

ОРГАНЫ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ТОМСКА В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА (СОЦИАЛЬНЫЙ СОСТАВ, СТРУКТУРА, ФУНКЦИИ)

В статье рассматриваются структура органов городского самоуправления Томска в конце XIX – начале XX в., социальный состав избирателей, гласных, городских голов. На основании еще не введенных в научных оборот документальных данных анализируются результаты деятельности дум и управ Томска в указанный период. Автор подчеркивает заинтересованность городской администрации в первостепенном решении социальных вопросов. Делается вывод о роли муниципалитета в развитии благоустройства, народного образования, здравоохранения Томска в первом десятилетии XX в.

Ключевые слова: городская дума, городская управа, городской голова, сословия, купцы, избиратели, общественные комиссии.

В исторической социологии остаются малоизученными вопросы социального состава органов местного самоуправления, роли муниципалитетов в решении важнейших социально-экономических проблем регионов в дореволюционный период. Актуальность исследований, касающихся опыта реформирования структур местного самоуправления в пореформенный период, обуславливается попытками модернизации современных органов городской власти.

По Городовому положению 1892 г. в городах с населением более 10 тыс. чел. и бюджетом свыше 25 тыс. руб. устанавливалась полная форма общественного управления, при которой избиралась городская дума (законодательный орган) и из числа гласных назначалась городская управа (исполнительный орган). К ним относились губернские и уездные города, являвшиеся административными, торгово-промышленными и транспортными центрами.

В губернском городе Томске с населением 26 605 чел. в 1871–1875 гг. при либеральном Городовом положении 1870 г. число избирателей составляло 957 чел., или 3,6 % от всей численности населения, в 1879–1883 гг. при 33 834 жителей избирателей насчитывалось 2 431 чел., или 7,2 %. После принятия Городового положения

1892 г. в 1894–1898 гг. избиратели (567 чел.) составили 1,19 % по отношению к населению города (47,5 тыс. жителей); в последнюю избирательную кампанию 1910–1914 гг. общее число избирателей (по списку) было 1 170 человек, что при 104 204 жителей составило тот же ничтожный процент – 1,12 % [Шипицин, 1912. С. 274]. Таким образом, установленный законом высокий избирательный ценз сократил численность избирателей в несколько раз. Так, в середине XIX в. город Томск при небольшом числе жителей и несложном городском хозяйстве имел более 7 избирателей на каждые 100 жителей и в начале XX в., когда Томск стал культурным центром Западной Сибири с тремя высшими учебными заведениями и развивающимися городскими предприятиями, на 100 жителей приходился всего лишь один избиратель. В Томске в 1902 г. в выборах участвовало 28 % избирателей, в 1910 г. – 38 % [Дмитриченко, 1988. С. 64–65].

Большинство гласных Томской городской думы, избранных по Городовому положению 1870 г., принадлежали к купеческому сословию. В Томской городской думе состава 1893–1897 гг., избранного по закону 1892 г. большинство мест принадлежало купцам и почетным гражданам – «31 чело-

век из 47 гласных, или 65,9 %» [Литягина, 1997. С. 183–184]. В думах крупных сибирских городов «купечество преобладало... вплоть до 1917, где доля представителей этого сословия колебалась в пределах 60–70 % от числа гласных» [Шиловский, 1998. С. 43]. Из 54 гласных Томской городской думы состава 1903–1907 гг. 23 чел. были купцами 1-й и 2-й гильдий, 2 – почетными гражданами (инженер-химик и инженер-технолог), 8 – мещанами (в том числе барнаульский мещанин, имевший специальность врача), 1 – крестьянин-собственник¹. Двадцать одно место в думе принадлежало дворянам и разночинцам, среди которых интересы интеллигенции представляли ректор Томского университета и директор Томской губернской мужской гимназии².

Открытие Томского университета позволило расширить круг образованных людей среди сибиряков. Несмотря на то, что имущественный ценз не допускал к выборам значительную и наиболее квалифицированную часть интеллигенции, которая проживала в крупных городах региона в арендованных квартирах и при этом не являлась собственником недвижимости, наблюдалось повышение общего уровня грамотности руководящего аппарата крупных городов. Особенно по этому показателю выделялась Томская городская дума, где гласные с высшим образованием «составляли солидную по удельному весу часть городских деятелей – 60,9 % в 1910 г.» [Литягина, 1999. С. 18].

В крупных городах Западной Сибири большинство городских голов являлись представителями купеческих сословий. В 1902–1906 гг. Томское городское управление возглавлял врач А. И. Макушин, первый голова не из купеческого сословия. Свою деятельность в Томском городском самоуправлении и культурно-просветительных и научных организациях совмещали П. И. Макушин, И. М. Некрасов, И. И. Гадалов, А. Д. Родюков, Е. Л. Зубашев и др. [Дегальцева, 1997. С. 51].

Канцелярия городской управы, в зависимости от размера городского хозяйства имела от двух до восьми столов, на которые возлагалось делопроизводство по финансовым, хозяйственным, распорядительным и

исполнительным вопросам, и состояла из бухгалтера, делопроизводителей, журналиста, архивариуса, писцов и других служащих. В 1910 г. в Томске канцелярия состояла из семи отделов. Распорядительный отдел вел текущие дела по городскому хозяйству, ведал городскими имуществами и общественными сооружениями; выносил на рассмотрение управы представления об утверждении изменений в плане города; принимал в пользу города пожертвования; отвечал за внешнее благоустройство города; заведовал школьными, благотворительными и медицинскими делами; городской торговлей и т. д. Земельный отдел занимался отводом земель под различного рода постройки, утверждал планы и проекты построек, решал дела об отдаче мест в аренду. Бухгалтерский отдел сосредоточивал в своем ведении всю счетную часть и общий свод частных смет. Военно-квартирный отдел предоставлял квартиры военным чинам, проводил ремонт военных лазаретов, оценку домов, имущества частных домовладельцев, выдавал деньги воинским управлениям и командам, проводил торги на сдачу квартир в аренду. Справочный отдел составлял и утверждал цены на продукты питания, хозяйственные товары, топливо. Стол ночной охраны отвечал за порядок в городе в вечернее и ночное время, имел списки домовладельцев по участкам. Думский стол отвечал за порядок выбора гласных в городскую думу, утверждал вопросы, рассматриваемые на заседаниях, следил за выполнением постановлений городской думы³.

С целью принятия более компетентных решений по текущим финансовым и хозяйственным вопросам городские думы создавали общественные комиссии из числа гласных и жителей города, которые подчинялись управе и действовали на основании инструкций городской думы. Председателем исполнительской комиссии являлся один из членов городской управы, или гласный думы, который непосредственно участвовал в решении подведомственных ему дел на заседаниях управы. Общее количество комиссий в различных городах колебалось (например, в городе Томске в 1913 г. насчитывались 32 исполнительные комиссии), но обязательными для городов считались постоянная ревизионная, оценочная, санитар-

¹ ГАТО. Ф. 127. Оп. 2. Д. 672. Л. 2–5.

² Там же.

³ Там же. Оп. 1. Д. 2965. Л. 5–7.

ная, врачебная, училищная, библиотечная комиссии и комиссия по благоустройству города⁴. Общественные комиссии действовали планомерно и ежегодно представляли сведения о исполненных и предстоящих работах. Каждая комиссия могла заседать самостоятельно или совместно с другими (на смешанных заседаниях). Деятельность комиссий носила исключительно подготовительный характер, ограничивалась лишь разработкой и освещением перед думой серьезных и сложных вопросов городской жизни⁵. Постоянная ревизионная комиссия анализировала финансовые отчеты городского самоуправления, сверяла суммы доходов и расходов по бухгалтерским журналам, выявляла злоупотребления, причины перерасходования и недоборов по сметным назначениям, требовала объяснения неотложности дополнительных расходов и указания источников их покрытия, докладывала думе о результатах обследования финансового состояния города⁶. Особая оценочная комиссия разрабатывала инструкции переоценки недвижимого имущества городских жителей по доходности, производила детальное оценивание частной недвижимости для взимания казенного и городского налогов, оформляла документацию и передавала ее в городскую думу⁷.

Училищная комиссия решала вопросы городского школьного дела, санитарная и врачебная комиссии следили за санитарным состоянием и развитием здравоохранения в городе. В 1913 г. секретарь Томской городской комиссии Александр Ефимович Гуревич предложил организовать Училищное бюро, в которое должны были регулярно поступать все сведения о ходе учебного дела в городе⁸.

Исполнительные комиссии по благоустройству города рассматривали проблемы, связанные со строительством городских зданий, мощением улиц, сооружением площадей, мостов, набережных. Члены исполнительных комиссий переизбирались, как и сама дума, каждые четыре года [Скубневский, 1995. С. 295], призваны были обслуживать одно общее дело – городское хозяй-

ство, и являлись неотъемлемой частью организационной структуры общественного управления.

В соответствии с 63-й статьей Городового положения 1892 г., дума должна была рассмотреть приходо-расходную смету (росписи доходов и расходов) до вступления ее в действие, которое начиналось с 1 января каждого года и продолжалось до 31 декабря того же года включительно [Колычев, 1910. С. 129]. Без утверждения сметы, общественному самоуправлению приходилось находиться в периоде внесметного существования, что считалось юридически и экономически недопустимым. В 1912 г. финансовая комиссия Томского городского общественного управления отказалась от предварительного рассмотрения сметы города на 1913 г., утверждая, что городской голова и управа предубежденно отнеслись к сметным соображениям комиссии и назначили свои ассигнования⁹. В результате противоречия в двух подготовительных органах – управе и комиссии – утверждение сметы затянулось на несколько месяцев.

Органы городского управления занимались вопросами строительства элеваторов, оборудования скотобоен и ветеринарно-санитарных станций холодильниками для хранения продуктов животноводства. В 1913 г. Томская городская дума предложила владельцам колбасных заведений построить на городской скотобойне за свой счет холодильник по составленным городской управой проекту и смете с условием его передачи по истечении 3 лет в полную собственность городского общественного управления¹⁰.

С целью поддержки торговли городские управления строили и расширяли городские базары и рынки, в первую очередь замащивали улицы, имеющие торговое значение, устанавливали в торговых корпусах водопроводы и клозеты. В 1908 г. в городе Томске действовало более 10 базаров, контролируемых городской управой, в том числе специализированные – конный, рыбный и хлебный¹¹.

В сферу хозяйственной компетенции органов городского общественного управления входила забота о развитии городского благоустройства, а именно решение вопро-

⁴ ГАТО. Ф. 127. Оп. 1. Д. 2965. Л. 219.

⁵ Там же. Л. 222.

⁶ Там же. Д. 2932. Л. 16.

⁷ ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 631. Л. 58.

⁸ ГАТО. Ф. 127. Оп. 1. Д. 2965. Л. 211.

⁹ Там же. Л. 3–10.

¹⁰ Там же. Л. 69.

¹¹ Там же. Ф. 233. Оп. 1. Д. 1014. Л. 1.

сов по планировке городов, мощению и озеленению улиц и площадей, их очистке, устройству и ремонту мостов, тротуаров и набережных, уходу за общественными садами, водоснабжению, уличному освещению, телефонизации и транспорту.

Томская городская управа к замощению улиц впервые приступила только в 1903 г. К 1911 г. в Томске оказались замощенными лишь 19 из 100 верст общего протяжения улиц [Шипицин, 1912. С. 242]. В 1913 г. Томская городская управа с целью ускорения работ по замощению улиц и площадей заключила договор с богатыми домовладельцами об их участии в расходах по мощению, составила проект и смету работ с условием передачи владельцам недвижимых имуществ дальнейшее содержание мостовых¹². Обилие в окрестностях городов богатых хвойных лесов послужило основанием организации лесного хозяйства при городских управлениях. Муниципалитеты составляли планы городских земель с подробным обозначением лесов, полей, лугов и других угодий. Среди населения распространялись листовки с правилами охраны городских лесов от порубки, порчи и истребления¹³. В городе Томске заведывание технической стороной лесного хозяйства передавалось «ученому лесоводу» (лесному чиновнику), с жалованием от города до 50 руб. в месяц. К нему переходили обязанности продажи и оценки лесных участков. Он получал право совещательного голоса на заседаниях городской думы. Лесники, состоящие на городской службе, окапывали канавами городские дачи, способствовали естественному обсеменению лесов, не допускали пастьбу скота на вырубленных местах¹⁴.

Открытие водопровода в губернском городе Томске состоялось 2 июля 1905 г. На его испытании присутствовали представители технической фирмы «Бромлей», городские инженер и техник, а также члены управы¹⁵. Городская дума издала для жителей обязательное постановление «Об устройстве, содержании и пользовании водой в до-

машних ответвлениях Томского городского водопровода»¹⁶.

На рубеже веков губернский город Томск являлся культурным средоточием Западной Сибири. Уже в конце XIX в. здесь размещались административные учреждения Западной Сибири (учебное, горное, путей сообщения, акцизное). В городе насчитывалось 45 учебных заведений [Турчанинов, 1914. С. 302]. В 1913 г. МНП выдало Томскому городскому управлению безвозвратное пособие в сумме 8 тыс. руб. и 3 %-ю ссуду по 25 600 руб. на каждое шестикомплектное каменное школьное здание под гарантию исправного погашения в течение 20 лет¹⁷. На пристройку к городскому училищу гимнастического зала, квартир директора, смотрителя здания и священника домово́й церкви Томский городской голова исходатайствовал у казны беспроцентную ссуду в сумме 25 000 руб. на 15 лет¹⁸. К 300-летию царствования Дома Романовых Томская городская дума учредила детский приют на 100 мест¹⁹. В 1911 году Томское городское управление на специальный капитал Калинина-Шушляева построило двухэтажное здание городской богадельни [Шипицин, 1912. С. 270].

Широкое развитие медико-санитарного дела в Томске наблюдалось в период деятельности думы состава 1902–1905 гг. при городском голове враче А. И. Макушине. За время его работы был построен и открыт водопровод, создана медико-санитарная организация во главе с особым санитарным врачом, велась санитарная статистика, расширен штат участковых врачей, организован фельдшерский пункт на паровой пристани²⁰. Свой вклад в развитие городского здравоохранения внесла частная благотворительность. На щедрые пожертвования строились городские больницы, амбулаторные лечебницы, создавались «больничные кружки» для оказания материальной помощи выздоравливающим неимущим больным²¹. В 1904 г. Почетный гражданин города Томска И. М. Некрасов оформил дарственную своего имущества стоимостью

¹² ГАТО. Ф. 127. Оп. 1. Д. 2965. Л. 178.

¹³ Там же. Ф. 233. Оп. 1. Д. 177. Л. 78–83; Томские губернские ведомости. 1905. 5 июля.

¹⁴ ГАТО. Ф. 233. Оп. 1. Д. 177. Л. 78–83.

¹⁵ Томская хроника // Сибирская жизнь. 1905. 1 июля.

¹⁶ ГАТО. Ф. 127. Оп. 1. Д. 2944. Л. 130.

¹⁷ Там же. Д. 2965. Л. 38.

¹⁸ Там же. Л. 89.

¹⁹ Там же. Л. 204.

²⁰ Там же. Д. 2965. Л. 204.

²¹ ЦХАФАК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 2. Л. 146.

22 000 руб. на строительство городской больницы²². Вдова Потомственного почетного гражданина города Томска Алевтина Петровна Михайлова пожертвовала городскому управлению капитал в сумме 100 000 руб. и земельный участок размером 880 кв. саженей на устройство детской больницы²³.

В начале XX в. губернский центр Томск достиг значительных успехов в развитии экономической и социальной сфер городского хозяйства. Особенностью городского самоуправления Томска в конце XIX – начале XX в. явилось преобладание купечества в составе органов муниципалитета, перераспределение средств в пользу статей, отвечавших интересам городского населения, открытие школ и больниц.

Список литературы

Дегальцева Е. А. Городское самоуправление и общественные организации Томской губернии конца XIX – начала XX вв. // Проблемы истории местного управления Сибири XVII–XX вв. Новосибирск, 1997. Вып. 2.

²² ГАТО. Ф. 127. Оп. 1. Д. 2946. Л. 254.

²³ Там же. Д. 2965. Л. 107.

Дмитриенко Н. М. Управление Томском в период капитализма // Из истории Томской области. Томск, 1988.

Колычев А. А. Городовое положение 11 июля 1892 года и по прод. 1906 и 1908 гг. СПб., 1910.

Литягина А. В. Городские думы как представительные организации торгово-промышленных кругов дореволюционной Сибири (по материалам Томской губернии) // Предприниматели и предпринимательство Сибири. Барнаул, 1997. Вып. 2.

Литягина А. В. Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX – начале XX в. (по материалам Томской губернии). Барнаул, 1999.

Скубневский В. А. Муниципальное прошлое Барнаула // Алтай. 1995. № 4–5.

Турчанинов Н. В. Города Азиатской России // Азиатская Россия. СПб., 1914. Т. 1.

Шиловский М. В. Политическая культура и политическая активность предпринимателей дореволюционной Сибири. XX век. Новосибирск, 1998. Вып. 3.

Шитицин А. Н. Городское хозяйство Томска // Город Томск. Томск, 1912.

Материал поступил в редколлегию 10.09.2010

L. A. Eryomina

TOMSK MUNICIPAL MANAGEMENT AUTHORITIES AT THE END OF THE XIXth – BEGINNING OF THE XXth CENTURIES (PUBLIC STRUCTURE, FUNCTIONS)

The Structure of the Tomsk Municipal Administrative Bodies (at the end of 19th century, – at the beginning of the 20th century), the Social status of the voters, town-councillors and the City governors (the City Golova) are considered in this article. The results of the Tomsk Duma and Tomsk Administrations (Uprava) within the period stated are analysed on the basis of the document data not yet involved in the scientific operations. The author emphasizes the City Administration interest in the primary solutions of some social problems. The conclusion on the role of the Municipal Administrative Body activity to develop the City accomplishments, Public Education and Health protection in Tomsk in the first decade of the 20th century was made.

Keywords: City Administrative Body (City Duma), City Governor (City Golova), social classes, merchants, voters, social committees.