

УДК 342.25

Д.В. Кускашев

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ЕНИСЕЙСКОЙ ГУБЕРНИИ (1870–1894 гг.)

D.V. Kuskashev

THE ISSUES OF URBAN GOVERNANCE IN THE ACTIVITIES
OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT OF THE YENISEI PROVINCE
(1870–1894)

Целью статьи является анализ ключевых вопросов деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии в сфере управления городским хозяйством во второй половине XIX века, в условиях осуществления реформ в области местного самоуправления. Задачи: освещение региональных аспектов реформы городского самоуправления в рассматриваемый период, вопросов реализации муниципальными властями определенных законом хозяйственных полномочий во взаимодействии с органами государственной власти региона и общественными объединениями. Объект исследования: общественные отношения по вопросам реализации прав местного сообщества на участие в управлении городским хозяйством в рассматриваемый исторический период. Методы исследования: диалектические, историзм, системный анализ. Представлены результаты проведенного анализа правотворческой и правоприменительной деятельности органов городского самоуправления административных центров Енисейской губернии в сфере реализации социально-хозяйственных полномочий. Освещены актуальные аспекты взаимодействия муниципальных властей с органами государственной власти региона по вопросам реализации административно-принудительных мер, направленных на обеспечение неукоснительного соблюдения всеми горожанами и хозяйствующими субъектами обязательных постановлений городских дум. Даны оценка эффективности взаимодействия городского самоуправления с формирующимися институтами гражданского общества по актуальным направлениям правотворческой и правоприменительной деятельности, направленного на актуализацию проблем местного сообщества и поиск путей их согласованного решения.

Ключевые слова: городское самоуправление, гражданское общество, обязательные постановления городских дум, полиция, казенная палата.

The aim of the study was to analyze the key issues of the activity of municipal authorities of the Yenisei province in the field of urban management in the second half of the XIX century in the context of the implementation of reforms in the field of local government. The objectives of the study were coverage of regional aspects of the reform of urban self-government in the period under review, the implementation of municipal authorities defined by the law of economic powers in cooperation with public authorities of the region and public associations. The object of the research was public attitude to the implementation of the rights of the local community to participate in the management of urban economy, in the period under consideration. Research methods were dialectical, historicism, system analysis, mathematical, statistical. The results of the analysis of law-making and law-enforcement activities of municipal governments of administrative centers of the Yenisei province in the implementation of social and economic powers were presented. Topical aspects of interaction of municipal authorities with public authorities of the region on the implementation of administrative and coercive measures aimed at ensuring strict compliance with all citizens and economic entities of the mandatory regulations of the City Councils were highlighted. The assessment of the efficiency of interaction of city self-government with formed institutes of civil society in actual directions of law-making and law-enforcement activity directed on updating of problems of local community and search of ways of their agreed decision was given.

Keywords: city government, civil society, mandatory regulations of city councils, the police, Treasury chamber.



Вступление Восточно-сибирского региона в период промышленного переворота, сопровождавшееся развитием капиталистических отношений, урбанизационных процессов, актуализировало проблемы развития социально-экономической инфраструктуры городов – административных центров Енисейской губернии.

Законодателем, в соответствии с Городовым положением 1870 г., органам городского самоуправления были предоставлены относительно широкие рамки компетенции в вопросах управления городским хозяйством. Однако за этим не последовало наделение их соответствующими административно-властными полномочиями, с правом принятия решений, имеющих обязательную юридическую силу и необходимых для обеспечения исполнения принятых постановлений и распоряжений [1, с. 250]. В условиях осуществления собственной правоприменительной деятельности муниципальные власти становились субъектами вынужденного бюрократического взаимодействия с органами государственной

власти региона, в частности с полицией, по вопросам реализации мер административно-правового принуждения и надзора за неукоснительным соблюдением горожанами и хозяйствующими субъектами действующих норм [2, с. 116–117].

В отношении вопросов исполнения «обязательных» постановлений городским думам законодателем было предусмотрено исключение, путем возложения на губернатора, как представителя государственной власти региона, контрольно-надзорных полномочий за своевременностью их принятия, а на полицию – административно-правового обеспечения их исполнения и соблюдения. В частности, проекты данных постановлений в обязательном порядке накануне их внесения в городскую думу должны были быть переданы городской управой начальнику местного полицейского управления (исправнику) для согласования, который кроме этого, по ст. 104 Городового положения 1870 г., имел право правотворческой инициативы по предметам вышеуказанных постановлений, определенных в ст. 103. Они включали вопросы благоустройства, санитарного состояния как улиц, бульваров площадей и других мест общественно-го пользования, так и приусадебной, внутридомовой территории, в том числе в границах частных домовладений [3, с. 173–175].

К предметам правового регулирования «обязательных» постановлений городских дум были отнесены также вопросы качества питьевой воды, организации санитарной очистки домовладений и вывоза бытовых отходов, профилактики эпидемий инфекционных заболеваний, борьбы с пожарами, регулирования розничной торговли, снабжения продуктами питания, предотвращения роста цен и спекуляции, обеспечения общественного порядка и безопасности.

Проект обязательного постановления после принятия гласными Городской думы поступал губернатору для принятия решения о публикации в официальном печатном органе или направлении в губернское по городским делам присутствие для обсуждения и пересмотра спорных, несоответствующих законодательству, положений.

В системе городского самоуправления важное место отводилось торговой полиции, в обязанности которой входило осуществление муниципального контроля за исполнением «обязательных» постановлений городской думы по вопросам регулирования торговой деятельности. В соответствии с Указом правительства Сената от 17 ноября 1881 г. № 38137, в Енисейской губернии процедура формирования и регламент деятельности торговой полиции определялись городскими думами с утверждения губернатора. Городские думы самостоятельно определяли и порядок контроля городской торговли по согласованию с управляющим казенной палатой Енисейской губернии и с утверждения губернатора [4].

К области компетенции торговой полиции относились в основном функции контроля по соблюдению торговыми организациями и продавцами на рынках правил торговли, установленных «обязательными» постановлениями городских дум. Однако торговая полиция, как муниципальный орган, вправе была только информировать городскую или окружную полицию о фактах нарушений, ставших ей известными. Необходимых правомочий применения определенных постановлениями санкций в отношении правонарушителей она не имела. По данной причине и в силу низкой эффективности формально бюрократического взаимодействия полиции и муниципальных контролирующих органов правонарушители многократно уходили от ответственности.

Распространенным видом нарушений правил торговли была спекуляция продуктами питания, провоцировавшая резкий рост цен, особенно в холодное время года и, как следствие, усиление социальной напряженности.

Системный характер в г. Красноярске имели нарушения «обязательных» постановлений Городской думы от 2 июля 1879 г. и 27 марта 1880 г., запрещавшие оптовые закупки продуктов питания на городских базарах до 12 часов дня, т.е. до окончания их работы. Рано утром при въезде в город спекулянты скупали у крестьян оптом продукты питания, а затем привозили их на рынки, где продавали по завышенным ценам.

С целью борьбы со спекуляцией, лишавшей горожан возможности приобрести продукты первой необходимости по доступным ценам непосредственно у самих товаропроизводителей, Городская дума г. Красноярска 18 января 1884 г. приняла новое «обязательное» постановление, изменившее порядок торговой деятельности. В соответствии с ним были запрещены любые покупки продуктов питания и жизненных припасов (сена, дров и т.д.) в любое время за пределами рынков, в городской черте и на окраинах. Под запрет также попали любые оптовые закупки на городских базарах ранее 12 часов дня, до снятия торгового флага – символа торгового дня. Торговля хлебом на городских базарах была разрешена исключительно в специально предоставленных городской управой торговых помещениях. Все продавцы на рынках обязаны были иметь торговые свидетельства и квитанции об уплате акциза, выдаваемые городской управой [5].

Аналогичные постановления были приняты городскими думами и других городов Енисейской губернии, реализация данных мер позволила во многом решить проблемы доступности продовольствия для малоимущих слоев населения и снизить социальную напряженность [6].

Однако изданием подобных постановлений не удалось полностью искоренить спекуляцию, поскольку большинство мест в городских думах принадлежало представителям торгово-промышленного сословия, многие из которых непосредственно получали прибыль от спекуляции про-

дуктами питания либо лоббировали интересы спекулянтов. Отсутствие административно-властных полномочий с правом применения принудительных мер у органов городского самоуправления, недостаточность штата городских и окружных полицейских управлений, их неподконтрольность муниципальной власти в своей совокупности определяли факторы недостаточной эффективности реализации хозяйственных полномочий в данной сфере.

Вместе с тем кардинально реализовать исключительно рыночные механизмы борьбы со спекулянтами удалось городскому голове г. Енисейска купцу М.М. Бородкину.

Енисейская Городская дума традиционно проводило политику «хлебных интервенций», осенью закупала хлеб по низким ценам, создавая стратегический запас. Зимой и весной, когда рыночные цены на хлеб увеличивались, городские власти продавали его нуждающимся жителям по низким ценам. Однако эффективность подобных мер была относительно невысокой вследствие недостаточности создаваемых хлебных запасов, этим пользовались спекулянты, еще более повышая цены весной, по мере реализации резервов [7].

Избранный осенью 1888 г. городским головой купец М.М. Бородкин изменил торговую тактику. Зимой 1888–1889 гг. он начал вывозить хлеб из стратегического запаса Городской думы, а также излишки хлеба из собственного личного резерва на рынок и продавать его по заниженной цене, провоцируя конкуренцию. В итоге спекулянтам приходилось зеркально снижать цену, дабы избежать порчи непроданного хлеба. В ответ на это городской голова еще более снижал цену на хлеб, провоцируя закономерные убытки спекулянтов. В итоге реализации контрспекулятивных мер удалось добиться беспрецедентного снижения цен на хлеб к весне 1889 г., даже ниже осеннего уровня – до 1р. 05 коп. – 1р. 10 коп. за пуд [8].

Следующим, не менее важным направлением реализации полномочий органов городского самоуправления в хозяйственной сфере явилось решение вопросов благоустройства городской территории и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Корреспонденты местных газет неоднократно отмечали факты антисанитарного состояния городов Енисейской губернии, низкий уровень благоустройства зон общественного пользования, распространенные нарушения самими домовладельцами установленных правил ведения домашнего хозяйства, обращения с бытовыми отходами и пожароопасными материалами. Указанные обстоятельства приводили к частым пожарам, систематическим вспышкам и эпидемиям инфекционных заболеваний, включая холеру, оспу, тиф, дифтерит, дизентерию и т.д., определявших высокую смертность не только среди детей, но и взрослых [9].

Енисейский губернатор Л.К. Теляковский в письме минусинскому исправнику от 13 апреля 1893 г., подводя итоги подготовки к ожидаемой эпидемии холеры в регионе, отметил отсутствие инициативы и заинтересованности со стороны представителей городского самоуправления и полиции в санитарно-исполнительных комиссиях. Наиболее ярко это проявилось в г. Минусинске. «Посетив в конце февраля и начале марта этот город, – писал губернатор Л.К. Теляковский, – я, к сожалению, убедился в самом безотрадном состоянии города в санитарном отношении; оказалось, что для улучшения санитарных условий города ... не только никакой самостоятельной инициативы не было проявлено ни местным общественным самоуправлением, ни местной полицией, но что и распоряжения мои, имевшие целью возможно лучше подготовить город к ожидаемой эпидемии, исполнены далеко не все» [10]. Проезжая по г. Минусинску, губернатор обратил внимание на свалка мусора на площади перед зданием городской управы. В целях приведения в порядок центральной площади города губернатору пришлось подвергнуть городского голову и членов управы денежному взысканию и объявить им строгий выговор [11].

Причины неудовлетворительного санитарно-эпидемиологического состояния городов Енисейской губернии состояли не только в финансовых трудностях, незаинтересованности муниципальных властей, но и прежде всего в низком культурном уровне большинства горожан. Яркой иллюстрацией этому служат «обязательные» постановления городских дум.

В 1877 г. Городской думой г. Минусинска были приняты «обязательные» постановления, запрещающие хранить во дворах домовладений склады сена, дров и других пожароопасных материалов в целях профилактики пожаров; постановления, запрещающие устраивать свалки мусора и навоза в городской черте, особенно на берегах реки, в целях поддержания чистоты в городе и предотвращения эпидемий, а также постановления, регулирующие порядок содержания в чистоте улиц, площадей и тротуаров [12].

Контроль и надзор за соблюдением населением «обязательных» постановлений возлагался на местную полицию. Доходило до курьезов: полицейские, нередко даже во главе с исправником (председателем окружного полицейского управления), лично инспектировали домовладения и проверяли у домовладельцев наличие правильно устроенных туалетов, своевременность очистки печных труб, соблюдение установленного порядка хранения сена и дров, осуществляли мониторинг вывоза жителями мусора и других бытовых отходов в специально отведенные места. Виновные в нарушении обязательных постановлений Городской думы подвергались штрафным санкциям.

Малочисленность штата городской полиции, узость ее материально-технической базы составляли ключевую проблему в обеспечении охраны общественного порядка и имущества граждан. Поэтому решение этих задач городскими думами было возложено непосредственно на самих горожан путем создания своеобразных народных дружин, действовавших на территории жилых кварталов в темное время суток.

В целях профилактики пожаров, предотвращения краж и грабежей Канская Городская дума 19 сентября 1875 г. постановила учредить в городе ночные обходы из числа домовладельцев в порядке очередности [13]. Было принято решение обязать жителей г. Канска через каждые 10 домов иметь ночных караульных и караульного старосту [14].

Согласно обязательным постановлениям Красноярской Городской думы от 17 марта и 27 июня 1888 г.: «...караул, как натуральная повинность, должен относиться или самими обывателями, ... или путем найма месячных караульных, причем последние должны находиться под непосредственным наблюдением Красноярского городского полицейского управления» [15].

В обязанности участников общественных патрулей входило обеспечение на закрепленной за ними территории охраны общественного порядка, пресечение пожаров, правонарушений и преступлений путем оперативного взаимодействия с полицией. В случае отказа домовладельца от участия в патрулировании улиц он был обязан выделить соответствующие денежные средства для оплаты труда вольнонаемного патрульного.

Таким образом, результаты проведенного анализа деятельности органов городского самоуправления в сфере реализации полномочий по управлению городским хозяйством в Енисейской губернии свидетельствуют о наличии объективных факторов, определявших условия и особенности их осуществления. К ним следует отнести низкие темпы промышленного развития, преимущественно аграрную структуру экономики городов, бедность большей части населения. Данные факторы обуславливали сдерживание роста доходов местных бюджетов. При этом более половины всех бюджетных расходов в законодательно установленном порядке направлялось в форме финансовых субсидий на содержание местных органов государственной власти: полиции, пожарной службы, тюрем, армии.

В условиях законодательно определенных противоречий между сферой компетенции городского самоуправления и механизмом административно-правового обеспечения их реализации особую актуальность приобретало выстраивание системы взаимодействия муниципальных властей с органами государственной власти региона по вопросам реализации административно-принудительных мер, направленных на

обеспечение неукоснительного соблюдения всеми горожанами и хозяйствующими субъектами обязательных постановлений городских дум.

Вместе с тем сложились и благоприятные условия, способствующие развитию взаимодействия городских властей и формирующихся институтов гражданского общества по актуальным направлениям правотворческой и правоприменительной деятельности с целью актуализации проблем местного сообщества и поиска путей их согласованного решения, в частности в вопросах благоустройства городской территории, охраны общественного порядка и противопожарной безопасности.

Литература

1. *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х – нач. 90-х гг. XIX в. Правительственная политика. – Л.: Наука, 1984. – 257 с.
2. *Кускашев Д.В.* Аграрные аспекты бюджетной политики городского самоуправления Енисейской губернии (1870–1892 годы) // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 2. – С. 114–118.
3. Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / сост. *М.И. Мыши*. – СПб.: Тип. Лебедева, 1890. – 975 с.
4. Енисейские губернские ведомости. – 1882. – 16 января. – № 3.
5. Енисейские губернские ведомости. – 1884. – 7 апреля. – № 14.
6. Енисейские губернские ведомости. – 1889. – 18 сентября. – № 37.
7. Восточное обозрение. – 1888. – 20 ноября. – № 46.
8. Восточное обозрение. – 1889. – 9 апреля. – № 15–16.
9. Сибирь. – 1878. – 13 августа. – № 28; 1881. – 24 мая. – № 20; Восточное обозрение. – 1888. – 14 февраля. – № 6; 3 июля. – № 26; 1889. – 4 июня. – № 23.
10. Енисейские губернские ведомости. – 1893. – 17 апреля. – № 16.
11. Енисейский листок. – 1893. – 2 мая. – № 18.
12. Енисейские губернские ведомости. – 1877. – 2 июля. – № 27.
13. Енисейские губернские ведомости. – 1875. – 22 ноября. – № 47.
14. Сибирь. – 1875. – 14 декабря. – № 25.
15. Енисейские губернские ведомости. – 1888. – 27 августа. – № 35.

Literatura

1. *Nardova V.A.* Gorodskoe samoupravlenie v Rossii v 60-h – nach. 90-h gg. XIX v. Pravitel'stvennaya politika. – L.: Nauka, 1984. – 257 s.
2. *Kuskashev D.V.* Agrarnye aspekty byudzhetnoj politiki gorodskogo samoupravleniya Enisejskoj gubernii (1870–1892 gody) // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. – 2016. – № 2. – S. 114–118.

3. Gorodovoe polozhenie so vsemi otnosyaschimisya k nemu uzakoneniyam, sudebnymi i pravitel'stvennymi raz"yasneniyami / sost. M.I. Mysh. – SPb.: Tip. Lebedeva, 1890. – 975 s.
4. Enisejskie gubernskie vedomosti. – 1882. – 16 yanvarya. – № 3.
5. Enisejskie gubernskie vedomosti. – 1884. – 7 aprelya. – № 14.
6. Enisejskie gubernskie vedomosti. – 1889. – 18 sentyabrya. – № 37.
7. Vostochnoe obozrenie. – 1888. – 20 noyabrya. – № 46.
8. Vostochnoe obozrenie. – 1889. – 9 aprelya. – № 15–16.
9. Sibir'. – 1878. – 13 avgusta. – № 28; 1881. – 24 maya. – № 20; Vostochnoe obozrenie. – 1888. – 14 fevralya. – № 6; 3 iyulya. – № 26; 1889. – 4 iyunya, № 23.
10. Enisejskie gubernskie vedomosti. – 1893. – 17 aprelya. – № 16.
11. Enisejskij listok. – 1893. – 2 maya. – № 18.
12. Enisejskie gubernskie vedomosti. – 1877. – 2 iyulya. – № 27.
13. Enisejskie gubernskie vedomosti. – 1875. – 22 noyabrya. – № 47.
14. Sibir'. – 1875. – 14 dekabrya. – № 25.
15. Enisejskie gubernskie vedomosti. – 1888. – 27 avgusta. – № 35.

