

На правах рукописи

Свиридова

СВИРИДОВА Наталья Борисовна

**Деятельность городского общественного управления в Забайкальской
области в последней четверти XIX – начале XX вв.**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Улан-Удэ - 2015

Работа выполнена на кафедре всеобщей и отечественной истории ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет»

Научный
руководитель:

Паликова Татьяна Вадимовна
доктор исторических наук, доцент

Официальные
оппоненты:

Мантурова Светлана Чимитовна
доктор исторических наук, профессор, ФГБОУ ВПО «Восточно-Сибирский университет технологий и управления», доцент кафедры «Социальные технологии», г. Улан – Удэ

Мишакова Оксана Эдуардовна
кандидат исторических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Восточно-Сибирский государственный институт культуры», заведующая кафедрой музейных технологии и охраны наследия, г. Улан-Удэ.

Ведущая организация:

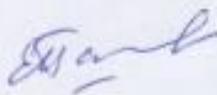
ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет», г. Чита.

Защита состоится 18 декабря 2015 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.022.07 при ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет» по адресу: 670000, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет» (670000, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а), а также на сайте <http://www.bsu.ru>

Автореферат разослан «15» ноября 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор исторических наук, доцент



Е. Н. Палхаева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. В связи с повышением качественных показателей жизни в городах России все большую актуальность приобретает вопрос о развитии местного самоуправления и его перспективах. В таких условиях исторический опыт формирования общественного управления оказывается значимым. Особую роль играют региональные аспекты, позволяющие выявить общероссийские закономерности и специфику. Накопленные знания необходимы для улучшения работы органов городского управления, особенно сейчас, когда в российском государстве происходят процессы формирования новой системы государственного управления, немаловажное место в которой занимает местное самоуправление как основа демократического государства. Вместе с тем современное местное самоуправление позиционирует себя преемником предыдущих поколений управленцев городов и особое внимание уделяет истории предшествующих руководителей с практической точки зрения.

Забайкальская область в последней четверти XIX в. представляла собой слабо развитый регион, отдаленную окраину Российской империи. Между тем, именно забайкальские города, где были сформированы органы городского общественного управления, стали важнейшим звеном единого городского каркаса страны на периферии государства, представляли российскую власть.

Значимым событием, которое ознаменовало поворот правительственной политики в отношении местного общественного управления, стала городская реформа 1870 г. Именно реформа Александра II способствовала образованию нового органа управления в Российской империи, 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.

Инициированная 145 лет назад реформа российского правительства в области городского управления проводилась с позиции укрепления

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.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о научной и практической значимости темы исследования и необходимости ее комплексного изучения.

Степень изученности. Круг основных направлений исследования определился степенью изученности темы. Из возможных вариантов историографического обзора мы избрали хронологический, предполагающий трехчастную схему изложения материала, включающий дореволюционный, советский и современный периоды.

В дореволюционной историографии вопрос о городском общественном управлении рассматривался с разных точек зрения, т.к. реформа касалась всех сторон жизни городского населения Российской империи, а авторы были современниками городской реформы и принимали непосредственное участие в ее реализации.

В своих публикациях современники подробно изучали закон и его применение, затрагивая вопросы организации городского управления, его функции, работу надзорных органов. С. М. Василевский, Г. С. Бальц, А. О. Немировский, Н. Ф. Страдомский, Д. Д. Семенов уделяли особое внимание изучению правовой базы Городских положений 1870, 1892 гг., указывая на недостатки городской реформы.

Сравнивая оба нормативных источника после введения нового Городского положения 1892 г., А. Г. Михайловский, М. О. Шаховской, Г. И. Шрейдер отмечали несовершенство избирательной системы, подчеркивали необходимость установления пределов компетенции городских учреждений и контингента лиц городских дум.

Дореволюционная историография по Забайкалью весьма скудна. Специальных изысканий, посвященных городскому общественному управлению Забайкальской области или отдельным ее городам, не издавалось, что связано с отсутствием в регионе научных учреждений, круга исследователей, низким уровнем образованности населения.

В советский период исследования по вопросам имперского самоуправления были немногочисленны и, опираясь на марксистскую теорию и идею классового противоречия, затрагивают городское общественное управление отдельных городов Российской империи. К ним относятся работы Л. А. Велихова, О. Н. Вилкова, Н. П. Ерошкина, В. В. Рабцевич и др.

Главным исследователем темы городского общественного управления была В. А. Нардова, которая в своих научных трудах проводит глубокий анализ правительственной политики в области городского управления, приводит обширный статистический материал по городским выборам, обозначает проблемы реформы.

Особый интерес вызывала региональная история, в рамках которой излагался весь накопленный материал об основных сферах жизнедеятельности региона (А. П. Окладников, Н. В. Ким, Л. К. Минерт). Однако вопрос о создании городского общественного управления, его деятельности и роли в городской жизни ученых интересовал мало. Городская реформа лишь вскользь упоминалась в рамках отдельных тем или обобщающих монографий.

Лишь в современный период изучение деятельности городского управления последней четверти XIX – начала XX в. привлекло значительный круг исследователей. После практически семидесятилетнего вакуума, в рамках которого рассматривались только политически благонадежные темы, ученые получили возможность изучать разные вопросы, исходя из собственных интересов. Изменившаяся политическая конъюнктура также диктовала свои условия. Возрастает 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 (исследования В. Д. Калинина, Р. Ф. Асанова, В. Ю. Виноградова, А. В. Литягиной, А. К. Семенова).

В последнее десятилетие Н. Е. Архиповой, А. А. Валитовым, П. В. Галкиным, Л. В. Кошман, С. Л. Лониной, А. В. Палиным, Г. Я. Тригубом и др. защищены кандидатские и докторские диссертационные работы, рассматривающие важнейшие аспекты 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.

Исследования региональных историков С. В. Евдокимовой, С. Ч. Мантуровой, Т. В. Паликовой, В. К. Гурьянова, О. П. Дамбаевой, В. Ю. Башкуева, С. А. Насибулина, И. В. Куриленко, Г. Я. Тригуба общественного управления городов Забайкалья последней четверти XIX – начала XX в. касаются его отдельных проблем, но незаменимы при постановке проблемы и определении круга требующих разработки вопросов. Безусловно, все перечисленные научные публикации по проблеме городского управления вносят большой вклад в ее изучение и помогают воссоздать общую картину с отрицательными и положительными моментами в деятельности городских дум и управ.

При довольно большом количестве материалов по различным аспектам городского общественного управления общероссийского масштаба, и возросшем интересе к городскому общественному управлению Забайкальской области последней четверти XIX – начала XX вв. научной работы, посвященной изучению 50-летнего опыта и участникам городского управления, которая затронула бы все стороны его деятельности, пока не существует.

Объектом исследования является система городского общественного управления в России.

Предметом исследования выступает процесс формирования, развития и основные направления деятельности органов городского общественного управления Забайкальской области в последней четверти XIX - начале XX в.

Цель исследования провести всесторонний анализ деятельности органов городского общественного управления Забайкалья в последней четверти XIX - начале XX вв.

В соответствии с поставленной целью необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть правовые основы функционирования органов городского общественного управления в городах Забайкальской области в последней четверти XIX - начале XX в.;

- охарактеризовать структуру городского населения;

- показать формирование избирательных собраний, органов городского общественного управления и его состав;

- проследить трансформацию городского общественного управления;

- описать основные направления и формы хозяйственной деятельности органов городского общественного управления.

- проанализировать участие городского управления в социальной жизни региона.

Территориальные границы исследования охватывают Забайкальскую область в административно-территориальных границах последней четверти XIX – начала XXв., совпадающую с территорией современных Забайкальского края и Республики Бурятия.

Хронологические рамки исследования определяются последней четвертью XIX – началом XXв. *Нижняя временная граница исследования* обусловлена введением основного нормативно-правового акта — Городового положения 16 июля 1870 г., реформировавшего всю систему городского устройства в России. В Забайкальской области городские думы и управы повсеместно учреждались с 1875 г. *Верхняя временная граница исследования* определена переломным моментом в системе городского общественного

управления и государства в целом — событиями октября 1917 г. и гражданской войной в России. По мере утверждения власти большевиков прежние органы городского общественного управления были ликвидированы.

Источниковую базу диссертации 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 15 фондов 1 центрального и 2 региональных архивных учреждений: Российский Государственный Исторический архив (РГИА. Ф. 1276 «Совет министров», 1905 – 1917 гг.; Ф. 1282 «Канцелярия министра внутренних дел», 1812–1917 гг.; Ф. 1284 «Департамент общих дел», 1801 – 1918 гг.; Ф. 1287 «Хозяйственный департамент МВД», 1797 – 1917 гг.), Государственный архив Забайкальского края (ГАЗК. Ф. 1 «Забайкальское областное правление», 1851 – 1917 гг.; Ф. 21 «Забайкальское областное по городским делам присутствие», 1870 – 1817 гг.; Ф. 62 «Верхнеудинская городская дума», 1894 - 1919 гг.; Ф. 94 «Читинская городская управа», 1875 – 1920 гг.; Ф. 226 «Читинская городская дума», 1875 – 1920 гг.), Государственный архив Республики Бурятия (ГАРБ. Ф. 10 «Верхнеудинская городская управа»; Ф. 261 «Троицкосавская городская управа»; Ф. 338 «« Верхнеудинская городская гражданская больница»; Ф. 349 «Троицкосавская городская дума»; Ф. 484 «Верхнеудинская городская дума»; Ф. 1778 «Личный фонд семьи Танских»).

По степени важности для данного исследования выделяется **первая группа** исторических источников, к которой относятся опубликованные *законодательные и актовые материалы*. Опорой диссертационного исследования стало Городовое положение 1870 и 1892 гг. - главный законодательный акт, регламентирующий деятельность городского управления. Используются документы законодательного характера министерства внутренних дел, генерал-губернаторов, Забайкальского областного правления, военных губернаторов Забайкальской области, Забайкальского областного по

городским делам присутствия, а также нормативные документы городских дум и управ (*журнальные постановления*).

Вторая по значимости **группа** – *делопроизводственная документация* – представлена *перепиской* – значительным информативным источником, *приказами, предписаниями, циркулярами, рапортами*, координировавшими сферы деятельности органов городского общественного управления; внутренними документами – *протоколами и журналами*, отражающими непосредственную работу дум и управ, *обязательными постановлениями*, регламентирующими все стороны жизни городов, *представлениями, ходатайствами, прошениями, жалобами* местных жителей городскому управлению.

Городская управа готовила к выборам в городскую думу *избирательные списки*, составляла *баллотировочные листы* с последующей публикацией, в том числе и в «Забайкальских областных ведомостях». Вышестоящие органы требовали составления *формулярных списков*, т.е. личные сведения о гласных городских дум.

Третья группа неопубликованных документов – *источники личного происхождения*, представленная *дневниками, воспоминаниями и личной перепиской* общественно значимых личностей и непосредственных участников событий, в частности гласного Верхнеудинской городской думы, врача городской больницы Михаила Владимировича Танского. Данные документы помогают воссоздать деятельность городских дум изнутри.

Весь оставшийся комплекс сведений почерпнут из опубликованных источников. **Четвертая группа** содержит *статистические материалы* местного («Обзоры Забайкальской области») и общероссийского («Города России», «Статистическом сборнике России 1916 г. (год тринадцатый)») характера, а также материалы первой всероссийской *переписи населения* 1897 г. Причем информация этих публикаций коррелируется с информацией ежегодных городских отчетов и губернаторских обзоров.

Пятая группа представлена как общероссийскими, так и региональными справочными и энциклопедическими изданиями. К ним относятся «Памятные книжки Забайкальской области» – ежегодное официальное справочное издание, трехтомный сборник энциклопедического характера «Азиатская Россия», а также современное издание «Энциклопедия Забайкалья», обладающее значительным информативным потенциалом.

Шестая группа источников – *периодическая печать*. Проблемы городского хозяйства и городского управления подробно освещались в общероссийском специализированном журнале «Городское дело» (Спб., 1909 – 1918), в местной официальной («Забайкальские областные ведомости» (Чита, 1864-1917), частной сибирской (Иркутск: «Восточное обозрение», 1882 – 1906, «Сибирь», 1906 – 1916) и забайкальской (Троицкосавск: «Байкал», 1894 – 1906; Верхнеудинск: «Верхнеудинский листок», 1905/1906, «Верхнеудинская конституционная газета», 1906, «Забайкалец», 1906, «Забайкальская мысль», 1915, «Прибайкальская жизнь», 1918; Чита: «Забайкальская новь», 1907 – 1916) прессе.

Седьмой группой источников стали *фотодокументы*, которые помогли реконструировать внешний облик частных и общественных зданий, улиц, портреты гласных городских дум и городских голов. Они используются нами в сугубо практических целях.

В целом источниковая база диссертационного исследования обладает достаточной репрезентативностью. Весь комплекс разнообразных и многочисленных источников, использованных в работе, позволяет сделать вывод о том, что информация, содержащаяся в них, является прочной основой для системного изучения всех поставленных проблем и решения сформулированных задач.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. После введения Городового положения 1870 г. по всей стране были сформированы органы городского общественного управления. Закон регламентировал все стороны деятельности управления городами: от условий

формирования избирательных собраний до обжалования решений дум и управ. Создание органов управления в других городах страны, в том числе и на далеких окраинах предполагалось при наличии соответствующих условий, достичь которые забайкальские города смогли к 1875 г.

2. Социальный и численный состав городского управления определялся сложившейся структурой горожан, городской спецификой, экономическим развитием города. Незначительный (1870 г.), сокращавшийся (1892 г.) процент выборщиков, отвечавших требованиям закона, обуславливал замкнутость состава избирателей и органов городского общественного управления.

3. Городской бюджет являлся основным источником жизнедеятельности города и наглядным показателем уровня развития городского хозяйства по мере усложнения, которого увеличивался рост расходов, но при этом бюджет почти всегда был дефицитным, в результате чего многие сферы получали финансирование по остаточному принципу.

4. Благодаря деятельности городского общественного управления в забайкальских городах начали происходить серьезные изменения. Именно городские думы и управы ввиду делегированных им полномочий смогли решать проблемы городского хозяйства, касающиеся благоустройства, народного продовольствия, народного просвещения и народного здоровья. Немалую роль городское управление играло в социальной области, создавая сеть собственных и оказывая поддержку частным благотворительным заведениям.

5. С 1917 г. отмечается кризис в развитии городского общественного управления. Правительственная неразбериха привела к дезорганизации органов управления, которые не смогли приспособиться к новым политическим условиям. В связи с обострившейся общественно-экономической ситуацией городские думы теряют поддержку населения, что приводит к их ликвидации и замене новыми органами управления в 1920-х гг.

Научная новизна исследования заключается в том, что на основе анализа широкого круга исторических источников определены общие параметры и эффективность деятельности органов городского общественного управления в Забайкальской области в последней четверти XIX – начале XX в. Проведены изучение истории от момента формирования городских дум и управ до их упразднения, систематизация и обобщающий анализ основных вопросов деятельности городских органов власти Забайкальской области. Показана роль муниципалитетов в развитии городов и методы решения ими проблем ведения городского хозяйства с учетом их финансового состояния.

В научный оборот был введен ряд неизвестных и неиспользованных ранее архивных материалов (рописи о доходах и расходах, протоколы и журналы заседаний, обязательные постановления городских дум и управ, списки избирателей, формулярные списки и др.), благодаря чему впервые был проведен отбор, систематизация и изучение обширной исторической информации о городском общественном управлении в Забайкальской области, позволивший выявить общие закономерности и региональные особенности.

Практическая значимость исследования. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в рамках исторических дисциплин для создания систематизированного лекционного курса, учебно-методических работ, а также при дальнейшем изучении темы. Результаты и выводы могут быть востребованы для обобщения исторического опыта ведения городского управления и решения проблем в области городского хозяйства в будущем.

Апробация работы последовательно проводилась на всех этапах исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в 8 научных публикациях, в том числе 3 - в изданиях, рекомендованных ВАК. Отдельные положения представлены в докладах на всероссийских научно-практических конференциях: «Университеты в системах развития и интеграции России» (23-24 октября 2014 года, г. Омск); региональных научно-практических конференциях: «Верхнеудинск: вехи

истории» (4 апреля 2014 г., г. Улан-Удэ), «Забайкалье историческое» (28 ноября 2014 г., г. Чита); международных конференциях: «Земские учреждения и местное самоуправление: история и современность» (21-22 апреля 2014 года, г. Москва), «Монголоведение и глобализация в современном мире: Улымжиевские чтения-VIII» (22-23 мая 2014 г. г. Улан-Удэ).

Структура диссертации определяется целью, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, разбитых на шесть параграфов, заключения, приложения в виде таблиц, библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы, научная новизна и практическая значимость исследования, проведен историографический анализ литературы и охарактеризована источниковая база, определены предмет, объект, цель и задачи исследования, территориальные и хронологические рамки, методологическая основа, оговорена апробация научной работы.

Первая глава **«Организация деятельности органов городского общественного управления в Забайкальской области»** посвящена анализу нормативно-правовых источников учреждений городского общественного управления и его правовое регулирование на примере городов Забайкальской области. В первом параграфе *«Правовые основы создания и развития органов общественного управления»* дается характеристика Городовых положений 1870 и 1892 гг., рассматривается предмет, объект и субъекты городской реформы. Автором были выделены основные этапы, порядок организации и проведения выборов в городские думы, процедура обжалования. Важное место в исследовании отведено вопросу регламентации полномочий между городской думой и управой. Подчеркивается, что Городовое положение 1870 г. существенно изменило управление в городах, предоставив обществу самоуправление на низшем, провинциальном уровне осуществление правительственного надзора над населением городов, продвижение

распоряжений правительства, исполнение возложенных государством обязанностей. Спустя 22 года, городское общественное управление приобрело практический опыт, появились зачатки общественного сознания, но и недостатки реформы также стали очевидны. Многие современники, критикуя реформу, требовали внесения в нее изменений. Однако Городовое положение 1892 г., без изменений просуществовавшее вплоть до крушения Российской империи, лишь усилило административный надзор министерства внутренних дел и губернаторов над законностью и целесообразностью деятельности органов городского управления.

После Февральской революции пришедшее к власти Временное правительство особое внимание уделило проблеме городского общественного управления. 15 апреля 1917 г. был издан закон «О производстве выборов гласных Городских дум и об участковых городских управлениях», по которому правом участия в выборах обладали российские граждане обоего пола, в возрасте 25 лет, всех национальностей, проживающие и имеющие в городе собственность или состоящие на службе. Впервые в истории государства подавляющее большинство горожан было наделено избирательным правом. Однако после Октябрьской революции 1917 г. городские думы повсеместно стали заменяться органами власти большевиков – Советами, которые представляли действующие на местах органы государственной власти.

Во втором параграфе *«Формирование и состав избирателей в органы городского общественного управления в Забайкальской области»* рассмотрена наиболее слабая сторона городской реформы – избирательная система. Процесс формирования органов городского общественного управления был достаточно сложным, нормализованным, требовал четкого соблюдения правил проведения выборов. Городовые положения определяли отношение к списку избирателей по имущественному положению. Соответственно большая группа экономически несостоятельных горожан была лишена права голоса. Поэтому столь важным представляется состав населения забайкальских городов. Мещане, как правило, владельцы незначительной недвижимости

составляли 45-58 %, купцы и почетные граждане–владельцы торгово-промышленных заведений и крупной недвижимости – 7-3,5 %, разночинцы, за исключением Акши, где их не было до начала XX в., – до 10 %, крестьяне и казаки – до 60 % (Мысовск).

Незначительный процент выборщиков, отвечавших требованиям закона, около 8 % всех проживающих в городе, обуславливал замкнутость состава избирателей и состава органов городского общественного управления. Отсутствие крупных собственников заставляло городские думы с разрешения властей формировать два вместо трех собраний (с 1880-х гг. каждое четырехлетие). При этом наблюдался абсентеизм избирателей. В общей сложности в выборах принимало участие 10-20 % всех выборщиков. Отдаленность и отсутствие должного контроля со стороны властей приводили к нарушениям законности в избирательном процессе (Нерчинск, 1882; Верхнеудинск, 1888; Селенгинск, 1898; Баргузин, 1907).

Лишь события Февральской революции 1917 г. привели к изменению порядка формирования реорганизованного городского самоуправления на основе всеобщего равенства граждан. Однако проведенные преобразования не принесли желаемого результата – у населения уже сформировалось индифферентное отношение к избирательному процессу в городское общественное управление.

Третий параграф *«Организация и функционирование городского общественного управления в Забайкальской области в последней трети XIX – начала XX в.»* раскрывает реализацию городской реформы в Забайкальской области, где в последней четверти XIX в. было сформировано городское общественное управление в областной Чите (1875) и в окружных Верхнеудинске (1875), Нерчинске (1875), Троицкосавске (1876), Баргузине, Селенгинске и Акше (1878). С принятием нового Городового положения 1892 г. в полном объеме городское управление было введено только в Чите, Верхнеудинске и Троицкосавске. В других городах (Нерчинск, Акша, Баргузин и Селенгинске, позднее в Мысовске) в силу скудости городских средств и

малонаселенности вводилось упрощенное городское управление: собрание уполномоченных (12 – 15 чел.). Самостоятельность городского общественного управления существенно уменьшалась, что негативно сказалось на возможностях его развития.

Немаловажную роль в процессе организации и функционирования городского общественного управления сыграли гласные городских дум. Четкая структура и иерархия помогала распределять обязанности, определять основные направления движения. Сословный состав дум вполне соответствовал избирательному списку забайкальских городов (в 1875 г.: 43 % - купцы и почетные граждане, 33 % - мещане, 14 % чиновники, 9 % крестьяне). По мере усложнения социальных отношений и развития экономических показателей в городах происходят изменения в структуре избранных гласных (на начало XX в. чиновники (свыше 50 %), мещане (14 %), купцы (7 %), лица интеллектуальных профессий (преподаватели, инженеры) – 9 %). Возрастной показатель состава городского управления колебался от 60 до 26 лет. Уровень образования соответствует сословно-возрастному показателю. Среди гласных преобладали лица, получившие домашнее образование (около 40 %), обучавшиеся в уездных (25 %) и реальных (10 %) училищах.

Немаловажная роль в организации деятельности городского общественного управления принадлежала городскому голове. Развитие города, руководство многоотраслевым хозяйством, исполнение правительственных задач – круг задач, возложенных на главу города. В Забайкальской области на должность городского головы старались избрать купцов, так как отбор лица, репрезентирующего город, определялся высокой ответственностью и значительными материальными затратами (И. Н. Замошников в Чите, И. Н. Сердюков в Троицкосавске, Г. И. Шульгин Нерчинске, всего 22 человека за 1875 – 1917 гг.). Второе место занимали мещане, прежде всего по многочисленности сословия и, как следствие, праву голоса, нередко избиравшиеся повторно (А. В. Овсянкин в Верхнеудинске, И. В. Мельников в Селенгинске, И. П. Филонов в Акше, Ф. А. Кузнецов в Баргузине, всего 21

чел., за 1875 – 1917 гг.). Выбор чиновников определялся знаниями и умениями, соответствующим уровнем образования (И. П. Шишмарев в Троицкосавске, И. В. Титов в Верхнеудинске, Р. М. Саврасов в Чите, всего 9 человек за 1875 – 1917 гг.).

Острой проблемой была неявка гласных на заседания городской думы, хотя по закону являлась обязательной. Если в начале деятельности забайкальских городских дум наблюдался интерес гласных к городскому управлению, то постепенно их число на заседаниях сокращалось. Так, на заседаниях читинской городской думы в 1876 г. количество гласных было стабильно высоким, начиная с 1883 г. не превышало половины необходимого кворума, поэтому заседания отменялись, а обсуждения переносились на другой день. В 1887 г. из-за неявки гласных было отменено более 10 заседаний. В небольших городах (Селенгинск, Баргузин, Акша) при ограниченных возможностях проявления общественной активности, напротив, на заседаниях городских дум в 1880-е гг. присутствовало стабильное число гласных (10-15 человек). Несмотря на все попытки городского управления повлиять на посещаемость гласных, в начале XX в. проблема неявки гласных приобрела устойчивый характер (заседания посещало чуть больше 1/3 гласных). В условиях политической нестабильности и гражданской войны кризис городского управления достиг своей наивысшей точки. Большинство гласных вообще не посещали заседания думы, и вопросы первостепенной важности, касающиеся городского хозяйства, за отсутствием кворума, не рассматривались или выносились на внеочередные и экстренные заседания при незначительном количестве гласных. Широкое распространение получил отказ гласных от выполнения полномочий. За 1920 г. было подано более 8 заявлений.

В то же время гласные в этот сложный период начинают обсуждать накопившиеся за долгие годы нерешенные вопросы и острые темы, постепенно вовлекаясь в политические реалии времени.

Во второй главе **«Основные направления и формы хозяйственной деятельности городского общественного управления в городах**

Забайкалья» раскрыты основные линии работы городских дум и управ, регламентированные городской реформой.

В первом параграфе *«Финансовая политика в городах Забайкалья»* раскрыт наиболее важный аспект в деятельности городского общественного управления.

Важным показателем развития городов было их финансовое благосостояние. Городской бюджет 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 для формирования казны, сняло с себя обязанность по содержанию городского хозяйства. При оговоренных 30 видах налогов основную часть дохода приносили оценочный сбор с земель (24 %) и с недвижимых имуществ (17 % от общей суммы). К вспомогательным доходам относились поступления от продажи городского имущества, прибыль от городских общественных банков (Нерчинск в конце 70-х гг. XIX в. - начале XX в. получал из прибыли банка 5 - 1 тыс. руб.).

Несмотря на то, что ежегодно доходы увеличивались, расходы росли более быстрыми темпами. Практически на всем протяжении деятельности городского общественного управления в городских отчетах декларировался дефицит бюджета. К концу XIX в. доходы по отношению к 1875 г. увеличились (в Чите в 6,2 раза, Троицкосавске - 2,1, Верхнеудинске - 3,3, Нерчинске - 1,5, Селенгинске - 0,9), только в Акше заметно явное снижение доходов в 0,6 раза. Новых источников доходов, кроме предложенных законодателем, на протяжении практически полувека работы городского общественного управления не возникало. Вследствие этого многие социально значимые сферы получали финансирование по остаточному принципу. Анализ смет свидетельствует о том, что городские думы Забайкалья так и не научились эффективно использовать предоставленные им права и возможности, поэтому в

начале XX в. расходы возрастали (в Чите – 4,7 раза; Верхнеудинске - 2,3; Нерчинске - 1,9; Троицкосавске - 1,5; Акше - 1,4; Селенгинске - 0,8).

Резкое оживление экономики в забайкальских городах началось в конце XIX в. в связи со строительством Транссибирской железной дороги. Доходы в Чите и Верхнеудинске выросли еще в 1,5 раза. Экономические показатели городов, незатронутых железнодорожной сетью, по истечению десятилетий практически не менялись (1:1), что отражалось на городских бюджетах. Все собранные доходы городская дума распределяла на нужды города, которые делились на две категории: обязательные и необязательные. К обязательным относились: содержание городского управления, общественных зданий, образовательных и медицинских учреждений, улиц, площадей, мостов и т.п.; городской полиции и пожарных команд; издержки по отправлению воинского постоя и других воинских повинностей; по отоплению и освещению тюрем. Оставшиеся городские средства могли быть употреблены на необязательные расходы, т.е. на здравоохранение и образование.

Политические события общероссийского характера 1917 г. способствовали ухудшению экономической ситуации. Городские думы пытались решать насущные проблемы прежними методами. Начавшаяся гражданская война и продвижение военных действий на восток приводили к экономическому упадку городов Забайкальской области.

Второй параграф *«Хозяйственная деятельность органов городского общественного управления в Забайкальской области»* посвящен непосредственному решению городскими думами и управами вопросов ведения городского хозяйства.

Одной из острых и актуальных проблем городов Забайкалья являлся вопрос внешнего благоустройства, которым города Забайкальской области не отличались. Находясь на окраине Российской империи, они мало чем отличались от сельских поселений. Преобладание деревянной застройки составляло 96 % в Чите, 93 % в Троицкосавске, 92 % в Верхнеудинске, поэтому пожарная безопасность стояла на первом месте, а содержание пожарной

команды и инвентаря было насущной потребностью. Городское общественное управление регулировало городскую застройку (место, материал), озеленение городов, строительство и содержание тротуаров, освещение и т.д.

Важной задачей городского общественного управления было санитарное состояние поселения, регулировавшееся изданием обязательных постановлений. Особое внимание городские власти уделяли чистоте береговой линии рек, являвшихся для многих городов основным источником водоснабжения. 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.

Еще одно направление – регулирование цен на продукты питания первой необходимости. Причем вопрос продовольствия населения был тесно связан с вопросами санитарной безопасности, и решался в рамках профилактики инфекционных заболеваний в городах с низким уровнем медицинского обслуживания. Во избежание эпидемий разрабатывались специальные меры защиты населения, регулировавшие торговлю, сервисную сферу, санитарную общественную и частного быта, а горожане, не соблюдавшие санитарные предписания, привлекались к административной ответственности.

Лишь к началу XX в. в Забайкальской области городским думами и управами удалось взять под контроль усложнившееся городское хозяйство и изменить внешний облик городов. Правда, большее внимание вопросам городского хозяйства уделяли экономически сильные города, другие же старались сохранить, что имели. Несмотря на недочеты в деятельности городских дум и управ, скудные денежные ресурсы, облик городов менялся, что, в конечном счете, положительным образом отразилось на развитии жизнедеятельности горожан Забайкальской области.

В третьем параграфе *«Участие городского общественного управления в развитии народного просвещения»* рассмотрены отношения городского управления и учреждений народного образования.

С одной стороны, образование было недоступно большей части материально необеспеченного населения, с другой – ощущалась необходимость в школах и педагогических кадрах. В забайкальских городах ситуация существенно усложнялась отдаленностью территории, отрицательно сказывавшейся на развитии школьной сети. С принятием Городового положения городские власти при крайней ограниченности средств и включения сферы в разряд необязательных расходов начали по возможности активную материальную поддержку учебных заведений: строительство и содержание помещений, оплата труда преподавательского состава, приобретение учебного инвентаря. В результате непосредственного участия городского управления в области народного просвещения школьная сеть выросла. Если в 1875 г. в городах работало 19 учебных заведений низшей и средней ступени (только 3 в Чите), то к началу XX в. их насчитывалось 38. Причем работа городского общественного управления по открытию школ привлекала благотворителей, которые зачастую являлись гласными городских дум (М. В. Шишмаков, М. Д. Бутин, В. К. Эпов и др.). Существенную роль в развитии народного просвещения сыграл институт попечителей, которых назначали городские власти (А. К. Кобылкин, И. Ф. Голдобин (Верхнеудинск), М. В. Шишмаков (Троицкосавск), М. Д. Бутин, И. И. Шилов, А. А. Большаков (Нерчинск) и др.).

Городские думы Верхнеудинска, Троицкосавска, Нерчинска, Читы понимая значимость образования, назначением стипендий помогали студентам забайкальцев и сибиряков, обучающихся в различных университетах Российской империи. Первостепенной же была поддержка обучающихся в местных учебных заведениях, в каждом из которых учреждались городские стипендии. Роль городского общественного управления Забайкальской области в сфере народного просвещения, бесспорно, значительна. И, несмотря на многие трудности, изменения в этой сфере были заметны.

В четвертом параграфе *«Деятельность городского общественного управления в области здравоохранения и общественного призрения»* рассмотрено участие городских дум Забайкальской области в развитии сферы

народного здоровья и общественного призрения. Медицинское обслуживание находилось на низком уровне, не хватало врачей и больниц. Большинство лечебных заведений в последней трети XIX в. принадлежали военному ведомству (полугоспиталь военного ведомства в Чите, 11 военных лазаретов), лишь в Троицкосавске, Верхнеудинске и Нерчинске были устроены гражданские общественные больницы на 35, 40, 20 кроватей соответственно. Врачебный персонал был сосредоточен исключительно в крупных городах, но обслуживал население области (1 врач – 15620 чел., 1876; 1 врач – 24485 чел., 1880; 1 врач – 54234 чел., 1914).

Благодаря выделяемым средствам, проверке санитарного состояния, выпуску обязательных постановлений городского общественного управления в 1890-х гг. положение несколько улучшилось. Если в 1880 г. в среднем 1 врач приходился на тысячу горожан, то к началу XX в. средняя нагрузка на 1 врача снизилась (781 чел., 1902). В то же время, городские врачи были крайне загружены и участвовали в различных комиссиях, из которых только санитарную (надзор над ярмарками, рынками, скотобойнями) можно считать собственно городской. В 5 городах работали аптеки и аптекарский магазин. Управы полностью финансировали медицинскую часть городов от строительства зданий и выплаты жалования персоналу до проведения торгов на питание пациентов, ритуальные услуги, бесплатное лечение и выдачу медикаментов неимущим (в среднем 3100 руб. за год, возрастая в эпидемии до 4000 руб.).

Долгое время оставалась не решенной проблема общественного призрения. В большинстве своем богадельни, ночлежные дома и приюты создавались на городских землях на частные капиталы, некоторые из которых переходили на городское содержание. К концу XIX в. насчитывалось лишь четыре богадельни в области, две из которых (частные) находились в Троицкосавске и Верхнеудинске. На протяжении всего времени существования городского общественного управления, городские думы в основном лишь констатировали наличие этой проблемы, но активных действий за неимением свободных

средств, к сожалению, не принимали. В целом же проблема общественного призрения в городах Забайкальской области во многом решалась благодаря усилиям благотворителей и меценатов.

В **заключении** автором исследования сформулированы итоги деятельности городского общественного управления в последней четверти XIX - начале XX в., которое имело большое значение в развитии городов Забайкальской области. Благодаря работе гласных в городах Забайкальской области накапливался опыт общественного управления. Наметившиеся положительные тенденции не смогли приобрести устойчивое, стабильное развитие, поэтому, начиная с 1917 г., отмечается кризис городского общественного управления, преодолеть который они уже не смогли, что приводит к их ликвидации и замене новыми органами управления в 1920-х гг.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК РФ:

1. Свиридова Н. Б. Формирование органов городского общественного управления в Забайкальской области в последней трети XIX в. / Н. Б. Свиридова // Вестник Бурятского государственного университета. – Вып. 7. – 2014. – С. 144 – 148.
2. Свиридова Н. Б. Городское общественное управление в Забайкальской области (историографический обзор) / Н. Б. Свиридова // Вестник Бурятского государственного университета. – Вып. 7. – 2015. – С. 246 – 253.
3. Свиридова Н. Б. Деятельность городского общественного управления Забайкалья в области здравоохранения в последней трети XIX – начале XX вв. / Н. Б. Свиридова // Теория и практика общественного развития [Электронный ресурс]. – 2015. – № 17. Режим доступа: <http://teoria-practica.ru> (Дата обращения: 28.09.2015).

В других изданиях:

4. Свиридова Н. Б. Бюджетная политика городских дум Забайкальской области в последней трети XIX - начале XX в. / Н. Б. Свиридова // Международная

научная конференция «Монголоведение и глобализация в современном мире: Улымжиевские чтения-VIII» (22 - 23 мая 2014 г. г. Улан-Удэ): материалы науч. – практ. конф. – Улан-Удэ: Изд-во Бурятского гос. ун-та, 2014. – С. 38 – 42.

5. 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 науч.- практ. конф. – Улан-Удэ: Изд-во БГСХА им. В.Р. Филиппова, 2014. – С. 70 – 74.

6. Свиридова Н. Б. Рассуждения гласных городских дум Забайкальской области о введении земства в Сибири / Н. Б. Свиридова // Гуманитарные исследования Внутренней Азии. – Вып. 2. – Улан – Удэ, 2014. – С. 76 – 80.

7. 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. Выпуск 4. / Отв. ред. О. Б. Лынша, И. В. Пчела. – Владивосток : Дальневосточный федеральный университет, 2014. – С.142 – 150.

8. 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 науч.- практ. конф. / отв. ред. Т. Г. Васильева. – Чита : ЗабГУ, 2014. – С. 85 – 90.

Подписано в печать 15.10.15. Формат 60 x 84 1/16.
Усл.печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ 200.

Издательство Бурятского госуниверситета
670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
e-mail: riobsu@gmail.com

Отпечатано в типографии Издательства БГУ
670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 3а