

СЕКЦИЯ 2:

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ИСТОРИЧЕСКОЙ ДИНАМИКЕ

Е.Ю. АПКРИМОВА

ИИиА УрО РАН, Екатеринбург

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НА ЮЖНОМ УРАЛЕ В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX — НАЧАЛЕ XX ВВ.

История городского самоуправления на Южном Урале в период городских реформ 1870 и 1892 гг. относится к числу наименее исследованных в ураловедении проблем. Первоначальные выводы, полученные в результате обращения к отдельным аспектам этой обширной темы, позволяют говорить о том, что в целом города Южного Урала разделяли тенденции, характерные для других уральских и российских городов¹. Вместе с тем, прослеживается и местная специфика (выявлены особенности этноконфессионального состава органов городского общественного управления на Южном Урале, например, связанные с более заметным участием в них мусульман — татар и башкир). Это было обусловлено своеобразным социально-экономическим и демографическим обликом региона².

В результате городской реформы 1870 г. далеко не все горожане смогли пользоваться избирательным правом. Наряду с возрастным цензом и цензом оседлости, законом устанавливался имущественный ценз. По данным о выборах гласных в городские думы Оренбургской губ. на четвертое четырехлетие по закону 1870 г. наиболее многочисленной среди избирателей была категория плательщиков сборов с недвижимого имущества. Из пяти городов, где функционировало Городовое положение 1870 г., в четырех из них на долю этих налогоплательщиков приходилось свыше 80% избирателей: в Оренбурге — 2599 избирателей (86,9%), в Орске — 1225 (86,6%), в Троицке — 736 (85,3%), а в Верхнеуральске — 492 (83,5%) и лишь в Челябинске их было несколько меньше — 762 избирателя (76,2%). Что касается плательщиков сборов с торговых документов, то на их долю в это время приходилось: в Оренбурге — 225 избирателей (7,5%), в Орске — 48 (3,3%), в Челябинске — 94 (9,4%), в Троицке — 34 (3,9%) и в Верхнеуральске — 30 (5%). Третья категория плательщиков оценочного сбора с недвижимых имуществ и сборов с торговых документов (по сведениям на тот же период) достигала в Оренбурге 165 человек (5,52% избирателей), в Орске — 141 (9,9%), в Челябинске — 143 (14,3%), а в Верхнеуральске — 67 (11,3%)³.

В городах Оренбургской губ. трехразрядная избирательная система функционировала более успешно, чем в городах соседней с ней Пермской губ., где выборы в большинстве городов проводились по двум разрядам. На долю избирателей первого разряда в городах Оренбургской губ. (сведения о выборах гласных на то же четвертое четырехлетие по закону 1870 г.) приходилось менее 4% избирателей: 37 человек (1,2%) — в Оренбурге, 32 (2,2%) — в Орске, 23 (2,3%) — в Челябинске, 32 (3,7%) — в Троицке, 20 (3,3%) — в Верхнеуральске, т.е. в среднем их доля в общем составе избирателей составляла 2,5% избирателей. На долю избирателей второго разряда приходилось 233 избирателя (7,7%) в Оренбурге, 146 (10,3%) — в Орске, 75 (7,5%) — в Челябинске, 66 (7,6%) — в Троицке и 92 (15,6%) — в Верхнеуральске, в среднем — 9,7% избирателей. В рассматриваемых городах на долю избирателей третьего разряда приходилось свыше 80% избирателей: в Оренбурге их было 2719 человек (90,9%), в Орске — 1236 (87,4%), в Челябинске — 901 (90,1%), в Троицке — 764 (88,6%), тогда как в Верхнеуральске — 477 (80,9%), в среднем — 87,63% избирателей⁴.

При этом в среднем один гласный в 1-ом разряде приходился на 1,53 избирателя, во 2-ом — на 5,65 и в 3-ем — на 57,55 избирателя. В Оренбурге, где один гласный в 1-ом разряде приходился на 1,5 избирателя, во 2-ом — на 9,7, а в 3-ем — на 113,2 избирателя, эта несоразмерность сравниваемых показателей была заметнее, что позволяет видеть суть трехразрядной избирательной системы⁵.

Явка избирателей на выборы среди горожан Оренбургской губ. была низкой: из 2989 потенциальных избирателей в Оренбурге реально голосовали 314 человек (10,5% от всех избирателей), в Орске из 1414 — 96 (6,7%), в Челябинске из 999 — 123 (12,3%), в Троицке из 862 — 200 (23,2%), в Верхнеуральске из 589 — 94 (15,9%), что в среднем составляло 13,7% избирателей⁶. В четырех городах избиратели из числа торгово-промышленников проявляли больший интерес к выборам, чем избиратели по оценочному сбору с недвижимости. Исключением являлся Верхнеуральск, в котором активность избирателей по сбору с торговых документов была вдвое ниже, чем степень активности избирателей по оценочному сбору с недвижимых имуществ.

На долю избирателей, получивших право голоса на основании выплачиваемого оценочного сбора в доход города и реально участвовавших в выборах, приходился в Оренбурге 141 избиратель (44,9%), в Орске — 42 (43,7%), в Челябинске — 48 (24,8%), в Троицке — 126 (63%), а в Верхнеуральске — 73 (77,6%), а в среднем — 50,83% избирателей. Что касается категории плательщиков сборов с торговых документов, то их удельный вес в общем составе городских избирателей был невысоким: в Оренбурге — 33 (10,5%), в Орске — 9 (9,3%), в Челябинске — 12 (9,7%), в Троицке — 7 (3,5%), а в Верхнеуральске — всего 2 (2,1%), т.е. в среднем доходил до 7% избирателей. Плательщиков оценочного сбора с недвижимости и сборов с торго-

вых документов насчитывалось: в Оренбурге 140 человек (44,5%), в Орске — 46 (47,9%), в Челябинске — 63 (51,2%), в Троицке — 67 (33,5%), в Верхнеуральске — 19 (20,2%), в среднем — 39,4%⁷. Таким образом, можно видеть, что доминирующая часть реальных (как и потенциальных) избирателей относилась к категории плательщиков оденочного сбора с недвижимого имущества.

Что касается распределения избирателей, реально участвовавших в выборах по разрядам, то можно видеть, что избиратели 1-го разряда в городах Оренбургской губ. (выборы на то же четвертое четырехлетие по закону 1870 г.) составляли: в Оренбурге — 24 человека (7,6%), в Орске — 19 (19,7%), в Челябинске — 16 (13%), в Троицке — 28 (14%) и в Верхнеуральске — 14 (14,8%), в среднем — 13,8% от общего состава избирателей. Категория избирателей 2-го разряда достигала: в Оренбурге — 78 человек (24,8%), в Орске — 35 (36,4%), в Челябинске — 20 (16,2%), в Троицке — 38 (19%), в Верхнеуральске — 26 (27,6%), в среднем — 24,8% избирателей. Что касается категории избирателей 3-го разряда, то в Оренбурге ее представляли 212 человек (67,5%), в Орске — 42 (43,7%) в Челябинске — 87 (70,7%), в Троицке — 134 (67%), в Верхнеуральске — 54 (57,4%), в среднем — 61,2%⁸. При этом в среднем один гласный в 1-ом разряде приходился на 1,1 избирателя, участвовавшего в выборах, во 2-ом — на 2,04 и в 3-ем — на 5,56⁹.

Городовое положение 1892 г. упразднило трехразрядную избирательную систему. Вместе с тем, оно устанавливало высокий имущественный ценз. Численность избирателей на Южном Урале после городской реформы 1892 г. (выборы гласных на четырехлетия с 1893/94 гг.) резко уменьшилась и составляла в Оренбурге всего лишь 626 человек (0,8% горожан), в Верхнеуральске 244 (2,1%), в Орске — 210 (1,4%), в Троицке — 484 (2%) и в Челябинске — 356 (1,7%). В дальнейшем также не наблюдалось существенного увеличения численности избирателей. По данным о выборах гласных в городские думы Оренбургской губ. на четырехлетия с 1897/98 гг. количество избирателей по отношению к общему числу городского населения было таким же ничтожно малым: к тому времени в Оренбурге насчитывалось 743 избирателя (1% жителей города), в Верхнеуральске — 292 (2,6%), в Орске — 200 (1,4%), в Троицке — 629 (2,6%) и в Челябинске — 471 (2,3%)¹⁰. Сопоставив сведения о численности избирателей на четвертое четырехлетие по закону 1870 г. с данными о численности избирателей на первое четырехлетие по закону 1892 г., можно видеть, что в результате нового преобразования численность избирателей в городах Оренбургской губернии значительно сократилась: в губернском центре — в 4,7 раза, в Орске — в 6,7, в Челябинске — в 2,8, в Троицке — в 1,7, в Верхнеуральске — в 2,4. Сравнивая статистику выборов на четырехлетия (четвертое — по Городовому положению 1870 г. и второе — по Положению 1892 г.), получается, что численность избирателей вследствие реформы 1892 г., по сравнению с дореформенной,

уменьшилась в Оренбурге в 4 раза, в Орске — в 7, в Челябинске — в 2,1, в Троицке — в 1,3 и в Верхнеуральске — вдвое.

Важно также рассмотреть состав органов городского самоуправления по Городовым положениям 1870 и 1892 гг. Руководящие должности в органах городского самоуправления уральских городов после реформы 1870 г. чаще всего замещались купцами. Обычно к купечеству (реже к чиновничеству — например, в губернском городе) относились и городские головы Оренбургской губернии¹¹. Обратимся к данным о сословно-социальном составе городских дум Оренбургской губернии (данные на четвертое четырехлетие по закону 1870 г.). Дворяне и представители духовенства (первая категория гласных) составляли в городских думах не более 1/4 гласных: к их числу относилось 18 гласных (25%) в Оренбурге, 3(4,1%) — в Орске, 14 (23,3%) — в Челябинске, 6 (12,5%) — в Троицке, 2 (5,5%) — в Верхнеуральске. Очевидно, что в эту группу были причислены и чиновники — выходцы из дворянского сословия. В среднем эта группа составила 14,10% от общего числа гласных. Купцы и почетные граждане из купеческого сословия (вторая категория гласных) составляли в Оренбурге 45 (62,5%), в Орске — 27 (37,5%), в Челябинске — 24 (40%), в Троицке — 28 (58,3%), в Верхнеуральске — 14 (38,8%), в среднем же их доля достигала 47,4% гласных. Мещане, ремесленники, крестьяне, отставные и бессрочноотпускные нижние чины (третья категория гласных) составляли в Оренбурге 9 гласных (12,5%), в Орске — 42 (58,3%), в Челябинске — 22 (36,6%), в Троицке — 14 (29,1%), в Верхнеуральске — 20 (55,5%), в среднем — 38,4%¹². Заметны существенные отличия в составе городских дум губернской столицы и уездных городов Оренбургской губ. (в частности, в Оренбургской городской думе более значительно была представлена первая категория гласных и слабо — третья, тогда как в уездных городах было более существенным представительство именно последней). В рассматриваемый период во всех без исключения городских думах Оренбургской губ. были сильны позиции купцов. Показателен и тот факт, что из 72 гласных Оренбургской городской думы 46 человек (63,8%) были гласными раньше. Из 72 гласных Орской городской думы 44 человека (61,1%) уже исполняли эти обязанности прежде¹³.

С введением в Оренбургской губ. Городового положения 1892 г. вследствие сокращения количества избирателей произошло уменьшение и численного состава городских дум. Фактически не претерпел изменений численный состав городских управ Оренбургской губ. Управы по-прежнему включали обычно 3 человека, включая городского голову (исключением являлась лишь губернская столица — в состав Оренбургской городской думы входило 5 человек)¹⁴. При управе также находились разнообразные служащие¹⁵.

После городской реформы 1892 г. в сословно-социальном составе органов городского общественного управления (городских голов,

городских дум и управ) на Южном Урале не было принципиальных изменений¹⁶. Так, при сопоставлении сведений о сословно-социальном составе городских дум Оренбургской губ. (на четвертое четырехлетие по Городовому положению 1870 г. и по Положению 1892 г.) обнаруживаются традиционные различия в составе дум губернского центра и уездных городов¹⁷. Если в Оренбургской городской думе позиции дворян и разночинцев были довольно сильными, то иная ситуация наблюдалась в думах уездных городов, где наряду с купечеством более влиятельными оказывались представители мещан, ремесленников и крестьян. Анализ данных на второе и третье выборные четырехлетия по закону 1892 г. позволяет утверждать, что эта тенденция была устойчивой¹⁸.

¹ История местного самоуправления на Урале в XVIII — начале XX в.: город, село, деревня. Екатеринбург, 1999. С.51-69.

² Анкаримова Е.Ю. Татары и башкиры в органах городского общественного управления на Урале в конце XIX — начале XX в. // Научно-информационный вестник истории и этнографии татарского населения Урала. № 1. Екатеринбург, 1999. С.46-57.

³ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2169. Ч. III. Л. 162—182 об.

⁴ Там же.

⁵ Там же. Л. 162—186.

⁶ Там же. Л.163—183.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Вып. 28. Оренбургская губерния. СПб., 1904. С. 2—3; РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 3062. Л. 17 об., 25 об., 31 об., 34 об., 40 об.; Д. 3627. Л. 5 об., 20 об., 38 об., 57; 84 об., 95 об., 125 об., 146 об.

¹¹ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2169. Ч. III. Л. 166—185 об.

¹² Там же. Д. 1687. Л. 206, 213, 238—238 об.

¹³ Там же. Л. 166, 169.

¹⁴ Там же. Д. 3062. Л. 1—40; Д. 3627. Л. 2 об.—151.

¹⁵ Адрес-календарь и памятная книжка Оренбургской губернии на 1900 год. Оренбург, 1900. С. 17—27.

¹⁶ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 3062. Л. 1—40; Д. 3627. Л. 2 об.—151

¹⁷ Подробные сведения о составе городских дум Оренбургской губернии см.: Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX века. СПб., 1994. С. 37—42.

¹⁸ Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX века. С.37—39; РГИА. Ф.1287. Оп.38. Д.3627. Л. 2 об.—151.

О.Н.БОГАТЫРЕВА
УрГУ, Екатеринбург

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ФОРМИРОВАНИЕМ ЗЕМСКИХ БЮДЖЕТОВ В ПЕРМСКОЙ ГУБЕРНИИ (последняя треть XIX в.)

Отмена крепостного права и введение сословного земского самоуправления были настолько радикальными реформами, что корен-