

Д.В. Кускашев

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ГОРОДСКОЙ КОНТРРЕФОРМЫ 1892 г. В ЕНИСЕЙСКОЙ ГУБЕРНИИ

Демократические реформы, проводимые в современной России, четко обозначили круг актуальных проблем в экономической и политической жизни нашей страны. К их числу можно отнести и проблему реформирования системы местного самоуправления, острые дискуссии вокруг которой не смолкают на самых разных уровнях политической власти, заставляя ученых и политиков обращаться к изучению накопленного исторического опыта проведения муниципальных реформ.

Если история становления и развития местного самоуправления в пореформенный период в России получила достаточное освещение в научной литературе, то региональная специфика проведения городской реформы и контрреформы в Сибири, в частности в Енисейской губернии, изучена слабо. Проблемы же организационного оформления городского самоуправления и финансово-экономической деятельности городских дум Восточной Сибири нашли отражение в диссертационном исследовании С.Л. Лониной [1].

11 июня 1892 г. император Александр III подписал указ о введении в действие нового Городового положения, получившего название городской контрреформы.

Важное место в проведении городской контрреформы занимал избирательный закон, с помощью которого правительство рассчитывало ограничить состав избирателей кругом наиболее состоятельных горожан, способных организовать эффективную работу органов городского управления и вместе с тем исключить возможность какой-либо оппозиционности самодержавию.

Новый избирательный закон существенно усилил имущественный ценз, предоставив избирательное право лицам, состоявшим в русском подданстве и владеющим, не менее одного года, в пределах города недвижимым имуществом стоимостью от 300 до 3000 руб., в зависимости от величины города. Кроме физических лиц, избирательное право на тех же основаниях было предоставлено правительственным, благотворительным, научным и учебным заведениям. Право голоса на городских выборах получили также лица, учреждения, общества, товарищества и компании, содержавшие в пределах города торгово-промышленные предприятия.

Городовое положение 1892 г. отменило деление избирателей на разряды, установив одно избирательное собрание, которое могло для удобства подразделяться на участки по местностям города. В избирательном собрании председательствовал городской голова, при подсчете голосов он мог в помощь себе приглашать необходимое число лиц из избирателей. Изменилось минимальное количество гласных - 20 при 100 избирателей. Если количество избирателей превышало 100, дополнительно на каждые 50 избирателей выбиралось по 3 гласных. Максимальное число гласных составляло 40 - 160, в зависимости от величины и статуса города.

Новым избирательным законом вводился контроль губернской администрации за подготовкой и ходом городских выборов. Губернатор утверждал дату выборов, давал разрешение на организацию выборов по участкам, рассматривал жалобы на неполноту избирательных списков и на нарушения, допущенные в ходе выборов. Списки избранных гласных и кандидатов к ним предоставлялись на утверждение губернатора в течение двух суток с момента выборов. Если губернатор усматривал нарушение законного порядка на городских выборах, то все материалы о нарушениях передавались им на рассмотрение губернского по земским и городским делам присутствия, которое, в свою очередь, было наделено полномочиями отмены результатов выборов.

Ограничение самостоятельности органов городского общественного управления происходило путем резкого усиления административного надзора за их деятельностью. Все без исключения должностные лица городского общественного управления после избрания утверждались в должностях губернской администрацией и могли подвергаться не только судебным, но и административным взысканиям.

В целом же городская контрреформа 1892 г. сохранила за органами городского самоуправления весь комплекс вопросов, составлявших сферу их компетенции. Сохранялись в прежнем виде структура и организация городского общественного управления, но при этом резко сокращались пределы его самостоятельных действий.

Городовое положение 1892 г. устанавливало две формы городского общественного управления: в полном объеме и в упрощенном виде. Упрощенное общественное управление вводилось в тех городских поселениях, где введение Городового положения «...признано будет невозможным по недостаточности городских средств, свойству занятий населения и степени развития торговли и промыслов...» [2]. На губернские города упрощенная форма общественного управления не распространялась.

В городских поселениях, где вводилось упрощенное управление, вместо думы учреждалось собрание городских уполномоченных в количестве от 12 до 15 чел. Уполномоченных избирал сход местных домохозяев из числа лиц, владеющих недвижимым имуществом стоимостью не менее 100 руб. Собрание уполномоченных избирало городского старосту с одним или двумя помощниками по усмотрению губернатора [3].

Циркулярным распоряжением министра внутренних дел от 24 июля 1892 г. за №7157 губернаторам предписывалось представить в МВД сведения о целесообразности введения полной или упрощенной формы

общественного управления. Эти сведения включали уровень социально-экономического развития, финансовое состояние городов, преимущественный характер занятий горожан. Циркуляром предписывалось также создание губернского по городским делам присутствия в соответствии с Городовым положением 1892 г. «... с возложением на него исполнения всех необходимых для введения нового Городового положения распоряжений» [4].

3 октября 1892 г. в Енисейской губернии было сформировано новое губернское по городским делам присутствие на началах Городового положения 1892 г. под председательством губернатора. В его состав входили: председатель губернского правления, управляющий казенной палатой, губернский прокурор, Красноярский городской голова и гласный Красноярской городской думы (вместо него в состав присутствия был включен член Красноярской городской управы Синявин). На губернское по городским делам присутствие была возложена задача проведения городской контрреформы в Енисейской губернии.

Из донесений городских голов окружных городов Енисейской губернии, направленных губернатору в соответствии с вышеуказанным циркуляром МВД, видно, что большинство населения городов Ачинска, Канска и Минусинска занималось преимущественно земледелием и ремеслами и лишь формально относилось к категории горожан. В донесениях приводились сведения, свидетельствующие о низком уровне развития промышленности и торговли, причем крайне низкие темпы развития торговли объяснялись низкой покупательной способностью населения, вызванной его бедностью. Однако несмотря на это городские головы были единодушны в своем убеждении о недопустимости введения в их городах упрощенной формы общественного управления. Данное решение они аргументировали наметившимися перспективами устойчивого роста городских бюджетов, численности населения, но в большей степени тем, что избирательный ценз в этих городах определялся «...суммой оценочного сбора, платимого в доход города стоимостью не ниже 300 р.» [5].

Енисейский губернатор в письме, направленном в хозяйственный департамент МВД, поддержал позицию городских голов, сделав заключение о целесообразности введения Городового положения в полном объеме во всех окружных городах Енисейской губернии. Енисейское губернское по городским делам присутствие полностью согласилось с заключением губернатора, приняв 19 декабря 1892 г. соответствующее постановление и направив его в адрес хозяйственного департамента МВД [6].

Городовое положение 1892 г. было введено в городах Красноярске и Енисейске в полном объеме, а в городах Минусинске, Ачинске и Канске в полном объеме, но с ограничениями, предусмотренными в ст.92 положения. В этих городах полномочия городской управы были переданы городскому голове и его помощнику, которые и олицетворяли исполнительную власть городского общественного управления. На наш взгляд, данный вариант введения Городового положения явился своеобразным компромиссом между полной и упрощенной формой и преследовал своей целью сокращение расходов на содержание аппарата городского самоуправления [7].

14 ноября 1893 г. состоялись первые выборы в городскую думу г. Красноярска в соответствии с новым Городовым положением. Поскольку Красноярск являлся губернским городом, имущественный ценз для красноярцев был установлен в размере не ниже 1000 руб. стоимости недвижимого имущества, принадлежавшего избирателю. В остальных городах - в размере не ниже 300 руб. [8].

В Енисейске и Канске новое Городовое положение было введено в 1894 г., а в Минусинске и Ачинске - весной 1895 г. [9].

Введение городской контрреформы 1892 г. в Енисейской губернии привело к резкому снижению численности избирателей, (табл. 1). Численность избирателей по отношению к численности населения составляла: в Ачинске - 0,7%, в Красноярске - 0,8%, в Канске - 1,4%, в Минусинске - 1,7%, в Енисейске - 2,6%. По сравнению с городскими выборами 1890 г. численность избирателей в Минусинске и Канске сократилась в 4 раза, в Красноярске в 6 раз, в Ачинске в 8 раз.

Первые выборы в городские думы в окружных городах Енисейской губернии выявили низкую активность избирателей, которая составляла: в Енисейске - 16,3%, в Канске - 28,4%, в Красноярске - 28,8%, в Минусинске - 41,5%, в Ачинске - 61 % от общего числа избирателей. Важно учитывать также и то обстоятельство, что сравнительно высокая активность избирателей в Ачинске и Минусинске оказалась всего лишь следствием мизерного удельного веса избирателей среди городского населения.

Снижение избирательной активности стало закономерным результатом усиления имущественного ценза, установленного новым избирательным законом.

Таблица 1

Численность населения и избирателей в окружных городах Енисейской губернии в 1894 г. [10]

Города	Численность населения	Численность избирателей	Численность избирателей, принявших участие в выборах
Ачинск	6.314	41	25
Канск	6.300	88	25

Минусинск	5.579	94	39
Енисейск	9.579	245	40
Красноярск	20.570	160	46

В Ачинске по причине недостаточной явки избирателей дважды срывались выборы гласных городской думы. Иркутский генерал-губернатор в письме Енисейскому губернатору 18 января 1895 г. писал: «В последнее избирательное собрание Ачинска не явилось без объяснения причин 8 человек из лиц, постоянно живущих в городе. Предлагаю созвать избирательное собрание вновь, и если выборы не состоятся, тогда я буду вынужден возбудить перед Министерством внутренних дел ходатайство о введении упрощенного общественного управления» [11]. Лишь под угрозой введения упрощенного управления выборы гласных Ачинской городской думы состоялись в марте 1895 г.

На наш взгляд, снижение избирательной активности было связано с нерешенностью Городовым положением 1892 г. вопроса о введении квартирного налога и предоставлении избирательного права городской интеллигенции, большинство представителей которой являлись квартиросъемщиками. В результате подавляющее большинство представителей городской интеллигенции оставалось отстраненной от участия в деятельности муниципального управления.

Обратимся к табл. 2. По итогам городских выборов на 1-е четырехлетие в Красноярской городской думе большинство мест получили чиновники, купцы и почетные граждане, в сумме их удельный вес составил 70% от общего числа гласных. В остальных городах большинство гласных составляли купцы и почетные граждане - от 45% в Канске до 60% в Минусинске, и мещане - от 30% в Минусинске до 50% в Канске. Дворяне и чиновники получили от 5% до 10% мест в Канской и Минусинской городских думах соответственно, причем в Ачинской городской думе они оказались вообще лишены своего представительства.

Таким образом, в результате проведения городской контрреформы в Енисейской губернии представителям купечества удалось сохранить и даже несколько приумножить свое влияние в городских думах. Дворяне и чиновники смогли усилить свое представительство в городских думах лишь незначительно, за исключением г. Ачинска, где они полностью утратили свои позиции.

Широкое распространение в Енисейской губернии получила практика отказов лиц, избранных гласными городских дум или должностными лицами городского управления, от исполнения своих полномочий. Так, сразу же после окончания городских выборов 1894 г. в г. Канске из 20 человек, утвержденных гласными городской думы, трое отказались от звания гласных: А.М.Шарапов, Е.А.Кузнецов, В.Р.Фомин [13].

Не удалось избежать применения на практике ст. 89 Городового положения 1892 г., согласно которой если дважды срывалось заседание городской думы из-за неявки предусмотренного законом числа гласных (менее половины их общего числа), то все вопросы, вынесенные на рассмотрение думы, передавались с заключением городской управы на утверждение губернатора. Так, в январе 1898 г. не состоялось два заседания Енисейской городской думы из-за отсутствия кворума. Все вынесенные на обсуждение думы вопросы были решены городской управой самостоятельно и представлены на утверждение губернатора [14].

Таким образом, проведение городской контрреформы в Енисейской губернии во многом не достигло тех целей, которые были поставлены самодержавием при введении в действие нового Городового положения. В

Таблица 2

Словный состав гласных городских дум окружных городов Енисейской губернии 1893-1897 гг. [12]

Города	Дворяне	Чиновники	Купцы	Почетные граждане	Мещане	Прочие	Всего
Ачинск	1	0	8	1	10	0	20
Канск	0	0	10	0	8	2	20
Минусинск	2	0	12	0	6	0	20
Красноярск	0	8	5	3	6	1	23
Енисейск	2	0	10	4	12	0	28

частности, не удалось преодолеть негативные проявления в формировании и деятельности органов городского самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ленина С.Л. Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870 - 1917 гг.: Автореф. дис... канд. историч. наук / С.Л. Лонина. - Красноярск, 2002.

2. Немчинов В.И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству. Городовое положение 11 июня 1892 г. / В.И. Немчинов. – М., 1912.-Ст.22.-С.76.
3. Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX - нач. XX вв. / В. А. Нардова - СПб, 1994 - С.18.
4. ГАКК. - Ф.595.-Оп.42.-Д.230.-Л.13- 13об.;21 -24.
5. ГАКК. - Ф.595. - Оп.42. - Д.230. - Л.38 – 39 об., 43 –43 об.
6. ГАКК. - Ф.595. - Оп.42. - Д.238. - Л.40 – 40 об.
7. ГАКК. - Ф.595. - Оп. 1. - Д.5279. - Л.45; Оп. 18. - Д. 1269. - ЛЛ.61, 188 об., 236 об.
8. ГАКК. - Ф.595. - Оп. 42. - Д.238. - Л. 51.; Восточное обозрение. - 1893. -28 нояб. №56. - С.3.
9. Енисейские губернские ведомости. - 1895. - 8 апр. №14. - С.3 -4.
10. Енисей. -1896. -12 июля. №83. - С. 1; ГАКК. - Ф.595. - Оп. 18. - Д.390. – ЛЛ.1,5,7,9,11,13; Енисейские губернские ведомости. - 1894. - 12марта.-№11.-С.10-11; 28мая.№22.-С.9; 8 окт. №41.-С.8-9; 16 апр. №16.- С.10-13; ГАКК. - Ф.628. - Оп.1. - Д.82. - ЛЛ. 26-27, 62.
11. ГАКК.-Ф.628. - Оп.1. - Д.82. - Л.20.
12. Енисейские губернские ведомости. - 1893. - 27 нояб. - №48. - С.5; 1894. - 10 сент. №37. - С.7; 1895. - 8 апр. №14. - С.3-4; ГАКК. - Ф.595 - Оп.1. - Д.5279. -ЛЛ.15-24, 54-66, 95-100.
13. ГАКК. - Ф.628. - Оп.1.-Д.79.-Л.12.
14. Енисей. - 1898. - 27 февр. №24. - С.3.