗК. Ф. 1 Оп. 1. Д. 12981. Л. 125.

К 1888 г. в области работали два средних учебных заведения: Читинская мужская классическая гимназия и Троицкосавское Алексеевское реальное училище. Их открытие во многом связано с финансовой помощью городского общественного управления, при этом немаловажную роль оказывали благотворители и меценаты.

Как уже было сказано выше, часть средств на развитие образования городские думы получали и от пожертвований, причем, довольно часто, сами жертвователи были гласными. Например, в пользу Читинской женской прогимназии такие пожертвования составляли около 3 700 р.²⁴⁸ К концу XIX в. часть благотворителей выделяла значительные суммы на народное образование. За три года (1898–1900) на нужды образования М. В. Шишмаков перевел 75 000 р., М. Д. Бутин — 22 000 р., г. Самойлов — 10 000 р. Большая часть денег, поступающая в городскую казну от частных лиц, представляла собой перечисления от 300 до 2000 р., но именно благодаря таким пожертвованиям в городах области открывались новые училища, строились новые школьные здания²⁴⁹. Следует отметить, что горожане, в том числе и гласные, поддерживали параллельно и некоторые сельские учебные заведения, что говорит об их активной гражданской позиции, а также о постепенном включении сельчан в ареал городского влияния.

Составляющей частью деятельности городского общественного управления в области народного образования было назначение попечителей в учреждения просвещения. На заседаниях городских дум обсуждались кандидатуры и наиболее подходящие лица на эту должность. При этом эта обязанность носила общественный характер, попечители несли определенное материальное бремя в отношении учреждения. Некоторые попечители, нередко гласные, заботились о той или иной школе на протяжении нескольких сроков. Попечителями были члены городской думы купцы А. К. Кобылкин, А. В. Овсянкин, И. Ф. Голдобин (Верхнеудинск), М. В. Шишмаков (Троицкосавск), М. Д. Бутин, И. И. Шилов, А. А. Большаков (Нерчинск). Иногда кандидатуры попечителей вносились самими учебными заведениями, как это было в Нерчинске, когда Попечительный совет Софийской женской прогимназии обратился в городскую думу с просьбой утвердить в должности купца И. И. Шилова и

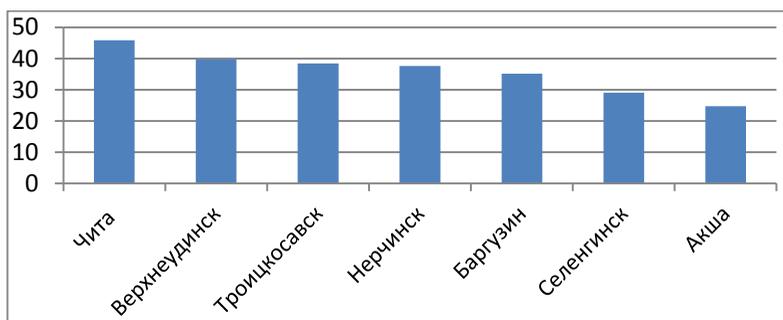
²⁴⁸ ГАЗК. Ф. 1 (о). Оп.1. Д. 13742. Л. 63.

²⁴⁹ Там же. Д. 10847. Л. 70.

мещанина А. А. Большакова, которые согласились взять на себя обязанности членов Попечительного совета прогимназии на следующее трехлетие (1889)²⁵⁰. Однако попечители не всегда могли собственными силами обеспечить школу и нередко ходатайствовали о получении средств на удовлетворение хозяйственных нужд. Например, Попечительский совет Читинской женской прогимназии просил думу выделить деньги на наем помещений под классы этой гимназии и квартиру начальницы, так как заложенные в бюджет средства предназначались только на содержание личного состава. Дума, пересмотрев другие статьи расходов на народное образование, ассигновала 2 700 р. за счет городских средств, предназначенных второй гимназии²⁵¹.

Диаграмма 10

Уровень грамотности в городах Забайкальской области
(по результатам Всероссийской переписи населения 1897 г., в %)



Составлено по: Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. СПб.: Издание ЦСГА МВД, 1904. LXXVI. Забайкальская область. С. 124; Уровень грамотности // Забайкальская новь. 1907. 18 сент. № 100. Л. 2.

Постепенно в городах Забайкалья увеличивается количество учебных заведений. Так, в 1892 г. Нерчинская городская дума выделила 300 р. на открытие в Нерчинске четвертого приходского училища²⁵². В 1893 г. в Чите шестиклассная женская прогимназия

²⁵⁰ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1 Д. 2562. Л. 18.

²⁵¹ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 28. Л. 92.

²⁵² Протоколы Нерчинской городской думы // Забайкальские областные ведомости. 1892. 13 июля. № 34. С. 2–3.

была преобразована в восьмиклассную²⁵³. В память коронавания Николая II 14 мая 1896 г. на средства города и пожертвования началась постройка интерната при Читинской женской гимназии с домовою церковью во имя св. великомученицы царицы Александры²⁵⁴. При этом средств на открытие большего количества учебных заведений в городской кассе не было, как не было и на строительство ремесленного училища, которое по этой причине затягивалось.

В 1897 г. в Российской империи была проведена всероссийская перепись населения, в которой помимо вопросов народонаселения фиксировался уровень грамотности. В результате преобладания сельского населения над городским (95,3%) общий процент грамотных в Забайкальской области был низким (диагр. 10). Несмотря на то, что грамотность в городах была гораздо выше, она тем не менее нигде не достигала 50%.

Интенсивный рост школ и училищ в области продолжался и в конце XIX в. Численность учащихся в 1897 г. по сравнению с 1888 г. повысилась на 42%. Бурное развитие региона в конце XIX — начале XX в., связанное с промышленным, экономическим подъемом, вызванное строительством Транссибирской железной дороги, положительно отразилось на состоянии народного просвещения в городах Забайкальской области.

Итак, в начале XX в. в забайкальских городах не без помощи городского управления функционировала сеть учебных заведений. В Селенгинске их было пять: городское 4-классное, женское приходское, мужское приходское, церковно-приходское; в Баргузине — городское 4-классное училище, начальная приходская школа, женская начальная школа; в Мысовске — церковно-приходская двухклассная школа, железнодорожное училище²⁵⁵. Безусловно, Чита являлась лидером в количестве учащихся и учебных заведений. Так, за 14 лет к 1910 г. количественный состав учащихся увеличился на 39% (табл. 15).

²⁵³ Сибирский торгово-промышленный календарь на 1898. Томск: Издание Ф. П. Романова, 1898. С. 262.

²⁵⁴ РГИА. Ф. 1282 Оп. 3. Д. 240. Л. 59об.

²⁵⁵ Окладников А. П. История Бурят-Монгольской АССР. Улан-Удэ: Бурят-Монг. гос. изд-во, 1951. Т. 1. С. 386.

Таблица 15

Количество учебных заведений и учащихся
в конце XIX— начале XX в.

Общие обра- зов. учебные заведения	1896 г.					1910 г.				
	Число учебных заведений	Чита		Окружные города		Число учебных заведений	Чита		Окружные города	
		М	Ж	М	Ж		М	Ж	М	Ж
Классическая гимназия	1	215	-	-	-	1	551	-	-	-
Женские гимназии	2	-	231	-	224	5	-	857	-	939
Женские прогимназии	2	-	-	-	242	-	-	-	-	-
Городские училища	6	183	-	481	-	7	181	-	519	53
Реальные училища	1	-	-	124	-	3	-	-	720	-
Итого	12	398	231	605	466	16	732	857	1239	992

Составлено по: Обзор Забайкальской области за 1896 г. Чита, 1897. С. 42; Обзор Забайкальской области за 1910 г. Чита, 1911. С. 142.

В начале XX в. ввиду существенного прироста городского населения и, как следствие, резкого увеличения школьной сети остро встал вопрос о формировании учительских кадров. Как отмечалось ранее, в Забайкальской области не имелось профессионального заведения для подготовки учителей. Ближайшее специальное заведение, находившееся в Иркутске, не могло удовлетворить постоянно возрастающую потребность в учителях. Улучшение ситуации произошло лишь 1 июля 1900 г. с открытием Читинской учительской семинарии — первого педагогического заведения в Забайкальской области для подготовки учителей начальной школы. На городские средства 1 мая 1901 г. было начато строительство каменного здания для учительской семинарии, и к зиме 1901 г. построены подвальный этаж и половина первого этажа²⁵⁶.

²⁵⁶ РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 542. Л. 6.

В семинарию принимались юноши 15–17 лет, в основном выходцы из непривилегированных сословий. Обучение было бесплатным, а в отдельных случаях назначались стипендии. За два десятка лет несколько сот выпускников семинарии получили свидетельства с записью «удостаиваются звания учителя», сформировавших основу педагогического образования Забайкалья²⁵⁷.

Отчеты городских управ о доходах и расходах позволяют проследить изменения в финансировании учреждений народного просвещения. В целом наблюдается закономерность: состояние школьной сети находится в прямой зависимости от людности города, численности детей школьного возраста и, следовательно, числа школьных учреждений, доходности городского бюджета.

Таблица 16

Городские расходы городов Забайкальской области на содержание учебных заведений за 1903–1905 гг. (в рублях)

	1875*		1903		1904		1905	
	Абсол.	%	Абсол.	%	Абсол.	%	Абсол.	%
Чита	2 831	21	27255	16	23506	13	24873	14
Верхнеудинск	1 367	7	Нет данных		19005	11	15281	6
Троицкосавск	9 183	10	18126	27	18259	28	18324	28
Нерчинск	2 044	19	15564	25	7655	14	7633	14
Селенгинск	980	18	935	20	935	23	980	26
Баргузин	–		586	14	662	19	640	18
Акша	–		200	12	-	-	200	9
Всего расходов на содержание учеб. заведений	16405	15	62666	19	70022	18	67931	16,4

Составлено по: Экономическое состояние городских поселений Сибири. Санкт-Петербург: Издание хоз. деп. МВД, 1882. С. 339, 345, 351, 355, 361; Обзор Забайкальской области за 1903 г. Чита, 1904. С. 72; Обзор Забайкальской области за 1904 г. Чита: Типография Забайк. обл. прав., 1905. С. 63; Обзор Забайкальской области за 1905 г. Чита: Типография Забайк. обл. прав. С. 55.

²⁵⁷ Константинов А. В., Константинова Н. Н. История Забайкалья (с древнейших времен до 1917 года). Иркутск: КРУГ, 2011. С. 206.

* Школа в Баргузине содержалась на частные средства, в Акше учебных заведений нет.

В таблице 16 наглядно показан объем выделяемых средств из городской казны на народное образование в абсолютном и процентном отношении. Между тем размер этой статьи на протяжении длительного времени не менялся и в среднем составлял 15–19% всей суммы бюджета, несмотря на тягу населения к приобретению знаний и сознание необходимости развития школьной сети со стороны общественного управления. Причина такого положения видится, прежде всего, в том, что закон как 1870 г., так и 1892 г. относит траты на народное просвещение к необязательным расходам. Вместе с тем даже маленькие города при всей скудости бюджета старались оказывать посильную поддержку народному просвещению.

Однако проблема финансового обеспечения учреждений народного образования оставалась напряженной. С учетом того, что городские думы занимались, во-первых, многочисленными хозяйственными вопросами и, во-вторых, сначала выделяли средства на обязательные расходы, денег на развитие народного просвещения всегда не хватало. Тем не менее суммы городских трат на просвещение свидетельствуют об их постоянном увеличении. Так, в период 1904–1907 гг. в Верхнеудинске, где находилось значительное количество учебных заведений, городская управа выделяла на образование в среднем 20 077 р. 12 к.²⁵⁸ В таком городе, как Акша, где действовало только одно двухклассное училище, на развитие народного просвещения тратилось из года в год лишь 200 р. из бюджета, составлявшего в целом 1 647 р.²⁵⁹

Читинская городская дума в начале XX в. в связи с увеличением числа жителей на повестку дня ставила вопрос о необходимости постройки здания его приходского училища. Однако необходимую по смете на строительство сумму 23 700 р. самый активно развивающийся город не мог внести одномоментно, поэтому городская дума приняла решение о ходатайстве перед губернской властью о безвозвратном отчислении 5 500 р. из городского запасного капитала, составлявшего к тому времени 50 000 р.²⁶⁰

²⁵⁸ Замула И. Ю. Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 — февраль 1917 г.). Иркутск: Облмашинформ, 2001. С. 174.

²⁵⁹ Обзор Забайкальской области за 1889 г. Чита: Типография Забайк. обл. прав., 1891. С. 72.

²⁶⁰ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 24. Л. 63 об.

Расходы на развитие образования областной столицы наиболее показательны. В Чите с численностью населения около 60 000 человек в начале XX в. расходы городской думы на народное образование с каждым годом увеличивались (табл. 17):

Таблица 17

Расходы города Читы на народное образование
за 1906–1909 гг. (в руб.)

1906		1907		1908		1909		Итого	
Абсол.	%	Абсол.	%	Абсол.	%	Абсол.	%	Абсол.	%
33 179,28	13	68 431,22	17	52 550,25	14	75 220,40	17	229 381,15	16

Составлено по: Читинское городское общественное управление. Обзор деятельности за четырехлетие 1906–1909. Чита: Паровая типолитография «Забайкальск. Т-вапеч. дела», 1910. С. 30.

Повышение расходов связано с тем, что в 1907–1908 гг. члены городской управы Читы принимали меры к обеспечению бесплатного всеобщего начального образования²⁶¹. Поводом к этому послужил принятый в 1908 г. закон о всеобщем начальном образовании. Для решения этой задачи необходимо было создать сеть соответственных учебных заведений. К 1914 г. наметился заметный прогресс по решению данной задачи — многие здания для училищ были построены.

Таблица 18

Расходы г. Верхнеудинска на народное образование за 1909 г.

Статья расходов	Сумма
Пособие на содержание реального училища и параллельного при нем класса	9 345 р. 92 к.
Пособие женской гимназии	7 742 р. 68 к.
Пособие по городскому 4-классному училищу	2 731 р. 37 к.
Содержание 6 городских приходских училищ, квартир учителям, преподавание пения, ученическая библиотека, учебные пособия и отопление и другие хозяйственные расходы для этих приходских училищ	7 149 р. 69 к.
Пособие 6 церковно-приходским школам	4 274 р. 73 к.

²⁶¹ Лобанов Г. П. Читинское городское самоуправление // Эффект. 2000. 2 фев. № 5. С. 11.

Пособие Читинской учительской семинарии, а также стипендии и плата за обучение в разных учебных заведениях	140 р.
Субсидия городской общественной библиотеке	561 р. 10 к.
Субсидия бесплатной библиотеке-читальне	150 р.
Итого:	32 197 р. 49 к.

Составлена по: Обзор деятельности Верхнеудинского городского управления за 1907–1909 гг. Иркутск: Типо-литография П. И. Макушина и В. М. Посохина, 1910. С. 71.

Расходы Верхнеудинска были в основном направлены на содержание существующих учебных заведений. К этому времени в Верхнеудинске было реальное училище, женская прогимназия, городское 4-классное училище, шесть приходских училищ. В них обучалось 895 учащихся, а общее количество педагогического состава составляло 37. Для города с численностью населения более 15 000 человек такое число образовательных учреждений было явно недостаточно. Денежные средства распределялись неравномерно. В «Обзоре деятельности Верхнеудинского городского управления за 1907–1909 гг.» отмечалось, что в 1907 г. только на городские средства содержались четыре начальных городских приходских училища и отпускались пособия шести существовавшим в городе и его предместьях церковно-приходским школам²⁶². Другие образовательные учреждения во многом существовали за счет попечителей и благотворителей. Кроме того, городское управление выделяло средства на пособия и на содержание городской общественной библиотеки. Во многом данные обстоятельства связаны с тем, что большинство населения практически не содействовало развитию народного просвещения в связи с недостатком денежных средств.

Серьезные изменения в сфере народного образования стали заметны в 1910 г. В Чите количество учащихся достигло 2 068 человек²⁶³, что составило почти половину всех городских школьников области (4 299 учащихся). Одной из причин таких крупных изменений в народном просвещении можно назвать статус Читы — адми-

²⁶² Обзор деятельности Верхнеудинского городского управления за 1907–1909 гг. Иркутск: Типо-литография П. И. Макушина и В. М. Посохина, 1910. С. 14.

²⁶³ Обзор Забайкальской области за 1910 г. Чита, 1911. С. 121.

нистративный центр Забайкальской области. В начале XX в. здесь происходило интенсивное развитие промышленности и торговли. В этот период в городе открылись различные средние и средние специальные учебные заведения: реальное, землемерное и торговое училища, кустарно-промышленная школа, духовная семинария.

Троицкосавск был городом с развитой экономикой, где городская общественность уделяла немалое внимание народному просвещению. К 1913 г. в городе располагались реальное училище, женская гимназия, городское 4-классное училище, ремесленная школа, шесть начальных школ и купеческая (частная) начальная школа²⁶⁴. Перечень заведений говорит о том, что в городе развивались два направления просвещения: частное, инициированное самими жителями города, и муниципальное, входившее в обязанность городского управления. Примерно таким же образом развивалось школьное дело в других забайкальских городах, например в Верхнеудинске — школа Танской, в Чите — Розен и т. д.

Увеличивалось количество начальных образовательных учреждений. Военный губернатор генерал-лейтенант В. И. Косов в 1911 г. писал в своем отчете, что постоянный рост числа начальных школ (в связи с внесением в смету сумм на дальнейшие открытие новых) постепенно приближал область к введению положения об обязательном обучении грамоте²⁶⁵.

В 1915 г. в области имелось 16 средних учебных заведений с общим числом учащихся в 4 525 человек. Военный губернатор генерал-лейтенант А. И. Кияшко подчеркивал, что число учащихся могло быть гораздо выше, если бы не практиковалась в довольно широких размерах система отказов в приеме, в большинстве случаев происходивших из-за тесноты помещения. Число таких отказов в городах составляло 18,8 % и в селениях — 8,6%²⁶⁶, т. е. в городах отказывали в приеме в школу в два раза чаще, чем в сельской местности. Цифры говорят сами за себя и свидетельствуют не только о цивилизационном уровне развития, но и о приоритетности школьного образования в городе. Однако данные обстоятельства связаны

²⁶⁴ Окладников А. П. История Бурят-Монгольской АССР. Улан-Удэ: Бурят-Монг. гос. изд-во, 1951. Т. 1. С. 388.

²⁶⁵ РГИА Ф. 1276 Оп. 17 Д. 193. Л. 479.

²⁶⁶ Там же. Ф. 1284. Оп. 194. Д. 41. Л. 13об.

с тем, что в деревне дети в довольно раннем возрасте включались в трудовую деятельность.

Немаловажным вопросом, каковой должно было решать городское общественное управление, был вопрос об оплате труда преподавателей. Средний годовой заработок учителей в Забайкальской области равнялся в городах для мужчин 652 р., для женщин 553 р., что в месяц составляло приблизительно 54–46 р. В целом же обеспечение учительского персонала оценивалось властями удовлетворительно²⁶⁷. При этом городское управление предоставляло жилье либо выделяло дополнительные средства на отопление и т. п.

Городское общественное управление видело важность получения образования, поэтому поддерживало студентов, обучающихся в различных университетах Российской империи, назначением стипендий. Наиболее активно действовали общества помощи учащимся-сибирякам. Верхнеудинск оказывал соответствующую его средствам помощь «нуждающимся сибирякам и сибирячкам, учащимся Москвы, выполняя тем нравственный долг сибирского города в деле дальнейшего образования молодого своего поколения»²⁶⁸. В Читинской городской думе рассматривалось прошение студента 4-го курса Ярославского Демидовского юридического лицея А. Тараторина о выдаче ему ссуды в сумме 500 р. для окончания образования, которую он обязался возратить в два срока в октябре 1907 г. и январе 1908 г. соответственно²⁶⁹. Дума приняла решение ссуду выдать на вышеперечисленных условиях. Иногда стремление помочь учащимся разбивалось об элементарную неосведомленность, как это было с Нерчинской городской думой, решившей назначить стипендию в Томском университете на проценты с капитала Митрополита Московского Иннокентия, но вынужденной отложить решение вопроса на неопределенный срок из-за незнания правил стипендии при Московском университете и текста подлинного приговора Нерчинского городского общества о пожертвовании²⁷⁰.

²⁶⁷ РГИА Ф. 1276 Оп. 17 Д. 193. Л. 14.

²⁶⁸ Обзор деятельности Верхнеудинского Городского Управления за 1907-1909 гг. Иркутск: Типо-литография П. И. Макушина и В. М. Посохина, 1910. С. 60.

²⁶⁹ ГАЗК. Ф.226.Оп. 1. Д. 28. Л. 143об.

²⁷⁰ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1 Д. 2562. Л. 56.

Наиболее активно городское управление поддерживало обучающихся в местных учебных заведениях. В Троицкосавске в 1876 г. кяхтинское купечество пожертвовало 3000 р. на учреждение при Троицкосавском реальном училище стипендии имени генерал-губернатора Восточной Сибири барона Фредерикса на одного воспитанника²⁷¹. В 1892 г. Троицкосавская городская дума учредила стипендию в Троицкосавском реальном училище на капитал суммой 5000 р. в ознаменование проезда через Забайкалье в 1891 г. Цесаревича Николая Александровича²⁷². В Чите выделялись субсидии учительской семинарии, но самой распространенной помощью учащимся были стипендии в размере 10 р., устанавливавшиеся городскими думами в приходских училищах.

Таким образом, в начале XX в. в городах Забайкалья сформировалась сеть общеобразовательных учебных заведений разных ступеней и профессиональной направленности, благодаря чему происходили важные изменения в развитии городов и их населения.

Однако после свержения монархии и по мере распространения советской власти постановления имперской России и Временного правительства теряли свою силу. Так, 20 января 1918 г. Народный комиссариат по просвещению РСФСР издал постановление «Об упразднении должностей директоров, инспекторов народных училищ и губернских дирекций и инспекций». Все делопроизводство передавалось отделам народного образования при местных советах. 21 января 1918 г. вышло следующее постановление, ограничивающее власть прежних городских общественных управлений: «Об упразднении в средних учебных заведениях должностей директоров, начальниц, инспекторов и заведующих, должностей почетных попечителей (попечительниц), смотрителей (смотрительниц), блюстителей (блюстительниц) и об учреждении должностей председателей, Товарищей председателя и секретарей Педагогического совета», которое означало кардинальные изменения в сфере образования, отменившие все традиционные сложившиеся отношения между властью и образовательными учреждениями. Поэтому с приходом советской власти на территорию Забайкалья школьная сеть пе-

²⁷¹ Троицкосавская городская дума // Забайкальские областные ведомости. 1876. 1 окт. № 39. С. 7.

²⁷² Протоколы Троицкосавской городской думы // Забайкальские областные ведомости. 1892. 13 июля. № 34. С. 2–3.

редавалась в управления новому органу — Министерству просвещения.

Необходимо подчеркнуть, что деятельность городского общественного управления оказала существенное влияние на развитие народного просвещения. Благодаря усиленной работе городских дум и управ произошли существенные изменения в народном образовании, характеризовавшемся ростом количества школ и училищ, формированием преподавательского состава, увеличением числа учащихся. В Забайкальской области городские думы выделяли немалые средства на развитие учебных заведений. Роль городского общественного управления Забайкальской области в сфере народного просвещения, бесспорно, значительна. И, несмотря на многие трудности, изменения в области народного образования были заметны и определенно важны.

В 1895 г. была открыта первая публичная библиотека при отделении Русского географического общества, что означает возрастание интереса к просвещению в областном городе Чита. Что позволяет говорить о формировании сети библиотек, которых в начале XX в. насчитывалось около десяти (областном центре — 5, в Верхнеудинске, Троицкосавске, Нерчинске и Баргузине по одной)²⁷³. Зачастую попечителями, меценатами этих просветительных учреждений становились гласные городских дум, стоит подчеркнуть, что во всех городах библиотеки были муниципальными.

Помимо этого в городах Забайкальской области существовали музеи, которые хоть и в меньшей степени, но имели возможность получать от городского управления средства. К концу XIX в. в области насчитывалось три музея: в Нерчинске, Чите и Троицкосавске (два последних — при филиалах Восточно-Сибирского отделения ИРГО).

Немалую поддержку, причем не всегда материальную, городское общественное управление уделяло науке. Владея свободными землями, города пользовались правом их самостоятельного распределения в пределах поселения, что имело значение, особенно для учреждений культуры, поскольку в этом случае чаще всего земельный участок передавался в безвозмездное и бессрочное пользование. В 1895 г. Читинская городская дума выделила в вечное пользо-

²⁷³ Сибирский торгово-промышленный календарь на 1898. Томск : Издание Ф. П. Романова, 1898. С. 262.

вание участок земли филиальному отделению Географического общества²⁷⁴.

Для городского общественного управления немаловажной являлась проблема лечебных заведений и санитарного дела в целом. В последней трети XIX в. организация медицинской помощи в области находилась в крайне плохом состоянии и сосредоточивалась исключительно в городах, поэтому наблюдалась постоянная потребность населения в квалифицированной медицинской помощи.

Тем не менее на первом месте среди вопросов народного здоровья существенным направлением деятельности городских властей было решение вопросов санитарного состояния городов, обеспечение горожан медицинской помощью, которые были возложены на них Городовым положением²⁷⁵.

Вопрос о народном здравии оживленно обсуждался на заседаниях городских дум Забайкалья. В основном он касался распределения бюджета на нужды медицинских учреждений.

Санитарно-эпидемиологическая обстановка в городах области была достаточно напряженная. Отдаленность региона, нехватка медикаментов, низкая материальная база, небольшая заработная плата и значительный объем работы также сыграли свою роль в возникновении данной проблемы.

Помимо вышеперечисленных городское управление решало кадровые вопросы. Городская дума нанимала медицинский персонал в городские больницы, оплачивала квартиры, выдавала жалование, выделяла средства на врачебные инструменты, удовлетворяла просьбы об отпуске²⁷⁶.

Забайкальская область всегда страдала от недостатка врачей. К 1876 г. здесь осуществляли свою деятельность 29 врачей, т. е. на одного врача приходилось 15 620 жителей. Большинство лечебных заведений принадлежало военному ведомству (полугоспиталь военного ведомства в Чите, 11 военных лазаретов), лишь в Троицкосавске, Верхнеудинске и Нерчинске были устроены гражданские об-

²⁷⁴ Читинская городская дума // Забайкальские областные ведомости. 1895. 14 апр. № 15. С. 3.

²⁷⁵ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1874. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. С. 823.

²⁷⁶ ГАРБ. Ф. 338. Оп. 1. Д. 4. Л. 13.

шественные больницы на 35, 40, 20 кроватей соответственно. Также имелаась лечебница для проходящих больных в Троицкосавске²⁷⁷. Гласные городских дум отмечали, что медицинские учреждения находились в старых зданиях, непригодных для больничных нужд, а потому не могли соответствовать даже элементарным требованиям гигиены²⁷⁸. В 1878 г. количество врачей сократилось до 21 (т. е. 1 врач на 22 487 человек). Официально числилось 10 повивальных бабок, которые в основном проживали в городах²⁷⁹.

С 1869 г. на балансе городов состояли городские больницы, а также работали вольные и казенные аптеки. Если казенная аптека была единственной в области при Читинском военном полугоспитале, то вольных числилось три и располагались они в Чите, Верхнеудинске, Троицкосавске. Для удобства в обслуживании населения городская дума приняла решение выдавать врачам медикаменты из аптеки²⁸⁰. Однако из-за недостатка средств на содержание Читинское городское общество, например, постановило закрыть в городе вольную аптеку, так что к 1880 г. в области осталось две аптеки²⁸¹.

К 1880 г. вопрос обеспечения жителей области медицинской помощью по-прежнему стоял остро. Так, врачебный персонал составлял всего 20 врачей на 489 699 жителей (1 врач на 24 485 человек). В Чите с населением в 5 795 человек насчитывалось 6 врачей, т. е. один врач обслуживал 966 человек²⁸². Поэтому следствием численного недостатка врачей, по мнению членов управ, была ограниченность оказания квалифицированной медицинской помощи, которая вынуждала большинство населения прибегать к помощи и советам знахарей, бурятских лам и фельдшеров. В качестве доказательства может служить протокол одного из очередных заседаний Нерчинской городской думы (1888), на котором обсуждался вопрос о сокращении средств на медицинские учреждения города, так как по данным управы городское население практически не пользовалось новой больницей, предпочитая лечиться методами традиционной

²⁷⁷ РГИА Ф. 1284 Оп. 69 Д. 318. Л. 26об.

²⁷⁸ Там же. Л. 46.

²⁷⁹ ГАЗК. Ф 1. Оп. 1. Д. 6898. Л. 7об.

²⁸⁰ Там же. Д. 12981. Л. 6–6об.

²⁸¹ Там же. Л. 44–45 об.

²⁸² РГИА Ф. 1284. Оп. 70. Д. 447. Л. 43об.

(народной) медицины,²⁸³ и лишь в случае крайней необходимости прибегало к помощи медиков. Именно это обстоятельство — обращение за помощью уже в безнадежном состоянии — повышало смертность в городских больницах, которая в отдельные годы составляла 8–9%. Всего же в области насчитывалось 138 фельдшеров, что при населении области в 530 000 человек было крайне мало. При этом большая часть фельдшеров использовала довольно примитивные средства. Наглядным примером такого врачевания служат воспоминания М. В. Танского: врач детской практики Г. Д. Францев «любил особенно широко надо и не надо смазывать зевы и орудовать в них, как втулках колесных; сравнение удачное, что и само лекарство будет деготь»²⁸⁴. Методы лечения практически не отличались от методов, применяемых персонажами М. Булгакова в его знаменитых «Записках юного врача». Такой же недостаток был и в повивальных бабках. Всего 13 бабок, из них 8 состояли на службе и осуществляли акушерскую практику.

Трудности в работе городского общественного управления в области здравоохранения возникали при распределении зарплаты с учетом финансовых возможностей городов. В Верхнеудинске врач получал 350 р. в год, фельдшер — 502 р. На 1884 г. в статистике указано, что за медицинской помощью обратились 371 человек²⁸⁵. Необходимо обратить внимание, что врач занимался разносторонней деятельностью. Помимо оказания медицинской помощи он являлся участником санитарной комиссии, по поручениям которой посещал ярмарки и рынки, следил за состоянием скотобойни и т. п.

На заседаниях городских дум обсуждались вопросы по поводу премирования медицинских работников. В 1894 г. в Нерчинске Ф. Ф. Зензинов получил единовременную премию в сумме 300 р. «за выдающуюся и беспримерную деятельность»²⁸⁶. Городской врач г. Черных ходатайствовал перед Верхнеудинской городской думой выдать наградные в размере 25 р. фельдшеру к празднованию Пасхи. М. В. Танский просил выдать пособие в размере 15 р. бывшей

²⁸³ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1 Д. 2562. Л. 18

²⁸⁴ ГАРБ. Р-1771. Оп. 1. Д. 10. Л. 2.

²⁸⁵ ГАРБ. Ф. 128. Оп. 1. Д. 1745

²⁸⁶ ГАЗК. Ф. 13. Оп. 1. Д. 13. Л. 14.

служанке больницы Соболевой, перенесшей тиф, и впоследствии потерявшей работу²⁸⁷.

Малое количество врачей и все возрастающее число пациентов, безусловно, отражается на качестве лечения. На протяжении исследуемого периода отмечалось некоторое снижение смертности в городах Забайкалья.

В целом благодаря выделяемым средствам, проверке санитарного состояния, выпуске обязательных постановлений городского общественного управления в 1890-х гг. положение несколько улучшилось: городское население обслуживали 21 городской и общественный врач, 6 фельдшеров, 14 повивальных бабок, зубной врач. В пяти городах работали аптеки и аптекарский магазин, на Верхнеудинской ярмарке открывалось отделение Иркутского аптекарского магазина. В Забайкалье в 1894 г. было ввезено европейских медикаментов на сумму 60 тыс. р.²⁸⁸ В целом же по области в 1895 г. на 100 тыс. населения регистрировалось 8 046 случаев болезней. Общее число кроватей — 671, т. е. 1 койка на 1000 человек. При этом численность врачей составляла всего 27 вместо положенных 51.

Одной из серьезных проблем охранения народного здоровья была высокая эпидемиологическая опасность, прежде всего из-за низкого санитарного состояния городов. Периодически случались эпидемии кори, скарлатины и брюшного тифа.

Так, в 1892 г. в Чите разразилась эпидемия скарлатины. Характер эпидемии скарлатина приобрела в связи с увеличением в городе учебных заведений и появления реального училища, поэтому во всех министерских учебных заведениях городов области была введена должность школьного врача, а в учебные планы средних заведений — специальные предметы, призванные привить школьникам элементарные навыки здоровья и гигиены. Гласные собирались на экстренные заседания для обсуждения сложной ситуации и поиска выхода из нее. По предложению военного губернатора Забайкальской области генерал-майора М. П. Хорошхина за № 87 были разработаны специальные меры по локализации эпидемии. Под руководством и последующим контролем управы город был разделен на санитарные участки, избраны санитарные попечители, на городского голову И. А. Колешу было возложено приглашение специального

²⁸⁷ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 526. Л. 95 об.

²⁸⁸ Там же. Д. 1081. Л. 1676 об.

врача для борьбы с эпидемией²⁸⁹. Сложности, возникшие в ходе ликвидации инфекции, оказали влияние на дальнейшие действия властей. Поэтому появление первых тифозных больных в апреле этого же года внесло коррективы в повестку заседаний думы. 16 апреля 1892 г. по предложению военного губернатора области от 14 апреля за № 633 в Читинской городской думе рассматривался вопрос об открытии в Чите лечебного заведения для лиц, заболевших заразными формами болезней²⁹⁰. К сожалению, создать специальное лечебное учреждение не удалось, и противочумная станция для предотвращения заразных заболеваний в Троицкосавске так и осталась единственной на все Забайкалье.

В период русско-японской войны в результате концентрации войск в городах области, резкого ухудшения эпидемиологической ситуации в Верхнеудинске в срочном порядке возводились «заразные бараки», так как участились случаи распространения сыпного тифа.

Повышенное внимание к санитарной безопасности вызвано, прежде всего, отсутствием в городах сколько-нибудь развитых инфекционных служб (лишь в трех городах — Верхнеудинск, Нерчинск, Чита, где работали городские больницы, были инфекционные бараки на несколько коек), принимались меры для предупреждения появления инфекционных заболеваний в городах Забайкальской области.

В 1908 г. в Верхнеудинске произошла вспышка кори у детей. Городская дума просила городских врачей принять надлежащие меры к прекращению распространения болезни, а сведения по ходу распространения болезни доставлять городской управе²⁹¹. Данный пример показывает, что городское управление стремилось оперативно принимать меры по предотвращению и сокращению эпидемий.

В 1910 г. военный губернатор генерал-майор В. И. Косов отмечал в своем отчете, что климатические условия Забайкальской области являлись довольно благоприятными и смертность среди местного населения составила 2,5%, т. е. несколько ниже, чем в некоторых других областях и губерниях. Вспышки некоторых заразных болезней носили скорее характер спорадический, чем эпидемический, и, несмотря на недостаточность в области медицинской помощи, не

²⁸⁹ ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 14. Л. 1.

²⁹⁰ Там же. Л. 34.

²⁹¹ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Л. 206

принимали угрожающих размеров²⁹². Однако из сопредельной Маньчжурии была занесена чума, унесшая несколько жизней. Военный губернатор подчеркивал, что причиной распространения болезни являлось отсутствие объединений в действиях и распоряжениях железной дороги и областной санитарно-исполнительной комиссии, а также широкое толкование правил о борьбе с чумой со стороны администрации забайкальской железной дороги и разрешение передвижения по ней²⁹³.

Во избежание эпидемий городские думы разрабатывали специальные меры защиты населения, облекая их в форму обязательных постановлений, которые регулировали сервисную сферу, торговлю, в особенности сырых продуктов (мясо, рыба). Однако жители городов не всегда соблюдали санитарные предписания. Надзор над выполнением принятых думами постановлений осуществляли городские управы, а нарушители привлекались к административной ответственности.

Стоит отметить, что, несмотря на сельский образ жизни, горожане чаще обращались за медицинской помощью к квалифицированному персоналу. Совершенствование организации медицинской помощи и представлений о гигиене шло параллельно с развитием городской жизни и возрастанием потребности в повышенном комфорте среды обитания. Немаловажен и тот факт, что врачи, работающие в Забайкалье, вынужденно становились специалистами широкого профиля. Только с началом XX в. появляется четкая специализация.

Постепенно возрастало и качество здравоохранения. К этому времени количество медицинских учреждений увеличивается, в том числе и за счет ведомственных. В городах по линии железной дороги открыты железнодорожные больницы с амбулаториями, также как в Чите и Верхнеудинске. Особо выделялся Троицкосавск, который по числу медперсонала в медицинских учреждениях занимал первое место в Восточной Сибири. Здесь были развернуты три аптеки, одна больница, одна амбулатория, один фельдшерский пункт²⁹⁴. Несмотря на увеличение численности медицинских учре-

²⁹² РГИА. Ф. 1276 Оп. 17 Д. 193. Л. 473об.

²⁹³ Там же. Л. 474.

²⁹⁴ Мантурова С. Ч. Государственное призрение и благотворительность в социальной и культурной жизни Забайкалья во второй половине XIX — начале XX в. Мантурова. Улан-Удэ: Республиканская типография, 2005. С. 153.

ждений, квалифицированных медицинских кадров все еще было недостаточно. По официальным данным, к 1900 г. в областном городе свою деятельность осуществляло 5 врачей, 7 фельдшеров и 11 повивальных бабок, на уездные города Забайкалья приходилось 17 врачей, 9 фельдшеров и 11 повивальных бабок²⁹⁵ (3–4 врача, 1–2 фельдшера, 2–3 бабки на город).

Экономические изменения, вызванные началом эксплуатации транссибирской железной дороги, оживили все сферы жизнедеятельности городов, в том числе и здравоохранение, что проявилось в значительном увеличении количества медицинского персонала (табл. 19).

Важную поддержку в охране здравоохранения продолжали оказывать аптеки. Городское население активно покупало в них лекарства. Приведенные в таблице 20 показатели говорят о том, что население, преодолев недоверие, все чаще обращается к профессиональной медицине.

Таблица 19

Численность врачебно-медицинского персонала
в городах Забайкалья в начале XX в.

	Врачи		Фельдшеры		Акушерки, повив. бабки	Зубные врачи	Дантисты	Фармацевты	Аптеки	Больницы	
	муж.	жен.	муж.	жен.						кол-во	кровати
Чита	28	1	23	6	17	6	2	14	4	5	260
Акша	1	1	1								
Баргузин	2	-	2	1				1			
Верхнеудинск	7	-	6	2	4	1		7	3	4	145
Нерчинск	5	-	7	-	2	1	-	2	1	1	30
Селенгинск	1	-	1	-	2						
Троицкосавск	6	-	4	2	3	1	-	1	2	1	35
Всего	50	2	44	11	28	9	2	25	10	11	470

Составлено по: Обзор Забайкальской области за 1902. Чита, 1903. С. 110.

²⁹⁵ РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 542. Л. 118об.

Таблица 20

Выдача лекарств в городских аптеках
в Забайкальской области в начале XX в.

	Кол-во аптек	Выписано рецептов	Выдано лекарств	Продано без рецептов
Чита	4	15 807	7 628 р.	17 885 р.
Верхнеудинск	3	10 079	5 002 р.	3 516 р.

Составлено по: Обзор Забайкальской области за 1902. Чита, 1903. С. 110.

Троицкосавская городская дума особое внимание уделяла народному здравью. Еще в 1879 г. на содержание больницы она расходовала около 6 783 р. Так, дума решала вопросы увеличения содержания гражданской больницы: приобретение хирургических инструментов, ремонт здания Александровской лечебницы, принадлежащего городу. Выделив для ремонта из городских средств 500 р., дума поручила городской управе подыскать и укомплектовать лечебницу врачебным (медицинским) персоналом. Гражданская больница требовала больших затрат, поэтому на ремонт здания ассигновались 1500 р., на обзаведение хирургических инструментов — 115 р., а также двум фельдшерам назначались столовые в размере 120 р. в год каждому. Все расходы были отнесены на запасные средства больницы с пополнением недостающей суммы из городских доходов²⁹⁶. В 1910 г. на здравоохранение Троицкосавская городская дума тратила 10 142 р. При этом стоимость суточного пребывания в гражданской больнице была намного ниже, чем в других городах и равнялась 50 коп.

Немалую помощь в открытии медицинских учреждений оказывали и меценаты. Так, в Баргузине по инициативе и на средства купцов А. Х. Новомейского и К. Попрядухина в 1905 г. была открыта больница, которую обслуживал один врач, хотя еще в 1894 г. Баргузинское городское управление писало, что «в Баргузине нет врачей и не предвидется»²⁹⁷.

Городское общественное управление обязано было контролировать лечебные учреждения, для чего назначались попечители. Попе-

²⁹⁶ ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 12981. Л. 12–12об., 15–15об.

²⁹⁷ ГАЗК. Ф. 21 Оп. 1. Д. 24. Л. 3.

чителями становились обеспеченные люди города, которые в большинстве случаев были гласными городских дум. Данные лица оказывали поддержку и способствовали улучшению качества их работы. Таким был, например, П. А. Фролов — мещанин, гласный Верхнеудинской городской думы, известный в своем городе меценат.

По мере роста численности населения увеличивалось и количество обращений в медицинские учреждения. Так, в Верхнеудинске в городскую больницу в 1902 г. за медицинской помощью обратились 243 человека. Не рассчитанная на такое число обращений (всего 21 кровать) больница не могла оказать помощь всем, поэтому 31 пациенту было отказано в госпитализации²⁹⁸. Невозможность оказания помощи всем нуждающимся, в том числе и по указанной выше причине, Читинская городская дума в 1906 г. рассматривала вопрос об организации круглосуточного медицинского обслуживания населения и создания службы скорой помощи²⁹⁹, в обсуждении которого приняло активное участие Забайкальское общество врачей. Оказывать помощь больным в ночное время согласились врачи Лавров, Цейтлин, Шари, Щеглов, Крюков, Земляницкий, Зензинов, Сильвинский, Кржановский³⁰⁰. Тем не менее, несмотря на видимые изменения, в городах Забайкальской области нехватка врачей и лечебных заведений ощущалась остро. Причиной такого положения можно считать отсутствие учебных заведений по подготовке врачей и медицинских работников, кроме фельдшеров и повивальных бабок, обучаемых военным ведомством.

Для улучшения ситуации городские думы немалую часть бюджета расходовали на народное здравие. Безусловно, суммы, выделяемые на здравоохранение в городах Забайкальской области, зависели от экономических показателей и бюджета городских дум.

²⁹⁸ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 1709. Л. 22.

²⁹⁹ Паликова Т. В. Финансово-хозяйственная деятельность городского самоуправления Забайкалья в последней трети XIX в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 7(13): в 3 ч. Ч. I. С. 95.

³⁰⁰ ГАЗК. Ф. 94. Оп. 2. Д. 42. Л. 1.

Таблица 21

Городские расходы городов Забайкальской области
на народное здравоохранение начале XX в. (в руб.)

	1903		1904		1905	
	Абсол.	%	Абсол.	%	Абсол.	%
Чита	4 708	2,7	5 935	3,5	6 302	3,7
Верхнеудинск	Нет данных					
Троицкосавск	4 896	7,2	5 424	8	4 418	6,8
Нерчинск	3 365	5,4	4 706	9,5	3 710	6,8
Селенгинск	366	8,1	156	4	170	4,6
Баргузин	156	2,6	159	3,1	176	5
Акша	-		-		-	

Составлено по: Обзор Забайкальской области за 1903 г. Чита, 1904. С. 72; Обзор Забайкальской области за 1904 г. Чита: Тип. Забайк. обл. прав., 1905. С. 63; Обзор Забайкальской области за 1905 г. Чита: Тип. Забайк. обл. прав. С. 55.

Таблица 21 наглядно демонстрирует объем выделяемых средств из городской казны на народное здравие в абсолютном и процентном отношении. Как можно заметить, размер этой статьи на протяжении длительного времени в среднем составлял 5–6% всей суммы бюджета. Крайне низкая сумма, выделяемая городским общественным управлением, связана с тем, что средства на содержание городского врача и санитарную часть распределялись по остаточному принципу, так как относились к необязательным расходам.

Думы снабжали больницы 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 4 500 до 6 500 тыс. р. в год в зависимости от неотложных нужд. В начале XX в. эта сумма увеличилась до 7 000–8 000 р. (табл. 22). Совокупно на городскую санитарную часть в 1910 г. было потрачено 123 765 р., что составило всего 1,4%, но в рамках каждого отдельного города 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%). Денежные затраты сопровождалась и выделением свободных городских участков земли под строительство медицинских

учреждений. Например, в Верхнеудинске выделили бесплатный участок земли под лазарет Красного креста и здания общины сестер милосердия³⁰¹.

Таблица 22

Расходы городов Забайкальской области на здравоохранение
в начале XX в. в (руб.)

Статьи расходов	1904	1907	1909
Содержание лечебных заведений	35 334	71 010	93 771
Содержание врачей	6 000	7 800	9 909
Содержание фельдшеров и акушеров	3 200	3 920	3 980
Содержание фармацевтов	-	3 920	3 980
Бесплатная выдача лекарств	3 664	3 500	2 269
Расходы на оспопрививание	-	-	663
Расходы на борьбу с эпидемиями	-	-	4 068
Расходы на оздоровление населенных мест	-	-	365
Прочие расходы	-	-	12 768
Всего	48 198	89 430	138 935

Составлено по: Обзор Забайкальской области за 1904 год. Чита, 1905. С. 100–101; Обзор Забайкальской области за 1907 год. Чита, 1908. С. 89; Обзор Забайкальской области за 1909 год. Чита, 1910. С. 114–115.

Важной частью заботы городского управления о здоровье местного населения были вопросы бесплатного лечения неимущих, выдача бесплатных медикаментов неимущим гражданам, поиск не заплативших за лечение иногородних пациентов, строительство зданий, барачков и т. д. В год в среднем расходы на бесплатную выдачу лекарств составляли 3 100 р. Интересен случай обращения в городскую управу жителя города Верхнеудинска с жалобой об отказе в помощи больным врачами Танским и Афориным. Доказывая необоснованность действий врачей, жалобщик мотивировал, что городская управа посредством периодической печати оповестила горожан о том, что врачи будут оказывать помощь бедным жителям бесплатно. С городских врачей были взяты объяснения и инцидент

³⁰¹ ГАРБ. Ф 10. Оп. 1. Д. Л. 25об.

был улажен. Данный пример служит наглядным показателем того, что городское население стало более требовательным к оказанию медицинских услуг и соблюдению своих прав.

По мере приобщения горожан к специализированным медицинским учреждениям возникла необходимость в открытии родильного приюта. О чем в 1910 г. на заседании больничной комиссии заявил городской голова Верхнеудинской городской думы П. Т. Титов³⁰². Однако его открытие было отложено из-за отсутствия средств.

Начавшаяся Первая мировая война, командирование врачебного персонала на театр военных действий привели к тому, что медицинская помощь, и в мирное время недостаточная, еще более обострилась, увеличивая нагрузку на медицинский персонал. На одного врача в 1914 г. приходилось в среднем 54 234 человека, а на одну кровать лечебного заведения — 777. Удаленность врачебных пунктов способствовала тому, что часть населения, почти полностью лишенная медицинской помощи, была вынуждена вновь обращаться к знахарям или ламам³⁰³.

Городское общественное управление в Забайкальской области получало поддержку на развитие здравоохранения. Выделяемые из городского бюджета средства способствовали улучшению медицинского обслуживания, открытию новых лечебных учреждений. Однако недостаток квалифицированного медицинского персонала в купе с низкой культурой населения не способствовал решению проблемы обеспечения горожан медицинской помощью. Тем не менее на протяжении нескольких десятилетий решение вопросов медицинского, санитарного обслуживания постепенно приобщало городское население к медицинским услугам, содействовавшим повышению качества их жизни.

Еще одной проблемой, требующей внимания городских властей, было обеспечение кровом и уходом бездомных горожан и недееспособных стариков. Острота ее определялась и тем, что длительное время городские больницы вынуждены были содержать, иногда до смерти, больных с диагнозом «старческий маразм», выполняя не свойственную им функцию призрения, с одной стороны, с другой — место, занятое таким пациентом, заставляло медиков отказываться в госпитализации нуждающихся в ней. Отсутствие в городах

³⁰² Верхнеудинская жизнь // Забайкальская новь. 1910. 14 апр. № 824. С. 3.

³⁰³ РГИА. Ф. 1284. Оп. 194. Д. 41. Л. 12об. 13.

Забайкальской области ночлежных домов и богаделен усугубляло ситуацию. Согласно Городовому положению 1870 г., на общественное управление возлагались задачи строительства и содержания богаделен, сиротских домов, ночлежных приютов; выплаты пособий благотворительным обществам; содействие безработным в поиске работы и т. д.³⁰⁴ Для пореформенных городов характерным явлением было участие органов общественного управления в развитии общественного призрения. Меры по призрению и способы прекращения нищенства подлежали ведомству городских учреждений, но так, что забота о призрении бедных составляла их право, а не обязанность³⁰⁵. В то же время проблема организации учреждений призрения была исключительной проблемой больших городов. В большинстве своем богадельни, ночлежные дома и приюты создавались на частные капиталы. Горожане отдавали думе свои пожертвования, завещали свое имущество и капиталы. Думы не всегда уделяли должное внимание этой проблеме, но именно они выделяли землю под строительство этих учреждений, содержали некоторые из них, открывали городской счет для ночных домов, богаделен.

В начале деятельности городского общественного управления в Забайкальской области существовало только одно заведение призрения — Верхнеудинский детский арестантский приют, созданный в 1870 г. на общественные средства.

С 1880 г. в городах начинают появляться первые специальные учреждения: Читинский дом призрения, Читинский и Кяхтинский детские приюты и Троицкосавская Александровская богадельня на 15 человек³⁰⁶. В Нерчинске капитал на богадельню стали собирать с 1864 г. К 1875 г. нерчинское общество решает построить на эти деньги лечебницу с богадельней. В 1878 г., когда капитал составил более 12 тыс. р., общество перевело попечительный капитал на счет городской управы для строительства больницы на 17 кроватей с богадельным отделением на 4 кровати при ней. Разрешение на строительство было получено в этом же году³⁰⁷.

³⁰⁴ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Санкт-Петербург, 1874. Собр. 2, т. XLV, отд. 1. С. 823.

³⁰⁵ Виноградов В. Ю. Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870–1914 гг. Москва: ЭКОН-ИНФОРМ, 2005. С. 115.

³⁰⁶ РГИА Ф. 1284 Оп. 70. Д. 447. Л. 56.

³⁰⁷ ГАЗК. Ф.1. Оп.1(о). Д. 12899. Л. 26, 54, 126.

До появления в городах благотворительных учреждений городские больницы отчасти брали на себя функции призрения. Они заботились о безнадежно больных и лицах преклонного возраста. Стоит отметить, что в целом население не интересовалось данной проблемой. Поэтому и по истечению десятилетия (1893 г.) в области насчитывалось лишь четыре богадельни, две из которых находились в Троицкосавске и Верхнеудинске³⁰⁸ и содержались на частные средства. Верхнеудинская богадельня, учрежденная купцом 1-й гильдии И. Ф. Голдобиним и носящая его имя, с 1896 г. была передана на городской баланс. Богадельня-приют содержалась на проценты с капитала в 24 тыс. р., пожертвованных бывшей вдовой Голдобина Е. И. Кукель. Проценты в 1907 г. составили 1200 р., в то время как содержание богадельни обходилось в 2180 р. Верхнеудинская дума приняла решение доассигновать недостающие средства и создать городскую исполнительную комиссию по управлению богадельней. В нее вошли депутат от церковного ведомства священник отец А. Сперанский и гласные городской думы: М. В. Танский, П. В. Семенов, И. П. Сбоев, Д. Д. Механошин, Г. С. Бородин, В. И. Залевский и З. П. Яценко³⁰⁹.

В связи с постоянной нехваткой средств Нерчинская городская управа в 1886 г. для уменьшения расходов внесла предложение об установлении платы с лиц, находящихся в богадельном отделении городской больницы. На заседании думы гласные, хотя и помнили, что больница построена на общественные деньги, тем не менее единогласно проголосовали за взимание платы на общем основании в размере 5 р. в месяц с богадельщиков³¹⁰.

В Чите, несмотря на необходимость устройства заведения по призрению нищих, подтвержденную самими гласными, констатировавших массу «нищих, бесприютных бедняков-стариков и лиц, лишенных возможности зарабатывать себе кусок хлеба, сидящих часто с протянутыми руками и шапками на Амурской улице, в особенности около больших магазинов»³¹¹, заведений общественного призрения не существовало. Едва ли не единственным был дом тру-

³⁰⁸ Сибирский торгово-промышленный и справочный календарь, 1896 г. / Изд. Ф. П. Романов. Томск: Типолит. П. И. Макушина, 1896. С. 266.

³⁰⁹ ГАРБ. Ф. 10. Оп. 2. Д. 526. Л. 71.

³¹⁰ ГАЗК. Ф. 1(о). Оп. 1 Д. 2562. Л. 67–67 об.

³¹¹ Там же. Л. 55.

долголетия в здании старой городской полиции, который, к сожалению, своих целей не достиг. Поэтому капитал дома, построенного для ночлежного приюта, передавался в ведение города, а для приюта городская управа должна была найти новое место³¹².

Корреспондент газеты «Забайкальская новь» Ю. Горбатовский обращал внимание на острый и нерешенный вопрос об общественном призрении и медицинско-ветеринарной части в Чите. По утверждению Ю. Горбатовского, в более развитых, экономически сильных городах, на данные проблемы расходовали львиную долю доходов. В то время как по исполнительной смете за 1906 г. 300 рублей, предназначенных на общественное призрение, остались невостребованными, Чита названа «счастливейшим из городов»³¹³.

В Забайкалье после окончания русско-японской войны начался голод и повысились цены на предметы первой необходимости, много семей осталось обездоленными. Данное обстоятельство показывает, что не была налажена система распределения средств, благотворительные или общественные организации не имели устойчивых источников доходов. Городская дума, как отмечали сами гласные, не проявляла инициативы для помощи нуждавшимся, а лишь учитывала их в бюджете города.

В целом можно прийти к выводу, что проблема общественного призрения в городах Забайкальской области во многом решалась благодаря усилиям благотворителей и меценатов. Городские думы в основном констатировали наличие этой проблемы, но никаких активных действий, за неимением свободных средств, к сожалению, не принимали.

Города Забайкальской области благодаря введению Городового положения 1870 г. были активно вовлечены в экономическую жизнь Российской империи. Городское общественное управление в последней трети XIX — начале XX в. вело планомерную работу в деле с городскими финансами. При этом в экономическом отношении Забайкальская область серьезно отставала от ведущих промышленных губерний Сибири. Поэтому решение царского правительства возложить определенные финансово-хозяйственные функции (вопросы городского хозяйства, благоустройства, благосостояние го-

³¹² ГАЗК. Ф. 226. Оп. 1. Д. 28. Л. 54 об.

³¹³ Горбатовский Ю. Городское хозяйство по поводу городской сметы Читы // Забайкальская новь. 1907. 1 сент. № 93. С. 2.

родского населения, заведование больниц, учебных заведений и т. д.) на городское общественное управление давало положительные результаты.

Таким образом, постепенно меняется образ забайкальских городов, они превращаются в торговые, экономические, административные центры. Доходы городов к началу XX в. возросли в несколько раз. Благодаря работе городских дум и управ удавалось наладить городское хозяйство, благоустроить город, построить новые больницы и учебные заведения. Высокие темпы бюджетного роста воздействовали на характер развития городского хозяйства. Несмотря на возрастание доходов к началу века, расходы увеличивались стремительно. Поэтому на протяжении всего существования городского общественного управления прослеживается дефицит бюджета городов Забайкальской области.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что деятельность органов городского общественного управления в Забайкальской области в последней трети XIX в. в сфере просвещения, здравоохранения и общественного призрения дала новый стимул в их развитии. В начале XX в. в городах Забайкалья сформировалась сеть общеобразовательных учебных заведений разных ступеней и профессиональной направленности, повышалось качество образования. В городах наблюдалась потребность населения в образовании.

Немаловажную роль сыграли городские думы Забайкальской области в сфере народного здоровья и общественного призрения. Несмотря на финансовые трудности, строились больницы, открывались аптеки, появлялись квалифицированные кадры, улучшалась санитарная обстановка в городах. Постепенно городское население приобщается к медицинским услугам, улучшая качество жизни. При этом необходимо отметить, что думы так и не научились зарабатывать деньги, вследствие чего бюджеты были дефицитными. Однако по мере накопления опыта гласные стали рационально использовать имеющиеся средства, искали постоянные источники, займы вплоть до обращения к гражданам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Городское общественное управление, возникшее в последней четверти XIX в. на основе Городового положения 1870 г., сыграло значительную роль в развитии Забайкальской области. Благодаря городской реформе начиная с 1875 г. в Чите, Верхнеудинске, Троицкосавске, Нерчинске, Баргузине, Селенгинске и Акше были сформированы городские думы и управы. Регион, который долгое время оставался не развитым не только экономически, но и политически, был вовлечен в общероссийский процесс создания органов местного самоуправления.

Одним из наиболее слабых мест городской реформы 1870 г. была избирательная система. Сословный принцип представительства в органах городского самоуправления был заменен сословным. Однако городской закон, определивший приоритет имущественного положения при наделении избирательными правами, отстранил большую часть населения от участия в выборных кампаниях. Лишь небольшое количество горожан, удовлетворявших материальному критерию, вносились в списки городской управы, при этом на протяжении срока действия закона наблюдалось неуклонное снижение численности избирателей. В общей сложности в выборах принимало участие лишь 10–20% всех избирателей из-за сложности технологии голосования и потому, что горожане так и не осознали в полной мере значимость общественного управления, видя в нем обязательную для себя обязанность.

Система выборов, предложенная законодателем в 1870 г., предполагала преобладание в органах городского общественного управления представителей крупной буржуазии и купечества. Незначительный процент выборщиков, отвечавших требованиям закона, обуславливал замкнутость состава органов городского общественного управления. В городские думы в течение десятилетий избирались представители одних и тех же фамилий, которые и осуществляли свою политическую деятельность. В основном в составе городского общественного управления были лица, принадлежащие купеческому и мещанскому сословию.

Несмотря на положительные стороны реформы, не менее очевидны были и ее отрицательные черты. Однако власть не стремилась их устранять. Напротив, в 1892 г. новое Городовое положение в рамках консервативного курса Александра III отменяло либераль-

ные статьи предшествующего городского закона и все в большей степени подчиняло городское общественное управление правительственной политике. Если в 1875 г. органы городского общественного управления вводились во всех городах Забайкалья одновременно, то новое Городовое положение в полном объеме было введено только в Чите, Верхнеудинске и Троицкосавске. В Нерчинске, Акше, Баргузине и Селенгинске, позднее Мысовске, вводилось упрощенное общественное управление: вместо гласных избирались уполномоченные, что во многом определялось экономическим неблагополучием городов.

Наглядным показателем уровня развития городского хозяйства можно считать городской бюджет, по мере усложнения которого увеличивался и рост расходов при отсутствии производительных доходов. Городские думы старались вывести бюджет из дефицитного состояния, однако практически на всем протяжении работы общественного управления в городских отчетах декларировался дефицит бюджета. Тем не менее роспись доходов и расходов не могла кардинально изменить внешний и внутренний порядок в городе. В то же время нужно помнить, что экономическая сфера городов была крайне узкой и не позволяла восполнять дефицит бюджета за счет собственной производственной деятельности, основные доходы забайкальские города получали благодаря расширяющемуся ряду налогов, сдачи городских имуществ в аренду, выкупа торговых свидетельств и т. д.

50-летний опыт деятельности городской думы явился важным этапом в развитии городов Забайкальской области. Городское общественное управление занималось обширными вопросами городского хозяйства. Они своей продуктивной работой в соответствии с законодательством решали многие острые проблемы городской жизни.

Начиная с середины 1870-х гг. хозяйственная инициатива городских дум и управ была активно нацелена на изменение внешнего облика городов, благоустройство которых первоначально мало чем отличалось от сельских поселений. В крупных городах появилось уличное освещение, сначала керосиновое, затем электрическое, мостились центральные улицы, устраивались деревянные тротуары, прилагались значительные усилия по озеленению городов, правда, изначально в рамках противопожарных мероприятий. Несмотря на то, что в городах так и не были построены канализация и водопро-

вод, городские власти следили за эпидемиологическим и санитарным состоянием в городе, регулируя работу скотобоен, ассенизационных обозов, колодцев, места реализации, качество и стоимость продуктов питания, что в конечном счете положительным образом отразилось на развитии жизнедеятельности населения. Безусловно, учитывая низкий уровень развития населения, весь объем задач, возложенных на городское управление, решить было невозможно. Однако в начале XX в. наблюдалась положительная динамика развития городского хозяйства.

Деятельность городского общественного управления в Забайкальской области была связана с наиболее сложными и проблемными сферами. Благодаря общественному управлению формируется городская основа как внешняя (благоустройство, планировка строительство зданий и т. п.), так и внутренняя (решение вопросов образования, здравоохранения, культуры и т. п.). При этом нужно учитывать, что создание городского фундамента несло лишь финансовые расходы. В то же время не вызывает сомнения, что увеличение количества учебных заведений, больниц, музеев, библиотек, богаделен и приютов для малоимущих, их организация в том числе с привлечением средств инвесторов, их содержание за городской счет, заведование и распоряжение целевыми капиталами были заслугой городских дум и управ. Результатом деятельности городских избранников является формирование образовательной, социально-сервисной и культурной сфер, т. е. повышение качества городской среды и, как следствие, рост привлекательности городов, расширение их селитебных территорий.

Однако с приходом к власти большевиков все больше прослеживается кризис в работе гласных городских дум. Период 1917–1920 гг. был сложным временем для городского общественного управления. Ликвидация самодержавного строя и правительственная неразбериха показали несостоятельность городского управления в рамках сложной политической ситуации, вследствие чего городское управление не пользовалось поддержкой у населения и постепенно утрачивало свои позиции, а затем и вообще было ликвидировано.

Необходимо подчеркнуть, что городское общественное управление Забайкальской области имело и свои региональные особенности. Во-первых, отдаленность территории, что вело к отсутствию на местах постоянного контроля над их деятельностью и способство-

вало появлению злоупотреблений со стороны городской власти. Во-вторых, экономическая неразвитость региона предопределила небольшие доходы в городах и, как следствие, постоянный бюджетный дефицит. В-третьих, преобладание числа безграмотных горожан при недостатке образовательных учреждений затрудняло осознание значимости местного самоуправления, в результате чего преобладающее число горожан практически не участвовало в работе городского общественного управления. Общественная инициатива находилась в зачаточном состоянии и лишь спустя годы начала проследиваться положительная динамика.

Исследуя деятельность городского общественного управления в городах Забайкальской области в последней четверти XIX — начала XX в., можно, используя текст присяги, констатировать, что гласные городских дум как «ревностные к службе и попечительные о пользе общественной» оказали значительное воздействие на развитие региона. В рамках своей компетенции органы городской власти по мере своих возможностей решали насущные вопросы жизнедеятельности городов. Деятельность гласных показала, что часть населения города была активно заинтересована и осуществляла важные мероприятия по улучшению жизненно важных сфер города. Несмотря на то, что городские думы имели ограниченные ресурсы, многие показатели демонстрируют положительную динамику в области образования, благоустройства, экономики и т. д. Города Забайкальской области, несмотря на низкие экономические показатели и свою отдаленность, приобрели определенную самостоятельность в рамках законодательства, могли сами развивать городское хозяйство.

ЛИТЕРАТУРА

Источники

Неопубликованные:

1. Российский Государственный исторический архив (РГИА)
Ф. 1276 «Совет министров (1905 — 1917 гг.)». Оп. 17. Д. 193.
Ф. 1282 «Канцелярия министра внутренних дел». Оп. 3. Д. 240, 542.
Ф. 1284 «Департамент общих дел». Оп. 69. Д. 318; Оп. 70. Д. 447; Оп. 194. Д. 41.
Ф. 1287 «Хозяйственный департамент МВД». Оп. 48. Д. 518; Оп. 48. Д. 896, 1057.
2. Государственный архив Забайкальского края (ГАЗК)
Ф. 1 «Забайкальское областное правление». Оп. 1 (о). Д. 1339, 1623, 1627, 1689, 1761, 2562, 2679, 2735, 3060, 3065, 3200, 3285, 3354, 3452, 6898, 12971, 12981, 13056, 14627, 15029, 16639.
Ф. 21 «Забайкальское областное по городским делам присутствие». Оп. 1. Д. 50.
Ф. 62 «Верхнеудинская городская дума». Оп. 1. Д. 1, 3, 4.
Ф. 94 «Читинская городская управа». Оп. 1. Д. 22, 29, 91, 94, 113, 212, 966.
Ф. 226 «Читинская городская дума». Оп. 1. Д. 1, 4, 6, 10, 14, 21, 24, 28.
3. Государственный архив Республики Бурятии (ГАРБ)
Ф. 10 «Верхнеудинская городская управа». Оп. 1. Д. 7, 9, 18, 25, 26, 30, 34, 38, 42, 45, 72, 99, 110, 110 доп., 166, 211, 220, 231, 235, 243, 272, 300, 374, 400, 402, 426, 427, 433, 447, 467, 475, 476, 497, 574, 577, 603, 627, 652, 732, 753, 757, 774, 775, 797, 807, 824, 833, 857, 859, 864, 991, 1002, 1079, 1081, 1083, 1102, 1222, 1226, 1229, 1335, 1355, 1400, 1412, 1423, 1433, 1493, 1624, 1639, 1674, 1692, 1703, 1736, 1791, 1815, 1855, 1902, 1968, 2111, 2126, 2127, 2138, 2184, 2207, 2238, 2244, 2321, 2635, 2412, 2541.
Ф. 261 «Троицкосавская городская управа». Оп. 1. Д. 108, 147, 182, 324, 341, 422, 449, 458, 561, 601, 6
13, 618, 659, 666, 763, 777, 778, 827
Ф. 338. «» Оп. 1. Д. 4
Ф. 484 «Верхнеудинская городская дума». Оп. 1. Д. 11.
Ф. Р-1778 Личный фонд семьи Танских. Оп. 1. Д. 9, 35, 83.

Опубликованные:

4. Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1874. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. С. 823–829.
5. Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. № 8708. С. 430–456.

Монографии

1. Апкаримова Е. Ю. Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII — начале XX века / Е. Ю. Апкаримова, С. В. Голикова, Н. А. Миненко, И. В. Побережников. Москва : Наука, 2003. 381 с. Текст: непосредственный.
2. Асанов Р. Ф. Городское самоуправление России во второй половине XIX в. / Р. Ф. Асанов, Е. В. Иванютина. Нефтекамск : РИЦБашГУ, 2007. 108 с. Текст: непосредственный.
3. Байкалов Н. С. История государственного управления в России: учеб. пособие / Н. С. Байкалов. Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2010. 282 с. Текст: непосредственный.
4. Бальц Г. С. Несколько очерков по делам городского общественно-го самоуправления и другим вопросам Г. С. Бальца / Г. С. Бальц. Одесса : Типография и нотопечатня И. Копельмана, 1903. 32 с. Текст: непосредственный.
5. Баринов А. О. К 100-летию российского парламентаризма: забайкальские страницы истории / А. О. Баринов. Чита : Экспресс-издательство, 2006. 88 с. Текст: непосредственный.
6. Бюхер К. Большие города, их общественное, политическое и экономическое значение / К. Бюхер, Г. Майер, Г. Зиммель. Санкт-Петербург : Просвещение, 1905. 204 с. Текст: непосредственный.
7. Ванеев О. Н. Город и самоуправление: вопросы теории / О. Н. Ванеев, М. А. Спас. Красноярск : ИПЦКГТУ, 2003. 181 с. Текст: непосредственный.
8. Василевский С.М. Городское самоуправление и хозяйство / С. М. Василевский, Санкт-Петербург : Типография С.М. Пропера, 1906. 62 с. Текст: непосредственный.
9. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. Москва : Наука, 1996. 480 с. Текст: непосредственный.
10. Виноградов В. Ю. Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870–1914 гг. / В. Ю. Виноградов. Москва : ЭКОН-ИНФОРМ, 2005. 390 с. Текст: непосредственный.
11. Гессен В. М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу русского государственного права / В. М. Гессен. Санкт-Петербург : Типо-литография И. Трофимова, 1912. 27 с. Текст: непосредственный.
12. Грасс В. Справочная книга для городских общественных управлений / В. Грасс. Чернигов : Типография губернского земства, 1900. 394 с. Текст: непосредственный.
13. Голованов В. И. Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация / В. И. Голованов. Москва : Наука, 1998. 494 с. Текст: непосредственный.

14. Города Сибири XVII — начала XX в. / ответственный редактор В. А. Скубневский. Барнаул : Изд-во Алтайского ун-та, 2002. 168 с. Текст: непосредственный.
15. Города Сибири: Эпоха феодализма и капитализма / ответственный редактор О. Н. Вилков. Новосибирск : Наука, 1978. 335 с. Текст: непосредственный.
16. Городское самоуправление в России. Москва : Типография А.П. Поплавского, 1905. 64 с. Текст: непосредственный.
17. Гурьянов В. К. Верхнеудинск XVII — начала XX века. Улицы, городские усадьбы и их обыватели / В. К. Гурьянов, М. В. Гурьянов. Улан-Удэ, 2012. 224 с. Текст: непосредственный.
18. Гурьянов В. К. По Большой, Большой-Николаевской: из истории улиц Верхнеудинска / В. К. Гурьянов. Улан-Удэ : Изд-во БНЦ СО РАН, 1998. 160 с. Текст: непосредственный.
19. Дамешек Л. М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX — начало XX в.) / Л. М. Дамешек. Иркутск : Оттиск, 2011. 128 с. Текст: непосредственный.
20. Джаншиев Г. А. Эпоха Великих реформ: в 2 т. / Г. А. Джаншиев. Москва, 2008. Т. 2. 495 с. Текст: непосредственный.
21. Дитятин И. Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 г. / И. Дитятин. Ярославль : Типография Г. В. Фалько, 1877. 566 с. Текст: непосредственный.
22. Дитятин И. Наше городское самоуправление (речь, произнесенная на годичном акте Демидовского лицея 30 августа 1876 г.) / И. Дитятин. Ярославль : Типография Г. В. Фалько, 1876. 52 с. Текст: непосредственный.
23. Дитятин И. Устройство и управление городов России / И. Дитятин. Санкт-Петербург : Типография П. П. Меркулева, 1875. Т. 1. 512 с. Текст: непосредственный.
24. Евдокимова С. В. Социально-экономическое развитие городов Забайкалья в XVII–XIX вв. / С. В. Евдокимова. Улан-Удэ : Изд-во Бур. гос. ун-та, 2007. 248 с. Текст: непосредственный.
25. Емалетдинова Г. Э. Городское самоуправление на Южном Урале во второй половине XIX — начала XX в. / Г. Э. Емалетдинова. Уфа : Изд-во БГУ, 2003. 216 с. Текст: непосредственный.
26. Ерёмкина Л. А. Городское самоуправление в Западной Сибири в конце XIX — начале XX веков / Л. А. Ерёмкина. Барнаул, 2005. 186 с. Текст: непосредственный.
27. Ефимова В. В. Петрозаводское городское самоуправление (1870–1918 гг.) / В. В. Ефимова. Петрозаводск, 2004. 240 с. Текст: непосредственный.
28. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. Москва : Высшая школа, 1968. 368 с. Текст: непосредственный.

29. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. Политическая реакция 80-х — начала 90-х годов / П. А. Зайончковский. Москва : Мысль, 1970. 444 с. Текст: непосредственный.
30. Иметхенов А. Б. Улан-Удэ: история и современность / А. Б. Иметхенов, Е. М. Егоров. Улан-Удэ : Изд-во БНЦ СО РАН, 2001. 480 с. Текст: непосредственный.
31. История Бурятии: в 3 т. / ответственный редактор Б. В. Базаров. Улан-Удэ : Изд-во БНЦ СО РАН, 2011. Т. 2. 464 с. Текст: непосредственный.
32. История городов Сибири досоветского периода (XVII — начало XX в.) / ответственный редактор О. Н. Вилков. Новосибирск : Наука, 1977. 302 с. Текст: непосредственный.
33. История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX — начала XX в. / ответственный редактор М. В. Шиловский. Новосибирск : Сова, 2006. 352 с. Текст: непосредственный.
34. История Сибири с древнейших времен до наших дней / под редакцией А. П. Окладников. Сибирь в эпоху капитализма. Ленинград : Наука, 1968. Т. 3. 511 с. Текст: непосредственный.
35. История Улан-Удэ / Г. А. Айдаев, С. М. Тучков и др. Кемерово : Кузбассвузиздат, 2012. 160 с. Текст: непосредственный.
36. Замула И. Ю. Городская культура и общественный быт Верхнеудинска (1875 — февраль 1917 гг.) / И. Ю. Замула. Иркутск : Облмашинформ, 2001. 208 с. Текст: непосредственный.
37. Калинин В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII — начало XX в.) / В. Д. Калинин. Москва, 1994. 92 с.
38. Ким Н. В. Очерки истории Улан-Удэ / Н. В. Ким. Улан-Удэ : Бурят. кн. изд-во, 1966. 114 с. Текст: непосредственный.
39. Козулин А. В. Демографические процессы в Забайкалье (конец XIX — начало XX в.) / А. В. Козулин. Улан-Удэ : Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2004. 210 с. Текст: непосредственный.
40. Константинов А. В. История Забайкалья (с древнейших времен до 1917 года) / А. В. Константинов, Н. Н. Константинова. Иркутск : КРУГ, 2011. 272 с. Текст: непосредственный.
41. Литягина А. В. Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX — начале XX в. / А. В. Литягина. Бийск, 2001. 168 с. Текст: непосредственный.
42. Мантурова С. Ч. Государственное призрение и благотворительность в социальной и культурной жизни Забайкалья во второй половине XIX — начале XX в. / С. Ч. Мантурова. Улан-Удэ : Республиканская типография, 2005. 232 с. Текст: непосредственный.
43. Мантурова С. Ч. Общественная и частная благотворительность в Забайкалье во второй половине XIX — начале XX в. / С. Ч. Мантурова.

Улан-Удэ : ИПК ФГОУ ВПО ВСГАКИ, 2005. 148 с. Текст: непосредственный.

44. Минерт Л. К. Архитектура Улан-Удэ / Л. К. Минерт. Улан-Удэ : Бурят. кн. изд-во, 1983. 248 с. Текст: непосредственный.

45. Михайловский А. Задачи городских управлений в новой России / А. Михайловский. Москва : Типография Н. С. Кобелькова, 1917. 30 с. Текст: непосредственный.

46. Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России / А. Г. Михайловский. Москва : Польза В. Актик и К^о, 1908. 110 с. Текст: непосредственный.

47. Муллов И. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления / И. Муллов. Санкт-Петербург : Типография Министерства внутренних дел, 1864. 196 с. Текст: непосредственный.

48. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика / В. А. Нардова. Ленинград : Наука, 1984. 258 с. Текст: непосредственный.

49. Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX века / В. А. Нардова. Санкт-Петербург: Наука, 1994. 160 с. Текст: непосредственный.

50. Немиров В.Ф. Чита. История. Памятные места. Судьбы / Н. Ф. Немиров. Чита : Чит. обл. кн. изд-во, 1994. 102 с. Текст: непосредственный.

51. Немировский А. О. Реформа городского самоуправления / А. О. Немировский. Санкт-Петербург: Типография В. Безобразов и К^о, 1911. 174 с. Текст: непосредственный.

52. Новиков А. Записки о городском самоуправлении / А. Новиков. Санкт-Петербург : Типография М. М. Стасюлевича, 1904. 222 с. Текст: непосредственный.

53. Окладников А. П. История Бурят-Монгольской АССР / А. П. Окладников. Улан-Удэ : Бурят-Монг. гос. изд-во, 1951. Т. 1. 574 с. Текст: непосредственный.

54. Паликова Т. В. Города Забайкалья второй половины XIX — начала XX в. / Т. В. Паликова. Улан-Удэ : Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2010. 312 с. Текст: непосредственный.

55. Паликова Т. В. Купечество Верхнеудинск. Улан-Удэ / Т. В. Паликова, Л. В. Кальмина. Улан-Удэ : ЭКОС, 2007. 190 с. Текст: непосредственный.

56. Петров А. В. Городские головы, гласные и депутаты Иркутской думы 1872–2011: биографический справочник / А. В. Петров, М. М. Плотникова. Иркутск : Оттиск, 2011. 400 с. Текст: непосредственный.

57. Попов А. И. Город Чита. Описание, путеводитель и справочник по городу Чите Заб. области / А. И. Попов. Чита, 1907. 263 с. Текст: непосредственный.

58. Попов И. И. Самоуправление и земские учреждения (по поводу введения земства в Сибири) / И. И. Попов. Москва : Типография Общества распространения полезных книг, арендуемая В. И. Вороновым, 1905. 56 с. Текст: непосредственный.

59. Семенов А. К. Городское самоуправление провинциальных городов России и задачи имперской модернизации в конце XVIII — начале XX вв. / А. К. Семенов. Липецк : ЛЭГИ, 2005. 202 с. Текст: непосредственный.

60. Семенов Д. Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Д. Д. Семенов. Санкт-Петербург : Электротипография Н. Я. Стойковой, 1901. 390 с. Текст: непосредственный.

61. Семенов Н. Городское самоуправление и его задачи / Н. Семенов. Москва : Типография Т-ва Кооперативный мир, 1917. 16 с. Текст: непосредственный.

62. Сергеев О. И. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX — начале XX в.: Очерки истории / О. И. Сергеев, С. И. Лазарева, Г. Я. Тригуб. Владивосток : Дальнаука, 2002. 296 с. Текст: непосредственный.

63. Страдомский Н. Ф. Основания реформы городского положения / Н. Ф. Страдомский. Киев : Типография «Петра Барского», 1905. 58 с. Текст: непосредственный.

64. Тармаханов Е. Е. История Бурятии: с древнейших времен до начала XX в. / Е. Е. Тармаханов. Улан-Удэ : Бэлиг, 2009. Ч. 1. 164 с. Текст: непосредственный.

65. Тимофеев А. Г. Самоуправление и автономия / А. Г. Тимофеев. Санкт-Петербург : Типография С. М. Проппера, 1906. 34 с. Текст: непосредственный.

66. Толочко А. П. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие / А. П. Толочко, И. А. Коновалов, З. Ю. Миренкова и др. Омск : Изд-во Омского гос. ун-та, 2003. 196 с. Текст: непосредственный.

67. Тотомианц В. О. Самоуправление городов / В. О. Тотомианц. Москва : Свободная Россия, 1917. 32 с. Текст: непосредственный.

68. Тоцкий Н. М. Реформа городского самоуправления / Н. М. Тоцкий. Петроград : Акц. о-во «Муравей», 1917. 16 с. Текст: непосредственный.

69. Тюрин В. А. Власть и городское самоуправление в среднем Поволжье: опыт взаимодействия на рубеже XIX — начале XX вв. / В. А. Тюрин. Самара : Книга, 2007. 202 с. Текст: непосредственный.

70. Фадеев В. И. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России / В. И. Фадеев. Москва : ИНИОН РАН, 1996. 20 с. Текст: непосредственный.

71. Фесенко И. О. К вопросу о реформе городских общественных управлений / И. О. Фесенко. Харьков : Типография «Южного края», 1890. 126 с. Текст: непосредственный.

72. Фесенко И. О. Участие квартирохозяев в городском управлении / И. О. Фесенко. Санкт-Петербург : Типография Киришбаума, 1900. 22 с. Текст: непосредственный.

73. Хаптаев П. Т. История Бурятской АССР / П. Т. Хаптаев. Улан-Удэ : Бурят. кн. изд-во, 1959. Т. 2. 644 с. Текст: непосредственный.

74. Шаховской М. О городском самоуправлении / М. Шаховской. Харьков : Типография губернского правления, 1905. 28 с. Текст: непосредственный.

75. Шрейдер Г. И. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки / Г. И. Шрейдер. Санкт-Петербург : Паровая скоропечатня «Восток», 1902. Т. 1. 338 с. Текст: непосредственный.

76. Щегло П. Городские думы прежде и теперь / П. Щегло. Петроград : Социалист, 1917. 32 с. Текст: непосредственный.

77. Щепкин М. П. Опыты изучения общественного хозяйства и управления городов / М. П. Щепкин. Москва : Типография М. П. Щепкина, 1882. Ч. 1. 328 с. Текст: непосредственный.

Статистические сборники и материалы

1. Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью. Всеподданнейшие отчеты генерал-губернатора, командующего войсками Восточного Сибирского военного округа и бумаги по общим вопросам управления гражданского и военного. Иркутск: Типография штаба Восточного Сибирского военного округа, 1884. Т. 1. 354 с. Текст: непосредственный.

2. Азиатская Россия. Иллюстрированный географический сборник. Москва : типо-литография т-ва Кушнерев и К°, 1905. 626 с. Текст: непосредственный.

3. Азиатская Россия : в 2 т. Люди и порядки за Уралом. Санкт-Петербург : издание Переселенческого управления ГУ землеустройства и земледелия, 1914. Т. 1. 308 с. Текст: непосредственный.

4. Азиатская Россия : в 2 т. Земля и хозяйство. Санкт-Петербург : Издание Переселенческого управления ГУ землеустройства и земледелия, 1914. Т. 2. 640 с. Текст: непосредственный.

5. Вся Россия. Русская книга промышленности, торговли, сельского хозяйства и администрации. 1895 год. Торгово-промышленный календарь

Российской империи. Санкт-Петербург : Издание Я. С. Суворина, 1905. 952 с. Текст: непосредственный.

6. Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт. Сборник документов 1861–1917 гг. / под редакцией А. Я. Сливы. Москва : МОНФ, 2003. 194 с. Текст: непосредственный.

7. Общий обзор 1888 года. Чита : Типография Забайкальского областного правления, 1889. 16 с. Текст: непосредственный.

8. Читинское городское общественное управление. Обзор деятельности за четырехлетие 1906–1909. Чита : Паровая типо-литография «Забайкальск. т-ва печ. дела», 1910. 106 с. Текст: непосредственный.

9. Обзор Забайкальской области за 1888 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1889. 40 с. Текст: непосредственный.

10. Обзор Забайкальской области за 1889 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1890. 40 с. Текст: непосредственный.

11. Обзор Забайкальской области за 1890 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1891. 30 с. Текст: непосредственный.

12. Обзор Забайкальской области за 1892 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1893. 32 с. Текст: непосредственный.

13. Обзор Забайкальской области за 1893 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1894. 45 с. Текст: непосредственный.

14. Обзор Забайкальской области за 1894 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1895. 42 с. Текст: непосредственный.

15. Обзор Забайкальской области за 1895 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1896. 34 с. Текст: непосредственный.

16. Обзор Забайкальской области за 1896 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1897. 32 с. Текст: непосредственный.

17. Обзор Забайкальской области за 1897 г. Чита : Типография Торгового Дома «П. А. Бадмаев и Ко», 1898. 60 с. Текст: непосредственный.

18. Обзор Забайкальской области за 1898 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1899. 54 с. Текст: непосредственный.

19. Обзор Забайкальской области за 1899 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1900. 65 с. Текст: непосредственный.

20. Обзор Забайкальской области за 1900 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1901. 71 с. Текст: непосредственный.

21. Обзор Забайкальской области за 1901 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1902. 64 с. Текст: непосредственный.

22. Обзор Забайкальской области за 1903 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1904. 142 с. Текст: непосредственный.

23. Обзор Забайкальской области за 1904 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1905. 126 с. Текст: непосредственный.

24. Обзор Забайкальской области за 1905 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1906. 119 с. Текст: непосредственный.

25. Обзор Забайкальской области за 1906 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1907. 125 с. Текст: непосредственный.
26. Обзор Забайкальской области за 1907 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1908. 113 с. Текст: непосредственный.
27. Обзор Забайкальской области за 1908 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1909. 94 с. Текст: непосредственный.
28. Обзор Забайкальской области за 1910 г. Чита : Типография Забайк. обл. прав., 1911. 158 с. Текст: непосредственный.
29. Обзор деятельности Верхнеудинского городского управления за 1907–1909 гг. Иркутск : Типо-литография П. И. Макушина и В. М. Посохина, 1910. 97 с. Текст: непосредственный.
30. Памятная книжка Забайкальской области на 1893 год. Чита : Типография Забайкальского областного правления, 1893. 111 с. Текст: непосредственный.
31. Памятная книжка Забайкальской области на 1900 год. Чита : Типография Забайкальского областного правления, 1900. 9 с. Текст: непосредственный.
32. Памятная книжка Забайкальской области на 1912 год (с изменениями, последовавшим к 1 мая 1912 г.) Забайкальского областного статистического комитета. Чита : Электро-Типография Заб. обл. правления, 1912. 233 с. Текст: непосредственный.
33. Сибирский торгово-промышленный и справочный календарь, 1896 г. / Изд-во Ф. П. Романов. Томск : Типолит. П. И. Макушина, 1896. 645 с. Текст: непосредственный.
34. Смета доходов и расходов города Верхнеудинска на 1910 год. Верхнеудинск : Скоропечатня, 1910. 154 с. Текст: непосредственный.
35. Статистический сборник на 1912 г. / под редакцией В. И. Шараго. Санкт-Петербург : Типография «Экономия», 1912. 445 с. Текст: непосредственный.
36. Статистический сборник России 1916 год (год тринадцатый). Петроград : Издание Центрального статистического комитета К.В.Д., 1918. Вып. 1. 121 с. Текст: непосредственный.
37. Экономическое состояние городских поселений Сибири. Санкт-Петербург : Издание хоз. деп. МВД, 1882. 422 с. Текст: непосредственный.

Периодическая печать, сборники и т. д.

1. Алтапов Ю. М. Становление городского самоуправления до 1917 г. / Ю. М. Алтапов // LEXRUSSICA (научные труды МГЮА). 2007. № 5. С. 829–846. Текст: непосредственный.
2. Анкушева К. А. Организация и деятельность Тюменской городской думы и управы на основе Городовых положений 1870 и 1892 годов /

К. А. Анкушева // Вестник Тюменского государственного университета. Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2007. № 1. С. 207–213. Текст: непосредственный.

3. Архипова Н. Е. Городское самоуправление в Нижнем Новгороде в конце XIX — начале XX вв.: преемственность и традиции / Н. Е. Архипова // Известия российского государственного педагогического университета им.

А. И. Герцена. 2007. Вып. 43. Т. 17. С. 27–30. Текст: непосредственный.

4. Апкаримова Е. Ю. Купеческие общества в уральских городах в конце XIX — начале XX в. / Е. Ю. Апкаримова // Проблемы истории местного управления Сибири XVI–XXI вв.: материалы V Всероссийской научной конференции / под редакцией В. В. Моисеева. Новосибирск : НГАЭиУ, 2003. Ч. II. С. 41–44. Текст: непосредственный.

5. Башкуев В. Ю. О некоторых проблемах санитарного состояния уездного города Верхнеудинска в последней четверти XIX в. / В. Ю. Башкуев // Власть. 2014. № 3. С. 134–139. Текст: непосредственный.

6. Башкуев В. Ю. Городское самоуправление и противоэпидемические меры в Забайкальской области в последней четверти XIX в. (на примере уездного города Верхнеудинска) / В. Ю. Башкуев, У. В. Башкуева // Иркутский историко-экономический ежегодник: 2014 / под редакцией В. М. Левченко, Г. А. Цыкунов, А. В. Шалак и др. Иркутск: Изд-во БГУ-ЭП, 2014. С. 305–314. Текст: непосредственный.

7. Борисов А. В. Из истории городского самоуправления / А. В. Борисов // Известия ПГПУ. 2007. № 3(7). С. 91–93. Текст: непосредственный.

8. Валитов А. А. Зарождение и становление институтов гражданского общества в западной Сибири в 1861–1904 гг. / А. А. Валитов // Вестник Тюменского государственного университета. 2007. № 1. С. 223–228. Текст: непосредственный.

9. Василенко М. В. Сто лет спустя: письмо гласных Иркутской городской думы / М. В. Василенко // Сибирский архив: архивные документы, публикации, факты, комментарии: научно-популярный историко-краеведческий сборник / под редакцией Н. К. Шестаковой. Иркутск : Оттиск, 2000. Вып. 1. С. 79–81. Текст: непосредственный.

10. Галкин П. В. Из российского опыта административного надзора за городским самоуправлением (1870-е гг.) / П. В. Галкин // Новый исторический вестник. 2012. № 31(1). С. 60–67. Текст: непосредственный.

11. Города Сибири (экономика, управление и культура городов Сибири в досоветский период) / О. Н. Вилков. Новосибирск : Наука, 1974. 297 с. Текст: непосредственный.

12. Городское управление в современной России. Аналитический доклад. Краткая версия // Институт экономики города. 2005. 25 с. Текст: непосредственный.

13. Государственно-правовые институты самодержавия в Сибири : сборник научных трудов. Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1982. 148 с. Текст: непосредственный.

14. Давидович И. Вспомним о прошлом / И. Давидович // Забайкальский рабочий. 1946. 9 февр. № 28. С. 3. Текст: непосредственный.

15. Дамбаева О. П. Правовое положение органов местного самоуправления в Забайкальской области (историко-правовой анализ законодательства второй половины XIX в.) / О. П. Дамбаева // Гражданское общество: история и современность: сборник статей: в 2 ч. / Заб. гос. гум.-пед. ун-т. Чита, 2007. Ч. 1. С. 66–71. Текст: непосредственный.

16. Евдокимова С. В. Верхнеудинская городская дума и вопросы благоустройства в конце XIX — начале XX в. / С. В. Евдокимова // Вестник Бурятского государственного университета. 2009. № 7. С. 26–31. Текст: непосредственный.

17. Давидович И. Дела Читинской городской думы / И. Давидович // Забайкальский рабочий. 1940. 18 янв. № 15. С. 3. Текст: непосредственный.

18. История городов Сибири досоветского периода (XVII — начало XX в.) / О. Н. Вилков. Новосибирск : Наука, 1977. 301 с. Текст: непосредственный.

19. Зеленцов В. В. Местное самоуправление в Западной Сибири (историографический обзор) / В. В. Зеленцов // Известия Алтайского государственного университета. № 4, 3. 2007. С. 91–94. Текст: непосредственный.

20. Кирюхин Н. Кто и как выбирал Читинскую городскую думу / Н. Кирюхин // Забайкальский рабочий. 1947. 13 дек. (№ 243). С. 3. Текст: непосредственный.

21. Куриленко И. В. Из истории Читинского городского самоуправления / И. В. Куриленко // Проблемы истории местного управления Сибири XVI–XXI вв.: материалы V Всероссийской научной конференции / под редакцией В. В. Моисеева. Новосибирск : НГАЭиУ, 2003. Ч. 2. С. 46–48. Текст: непосредственный.

22. Лен К. В. «Городское Положение» 1870 г. сквозь призму истории российской провинции / К. В. Лен // Научный диалог. 2014. № 5(29). С. 6–17. Текст: непосредственный.

23. Лобанов Г. П. Читинское городское самоуправление / Г. П. Лобанов // Эффект. 2000. 2 февр. № 5. С. 11. Текст: непосредственный.

24. Нанзатова Л. Т.-Б. Деятельность Верхнеудинской городской думы в 1917–1918 гг. / Л. Т.-Б. Нанзатова // Вестник Бурятского государственного университета. 2009. № 7. С. 56–58. Текст: непосредственный.

25. Насибулин С. А. Деятельность Читинской Городской Думы в области народного образования в 1875–1900 годах / С. А. Насибулин // Мо-

лодая наука Забайкалья: аспирантский сборник. Чита : Изд-во ЗабГПУ, 2005. Ч. 2. С. 86–89. Текст: непосредственный.

26. Насибулин С. А. К истории городского самоуправления в Чите / С. А. Насибулин // Гуманитарный вектор. Серия: Педагогика, психология. 2009. № 3. С. 97–101. Текст: непосредственный.

27. О городском общественном устройстве // Правительственный Вестник. 1869. № 82, 84. 58 с. Текст: непосредственный.

28. Паликова Т. В. Развитие селитебных территорий Забайкалья во второй половине XIX — начале XX вв. / Т. В. Паликова // Вестник Бурятского государственного университета. 2010. № 7. С. 63–68. Текст: непосредственный.

29. Паликова Т. В. Реализация городского законодательства в городах Забайкалья в последней трети XIX в. / Т. В. Паликова // Известия Иркутского государственного университета. 2012. № 2(3). Ч. 1. С. 49–53. Текст: непосредственный.

30. Паликова Т. В. Финансово-хозяйственная деятельность городского самоуправления Забайкалья в последней трети XIX в. / Т. В. Паликова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики: в 3 ч. 2011. № 7(13), ч. 1. С. 91–96. Текст: непосредственный.

31. Паликова Т. В. Формирование и состав органов общественного управления в городах Забайкалья последней трети XIX — начала XX вв. / Т. В. Паликова // Ученые записки ЗабГГПУ. Чита, 2010. С. 80–84. Текст: непосредственный.

32. Попова В. В. Трансформация городского самоуправления и его социального состава в Нижегородской губернии (по Городовым положениям 1870 и 1892 гг.) / В. В. Попова // Власть. 2010. № 10. С. 115–118. Текст: непосредственный.

33. Рабцевич В. В. Социальный состав органов городского самоуправления Западной Сибири в 80-х гг. XVIII — первой половине XIX в. / В. В. Рабцевич // История городов Сибири досоветского периода (XVII — начало XX в.). Новосибирск, 1977. С. 80–97. Текст: непосредственный.

34. Санжиев П. Окно в прошлое / П. Санжиев // Номер один. 2011. 30 марта. № 12. С. 15.

35. Свиридова Н. Б. Городское общественное управление в Забайкальской области (историографический обзор) / Н. Б. Свиридова // Вестник Бурятского государственного университета. Вып. 7. 2015. С. 246–253. Текст: непосредственный.

36. Свиридова Н. Б. Бюджетная политика городских дум Забайкальской области в последней трети XIX — начале XX в. / Н. Б. Свиридова // Монголоведение и глобализация в современном мире: Улымжиевские чтения-VIII : материалы международной научно-практической конференции

(22–23 мая 2014 г., Улан-Удэ). Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2014. С. 38–42. Текст: непосредственный.

37. Свиридова Н. Б. Деятельность Верхнеудинской городской думы в благоустройстве города в последней трети XIX — начале XX вв. / Н. Б. Свиридова // Верхнеудинск: вехи истории (4 апреля 2014 г., г. Улан-Удэ): материалы научно-практической конференции. Улан-Удэ: Изд-во БГСХА им. В. Р. Филиппова, 2014. С. 70–74. Текст: непосредственный.

38. Свиридова Н. Б. Рассуждения гласных городских дум Забайкальской области о введении земства в Сибири / Н. Б. Свиридова // Гуманитарные исследования Внутренней Азии. Улан-Удэ, 2014. Вып. 2. С. 76–80. Текст: непосредственный.

39. Свиридова Н. Б. Роль городского общественного управления в развитии народного просвещения в городах Забайкальской области в последней трети XIX — начале XX в. / Н. Б. Свиридова // Проблемы истории образования на Дальнем Востоке России: материалы научной конференции / ответственные редакторы О. Б. Лынша, И. В. Пчела. Владивосток : Изд-во Дальневост. федер. ун-та, 2014. Вып. 4. С. 142–150. Текст: непосредственный.

40. Свиридова Н. Б. Сословный портрет городского головы в городах Забайкальской области в последней трети XIX — начале XX вв. / Н. Б. Свиридова // Забайкалье Историческое: материалы III Региональной научно-практической конференции / ответственный редактор Т. Г. Васильева. Чита : Изд-во ЗабГУ, 2014. С. 85–90. Текст: непосредственный.

41. Свиридова Н. Б. Формирование органов городского общественного управления в Забайкальской области в последней трети XIX в. / Н. Б. Свиридова // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. Вып. 7. С. 144–148. Текст: непосредственный.

42. Сепиркова Л. Н. Проблема городской среды // Л. Н. Сепиркова // Провинциальный город: экономика, экология, архитектура, культура: сборник материалов II Всероссийской научной конференции (апрель, 2005). Пенза : РИО ПГСХА, 2005. С. 3–5. Текст: непосредственный.

43. Сергеенко М. А. Вопросы городского благоустройства в деятельности органов городского управления Курской губернии в конце XIX в. / М. А. Сергеенко // Научные ведомости. 2010. № 7(78). Вып. 14. С. 137–143. Текст: непосредственный.

44. Тихонравов Д. А. Городское самоуправление в пореформенной России: особенности законодательной регламентации / Д. А. Тихонравов // Вестник ЮУрГУ. Сер. Право. Южноуральск. 2006. Вып. 8. С. 386–387. Текст: непосредственный.

45. Тригуб Г. Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке / Г. Я. Тригуб // Вестник ДВО РАН. 2006. № 5. С. 150–155. Текст: непосредственный.

46. Тригуб Г. Я. Участие городских самоуправлений, благотворительных обществ и частных лиц в развитии системы народного здравоохранения в городах Забайкальской области (вторая половина XIX — начало XX в.) / Г. Я. Тригуб // Ойкумена. 2008. № 2. С. 40–48. Текст: непосредственный.

47. Тригуб Г. Я. Формирование системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимодействие ее органов с государственной властью (последней трети XIX — начале XX в.) / Г. Я. Тригуб // Записки общества изучения Амурского края. 2011. Т. XL. С. 16–22. Текст: непосредственный.

48. Храмов А. Б. Сравнительный анализ городских положений 1870 и 1892 годов / А. Храмов // Городское управление. 2005. № 6. С. 24–35. Текст: непосредственный.

49. Шевцов В. В. Вопрос о самоуправлении в Сибири в период революции 1905–1907 гг. / В. В. Шевцов // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 4 (20). С. 138–142. Текст: непосредственный.

Авторефераты диссертаций

1. Архипова Н. Е. Организация и деятельность органов городского самоуправления Нижнего Новгорода в 1892–1917 гг. : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / Н. Е. Архипова. Нижний Новгород, 2008. 25 с. Текст: непосредственный.

2. Валитов А. А. Зарождение и становление институтов гражданского общества в Западной Сибири во второй половине XIX — начале XX вв. : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / А. А. Валитов. Оренбург, 2007. 24 с. Текст: непосредственный.

3. Галкин П. В. Местное самоуправление и государственная власть во второй половине XIX — начале XX века (по материалам Московской губернии) : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук / П. В. Галкин. Москва, 2013. 47 с. Текст: непосредственный.

4. Долженков И. А. Земское и сословное городское самоуправление в российской провинции во второй половине XIX — начале XX вв. (на примере Курской губернии) : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / И. А. Долженков. Курск, 2012. 27 с. Текст: непосредственный.

5. Кошман Л. В. Русский город в XIX в. : Социокультурный аспект исследования : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук / Л. В. Кошман. Москва, 2001. 27 с. Текст: непосредственный.

6. Кускашев Д. М. Исторический опыт деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии в социально-хозяйственной сфере (1870–1914) : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / Д. М. Кускашев. Абакан, 2003. 22 с. Текст: непосредственный.

7. Лони́на С. Л. Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870–1917 гг. : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / С. Л. Лони́на. Красноярск, 2002. 24 с. Текст: непосредственный.

8. Мамаев А. В. Самоуправление городов России в условиях революционного процесса. 1917–1918 гг. (На материалах городов Московской, Тульской, Вятской губернии) : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / А. В. Мамаев. Москва, 2010. 43 с. Текст: непосредственный.

9. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук / В. А. Нардова. Ленинград, 1985. 40 с. Текст: непосредственный.

10. Палин А. В. Томское губернское управление в 1895–1917 гг. : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / А. В. Палин. Кемерово, 2002. 33 с. Текст: непосредственный.

11. Попов П. А. Городское самоуправление Воронежа: 1870–1918 гг. : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / П. А. Попов. Воронеж, 2005. 23 с. Текст: непосредственный.

12. Скрабневская Е. С. Городское самоуправление на Дальнем Востоке России : конец XIX — начало XX вв. : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / Е. С. Скрабневская. Хабаровск, 2004. 32 с. Текст: непосредственный.

13. Тригуб Г. Я. Формирование системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимодействие ее органов с государственной властью (вторая половина XIX — первая четверть XX в.) : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / Г. Я. Тригуб. Владивосток, 2004. 25 с. Текст: непосредственный.

14. Трускавецкая В. А. Городское хозяйство губернских и областных центров Восточной Сибири в конце XIX — начале XX в. : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / В. А. Трускавецкая. Иркутск, 2005. 23 с. Текст: непосредственный.

15. Хра́мцов А. Б. Источники по истории городского самоуправления Тобольской губернии (последняя четверть XIX — начало XX в.) : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / А. Б. Хра́мцов. Тюмень, 2007. 19 с. Текст: непосредственный.

16. Чичерова И. А. Земское и городское самоуправление в России второй половины XIX в. : историко-правовой анализ. : автореферат дис-

сертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / И. А. Чичерева. Москва, 1995. 24 с. Текст: непосредственный.

17. Ярома О. В. Городское самоуправление Пермской губернии в период с 1905 г. по февраль 1917 г. : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук / О. В. Ярома. Пермь, 2005. 27 с. Текст: непосредственный.

Электронные ресурсы

1. Ярома О. В. Городское самоуправление в Российской империи по законодательству 1870 и 1892 г.: степень самостоятельности и место в политической системе общества / О. В. Ярома. URL: <http://www.archive.perm.ru/page.php?id=140>. (дата обращения: 28.07.2015). Текст: электронный.

2. Свиридова Н. Б. Деятельность городского общественного управления Забайкалья в области здравоохранения в последней трети XIX — начале XX в. / Н. Б. Свиридова // Теория и практика общественного развития. 2015. № 17. URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2015/17/history/sviridova.pdf (дата обращения: 18.05.2020). Текст: электронный.

Приложение

**Список городских голов в городах Забайкальской области
в 1875–1920 гг.**

Город	Год	ФИО	Сословие
Чита	1875–1880	Замошников И. Н.	Читинский купеческий сын
	1880–1884	Шульгин Ф. Г.	Читинский купец
	1885–1888	Минин С. А.	Читинский купец
	1888–1893	Колеш И. А.	Читинский купец
	1893–1898	Черкасов Ф. Д.	Читинский мещанин
	1899–1904	Хлыновский В. В.	Читинский купец
	1904–1906	Шишменцев С. К.	
	1906–1914	Саврасов Р. М.	Чиновник
	1914–1915	Эпов В. К.	Казак
	1915	Стерхов К. М.	
	1915–1917	Савич Н. И.	Адвокат
	1917–1918	Лопатин А. А.	
	1918	Жуков Н. Н.	Титулярный советник
	1919	Тараторин Н. А.	Помощник присяжного поверенного Иркутской судебной палаты. Домовладелец
	1919–1920	Токмаков А. М.	Казак
Верхнеудинск	1875–1877	Фролов И. П.	Купец 1-й гильдии
	1877–1881	Лосев А. П.	Купец 2-й гильдии
	1881–1884	Мордовской К. Р.	Купец 2-й гильдии
	1884–1888	Шляпкин П. А.	Купец
	1888–1899	Овсянкин А. В.	Купец 2-й гильдии
	1899–1901	Трунев П. Т.	Купец 2-й гильдии
	1901–1905	Овсянкин А. В.	Купец 2-й гильдии

	1905–1906	Федченко И. Г.	Купец 2-й гильдии
	1907–1915	Титов И. В.	Коллежский регистр
	1915–1917	Легков К. И.	Надворный советник
	1917–1918	Буйко А. М.	Рабочий
	1918	Алютин А. П.	Рабочий
	1918	Спицын С. Н.	
	1918–1919	Котов А. С.	городской техник
	1919	Никольский В. В.	
	1920	Старков И. В.	
Троицкосавск	1876–1884	Молчанов Н. Л.	Потомственный почетный гражданин, кяхтинский купец 1-й гильдии
	1884–1889	Осокин М. А.	Купец 1-й гильдии
	1889–1893	Сердюков И. Н.	Кяхтинский купец 2-й гильдии
	1893–1898	Пятовской Я. М.	Кяхтинский купец 1-й гильдии
	1899–1903	Собенников В. А.	Кяхтинский купец 1-й гильдии
	1904–1908		
	1908–1912	Шишмарев И. П.	титулярный советник
	1912–1916		
	1917	Темников	
	1918	Смирнов Н. Ф.	
Нерчинск	1875–1878	Першин П. И.	Нерчинский купец
	1879	Дубровский А. И.	Магистр академии
	1880–1882	Муромов М. И.	Отставной коллежский ассессор
	1883–1887	Переломов Н. И.	Нерчинский мещанин

	1887–1891	Толпыгин Н. И.	Нерчинский мещанин
	1891–1906	Шульгин Г. И.	Нерчинский купец 2-й гильдии
	1906–1910	Большаков А. А.	
	1910–1914	Павловский А. В.	Купец 2-й гильдии
Баргузин	1878–1885	Кузнецов Ф. А.	Баргузинский мещанин
	1885–1887	Березовский А. А.	Баргузинский мещанин
	1887–1893	Комшив Т. И.	Мещанин
	1893–1897	Кондаков С. А.	Мещанин
	1898–1902	Кузнецов Н. Д.	Мещанин
	1900–1907	Кондаков П.	Мещанин
	1906–1909	Цвилев И.	Мещанин
	1909	Губкин А. С.	Мещанин
	1910	Кузнецов А.	Мещанин
	1911–1915	Иванов Ф. Е.	Мещанин
	1915–1919		
Селенгинск	1878–1880	Седов А. И.	Отставной титулярный советник
	1880–1893	Лушников А. М.	Селенгинский купец 2-й гильдии
	1893–1904	Мельников И. В.	Мещанин
	1904–1906		
	1906–1910		
	1911–1915	Торгашин М. С.	Мещанин
	1915–1919		
Акша	1875–1893	Нет данных	
	1895–1902	Филонов И. П.	Мещанин
	1903–1907	Пляскин Ф. И.	Мещанин
	1908–1912	Пляскин И. И.	Мещанин

Мысовск	1902–1906	Четверников И. А.	
	1906–1911	Буш П. И.	
	1912–1916	Чижевский А. И.	

Составлено по: ГАЗК Ф. 1. Оп. 1. Д. 3065. Л. 7–7 об., 9, 11–11 об., 13–13 об., 16; Памятные книжки Забайкальской области 1893, 1898, 1900, 1903, 1912 гг.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
----------------	---

Глава 1 ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАБАЙКАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1 Правовые основы функционирования органов городского общественного управления	24
1.2 Формирование и состав избирателей органов городского общественного управления в Забайкальской области.....	45
1.3 Организация и деятельность городского общественного управления в Забайкальской области в последней трети XIX — начале XX в.	68

Глава 2 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ФОРМЫ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1 Городские финансы и экономическая политика.....	90
2.2 Хозяйственная деятельность органов городского общественного управления в Забайкальской области.....	111
2.3 Участие городского общественного управления в области образования, здравоохранения и общественного призрения.....	127
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	161
ЛИТЕРАТУРА.....	165
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	181

Научное издание

Наталья Борисовна Свиридова
Татьяна Вадимовна Паликова

ГОРОДСКОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В ЗАБАЙКАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ
В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX — НАЧАЛЕ XX в.

Монография

Редактор *Д. Н. Гармаева*
Компьютерная верстка *Н. Ц. Тахинаевой*
Дизайн обложки *А. Б. Дашиевой*

Свидетельство о государственной аккредитации
№ 2670 от 11 августа 2017 г.

Подписано в печать 04.07.2022. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 10,81. Уч.-изд. л. 9,11. Тираж 500. Заказ 112.
Цена свободная

Издательство Бурятского госуниверситета
670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
gio@bsu.ru

Отпечатано в типографии Издательства БГУ
670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 3а