

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
**КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. АСТАФЬЕВА**  
(КГПУ им. В.П. Астафьева)

Факультет Исторический факультет

Кафедра Отечественной истории

Специальность 050401 «История»

ДОПУСКАЮ К ЗАЩИТЕ

Зав.  
кафедрой Отечественной  
истории

Цин И.Н. Ценюга  
(подпись)

«25» 09 2017 г.

Выпускная квалификационная работа

**ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КРАСНОЯРСКА В КОНЦЕ XIX -  
НАЧАЛЕ XX ВВ.**

Выполнила  
студентка группы

Н. Ю. Кононенко

20.09.2017 Кино

(подпись, дата)

Форма обучения

очная

Научный  
руководитель:  
Доцент, к.и.н.  
Валюх Е.П.

20.09.2017 Е.П.В.

(подпись, дата)

Дата защиты

27.09.2017

Оценка

отлично

Красноярск 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Органы самоуправления в г. Красноярске: история создания и полномочия.....</b>	<b>25</b>
1.1 История создания.....	25
1.2 Избирательная система.....	36
1.3 Структура и функции.....	41
<b>Глава 2. Деятельность и взаимодействие с общественностью...</b>	<b>50</b>
2.1 Деятельность органов местного самоуправления в г. Красноярске в рассматриваемый период.....	50
2.2 Красноярское общество и местная власть.....	53
<b>Заключение.....</b>	<b>58</b>
Список используемой литературы и источников.....	63

## **Введение**

Актуальность данной темы исследования. Глубокие изменения, происходящие в последние годы в российском обществе, вызвали необходимость всестороннего изучения богатого исторического прошлого нашего государства. Специалисты гуманитарных наук — историки и философы, социологи и политологи, общественные деятели и профессиональные управленцы-практики пытаются найти в прошлом России аналогии, чтобы учесть ошибки и творчески использовать положительный опыт в новых экономических и политических условиях. Особое место в этом поиске занимает проблема управления на федеральном, региональном и местном уровнях. Вопросы управления и самоуправления для Российского государства были актуальны на протяжении всей истории его существования.

Одной из форм деятельности граждан, помогающей преодолеть отчужденность народа от власти государства, является местное самоуправление. Именно оно обеспечивает условия формирования гражданского общества, которое, в свою очередь, лежит в основе любого демократического государства. Исследование истории самоуправления в определенных регионах страны позволяет выявить как общероссийские закономерности, так и специфику отдельно взятого региона. В этой связи первоочередную значимость имеет изучение местного самоуправления в восточносибирском городе, таком как Красноярск, который представляет собой уникальное явление как в общественно-политическом, так и в экономическом отношении.

С возрастанием роли местного самоуправления в современном обществе, особую актуальность приобретают региональные аспекты этой проблемы. В сегодняшние дни наше государство все чаще прислушивается к мнению своего народа, и в этом не последнюю роль играют органы местного самоуправления. Поэтому тема нашего исследования является актуальной в общественно-политическом и научном отношении.

История изучения и становления городского самоуправления в пореформенный период в России получила широкое освещение в научной литературе, а специфика сибирского региона до сих пор остается изученной крайне слабо.

В историографии проблемы выделяется несколько периодов.

Первый этап изучения городского самоуправления охватывает период 70-х годов XIX — начала XX веков. В этот период впервые была поставлена проблема изучения городского самоуправления в России, прежде всего, на основе существующего законодательства 1870 и 1892 годов. Для историографии этого периода характерна резкая критика Городового положения 1892 года, разработка и обсуждение проектов будущей городской реформы. Исследователи изучали юридические аспекты истории городского самоуправления.

Второй этап в историографии проблемы, основанный на марксистской методологии, датируется 20-ми годами — серединой 80-х годов XX века. В этот период времени проблема городского самоуправления не изучалась по идеологическим причинам. Отчет работы дореволюционного самоуправления отрицался и противопоставлялся советским органам управления городами.

В 60-х годах проблема управления, и городского самоуправления в частности, изучалась как на общероссийском уровне, так и на региональном. Впервые формулируется концепция происхождения восточносибирского города новосибирскими исследователями и в дальнейшем исследовании Сибири она остается стержневой.

Современная историография находится в стадии своего формирования и охватывает период с конца 80-х годов до начала XXI века.

Интерес исследователей к теме городского самоуправления в разные периоды истории был неодинаков и зависел от политической конъюнктуры. Наибольшее количество произведений как научного, так и публицистического характера увидело свет в дооктябрьский период. Реформа

1870 года, как и контрреформа 1892 года, были предметом широкой дискуссии ученых и публицистов того времени.

Дореволюционная литература, посвященная городскому самоуправлению, может быть разделена на три группы.

Первое направление представляют работы историко-правового характера, исследовавшие, прежде всего, законодательные акты. Изучение теории и практики городского самоуправления было начато школой «государственников» под руководством профессора А.Д. Градовского.

Одной из первых обобщающих работ в этом направлении явилась диссертация М.И. Свешникова «Ход законодательных работ по составлению Городского Положения 1870 года». Изучив богатейший европейский опыт деятельности местных муниципалитетов Англии, Франции, Голландии, Пруссии и т.д., автор предложил модель отечественного городского самоуправления скопировать у англичан в некоторых аспектах. Свешников придерживался эволюционной теории возникновения и развития государства. Его точка зрения была изложена в 1889 году в курсе лекций, а затем в фундаментальном исследовании 1892 года.

Концепция автора состоит из 30 тезисов, которые могут быть обобщены в четыре основных положения:

I. Особенность политического процесса XIX века, как в Европе, так и в России, состоит во взаимодействии государства и общества на всех уровнях.

II. Механизмом регулирования отношений государство — общество, является самоуправление.

III. Появление местного самоуправления обусловлено «...политическим мировоззрением современного общества..., требующим возможно большего согласования политических учреждений с волею народных масс».<sup>1</sup>

IV. В основе правового государства и стабильной политической системы лежит, прежде всего, участие общества в формировании механизма власти на местном уровне. Самоуправление ограждает общество от возможного негативного действия государства.

По мысли автора, самоуправление — «...показатель силы общества». Его выводы интересны тем, что они остаются актуальными для России и сейчас. Заслуга исследователя состоит в том, что он очень точно определил проблему Российского государства в отсутствии гражданского общества. Механизм постепенного формирования правового поля и общественного самосознания автор видит в самоуправлении.

Историко-правовой характер носило многотомное исследование И.И. Дитятина под названием «Устройство и управление городов России». Автор рассматривает общероссийский опыт управления городами через призму законов в этой области. Анализ законодательной базы со времен Петра I до Городового положения 1870 года позволил прийти Дитятину к выводу о том, что управление русскими городами — это «...история регламентаций, преобразований торгово-промышленного населения со стороны верховной власти». <sup>2</sup>

Попытка обнаружить преемственность в законодательстве Екатерины II и Городовом положении 1870 года прослеживается в работе Д.Д. Семенова «Городское самоуправление. Опыты и очерки». Необходимо отметить, что кроме анализа законов 1775 и 1785 годов, автор изучает социальный состав участников городского самоуправления. Семенов поднимает вопрос об участии интеллигенции в городском самоуправлении, ставит проблему, так называемого, «третьего элемента». Автор делает вывод о том, что право участия в городских делах представителям интеллигентных, или «вольных» профессий законодательство Екатерины II давало более широкие, нежели Городового Положения 1870 года.

Он подчеркивает, что «...пагубная практика была закреплена проектом 1821-1828 гг. оказавшим влияние на формирование городского самоуправления, где произошло смещение сословий». <sup>3</sup>

Такие авторы как В.М. Гессен, Г.И. Шрейдер, И.А. Вернер<sup>4</sup> проблемы городского самоуправления рассматривают через законодательство в этой области, а именно через анализ городского положения 1870 и 1892 гг.

В.М. Гессен в своих работах «Вопросы местного управления» и «Городское управление...» рассматривает положение городского самоуправления в государственных структурах Российской империи. Автор отмечает подчиненное положение городских дум по отношению к губернской администрации. Основную проблему исследователь видит в бюрократизации, как государственного аппарата, так и местного управления, и городского самоуправления в частности. Выводы Гессена можно свести к двум положениям:

1. Самоуправление должно быть бессловным

2. Администрация выполняет функции вневедомственного надзора, а не активного управления.

Именно таким образом, по мысли автора, можно достичь большей независимости в деятельности городских дум и управ. Исследования В.М. Гессена, ярчайшего представителя школы государственников, сводилось к попытке комплексного анализа государственного механизма Российской империи с XIX века, а не только к сравнению документов законодательства.

Нужно отметить, что все названные авторы останавливались на сравнении законов 1870 и 1892 годов как по отношению друг к другу, так и с реалиями общественно-политической жизни общества. Отсюда некоторое преувеличение либерализма Городового положения 1870 года и резкая критика городской контрреформы Александра III.

Другая группа произведений носила остро-дискуссионный характер, где внимание заострялось на нерешенных проблемах городского самоуправления. Эти работы можно классифицировать как публицистику на «злобу дня», нежели как научное исследование. Однако в них содержатся и элементы анализа.

Книга А.Г. Михайловского посвящена сравнительному анализу законов 1870 и 1892 гг. Автор отмечает, что «Городовое положение 1870 года — типичное произведение знаменитой эпохи Великих реформ,..., оно пронизано умеренно-либеральным духом».<sup>5</sup> Критикуя законодательство 1892 года,

автор отмечает, что «...Городское управление было превращено в полубюрократическое учреждение, действующее по указке администрации...».<sup>6</sup>

Он так же замечает тенденцию к изменению самой сути общественного управления городами, прежде всего тот факт, что головам и членам управы (по новому законодательству 1892 г.) были присвоены некоторые права государственных чиновников. Основной вопрос, по которому критиковалось городское законодательство в России сводился к трехразрядной выборной системе и высокому имущественному цензу, тогда как, начиная с 1905 года, выборы в Государственную думу проходили на всеобщих началах всеобщего избирательного права.

Проблемы городского самоуправления и, в частности, города Москвы, рассматривались в книгах А.Л. Гурко «Наши выборы вообще и московские городские в особенности» и др. Появление данных работ было вызвано тем, что по законам о Городском самоуправлении 1870 и 1892 гг. Москва, равно как и Санкт-Петербург, Одесса и Севастополь получили равный статус, отличный от других городов.

К третьей группе работ можно отнести публицистические произведения, написанные по заказу городских дум, нередко самими представителями городского самоуправления к знаменательным датам и юбилеям. Все эти работы носили, в большей степени, фактологический характер, где указывались победы и достижения городских дум, обозначались перспективы дальнейшей работы. Проблемы городского самоуправления рассматривались как досадные, но преодолимые преграды. Для данной группы работ характерна проправительственная направленность и полное отсутствие критического анализа. Отличительной чертой данных работ является то, что служат источниками, таким образом, становясь объектом анализа историографии, и источниковедения.

В целом, дореволюционная литература по общероссийской проблематике представлена широким кругом разноплановых работ.

Отдельное направление представляют собой немногочисленные работы, посвященные городскому самоуправлению в Сибири. К числу работ по проблематике можно отнести книги Н.М. Ядринцева «Сибирь как колония» и сборник очерков «Сибирь: ее современное состояние и нужды». Однако в них городское самоуправление представлено очень поверхностно. Это работы описательно-назывного характера. Поэтому, на наш взгляд, наибольшую ценность, с точки зрения научного анализа, представляют очерки Г.Н. Потанина «Города Сибири» и «Нужды Сибири». Все сибирские города автор делит на купеческие и чиновничьи в зависимости от происхождения. Красноярск и Иркутск, основанные как опора верховной власти на колонизируемых территориях и являвшиеся первоначально административными центрами, по мысли Потанина, относятся к чиновничьим. Енисейск же, возникший благодаря золотодобыче, относится к городам купеческим.

Автор отмечает, что купечество очень сильно подвергалось воздействию чиновничьей среды. Областник делает вывод, что «чиновники приучали местное общество интересоваться ...вопросами общественной и государственной жизни».<sup>7</sup>

Г.Н. Потанин отмечал, что думы Красноярска и Иркутска протестуют против ссылки уголовных и политических преступников, а общественная жизнь в городах ни что иное как «...постоянная глухая борьба с местной высшей властью».<sup>8</sup> Автор сильно преувеличил и активность городских обывателей и их радикальные настроения.

Изучение городского самоуправления в Восточной Сибири шло очень медленно и носило описательный характер. С одной стороны — происходило зарождение будущей проблематики, а с другой — городское самоуправление представляло собой скорее практическую, нежели теоретическую задачу, которая рассматривалась на страницах местной прессы.

Данные работы нельзя охарактеризовать как областнические, хотя писались они в большинстве своем представителями именно этого

направления. В целом их можно отнести к публицистике немарксистского направления с обобщениями ценнейшего фактологического материала. Именно в этом их значение.

К дореволюционной историографии относятся и работы В.И. Ленина 1905-1910 гг., посвященные местному управлению и самоуправлению, такие как «Местное самоуправление как оплот против реакции» и «Гонители земства и Аннибалы либерализма». Несмотря на изменившиеся оценки в отечественной историографии, положения высказанные автором не могут быть обойдены современной наукой. В.И. Ленин отмечал две особенности самоуправления в России. Первая — сословный характер городского самоуправления и вторая — отсутствие самостоятельности по причине сверх влияния сильной правительственной власти. Он писал, что полномочное самоуправление возможно только в свободном обществе, «...а про русского обывателя или подданного можно сказать, что он, будучи беден гражданскими правами, особенно беден сознанием своего бесправия».<sup>9</sup>

Автор так же подчеркивает, что «местное самоуправление действительно сколько-нибудь демократическое, невозможно без полного свержения помещичьей власти».<sup>10</sup> Критикуя контрреформу 1892 года, В.И. Ленин не вышел за рамки общепринятых оценок дореволюционной историографии. И если либеральные исследователи немарксистского направления, такие как Михайловский, Дитятин, Шрейдер и др. предлагали решать проблемы городского самоуправления через дополнительные реформы, то леворадикальные методы решения тех же проблем сводились к коренному преобразованию общества.

Важно отметить и тот факт, что В.И. Ленин в своих работах отождествлял земство и городское самоуправление, сведя воедино эти две различные формы местного управления, что во многом предопределило дальнейшие оценки советских исследователей. Хотя у земства и городского самоуправления общее только время появления — либеральные реформы 60-70-х годов XIX века.

В заключение необходимо сказать, что наследие, оставленное дореволюционной историографией по проблематике городского самоуправления невозможно переоценить, настолько оно широко и многогранно.

Поиск решения проблем городского самоуправления через дополнительное реформирование определил актуальность изучения законодательной базы, что и было проделано школой «государственников». Исследователи этого направления рассматривали социальный состав гласных и выборщиков, а также место городских структур в государственном механизме управления. Дореволюционной историографией были заложены основные проблемы будущего изучения городского самоуправления. В этом заслуга представителей и либерального, и леворадикального лагерей общественно-политической мысли дореволюционной России. Безусловно, весь объем накопленных знаний необходимо привлекать для современного исследования проблемы, а обширнейший историографический материал, на наш взгляд, требует отдельного изучения.

В период с 1917 года до начала 60-х годов XX века исследований городского самоуправления проводилось крайне мало. Тема была не актуальна, так как при создании новой системы опыт прошлого «царского режима» не только не использовался, но и дискредитировался и отрицался. Отечественная литература по этой проблематике носила весьма поверхностный и конъюнктурный характер, подчеркивая классовость городских институтов царской России. Работы, вышедшие в этот период времени, были, в основном, узкорегинальные, о городском самоуправлении вспоминали лишь в связи с юбилеями.

Особо следует отметить работу И.Л. Подгорного «О сибирском земстве» 1918 года. Книгу П. Велихова «Основы городского хозяйства» 1937 года. Положения, выдвигаемые авторами, перекликаются или скорее дублируют идеи В.И. Ленина, высказанные в работе «Государство и революция», где

были изложены новые принципы формирования демократии пролетариата на основе всеобщего самоуправления.

В 1928 году, к трехсотлетию г. Красноярска, вышла книга В.А. Смирнова «Триста лет жизни города Красноярска». Вопросы, рассматриваемые автором, в основном, касались истории возникновения острога у Красного Яра. Далее вышли работы К. Матвеева «Водопровод на Енисее» и книга Е.С. Нифантьева. «Город на Енисее». Вопросы городского самоуправления не получили в них ни должного описания, ни анализа.

К 800-летию юбилею столицы вышла целая серия работ, посвященных истории Москвы. Отчасти авторы коснулись и проблем городского самоуправления, которые исследовались с историко-партийных позиций. Прежде всего, это книга Г.М. Потапова «О 800-летию Москвы». Книга А.Ф. Логинова «Наша Москва», а также стенограммы публичных лекций А.С. Нифонтова и А.М. Пакратовой.

Под влиянием политической конъюнктуры написаны работы Н. Карханского «Как избиралась и работала Московская Городская Дума», книга П.И. Лопатина «Очерки по истории великого города». Данные работы были рассчитаны на широкого читателя и носили научно-популярный характер, неся определенную идеологическую нагрузку. Как отмечал исследователь Е.Г. Улumbелашвили, для этих работ характерны «политизированность и тенденциозность, упрощенный подход и замалчивание моментов, не вписавшихся в общепринятую схему...»<sup>11</sup>.

Диссертационное исследование Б.В. Златоустовского, написанное в тот же период времени, содержит в себе обобщение огромного фактологического материала, однако, классовый подход был распространен на деятельность всего городского общества. Автор пишет о «...феодалных методах усиления доходов города...»,<sup>12</sup> имея в виду благотворительность.

В 60-е годы появляются работы Н.П. Ерошкина посвященные истории государственных учреждений дореволюционной России. Изучая структуру власти, автор значительное внимание уделяет местным государственным

учреждениям, а именно институтам губернаторства и городского самоуправления. Изучение Городового положения 1870 и 1892 годов привело автора к закономерному выводу о том, что «Правительство распространяло земское и городское «самоуправление» на отдельные местности медленно и неохотно».<sup>13</sup> Автор отождествляет, вслед за В.И. Лениным, земское и городское самоуправление, беря последнее в кавычки. Несомненно, его заслуга состоит в систематизации органов государственной власти в российской империи периода буржуазных реформ.

Н.П. Ерошкин выстроил всю вертикаль государственной власти, оценив место и значение каждого «эшелона». Таким образом, органы городского самоуправления легли в основу всей властной пирамиды. Штрихообразно обозначав проблемы окраин России (в том числе и Сибири) в связи с введением Городового Положения 1870 года, исследователь недооценил региональную специфику, расставив акценты в пользу силового давления правительства.

Таким образом, работы Н.П. Ерошкина явились прорывом в области изучения структур власти в пореформенной России и, в частности, — местных органов управления, где городское самоуправление является неотъемлемым элементом.

Изучением властных структур и системы управления в 60-70-е годы занимались и такие исследователи как, П.А. Зайончковский, И.К. Кириллов.<sup>14</sup> Работы этих авторов посвящены анализу политической ситуации в переломный период русской истории, — эпохе буржуазных реформ Александра II, кулуарной борьбе вокруг реформирования законодательства Екатерины II в области городского управления. Выводы авторов можно свести к следующему: буржуазное реформирование системы городского управления со стороны правящих кругов являло собой уступку революционно настроенным массам, по пути ликвидации феодальных пережитков в обществе вслед за отменой крепостного права.

Первый фундаментальный обобщающий труд по истории Сибири,<sup>15</sup> проблемы городского самоуправления излагает весьма отрывочно и скудно. Обширность тем, затронутых в работе, не позволила детально заострить внимание на вопросах связанных с историей управления сибирскими городами второй половины XIX века. В этот период на ситуацию оказало влияние отсутствие исследований, посвященных сибирским городам. Они появляются несколько позже. В параграфе «Управление Сибирью» авторами приводится ряд интересных цифр о первых выборах в реформированные городские думы.<sup>16</sup> В целом же, вопросы социально-экономического развития региона, проблемы политической ссылки и революционной борьбы масс почти полностью заслонили собой такие важные аспекты жизни сибирского региона, как местное самоуправление и самоуправление городов в частности.

Впервые комплексное исследование сибирских городов было предпринято новосибирской урбанистической школой. Исследуя историю возникновения и становления сибирского города, историк О.Н. Вилков ввел в научный оборот поэтапную классификацию развития городов от «острога» до «торгово-промышленного центра» с XVI до начала XX века.<sup>17</sup> Дальнейшее изучение генезиса сибирского города «вглубь» привело уже Д.Я. Резуна к выводу о том, что «...при разнообразии жизни ряда регионов России, почти повсеместного отставания провинции от главных губернских и столичных городов, сильном отпечатке так называемых феодальных отношений на городское хозяйство,... быт горожан даже в так называемый капиталистический период трудно, а порой невозможно отделить понятия «феодальный» и «капиталистический» город.<sup>18</sup>

Решение комплексных задач по изучению социально-экономического, административного и политического развития сибирского региона привело новосибирских историков В.Н. Кириллова, Д.Я. Резуна, Л.М. Дамешека, В.В. Рабцевич и др. к выводу о незавершенности генезиса сибирских городов. Этому способствовали не только местные особенности региона, но также и правительственная политика в области управления. Особенно четко данный

тезис прослеживается в работах В.В. Рабцевич. Занимаясь проблемами управления сибирского города дореформенного периода, автор подчеркивает, что «...самоуправление было введено сверху, большинство горожан было к нему безразлично. Сложная система управления, созданная реформой 1785 года была сложной и дорогой для недостаточно развитых в экономическом отношении городов. Акты 1775 и 1785 гг. механически переносили общие положения управления».<sup>19</sup> Автор внес значительный вклад в разработку проблемы городского самоуправления на территории Сибири, вводя в научный оборот ранее неиспользованные архивные источники. Это, прежде всего, документация Тобольского генерал-губернаторства, материалы переписей периода 1775-1825 гг. Работа «Сибирский город в дореформенной системе управления» по сути, является уникальным опытом обобщения данных по Западной и Восточной Сибири.

Новосибирская школа урбанистики создала концепцию поэтапного развития сибирского города, подняла проблему многоукладности городской экономики. Авторы изучают проблемы связанные с административным управлением, социально-политическим и культурным развитием, в частности — решают задачу изучения менталитета горожан и городского самосознания.

Период второй половины 80-90-х гг. XX века для изучения истории Сибири оказался очень плодотворным. Связано это со снятием запретов с закрытых ранее тем, а также с подъемом краеведческого движения вылившегося в интересные и неоднозначные исследования. В это время выходит целая серия научно-популярных очерков и брошюр, в частности о городах Восточной Сибири.

В трудах красноярских историков тема местного самоуправления получила более широкое освещение. Исследователь Г.Ф. Быконя в фундаментальной монографии «Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII — нач. XIX в.» в первой главе рассматривает проблемы административно-территориального деления и местного управления. Автор исследует роль военно-бюрократического дворянства в системе социально-

экономических отношений и его влияние на управление в Сибири.<sup>20</sup> Воздействие чиновничества на городское самоуправление очевидно.

Некоторые аспекты городского самоуправления рассмотрены в коллективной монографии Г.Ф. Быкони, В.И. Федоровой, Л.П. Бердникова «Красноярск в дореволюционном прошлом (XVII-XIX века)». В 4-й главе отмечается, что «Городское управление фактически находилось в руках губернских властей».<sup>21</sup> И это еще раз подтверждает половинчатость и недооформленность буржуазных реформ 1860-1870-х годов. Интересно отметить, что авторы избегают термина «самоуправление», заменив его «управлением», вслед за общепринятым положением советской историографии 60-х годов. В то же время в книге впервые введены в научный оборот данные, касающиеся бюджета г. Красноярска.

Все же нужно отметить, что во второй половине 80-90-х годов XX века общероссийская урбанистика только наметила решение некоторых проблем, связанных с изучением городов и городского самоуправления в частности.

Что касается общероссийской проблематики, то в конце 80-90-х годов появляется серия совершенно новых, идеологических не ангажированных работ. Исследователь Б.И. Миронов в монографии «Русский город в 1740-1860-е гг. ...» дает классификацию русского города. Автор выделяет функциональные типы городов в зависимости от ведущей деятельности большинства населения (всего 4). Исследователь подчеркивает тот факт, что главным фактором тормозившим переход от традиционного к буржуазному обществу в России ...явилось своеобразие ее городского строя, замедленное развитие городов в почти тысячелетний период ее истории — в период феодализма».<sup>22</sup> Автор отвергает точку зрения, сложившуюся в советской историографии, о том, что имело место неуклонное поступательное развитие русского города в период второй половины XVIII — середины XIX веков. Городская реформа 1870 года лежала в русле переходного периода от традиционного к индустриальному обществу, однако мало способствовала превращению русского города в промышленный центр.

Фундаментальные работы по теме городского самоуправления представила исследователь В.А. Нардова. Автором впервые введены в научный оборот материалы фондов Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел Центрального государственного исторического архива в Санкт-Петербурге. В.А. Нардова изучала взаимоотношения структур городского самоуправления с вентральной и местной администрацией. Десятки и сотни городов Российской империи были включены в сводные таблицы (в том числе и некоторые данные I г. Иркутску). Автор затрагивает вопросы сословно-имущественной принадлежности гласных и городских голов, хотя основным объектом работы В.А. Нардовой стала «...правительственная политика в области городского самоуправления от разработки проекта городской реформы до начала XX века».<sup>23</sup> Автор отмечает, что серьезным препятствием явилось отсутствие достаточного числа работ, посвященных городскому самоуправлению отдельных городов.

В последнее десятилетие тема городского самоуправления в России стала достаточно исследуемой и популярной, как на общероссийском так и на региональном уровне.

Современные исследователи во многом повторяют дореволюционные традиции, делая упор на анализе законодательных актов в области городского дела. Этим вопросам, по большей части, посвящена монография В.Д. Калинина «Из истории городского самоуправления в России (XVIII — нач. XX вв.)».<sup>24</sup> Коллективная монография под общей редакцией Л.С. Мамута<sup>25</sup> носит характер историко-правового исследования не только отечественной традиции городского самоуправления, но также исследует опыт ведущих зарубежных государств в сфере местного самоуправления на протяжении нескольких веков. Так же авторы дают основы понятийного аппарата темы, поясняя эволюцию и происхождение самого термина «самоуправление», что является несомненным преимуществом.

Работа Н.А. Емельянова «Местное самоуправление в России: генезис в тенденции развития»<sup>26</sup> посвящена истории возникновения и развития тульского самоуправления, причем автор доводит свое исследование до анализа современной практики ведения городских дел в г. Туле. Однако, автор целую главу посвящает рассмотрению законодательной базы в области городского самоуправления.

В 1998 году опубликован автореферат на соискание степени кандидата исторических наук Е.Г. Улумбелашвили по теме «Исторический опыт общественного управления г. Москвы (1862-1892 гг.)», где автор рассматривает истоки формирования системы городского общественного управления императорской России от первых преобразований Петра I до 1862 года (Положение об общественном управлении г. Москвы) и далее до контрреформы 1892 года. Изучая социальный состав московской городской думы, автор делает вывод о «постоянном росте влияния и численности купеческой прослойки».<sup>27</sup> Непосредственным результатом развития науки в сибирском регионе во второй половине 90-х годов XX века был выход «Енисейского энциклопедического словаря», где в небольших биографических справках даны сведения о городских головах и гласных Красноярской городской думы и почетных граждан города.

В 1995 году вышла в свет работа Л.П. Бердникова «Вся Красноярская власть: Очерки управления и самоуправления (1822-1916 гг.). Факты, события, люди». Данная книга, по замыслу автора, не претендовала на научность, однако была замечена исследователями, так как явилась единственной в своем роде, для сибирского региона. Прежде всего, автор собрал и ввел в научный оборот ценнейший фактологический материал архивов Красноярского края, Иркутской области, Якутска, Тобольска, Томска, Москвы и Санкт-Петербурга. Впервые составлена хронология правления губернаторов Енисейской губернии и городских голов г. Красноярска за весь выше обозначенный период. Данная работа пролила свет

на деятельность органов городского самоуправления по решению насущных хозяйственных вопросов в пореформенный период в г. Красноярске.

Исследователь И.О. Никифорова во второй главе диссертационного исследования «Гильдейское купечество Енисейской губернии (60 г. XIX — нач. XX в.)» специально рассматривает вопрос об участии купеческого элемента в органах городского самоуправления. Автор впервые вводит в научный оборот цифры, характеризующие купеческое сословие по отношению к другим социальным группам в городской думе и управе. И.О. Никифорова отмечает снижение процента купечества с конца 90-х г. XIX — по нач. XX века.<sup>28</sup>

По проблемам городского самоуправления сибирских городов вышла статья С.Н. Труфановой «Хозяйственная деятельность Городских дум и управ Сибири по Городовому положению 1870 года». Автор делает вывод о том, что после принятия закона деятельность городских дум по благоустройству городов заметно оживилась. Городское общество принимает активное участие в деле просвещения и т.д.<sup>29</sup>

Исследователь С.Л. Лони́на посветила свое диссертационное исследование «Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870 – 1917 гг.» проблемам становления и развития местной власти. В ее работе приведено много обещающего статистического и фактического материала по городам Восточной Сибири, в частности Красноярску и Иркутску. Автор пришла к выводу, что в исследуемый период русский город, и сибирский в частности, переживал сложный и болезненный переход от традиционного к буржуазному обществу. Генезис сибирского города к моменту введения реформы ещё не был завершен. Этот процесс осложняется сильным влиянием верховной власти. Органы городского самоуправления не смогли стать реальным противовесом чиновничьему произволу.

В 2005 году издается учебное пособие по краеведению в трех частях - «Красноярье: пять веков истории», авторами которого стали ведущие ученые

Дроздов Н. И., Артемьев Е. В., Безруких В. А., Быконя Г. Ф., Федорова В. И.. В пособиях дается краткая характеристика Красноярского края в географическом отношении, а также история его освоения и развития с древнейших времен до 2005 года.

И.Ф. Потапов в своей книге «Красноярск. История в документах и фотографиях» в главе «учреждения местного самоуправления в XVIII веке» дает список с кратким описанием полномочий заведений и учреждений местного самоуправления.

В заключение необходимо отметить, что за последнее время проблема городского самоуправления сибирских городов всесторонне разрабатывается исследователями. Появляются новые интересные работы, основанные на ранее неизвестном архивном и публицистическом материале.

Тем не менее, целый ряд актуальных вопросов названной темы остается вне поля зрения исследователей. В частности, не изучена проблема малых городов региона с системой упрощенного самоуправления, не получила должного освещения финансово-экономическая деятельность самоуправления, не рассмотрены бюджеты городов в пореформенный период. Фактически незатронутым является вопрос о месте структур городского самоуправления в государственном механизме власти.

Объект исследования. Процесс становления и развития системы городского самоуправления в городе Красноярске в период 1870 – 1917 гг.

Предмет исследования. Структура органов местного самоуправления, их место в системе власти Енисейской губернии, взаимодействие с общественностью.

Цель данной работы. Изучить структуру и выявить функции местного самоуправления города Красноярска.

Задачи. Раскрыть исторические предпосылки формирования общественного управления в городе Красноярске.

Определить место органов местного самоуправления в системе власти в Енисейской губернии.

Определить место органов местного самоуправления в общественной жизни города.

Географические и хронологические рамки. Данная работа рассматривает органы местного самоуправления города Красноярск. Рассматриваемый период 1870 – 1917 гг. обусловлен введением нового Городового положения в июне 1870 года, давшее толчок к новому периоду развития самоуправления в русском городе. Октябрь 1917 года положил конец старому устройству государственной власти в России.

Источниковая база. В дипломной работе использованы неопубликованные документы и материалы делопроизводственного характера Государственного архива Красноярского края (ГАКК).

Были просмотрены и проанализированы отчеты о деятельности Городской Думы, ходатайства, прошения, утверждения и т.п. изучены следующие фонды: Енисейского губернского управления [Ф. 595], содержащий документы делопроизводственного характера государственного уровня; Красноярской Городской Думы [Ф.173] и Красноярской Городской Управы [Ф.161], освещающие непосредственно деятельность органов городского управления; Енисейское Губернское по городским делам присутствие [Ф. 628], содержащий ходатайства и жалобы на превышение своих полномочий должностными лицами, а так же документы дело производства.

Опубликованные источники, использованные в дипломной работе, можно разделить на несколько групп:

1. Законодательные акты.
2. Периодические издания.
3. Труды деятелей городского самоуправления (летописи, публицистика, воспоминания).

Особое место в исследовании занимает анализ законодательных актов, так как именно установление верховной власти определяло порядок реформирования городского самоуправления. Анализ Городового положения

1870 и 1892 гг. позволил выявить структуру органов городского самоуправления в пореформенный период, определить круг его полномочий и встроенность в систему государственной власти.

Периодика выступает как отдельный и важный источниковый пласт, прежде всего это губернская газета «Енисейские губернские ведомости». Особо следует выделить, выходявший с 1908 года, центральный журнал «Городское дело», а так же «Сибирские вопросы» и «Сибирские записки», на страницах которых обсуждались особо острые проблемы городского самоуправления.

Немаловажную ценность для исследования представляли работы самих деятелей самоуправления рассматриваемого периода. Это научно-публицистические работы М.В. Загоскина и В.П. Сукачева. В этом плане особняком стоят городские летописи, так же представляющие определенный интерес. Прежде всего, это летопись красноярского старожила И.Ф. Парфентьева. В этих источниках отражен дух времени, неповторимой среды сибирского города исследуемого периода.

В целом, источниковая база данной работы представлена разнообразными и разноплановыми документами и материалами, как ранее опубликованными, так и находившимися вне научного оборота. К источникам был применен критический и сравнительный анализ. Только комплексное использование разноплановых источников способствует максимально полному и объективному развитию исследуемой темы.

Структура работы. Данная работа состоит из двух глав. В первой части работы рассмотрена история создания органов самоуправления в городе Красноярске. Проанализированы их функции и полномочия.

Во второй части – рассмотрена конкретная деятельность различных учреждений местного самоуправления, и их взаимодействия с городской общественностью.

## Примечания.

1. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892. С.271
2. Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Ярославль, 1875-1877. Т 1 С.109
3. Семенов Д. Д. Городское самоуправление: Очерки и опыты. СПб., 1909. С.387
4. См. Гессен В.М. Вопросы местного самоуправления. СПб., 1904; Шрейдер Г. И. Город и городское положение: История России в XIX в. СПб., б.г.; Вернер И. А. Городское самоуправление в России. М., 1913
5. Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. М., 1908. С.9
6. Там же. С.15
7. Потанин Г.Н. Города Сибири // Сибирь, ее современное состояние и нужды: Сб. статей / Ред. Мельник. СПб., 1908. С. 236
8. Там же. С.241
9. Ленин В. И. Гонители земства и Аннибалы либерализма // Полн. собр. соч. Изд. 5-е М., 1967. Т.5. С.25
10. Ленин В. И. Местное самоуправление как оплот против реакции. // Полн. собр. соч. 5-е М., 1967. Т.16. С.311
11. Улумбелашвили Е.Г. Исторический опыт общественного управления г. Москвы (1862 – 1892 гг.): Автореф. дис. канд. ист. наук. М., 1998. С.6.
12. Златоустовский Б. В. Московское городское самоуправление в период буржуазных реформ 60-х г. XIX в.: Автореф. дис. канд. ист. наук. М., 1954. С.13
13. Ерошкин Н. п. история государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 240
14. См. напр., Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870 – 1880 гг. М., 1964; Кириллов И. К. Цветущее состояние всероссийского государства. М., 1977
15. История Сибири. Т.3. Л., 1968
16. Там же. С.74
17. Вилков О. Н. Сибирский город конца XVI – первой четверти XVIII вв. в современной русской историографии // История городов Сибири конца XVI – начала XX века. Новосибирск, 1984
18. Резун Д. Я. О некоторых проблемах современной сибирской исторической урбанистики // Сибирский город: Межвуз. сб. Вып. 1 .(XVIII – нач. XX вв.) Иркутск, 1998. С.4
19. Рабцевич В. В. Управление городами Сибири последней четверти XVIII – 1-ой пол. XIX века // Сибирский город: Межвуз. сб. Вып. 1 .(XVIII – нач. XX вв.) Иркутск, 1998. С.162
20. Быконя Г. Ф. русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII – нач. XIX века. Красноярск, 1995. С.223
21. Быконя Г.Ф., Федорова В. И., Бердников Л. П. Красноярск в дореволюционном прошлом (XVII – XIX века). Красноярск 1990. С.195
22. Миронов Б. М. Русский город в 1740 – 1860-е гг. Л., 1984. С.10
23. народова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX века: Правительственная политика. Л., 1984. С.4
24. Калинин В. Д. Из истории городского самоуправления в России. (XVIII – нач. XX вв.). М., 1994
25. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут М., 1995

26. Емельяненко Н. А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. М. Тула, 1997
27. Улумбелашвили Е.Г. Исторический опыт общественного управления г. Москвы (1862 – 1892 гг.): Автореф. дис. канд. ист. наук. М., 1998. С.21
28. Никифорова И. О. Гильдейское купечество Енисейской губернии (60 г. XIX – нач. XX в.). Дис. канд. ист. наук. Красноярск, 2000. С.124
29. Труфанова С. Н. Хозяйственная деятельность городских дум и управ в Сибири по Городовому положению 1870 года // Дуловские чтения 1997г. Материалы докладов и сообщений. Иркутск, С.55

# **1. Органы самоуправления в городе Красноярске: история создания и полномочия.**

## **1.1 История создания**

Развитие и становление самоуправления в городе Красноярске несправедливо будет рассматривать в отрыве от общероссийских процессов, происходящих во властных структурах на протяжении нескольких веков.

К XI в. Древняя Русь представляла собой единое государство с централизованным управлением. Глава государства – великий князь – издавал общегосударственные законы, имел право объявлять войну и мир, осуществлял международную политику.

Управление регионами первоначально осуществляли местные лидеры (племенные вожди как Мал Древлянский или приглашенные варяги как Рогволд Полоцкий), которые вершили в своих княжествах суд, охраняли границу, собирали дань.

Основным органом государственной администрации в Древней Руси была дружина. Служилые люди делились на старшую и младшую дружину.

Высшим органом городского самоуправления являлось вече. Вече заключало ряд с князем, принимало решение о наборе ополчения. Состав веча определялся местными обычаями.

На уровне местного управления существовали должности тысяцкого и посадника, которые в некоторых городах были выборными. Первоначально тысяцкий был начальником, стоявшим во главе тысячи воинов. По другим сведениям тысяцкий означал главу тысячи горожан. Тысяцкий обычно отвечал за оборону городской крепости, осуществлял городской суд. Посадник стоял во главе посада, городского района за стенами крепости. Посадник осуществлял гражданское руководство на подчиненной территории. Значение посадников варьировалось в зависимости от города. В некоторых городах посадник (Новгород, Псков) – выборная должность, представитель местного самоуправления. В других городах (Владимир) посадник мог быть представителем старшего города или удельного князя. В

этом случае посадников могло быть несколько, их полномочия были равны полномочиям наместников.

Земская община – основа местного самоуправления, участвовала в судебных разбирательствах, распределении земли.

Все вольные подданные великого князя по средневековому праву имели право отъезда, т. е. могли по собственному желанию поменять место службы и отъехать в другое государство <sup>1</sup>

В конце XVI в. управление территориями осуществлялось через воевод. Воеводы назначались в города и контролировали близлежащую территорию. Воевода имел право решать гражданские дела на подчиненной территории, был обязан организовывать охрану порядка.

В 1550-е гг. была проведена реформа местного самоуправления. Территория Российского государства была поделена на волости. Внутри волостей основной административной единицей являлась губа, которая управлялась выборной администрацией. Во главе губы были губные старосты, которые следили за порядком на территории городов и уездов, вели делопроизводство. На территории города в управленческую администрацию входили городские приказчики. Различные мелкие поручения выполняли целовальники, т. е. чиновники, целовавшие крест.

Губные старосты должны были избираться, основное требование к занятию этой должности – грамотность. Обычно старостами становились отставные служилые люди или пожилые горожане. Губные старосты подчинялись Разбойному приказу, по избиранию принимали присягу в Москве. Администрация старосты состояла из подьячих тюремных сторожей и палачей, которые принимали присягу на месте. В Москве городская стража набиралась на год из городских тягловых людей, палачи нанимались из вольных людей по рекомендации. В провинциальных городах и уездах стража набиралась из крестьян и тягловых людей. Работники местной администрации получали денежную компенсацию за время нахождения на службе (прил.1) <sup>2</sup>

При Петре I появлялись новые поселения городского типа, в которых стали формироваться органы самоуправления. Уже в 1699 г. Петр I, желая предоставить городскому сословию полное самоуправление по западному типу, приказал учредить бурмистрскую палату в Москве, а по городам учредить бурмистров «к расправным и купецким делам и соборам» и «выбирать им в бурмистры меж себя погодно... добрых и правдивых люден, кого они меж себя и по скольку человек похотят».

Бурмистрские избы ведали сбором податей, налогов, несением повинностей городского населения, а также судом над ним. В состав бурмистрских изб входили бурмистры — выборные от купцов, фабрикантов, сотен и слобод. Выборы бурмистров проводились ежегодно. Бурмистры в свою очередь выбирали из своей среды на каждый месяц президента, который стоял во главе избы.

В городах стали формироваться органы самоуправления: посадские сходы, магистраты, которые заботились о развитии торговли и промышленности, об организации школ, осуществляли финансовую деятельность и суд по гражданским делам.

Городское сословие стало оформляться юридически. В 1720 г. в Санкт-Петербурге в связи с созданием коллегий, на правах коллегии был учрежден Главный магистрат, которому было поручено «ведать все городское сословие в России».

По регламенту Главного магистрата 1721 г. горожане стали делиться на регулярных граждан и «подлых» людей. Регулярные граждане, в свою очередь, делились на две гильдии. Первая гильдия: банкиры, купцы, доктора, аптекари, шкиперы купеческих судов, живописцы, иконописцы и серебряных дел мастера. Вторая гильдия: ремесленники, столяры, портные, сапожники, мелкие торговцы. Гильдии управлялись гильдейскими сходами и старшинами. Низший слой городского населения выбирал своих старост и десятских, которые могли доносить магистрату о своих нуждах и просить их об удовлетворении.

По западноевропейскому образцу создавались цеховые организации, в которых состояли мастера, подмастерья и ученики, руководимые старшинами. Все остальные горожане в гильдии не вошли и подлежали поголовной проверке с целью выявления среди них беглых крестьян и возвращения их на прежние места проживания.

Деление горожан на гильдии оказалось формальным, так как проводившие его военные ревизоры, прежде всего заботившиеся об увеличении числа плательщиков подушной подати, произвольно включали в члены гильдий и лиц, не имеющих к ним отношения. Появление гильдий и цехов означало, что корпоративные начала противопоставлялись феодальным принципам хозяйственной организации <sup>3</sup>

В 1785 г. была опубликована Грамота на права и выгоды городам Российской империи, позже получившая название «Жалованная грамота городам». При ее разработке были учтены некоторые пожелания из городских наказов Уложенной комиссии, а также уставы, определявшие устройство прибалтийских городов, в частности Риги. В основе этих уставов было заложено магдебургское (по названию города в Германии), или немецкое, право, сложившееся в эпоху Средневековья.

В городах учреждалось городское общество, названное мещанством и состоявшее из купцов и промышленников разного рода, за исключением дворян и людей служащих. Мещанству, или городскому обществу, предоставлялись права на промыслы, с исключением иногородних, право распоряжения общественным имуществом, право собираться по приказанию и дозволению начальника губернии для выборов из своей среды должностных лиц и выслушивания предложений начальства. Из выбранных лиц составлялся магистрат, которому поручалась защита городских жителей от неправильных служб и тягостей, т. е. с финансовым интересом, а также охрана города. Для охраны беспомощных членов городского общества (малолетних сирот и вдов) из выбранных лиц учреждалось особое

присутственное место — сиротский суд, которому, а не самому обществу, поручалось попечение о них.

Городские жители были разделены реформой 1785 года на 6 разрядов:

1. на городских обывателей вообще или таких лиц, которые имеют в городе недвижимое имущество и к которым причислены самые дворяне; на иногородних, не владеющих в городе таким имуществом и не записанных в городскую обывательскую книгу;

2. на купцов трех гильдий;

3. на цеховых ремесленников: мастеров, подмастерьев и учеников;

4. на иногородних и иностранных гостей, записавшихся в городскую обывательскую книгу для производства промыслов, работ и других мещанских (т. е. свойственных городским жителям) упражнений;

5. на именитых граждан, а в числе их на заслуженных лиц городского общества; ученых, художников, архитекторов, живописцев, скульпторов, музыкантов; капиталистов, объявивших за собою капитала на 50 тыс. рублей и более; банкиров, которые занимаются переводом денег и объявят капитал от 100 до 200 тыс.; оптовых торговцев, не имеющих лавок (т. е. не занимающихся розничным торгом); кораблехозяев, отправляющих собственные корабли за море;

6. на посадских, т. е. старожилов, родившихся в городе или поселившихся там для промысла, рукоделия, работ; не причисленных к другим категориям граждан.

Все эти звания не были, безусловно, наследственными; их сохранение зависело от ежегодного взноса известной подати, занятия, состояния и образования<sup>4</sup>.

В городе согласно жалованной грамоте действовали следующие должностные лица и учреждения: городничий, городской магистрат и при нем городской сиротский суд и словесный суд. Городничий назначался Сенатом по представлению губернского правления.

Обязанности городничего были следующие: охрана общественной тишины и порядка; надзор за исполнением закона и исполнение предписаний всех судебных учреждений, принятие мер против эпидемий, функции пожарной полиции, заботы о городских путях сообщения; отвод войскам квартир, пастбищ, призрение бедных и пресечение нищенства; надзор за мерами и весами, который городничий осуществлял совместно с городским магистратом; производство административного дознания; преследование шаек воров и беглых крестьян в городе, причем обыватели обязаны ему в этом случае помогать; восстановление порядка в случае открытого неповиновения властям со стороны целого общества.

В распоряжении городничего находилось «отчасти» войско, так называемые «штатные команды», которые несут в городах караульную службу в присутственных местах. Во всех делах, касавшихся купца или мещанина, городничий обязан был приглашать к себе члена городского магистрата, избранного специально для этой цели.

Горожане всех разрядов с 25-летнего возраста имели право раз в три года выбирать из своей среды городского голову и гласных (представителей от разрядов) в общую городскую думу. Дворяне в городской думе не были широко представлены, так как имели право отказаться от исполнения городских должностей. Общая городская дума собиралась раз в три года или в случае необходимости, она ведала хозяйством города, обязана была давать отчет губернатору обо всех доходах и расходах. Кроме того, общая дума выбирала шесть представителей (по одному от каждого разряда) в Шестигласную думу, заседания которой проходили каждую неделю под председательством городского головы.

Шестигласная дума ведала вопросами сбора налогов, выполнения казенных повинностей, благоустройства города, его расходами и доходами, т. е. была исполнительным органом городского самоуправления. В ведении думы были 8 направлений деятельности:

1. прокормление и содержание городских жителей;

2. предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями;
3. сохранение в городе мира, тишины и согласия;
4. наблюдение порядка и благочиния;
5. обеспечение города привозом необходимых припасов;
6. охрана городских зданий, заведение нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов;
7. приращение городских доходов;
8. разрешение сомнений и недоумений по ремеслам и гильдиям.

Надзор за городским самоуправлением осуществлял губернатор, к которому Шестигласная дума могла обращаться за помощью.

8 апреля 1782 г. был утвержден «Устав благочиния или полицейский», регламентировавший устройство городской полиции, которая действовала отдельно от уездной. Городскую полицию возглавлял полицмейстер или обер-комендант. Город, в котором было более 4000 дворов, делился на части из 300— 500 дворов во главе с частным приставом; части делились на кварталы по 50—100 дворов во главе с квартальным надзирателем <sup>5</sup>

Следующий крупный шаг в сторону самоуправления был сделан при Екатерине II, принявшей специальный акт - «Грамоту на права и выгоды городов Российской империи». Появились губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды. Однако вся система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу и функционировала под строгим контролем государственных чиновников: городничих, полицмейстеров и др. С завершением правления Екатерины процесс снова пошел вспять.

Этапным моментом в развитии местного самоуправления в России оказались земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II. Положением о земских учреждениях создавались выборные земские собрания (губернские, уездные), которым поручалось общее заведование местными хозяйственными делами, включая школы, больницы, дома

признания и т.п. Властное влияние общины («мира») на жизнь крестьян было исключительно велико. Общинные (артельные) традиции прочно укоренились в сознании русского и близких ему народов.

Новое Городовое положение 1870 года внесло большие изменения в организацию органов городского общественного управления (именно такая терминология была заявлена в законе). Многонаселенные экономически развитые города Европейской России еще с начала 60-х годов посылали свои ходатайства в Министерство внутренних дел об изменениях в структуре управления. Сибиряки подобных инициатив не выдвигали. Коренные жители сибирских городов отмечали, «...каждый сибирский городок сам себе доволен и, благодаря своей изолированности от остального мира, даже сибирского, являясь вместилищем и торговли, и промышленности, и бедности, и богатства, и благотворительности, и научных сил, и почти неограниченной административной власти...»<sup>6</sup>. Новое законодательство призвано было изменить жизнь сибирского города, привлекая к общественному самоуправлению широкий контингент избирателей.

Органами городского самоуправления были городская дума и городская управа. Но одновременно с ними на местах существовали и органы государственной власти. Земские и городские органы не были подчинены местной государственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем министра внутренних дел и губернаторов.

Даже эти весьма ограниченные права местного самоуправления вызвали недовольство государственных чиновников, обращавших внимание государя на отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и местных властей. Поэтому при Александре III положения о земских и городских учреждениях были пересмотрены с целью усиления государственного влияния на принятие местных решений. Элементы централизма особенно заметно сказались на деятельности органов городского самоуправления после принятия в 1892 г. нового Городового положения, что явилось частью проводимых в стране так называемых

контрреформ, которые представляли кардинальный поворот в государственно-правовом развитии России. Эти правительственные мероприятия должны были нейтрализовать связанные с реформами 60—70-х гг. XIX в. неблагоприятные для самодержавия последствия. Именно контрреформы определили в конечном итоге меру уступок старого класса новому, величину шага, совершенного Россией по пути от монархии феодальной к монархии буржуазной. Указанные изменения в политической системе предопределили государственно-правовое развитие страны по крайней мере до первой российской революции, а органы местного самоуправления в том виде, какой они приняли в результате осуществления контрреформ 80-90-х гг. XIX в., просуществовали вплоть до 1917 г

Новая попытка проведения реформы местного самоуправления была предпринята после Февральской революции 1917 года. 21 мая Временное правительство приняло пакет законов о земской и городской реформе. В короткие сроки было воссоздано более 9,5 тыс. волостных земств. Однако довести до конца эту реформу не удалось - наступил октябрь 1917 года.

После победы советской власти органы земского и городского самоуправления были заменены системой советов. Идея местного самоуправления, предполагающая известную независимость и самостоятельность местных органов, не могла не вступить в противоречия с задачами государства диктатуры пролетариата.

Так нашей задачей является рассмотреть структуру городского самоуправления Красноярска в период от реформ 60-70 гг. XIX века до революционных событий 1917 года, нам нужно обратить внимание на изменения в структуре местной власти, с принятием новых законодательных актов.

В городском положении 16 июня 1870 года, в статье 15, четко названы органы местного самоуправления (учреждения городского общественного управления):

- 1) городские избирательные собрания,

- 2) городская дума,
- 3) городская управа.<sup>7</sup>

Стоит отметить, что ещё один орган, отмеченный в тексте городского положения 1870 года, является проявлением местной власти – Городской глава. Он тоже обладал своими руководящими, надзорными функциями, которые мы рассмотрим ниже.

Городские избирательные собрания – это временно действующий орган, создаваемый раз в четыре года, целью которого являлось проводить избрание гласных, в современном понимании – депутатов, в Городскую Думу.<sup>8</sup> Надо отметить, что появились они После введения в силу нового городского положения, так как именно оно расширило круг лиц, имеющих право избирать и быть избранными. Подробнее на процедуре выборов мы остановимся ниже.

До 1870 года городская дума являлась исполнительным органом общей городской думы и называлась Шестигласной Думой, о которой говорилось выше.

Общая городская дума собиралась один раз в три года, в то время как Шестигласная Дума функционировала постоянно. Во главе последней стоял городской глава, избираемый на собрании общей городской думы.

Исполнительным органом Общей городской думы, как говорилось выше, являлась Шестигласная Дума, которая в свою очередь полностью подчинялась губернатору. (до 1822 года Дума подчинялась Томскому губернатору, а с 1823 года – енисейскому губернатору и Енисейской Губернской казенной палате)

Деятельность Шестигласной сословной думы сводилась к решению чисто хозяйственных городских вопросов.

Основную роль в думе играли торговцы мехом, хлебом, золотопромышленники, руководящие городским хозяйством через приговоры в своих интересах. В сущности, деятельность думы существовала

только на бумаге, все решения и постановления могли быть отменены губернатором.

По положению 1870 года Шестигласная сословная дума была преобразована в бессословную городскую Думу, члены которой избирались городским населением на 4 года на основе имущественного ценза. В выборах гласных могли участвовать все плательщики городских налогов. По существу, Красноярская Городская Дума являлась вспомогательным органом в системе правительственного аппарата, как и все органы самоуправления, предписанные положением 1870 года, через которые центральные органы власти управляли в интересах городского населения. Круг её деятельности несколько расширился. В её веденье входило развитие местной промышленности, торговли, народного образования, а так же продажа и аренда земельных участков, находящихся в черте города.

С усилением реакции 90-х годов XIX века, деятельность городской думы была резко ограничена городским положением 1892 года. Она была окончательно подчинена губернатору. В год проводилось не более 24 заседаний думы, городской глава и его помощники стали считаться на государственной службе.

Структурных частей дума не имела, была только канцелярия. Существенных изменений в системе делопроизводительной деятельности не было.

В 1917 – 1918 годах красноярскую городскую думу возглавили большевики.

В 1919 году, в результате полного разгрома Колчака и восстановлении советской власти в Енисейской губернии, городская дума перестала существовать.

Так же к органам местного самоуправления относится Красноярская городская управа.

Красноярская городская управа была учреждена на основании Городового положения 12 июня 1870 года. На неё возлагались

административно- хозяйственные задачи на территории города, вопросы городского благоустройства (городской транспорт, освещение, отопление, канализация, водопровод, благоустройство мостовых, тротуаров, набережных, мостов), а также заведывание тюрьмами, медициной, благотворительным делом, городским кредитом.

Члены управы избирались на 4 года налогоплательщиками городских налогов. Часть этих налогов поступала в кассу городских органов самоуправления.

Красноярская управа упразднена в 1918 году, затем снова возобновила свою деятельность в период колчаковщины и окончательно ликвидирована в 1920 году.

Так же в 1766 году в городах впервые учредилась новая выборная должность – Городской глава.

Обязанности: представления города от имени всего городского населения как единого и цельного образования. Срок службы составлял 2 года, участвовать в выборах городского главы имели право домовладельцы и крупные торговцы. У него должны были быть «добрая совесть и незазорное поведение», а так же он должен был быть не моложе 30 лет. С 7 ноября 1775 года (закон «Учреждения для управления губерний всероссийской империи» § 295 гл. XXI) в обязанность городского главы входит ещё и опека всех городских приютов и каждого нуждающегося в частности.

## **1.2 Избирательная система**

Выборы впервые в России стали осуществляться путем закрытой баллотировки. Процедура выдвижения кандидатов специально не оговаривалась. Как правило, кандидатуры выдвигались перед началом голосования. Любой избиратель мог предложить в гласные неограниченное число кандидатур, в том числе и свою собственную. Избранными в гласные считались лица, за которых проголосовало более половины избирателей.

В основу избирательной системы был положен принцип уплаты городским населением налогов в городскую кассу. «Всякий городской

обыватель, к какому бы состоянию он не принадлежал, имеет право голоса в избрании гласных при следующих условиях:

- если он русский подданный;
- если ему не менее двадцати пяти лет от рождения;
- если он, при этих двух условиях, владеет в городских пределах, на праве собственности, недвижимым имуществом, подлежащим сбору в пользу города, или содержит торговое или промышленное заведение по свидетельству купеческому, или же, прожив в городе в течение двух лет сряду пред производством выборов, хотя бы и с временными отлучками, уплачивает в пользу города установленный сбор со свидетельств: купеческого, или промыслового на мелочной торг, или приказничьего 1-го разряда, или с билетов на содержание промышленных заведений...;
- если на нем не числятся недоимок по городским сборам».<sup>9</sup>

Право участия в выборах, помимо граждан, предоставлялось также разным ведомствам, учреждениям, компаниям, товариществам, а равно монастырям и церквам, если они владели в городах недвижимым имуществом, с которого взимался в пользу города сбор, или уплачивали в пользу города установленные сборы с документов за право торговли и промыслов. Рабочие, мелкие служащие и лица умственного труда, не имевшие имущественного и торгово-промышленного ценза, лишались избирательного права.

Положение исключало из числа избирателей действующего губернатора и членов губернского управления (ст.45); также чинов местной полиции, находящихся на службе (ст.46). Права голоса лишались и подследственные лица «подвергшиеся торговой несостоятельности, т.е. разорившиеся» (ст.44).

Городовое положение 1870 года не ставило всех избирателей в одинаковые условия. Выборы в думу производились по трехразрядной избирательной системе. Все избиратели вносились в один общий избирательный список по нисходящей сумме уплачиваемых налогов, а затем

делились на три части, каждая из которых соответствовала трети общей суммы всех налогов. В первый разряд попадали наиболее богатые слои города, их было немного; во втором разряде были люди среднего достатка, их насчитывалось значительно больше; наконец, в третий разряд входила вся остальная масса плательщиков, составлявших большинство избирателей. Каждый из трех разрядов выбирал одинаковое число гласных в думу. В результате многотысячная масса мелких налогоплательщиков избирала в думу такое же количество гласных, как несколько десятков крупных предпринимателей.

Следует отметить и тот факт, что имущественный ценз курий зависел от количества населения в городе.

Для городов с населением 10 тыс. человек и менее (в этот разряд попадал Красноярск) куриальный ценз был значительно снижен. В 1-ю курию попадали владельцы недвижимости и купцы 1-й гильдии с годовым доходом не менее чем 3 тыс. рублей. Всего их было 32 человека, 12 из них были купцами 1-й гильдии. Во 2-ю курию записывали так же владельцев недвижимости и купцов II-й гильдии с годовым доходом от 1 тыс. рублей до 3 тыс. рублей. Их было 125 человек, 59 из них купцы II-й гильдии. 3-я курия также оказалась самой многочисленной, всего 360 человек, мещан и торгующих по временным свидетельствам с годовым доходом менее 1 тыс. рублей. Всего право голоса получили 517 человек,<sup>10</sup> что составило 4% от общего числа жителей. Но многие из них фактически не голосовали. Так при выборах в 1871 году проголосовало всего 136 человек.<sup>11</sup> Проанализировав данные цифры, можно сделать вывод о том, что система имущественного ценза обеспечивала руководящую роль в городской думе небольшой группе самых состоятельных налогоплательщиков. Самодержавие, в лице Б.Н. Чичерина, очень четко обнаружило суть якобы «бессловного» самоуправления. «Местное самоуправление с сословной окраской — мудрый консерватор, имеющий доступ к престолу».<sup>12</sup>

Таким образом, независимо от числа выборщиков, каждая курия избирала равное число депутатов (гласных). Для Красноярска это число равнялось 36-ти (по 12 от каждой группы избирателей).

Избранные гласные составляли Городовое общественное собрание, где по законодательству предусматривалась определенная пропорция. Города с числом избирателей 500 человек должны были иметь 25 гласных. Получалось, что от 20 человек в городском общественном собрании должен был находиться один гласный. Далее на каждые 250 человек прибавлялось еще 5 гласных.<sup>13</sup>

Все горожане, получившие право голоса, составляли избирательное собрание, где председательствовал городской голова. Списки избирателей составлялись городской управой за 1,5 месяца до даты выборов. Дополнительная проверка проходила за две недели до обнародования числа выборщиков. За подписью губернатора и действующего городского головы они поступали в главные губернские газеты. Публиковались и дополнительные списки избирателей так же за две недели до выборов и отдельно по куриям. Из них городские жители узнавали, кто включен, а кто лишен права голоса в очередную предвыборную компанию. Для составления списков сведения подавались купеческим и ремесленным старостам, а также мещанской управе.

Глава IV Городового положения посвящена процедуре выборов. Ст. 90 гласит, что «...избранными считаются те лица, за которыми окажется не менее двух третей голосов наличного числа гласных». Ст. 70 «Собрание считается действительным если выборщиков в 4 раза больше, чем избираемых. Исходя из ст. 84 и ст. 85 подтасовка голосов и предумышленный срыв выборов карались уголовной ответственностью по статьям (ст. 1492 и 1960, а также ст. 1970 и 1792 ) Уложения о наказаниях. Ст. 80 гласила: «Если избранных гласных окажется менее числа, подлежащего избранию, то, для выбора недостающего числа, составляется из лиц, получивших наиболее голосов избранных, список кандидатов не более

как в двойном числе против подлежащих еще избранию гласных, и затем производится новая баллотировка только означенных лиц, по которой получившие наибольшее число голосов считаются избранными, хотя бы оно и не достигало половины всех поданных голосов. Между лицами, получившими равное число голосов, выбор решается посредством жребия, которого порядок устанавливается Городским Головою».

В Городовом Положении 1870 года впервые устанавливалось, что избирательные собрания никаким образом не могут воздействовать на гласных. По окончании выборов избирательные собрания закрывались.

Вступившее в действие 11 июня 1892 года Городовое положение несколько изменило процедуру голосования. По новому закону было ужесточено избирательное право, налоговый ценз был заменен имущественным.<sup>14</sup> Стоимость недвижимой собственности выборщика должна была составить следующие цифры:

- а). в столицах — не менее трех тыс. рублей;
- б). в губернских городах с населением более 100 тыс. и в Одессе — не менее 1,5 тыс. рублей;
- в). в городах губернских и областных — не менее 1 тыс. рублей; г). в прочих — не менее 300 рублей.

Избирать и быть избранными могли русские подданные, учреждения, товарищества и компании, если содержат в пределах городского населения предприятия: а). в Москве — предприятия торговые 1-го разряда:

промышленные — 1-го, 2-го и 3-го разряда парходные с налогом свыше 500 рублей в год. б). в прочих городах — предприятия торговые 1-го и 2-го разрядов:

промышленные — с 1-го по 5-й разряд парходные с налогом свыше 50 рублей в год.<sup>15</sup>

В Красноярске, согласно новому законодательству, выборы в городскую думу состоялись в 1894 году. Число избирателей, согласно новому имущественному цензу, составило 405 человек.<sup>16</sup> Выборы проходили с 11 по

18 ноября 1894 года, в них приняло участие 226 человек, или 55% от всех горожан, имеющих право голоса. Население Красноярска на тот год составляло 20 тыс. 570 человек.<sup>17</sup> Таким образом, по Красноярску право голоса получили всего 2% жителей от общего числа горожан.

Таким образом, участие в городском самоуправлении было привилегией малочисленной купеческой элиты.

### **1.3 Структура и функции**

В рассматриваемый период полномочия, даваемые органам местного самоуправления российским законодательством, кардинально не изменялись. Городовое положение 1892 года некоторыми своими статьями расширяло компетенцию городских дум, что не повлекло за собой изменений в содержании деятельности.

По городовому положению 1870 года (ст.2), предметам ведомства городского общественного управления принадлежат:

... Дела по внешнему благоустройству города, а именно: попечение об устройении города согласно утвержденному плану; заведывание ... устройством и содержанием улиц, площадей, мостовых, тротуаров, городских общественных садов, бульваров, водопроводов, сточных труб, каналов, прудов, канав и протоков, мостов, гатей и переправ, и равно и освещением города; дела, касающиеся благосостояния городского населения: меры к обеспечению народного продовольствия, устройство рынков и базаров; попечение ... об охране народного здоровья, о принятии мер предосторожности против пожаров и других бедствий и об обеспечении от причиняемых ими убытков; попечение об учреждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве пристаней, бирж и кредитных учреждений; устройство на счет города благотворительных заведений и больниц и заведывание ими на основаниях, указанных для земских учреждений ...

Положение 1892 года добавляет к предмету ведомства следующие положения: Заведование установленными в пользу городских поселений

сборами и повинностями, участие в заведовании взаимным страхованием городских имуществ от огня. Попечение об устранении недостатка продовольственных средств способами, имеющимися для сего в распоряжении общественного управления...

Полномочия Городской Думы изменились незначительно, но статьи Городового положения 1870 года (статьи 36, 40) предписывали губернской власти функции надзора, а не прямого вмешательства в городские дела. При этом губернатор имел право на приостановление, в случаи нарушения закона, деятельности думы и управы.

Думе предлагались в основном хозяйственные полномочия, она решала все вопросы связанные с казной города, правда отчитывалась перед Казенной палатой, Городским главой, и губернатором. Так же Дума решала земельные споры, в отношении земли, принадлежавшей городу. Вся деятельность, связанная с благоустройством, развитием инфраструктуры, транспортом, а так же контроль за сбором налогов в пользу города находилась в ведении городской думы.

С принятием нового положения круг полномочий расширялся, однако, оно изменило уже привычный ход вещей на более консервативный. Надзор губернской власти был заменен прямым вмешательством в городские дела. Городская дума полностью утратила свою относительную самостоятельность в своих действиях. Статьи 1, 35, 49, 67, 83, 101, 177 существенно расширили права губернатора. «Губернатор имеет право надзора за правильностью действий Городского общественного управления».

В главе III положения 1870 года говорится, что Городская Управа состоит под председательством Городского Головы. Число членов Управы определяется Городскою Думою и может быть ею же изменяемо, но не должно быть менее двух, сверх Председателя...

На Городскую Управу возлагается непосредственное заведывание делами городского хозяйства и общественного управления, на основании настоящего Положения и согласно правилам и указаниям, преподаваемым

Городскою Думою. Управа ведет текущие дела по городскому хозяйству, искивает меры к его улучшению, исполняет определения Думы, собирает нужные ей сведения, составляет проекты городских смет (росписей), взимает и расходует городские сборы на установленных Думою основаниях, и представляет, в назначенные Думою сроки, отчеты о своей деятельности и состоянии подведомственных ей частей. Составляемые Управою отчеты, вместе с последовавшим по оным заключением Думы, печатаются, для всеобщего сведения, указанным в статье 68 порядком.

Так же в структуре городского управления находились мещанская управа, учрежденная для ведения сословных мещан, ремесленная управа занимавшаяся учетом ремесленников и их деятельностью, городской суд, являвшийся низшей судебной инстанцией городского самоуправления.

Отсюда явно видно, что Городская управа является исполнительным органом Городской Думы, который действует постоянно. Главная цель создания Городской управы - это быстрое и своевременное, по мере возможностей, решение насущих хозяйственных проблем города.

Функции городской думы, в общей сложности, можно разделить на три группы; утверждения, предложения и решения по кадровым вопросам. Утверждались сметы, отчеты, проекты. Предложения вносились самые разнообразные: о ходатайствах, пересмотре налогообложения, проведения мероприятий. Кадровый вопрос состоял, в основном, в выборе членов комиссий, которые работали при городской думе.

Исполнительным органом утверждалась городская управа. В ее состав избиралось 3-4 гласных и городской голова, который возглавлял и думу, и управу. Основными функциями городской управы являлись составление и проверка списков избирателей, выдача документов на право торговли (торговых свидетельств и билетов), составление смет доходов и расходов города и т.д.

Деятельность городской управы, в отличие от периодических заседаний гласных, велась непрерывно и являлась основной для городского

самоуправления. Сборы платежей, выдача торговых документов, составление списков избирателей и различных смет требовали определенных навыков и умений. Поэтому, кроме городского головы и трех-четырех гласных, в штат городской думы входили сотрудники, работавшие в органах самоуправления на постоянной основе. Документы свидетельствуют о наличии постоянных должностей, прежде всего это секретарь городской думы, бухгалтер, кассир, делопроизводитель (от одного до пяти), городской техник (оценка недвижимости), архитектор и др. В период 1870 -1875 гг. происходит формирование основного штата городской управы. В Красноярске это восемь человек, число членов управы определялось количеством избранных гласных. С 1880-х годов и до 1917 года наблюдается постепенное увеличение невыборного состава управы. К 1909 году штат в Красноярске увеличивается до 16 человек. Параллельно с этим, растет и финансирование городской управы. Деньги на ее содержание ежегодно выделялись из общегородского бюджета. Эта тенденция связана с увеличением городских доходов. Так в Красноярске в 1887 году на содержание управы выделялось 4 тыс. 500 рублей, а в 1898 году — 12 тыс. 653 рубля. Увеличивается и жалованье городских служащих. В 1875 году жалованье городского секретаря составляло 500 рублей, а в 1909 году — 1 тыс. 200 рублей. Возросло жалованье у городского техника, архитектора, бухгалтера и т.д.<sup>18</sup> Жалованье городских голов не было фиксированным и зависело от бюджета города. В период 1870 -1917 гг. его размер колебался от 1,5 тыс. до 3,5 тыс. рублей.

Указанные нами тенденции свидетельствуют о сложности ведения городских дел, требующих квалифицированных специалистов, в частности по вопросам финансов (бухгалтеров), а также о бумажной волоките, существовавшей в органах городского самоуправления (число писцов колебалось от 10 до 20 человек). Общая хозяйственная деятельность управы усложнялась в течение всего исследуемого периода, соответственно увеличивалось и количество сотрудников, которые, по сути, представляли собой мелких чиновников нижнего звена аппарата власти.

Кроме постоянно действующих органов городского самоуправления, думы и управы, создавались временные комиссии.<sup>19</sup> Они являлись вспомогательным органом внутри думы, для более детального рассмотрения какого-либо хозяйственного, либо организационного вопроса городского общественного управления.

В городах Восточной Сибири постоянно действующими являлись квартирные комиссии, утвержденные в 1863 году. Их появление было продиктовано отсутствием недвижимости в необходимом, для налогообложения, количестве. Обычно, в состав комиссии, избиралось 4-6 гласных.

В 1894 - 1898 гг. квартирные комиссии Красноярска рассматривали возможность введения нового налога на недвижимость. Они были очень важны и возглавлялись городским головою, хотя в законе этого не предусматривалось.<sup>20</sup>

Деятельность комиссий зарегистрирована на протяжении всего исследуемого периода, от двух до четырех. В городах с упрощенным городским самоуправлением обычно существовала только квартирная комиссия (до трех человек), решавшая вопросы налогообложения. Комиссии находились в непосредственном подчинении городской думе и главе города.

Городской голова был основной фигурой в структуре городского общественного управления на уровне отдельного города. Взаимодействие между городскими думами, а также с министерствами и избираемыми властями происходило через городского голову. Он являлся членом и городской думы, и управы, а также входил в состав губернского по городским делам присутствия, а позже — губернского правления. Однако, по всей вертикали власти — городской голова выполнял функции некоего промежуточного звена. В исследуемый период деятельность городского головы принимает бюрократический характер.

По Городовому положению 1892 года, глава города переходит в разряд чиновников и числится на государственной службе.<sup>21</sup> Это положение

подтверждает и тот факт, что члены городского самоуправления (гласные, секретарь, писцы и т.д.) уходили в отпуск по распоряжению городской управы, а городской голова — по распоряжению губернатора.<sup>22</sup> В городах с упрощенным городским самоуправлением городской староста так же уходил в отпуск только после распоряжения губернатора. Сместить городского голову с должности, без объяснения причин, по закону могли губернатор и министр внутренних дел.<sup>23</sup> Городской голова обладал правом надзора за деятельностью городской думы и управы.

Механизм реального эффективного контроля за злоупотреблениями органов самоуправления так и не сложился. Основное внимание было направлено на деятельность управы. Из гласных создавались специальные ревизионные комиссии. С 1892 года в эти комиссии направлялось несколько членов казенной палаты, а отчеты о проверке предоставлялись губернатору.

Финансы городов с упрощенным самоуправлением, в Восточной Сибири, контролировались казенной палатой. Составление смет доходов и расходов в крупных городах очень часто происходило с нарушениями. Ревизии деятельности городской управы в Красноярске проходили раз в 5-7 лет.

Хищение средств городской казны, отмеченное в источниках, производилось, в основном, штатными сотрудниками управы — кассирами, письмоводителями, бухгалтерами. О таких происшествиях сообщалось даже в официальной печати городского самоуправления. Злоупотребления гласных городских дум носили несколько завуалированный характер. Выражались они в организации сомнительных коммерческих предприятий, в аренде городской земли под предприятия родственникам, по заниженным расценкам. В городе Красноярске самое «популярное» злоупотребление заключалось в хищении зерна пшеницы или ржи из общественных магазинов самоуправления. Подобные случаи фиксировались в течение 10 лет. Преступником являлся кассир городской управы — Н.И. Ворожцов.<sup>24</sup> Сумма ущерба составила 4 тыс. 846 рублей.

Эти факты свидетельствовали о нарушениях закона, а также о том, что «высшей» мерой пресечения преступлений для служащих городского самоуправления, являлся выговор. К тому же, как правило, через несколько лет все восстанавливались в должностях.

Отметим, что обычные проверки городской управы практически всегда выявляли нарушения и кражи. Обычная резолюция счетов гласила: «Рекомендуется сокращение расходов посредством упрощения форм счетоводства, можно уменьшить число служащих в городской управе. ...ни смет, ни планов на самые главные постройки по настоящее время не сделано». Далее следовали суммы перерасходов.

Учитывая возможные злоупотребления, в Городовое положение 1892 года, и в Приложение была введена статья, по которой запрещалось принимать на службу в органы городского самоуправления лиц «...состоящих в 1-й степени свойства и в степенях родства, в боковой линии до 3-ей степени включительно».<sup>25</sup> Однако, как показывает реальная практика, положение это не соблюдалось, нарушения фиксировались почти ежегодно.

В заключение отметим, что к 1914 году ни одного ходатайства о необходимости реформирования системы городского самоуправления от городских дум восточносибирского региона в высшие инстанции подано не было. После введения Городового положения 1892 года отмечается тенденция трансформации выборных органов городского самоуправления в чиновничьи. Особенно четко этот процесс прослеживался на примере выборной должности городского головы, который после 1892 года официально становится чиновником местного аппарата власти.

Постепенно органы городского самоуправления превращаются в очередное звено в бюрократической цепи государства. На примере восточносибирских городов этот процесс прослеживается весьма четко. Этому способствовало несколько причин. Первая — Городовое положение 1892 года существенным образом сократило число выборщиков, почти наполовину. Городская верхушка захватила органы городского

самоуправления, сделав их замкнутыми. Безусловно, эта тенденция была заложена государственной политикой в области городского самоуправления.

Вторая причина крылась в неразвитости и, практически в отсутствии, единого городского общества в городах региона. Развитие самоуправления в Восточной Сибири пошло по пути бюрократизации и отказа органов городского самоуправления от самостоятельности и независимости.

## Примечания

1. Байнова М. С. История государственного управления в России: Учебное пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2005. С.23
2. Там же. С.66.
3. Щепетев В. И. История государственного управления в России: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2003. С.200
4. Карамзин Н. М. История Государства Российского. В 12 т. / Подготовка текста В. Б. Муравьева. М.: Московский рабочий; Слог, 1994. С.155
5. Государство российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сборник документов / Под ред. Ю. С. Кукушкина. М.: Изд-во МГУ, 1996. С.158
6. Бердников Л. П. Вся красная власть. Факты, события, люди: Очерки истории местного управления и самоуправления. 1822 – 1916. Красноярск, 1996. С.147
7. Городовое положение 16 июня 1870 года. СПб., 1877. ГлII. Ст.15
8. Там же. ГлII. Ст.16
9. Там же. ГлII. Ст. 17
10. ГАКК. Ф. 595, оп.1, д. 2344, л. 17,35
11. Быконя Г.Ф., Федорова В. И., Бердников Л. П. Красноярск в дореволюционном прошлом (XVII – XIX века). Красноярск 1990. С.196
12. Ленин В.И. Гонители земства и Аннибалы либерализма // пол. собр. соч. 5-е изд. М., 1967. Т.5. С.21 – 72.
13. Городовое положение 16 июня 1870 года. СПб., 1877. ГлII. Ст.12
14. Городовое положение 11 июня 1892 года. СПб., 1910. ГлIII. Ст. 24
15. Там же.
16. ГАКК. Ф.173, оп.18, д.605, л.3
17. ГАКК. Ф.173, оп.18, д.605, л.47
18. ГАКК. Ф. 161. оп.1, д.24, л19.
19. Городовое положение 1870 года. СПб., 1877. Ст.29
20. Там же.
21. Городовое положение 1892 года. СПб., 1910. Ст 121
22. Там же. Ст. 122.
23. Там же. Ст. 125
24. ГАКК. Ф. 161, оп. 2, д.1005, л.15
25. Городовое положение 1892 года. СПб., 1910. Ст.125

## **Глава 2. Деятельность и взаимодействие с общественностью.**

### **2.1 Деятельность органов местного самоуправления в г. Красноярске в рассматриваемый период.**

Как говорилось выше, деятельность городской думы, в общей сложности, можно разделить на три группы: утверждения, предложения и решения по кадровым вопросам.

Согласно статье 108 городского положения 1892 года, и статье 105 городского положения 1870 годов, Государственная дума вправе издавать, «обязательные для городских жителей постановления». Эти постановления обязывали городских жителей вести свою профессиональную деятельность, проживать в черте города, не мешая благу и безопасности, как городского имущества, так и имуществу частных лиц. Разумеется, что несоблюдение данных нормативно-правовых актов наказывалось предупреждениями, штрафами, а иногда и принудительными работами.

Городская Дума реализовывала свою законотворческую деятельность на каждом заседании. Судя по «журналам заседаний Красноярской городской Думы»,<sup>1</sup> за одно своё заседание гласные выносили в среднем 6-8 постановлений, а заседали они, как минимум, один раз в месяц. Правда в период с 1872 по 1884 годы, и далее вплоть до 1892-го (введение нового Городового положения) в органах городского самоуправления очевидно преобладание купеческого элемента. Купцы составляли более половины всех гласных, избираемых от трех курий. Именно эта особенность самоуправления сибирских городов послужила причиной ситуации, сложившейся в период 80-х — 90-х годов XIX века,<sup>2</sup> как отмечает в своей диссертационной работе С. Л. Лонина. К началу 1880-х годов застойные явления в самоуправлении обозначились в полной мере. Выразилось это в массовом отказе гласных исполнять свои функции. Как показывают научные исследования и источники, такая ситуация сложилась во всех крупных городах Западной и Восточной Сибири.

Тем не менее, Красноярская Городская Дума работала достаточно стабильно. В вышеуказанном фонде ГАКК есть множество дел и документов указывающих на то, что с 1863 года, по 1919 года <sup>3</sup> заседания проходили регулярно.

В рассматриваемый нами период, Красноярская Городская дума издала множество указов и постановлений, которые, вступая в законную силу, печатались в различных журналах и газетах. Главной газетой Красноярска можно назвать – «Енисейские губернские ведомости», выходящую в печать с 1857 года. В ней и печатались принятые постановления Городской Думы, конечно, с одобрения губернатора.

Так же, несмотря на низкие технические возможности тех лет, Городская дума, начиная с 1902 года, публиковала отчеты проведенных заседаний в своем печатном органе – «обзор хозяйства города Красноярска».<sup>4</sup>

Законотворчество Думы затрагивало все главные сферы жизни городского населения в Красноярске. На протяжении её деятельности решались дела о передачи в аренду, или же в собственность городских земель для разных нужд. К примеру, Красноярская городская дума, раздавала землю на Поповых Лугах в 24 летнюю аренду жителям города. Она распределяла прибрежную территорию р.Енисея и р.Качи, для оборудования на них различных складов, кузниц. Или же решала вопросы о здравоохранении, безопасности, ветеринарной помощи. Каждый год гласными обсуждался бюджет города, его распределение на нужды городского населения (сиротские дома, образование и т.п.), Здесь надо учесть, что значительная часть доходов из думского бюджета шла на статьи, не имевшие прямого отношения к удовлетворению хозяйственных и общественных нужд города: на отчисление Государственному казначейству, уплату земских соборов, содержание полиции, воинскую квартирную повинность, содержание думского аппарата. Поэтому средства, остававшиеся на нужды самих горожан, были весьма скромные – в 90-е годы 4,2 рубля на одного жителя Красноярска. <sup>5</sup> Иногда устанавливала определенную ценовую политику на

различные виды товаров, реализуемых в пределах города. Так же Дума рассматривала вопросы по устройству города, давала разрешения на строительство различных помещений, разрешения частным лицам вести коммерческую, или иные виды, деятельность, требующие специальной регистрации в органах местного самоуправления.

Красноярская городская управа, являясь постоянно действующим исполнительным органом Городской Думы, реализовывала в своей работе постановления гласных. В её деятельности можно найти массу дел, связанных с насущей жизнью города.

Так же она следила за выполнением соблюдения постановлений Городской Думы. К примеру, городская дума вынесла постановление по Благоустройству города. Управа, совместно, или через специально организованные комиссии, будет отслеживать качество работ проводимых в рамках данного постановления, сроки её выполнения и т.п., представляя отчет гласным Думы. <sup>Сноска</sup> Она непосредственно контролировала прокладку телефонных сетей в городе, докладывая о результатах в Городскую Думу.

В фондах Красноярского Архива [Ф.161] находится много дел, которые раскрывают деятельность Красноярской Городской Управы. Так, например, в Управу ежегодно поступали отчеты от образовательных учреждений города, библиотек, больниц, которые обрабатывались и предоставлялись в Городскую Думу. За весь рассматриваемый период, Управой было рассмотрено несколько десятков прошений по увеличению жалования (учителям, членам комиссий, канцелярским работникам), некоторые из них были удовлетворены, а другие нет, ввиду недостаточности средств городского бюджета, Городской думой. Она так же занималась отводом помещений под государственные учреждения, контролировала купальни и питейные заведения. Управой были подготовлены мероприятия по встречи первого поезда, прибывшего в Красноярск в 1895 году <sup>6</sup>. Так же этим органом местного самоуправления могли устанавливаться цены на основные продукты (рыба, мясо и т.п.).

Из всего вышеизложенного следует, что органы местного самоуправления города Красноярска практически повсеместно регулировали жизнь городских обывателей.

## **2.2 Красноярское общество и местная власть.**

Если оценивать права, данные горожанам по Городовому положению 1870 года, то можно сказать, что с его введением, в России складываются предпосылки для создания гражданского общества. Стоит отметить, что контрреформа 1892 года несколько урезает права граждан, прежде всего избирательное (имущественный ценз), а дальнейшие революционные события вовсе несовместимы с идеей местной власти. Но все же попытка была сделана.

Избирательное право и его особенности в Сибири и городе Красноярске мы достаточно подробно разобрали выше.

Ещё одни точки соприкосновения общества и местной власти – это гласность и инициативность в вынесении законов и постановлений.

Принцип гласности и информированности общества в Красноярске был достаточно развит. Как говорилось выше, все новые указы и распоряжения органов местного самоуправления печатались в «Енисейских губернских ведомостях», а затем и специально издаваемых сборниках постановлений. Но здесь бросается в глаза один существенный минус – большинство городского населения всё ещё оставалось неграмотным. Так же по новому законодательству, все заседания городской думы были открытыми. Расписание очередных собраний Красноярской Городской Думы по числам и месяцам печатались в периодических изданиях Красноярска. Присутствовать на заседании мог любой желающий гражданин.

Законодательная инициатива могла исходить от Городского главы, или гласных; по представлениям Городской Управы; по предложениям, требованиям и заявлениям правительственных установлений; по просьбам и жалобам частных лиц. Гласный, имеющий намерение сделать в заседании Городской Думы предложение, обязан известить Городского Голову о

предмете своего предложения за три дня до заседания. По предложению же, сделанному без соблюдения сего правила, хотя и могут быть допущены прения, но с отсрочкою окончательного решения до одного из следующих заседаний.<sup>7</sup> Просьбы и жалобы от частных лиц поступали через заявления в Городскую Управу. С введением реформы 1892 года процедуры проявления инициативы сильно не изменились. Но судя по записям заседаний Городской Думы инициатива исходила в основном только от гласных, губернатора, и городского главы, тогда как обычных граждан на собраниях практически никогда не было.

В главе VII городского положений 1870 и 1892 года «О порядке обжалования распоряжений городского общественного управления и ответственности лиц, состоящих на службе в городских поселениях» говорится о том, что каждый гражданин в случае нарушения его прав может написать жалобу в вышестоящую инстанцию, или же в Губернское по городским делам Присутствие.

Судя по данным Красноярского Архива данные жалобы поступали достаточно редко, а Енисейское Губернское по городским делам Присутствие за период своего существования решало в основном споры, возникающие между самими органами местного самоуправления.<sup>8</sup> Однако в фонде этого органа зарегистрированы и обращения от обычных граждан, в основном мещан. Особое внимание следует уделить делу «о расследовании жалоб мещан города Красноярска, города Минусинска и других городов, на допущение злоупотребления при выборах должностных лиц в сословные органы» (мещанская управа).<sup>9</sup> Судя по коллективному заявлению мещан, они выражали крайнее недовольство проведением выборов в председатели мещанской управы, в ходе которых утвердили на должность Павла Хилкова. Они аргументировали свои претензии тем, что выборы были проведены не по регламенту. Во время выборов стоял сильный шум, на выборах присутствовали, в большинстве своём, сторонники Хилкова, остальные граждане, имеющие право голоса не были осведомлены о дате проведения

выборов. Енисейское Губернское по городским делам Присутствие организовало комитет по расследованию данного дела. В ходе следствия было выяснено, что недовольство мещан обосновано, но выборы признаны действительными, на Хилкова не было применено никаких санкций.

Отсюда следует вывод, что жалобы от населения принимались, но дела, за редким исключением, разрешались в пользу должностных лиц, что свидетельствует о некой несовершенности законодательной базы новых положений.

Надо так же отметить, что не только у населения были претензии к органам городского самоуправления, но и у местной власти тоже были определенные требования к своим гражданам, нарушение которых наказывалось.

Так, например, дело о «нарушении жителями города Красноярска обязательных постановлений Красноярской Городской Думы»<sup>10</sup>, свидетельствует о том, что не все горожане выполняли свои обязанности. В частности, были выявлены нарушения противопожарной безопасности у некоторых держателей кузниц. Специально созданные комиссии проверяли места правонарушений и давали предписание в определенные сроки устранить нарушения. Если требования не выполнялись, то налагались значительные штрафы на правонарушителей в пользу городской казны. А если и это не срабатывало, то давалось предписание на закрытие кузницы. Так же в деле фигурируют и другие нарушения обязательных постановлений Красноярской Городской Думы, которые несли за собой наложение различных карательных санкций.

Отсюда можно сделать вывод, что полицейский исполнительный аппарат в городе Красноярске по отношению к гражданам работал активно и своевременно, тогда как в отношении самой власти очень сильно «буксовал».

Местная пресса не раз выступала с разоблачением злоупотребления властей: спекуляций по раздаче земель для общественных учреждений, торможения в создании рисовальной школы в городе, строительства здания

музея и библиотеки и т.д. однако следует сказать, что среди думских деятелей встречались и люди активного гражданского темперамента и передовых общественных позиций, искренне заинтересованные в прогрессивных преобразованиях городской жизни. Нужно назвать имена В.П. Крутовского, А.И. Матвеева, Н. А. Шепетковского, ставших инициаторами многих важных начинаний: организации бесплатного медицинского лечения для горожан, лекториев, выставок, создания музея и т.п.<sup>11</sup>

## Примечания

1. ГАКК. Ф. 173. оп.2, д.2307, д.2374, д.2415
2. Лони́на С. Л. Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870 – 1917 гг. Дис. канд. ист. наук. Красноярск, 2002. С.109
3. ГАКК. Ф. 173. оп.2, д.2365, д.2383, д.2405
4. Бердников Л.П., Лони́на С. Л. Два века красноярского самоуправления. История и современность (1822 - 1917). Красноярск, 2003.
5. Быконя Г.Ф., Федорова В. И., Бердников Л. П. Красноярск в дореволюционном прошлом (XVII – XIX века). Красноярск 1990. С.196 – 197
6. ГАКК. Ф.161, оп.2, д.1953
7. городовое положение 1870 года. СПб., 1877. Гл. Ст.62-64
8. ГАКК. Ф.628
9. Там же. Ф. 628. оп.1, д.60, л.4-9, 47-49
10. ГАКК. Ф.161. оп.2, д.1298
11. Быконя Г.Ф., Федорова В. И., Бердников Л. П. Красноярск в дореволюционном прошлом (XVII – XIX века). Красноярск 1990. С. 197.
1. Байнова М. С. История государственного управления в России: Учебное пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2005. С.23
2. Там же. С.66.
3. Щепетев В. И. История государственного управления в России: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2003. С.200
4. Карамзин Н. М. История Государства Российского. В 12 т. / Подготовка текста В. Б. Муравьева. М.: Московский рабочий; Слог, 1994. С.155
5. Государство российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сборник документов / Под ред. Ю. С. Кукушкина. М.: Изд-во МГУ, 1996. С.158
6. Бердников Л. П. Вся красноярская власть. Факты, события, люди: Очерки истории местного управления и самоуправления. 1822 – 1916. Красноярск, 1996. С.147
7. Городовое положение 16 июня 1870 года. СПб., 1877. Гл. Ст.15
8. Там же. Гл. Ст.16
9. Там же. Гл. Ст. 17
10. ГАКК. Ф. 595, оп.1, д. 2344, л. 17,35
11. Быконя Г.Ф., Федорова В. И., Бердников Л. П. Красноярск в дореволюционном прошлом (XVII – XIX века). Красноярск 1990. С.196
12. Ленин В.И. Гонители земства и Аннибалы либерализма // пол. собр. соч. 5-е изд. М., 1967. Т.5. С.21 – 72.

## **Заключение.**

Развитие системы городского самоуправления в Енисейской губернии, и в Красноярске в частности, в исследуемый период, происходило на основе общероссийского законодательства.

Введение Городового положения 1870 г. в Енисейской губернии было осуществлено в достаточно короткие сроки и без каких-либо серьезных корректировок. Вместе с тем проведение муниципальной реформы имело ряд особенностей, обусловленных как региональной спецификой, так и существенными недостатками законодательства.

Социально-сословный состав органов городского самоуправления, представленный в основном, купечеством и зажиточной верхушкой мещанства, оказывал определенное влияние на характер их деятельности. На практике это проявлялось в лоббировании деятелями самоуправления собственных коммерческих проектов, блокировании постановлений Красноярской городской Думы, направленных на увеличение размеров финансирования социальной сферы, должностных злоупотреблениях, коррупции и т.д. Не случайно, присутствие представителей интеллигенции в органах городского самоуправления обеспечивало достижение наиболее значимых результатов в социальном развитии.

На наш взгляд, причины городской контрреформы 1892 г. могли быть связаны не только с политикой Александра III и периодом «реакции», но и с реальным положением дел в городском самоуправлении. С 1880-х гг. широкое распространение получил абсентеизм гласных и муниципальных служащих, т.е. полный отказ от осуществления своих полномочий. Нередко для решения городских дел требовалось прямое вмешательство губернатора.

Проведение городской контрреформы 1892 г. не привело к ожидаемым результатам в отношении изменения социального состава городских дум, так и усовершенствования форм и методов ведения муниципального хозяйства. Но все равно, постепенно органы городского самоуправления втягивались в бюрократическую орбиту государственного управления.

Таким образом, процесс формирования гражданского общества, на основе эволюции городского самоуправления в значительной мере был искусственно замедлен. Развитие самоуправления в городах Енисейской губернии пошло по пути бюрократизации и включения их в механизм государственного управления.

Органы самоуправления в Красноярске не противостояли государственной власти, а собственные интересы населения являлись вторичными по отношению к политическим интересам государства.

Государство, в свою очередь, не делегировало своих полномочий органам самоуправления, предоставляя последним полную самостоятельность в их осуществлении, как это предусматривается государственной теорией самоуправления. Напротив, оно использовало эти органы как государственные структуры, освобождаясь от необходимости обеспечивать необходимый уровень профессиональной подготовки и денежного содержания своих служащих».

К сожалению, не была решена и острая проблема злоупотреблений должностных лиц городского самоуправления и коррупции. Хищения муниципальными служащими средств из городской казны, взяточничество, злоупотребления служебными полномочиями стали массовым явлением, характерным не только для Красноярска, но и почти для всех городов Енисейской губернии. Карательный аппарат работал только в одну сторону, в сторону городских обывателей.

К 1911 г. Красноярск превратился в один из крупнейших центров Сибирского региона, став третьим по численности населения городом Сибири.

В условиях благоприятной макроэкономической ситуации стало возможным реализация современных хозяйственных проектов: проведение водопровода, электрического освещения, телефонной и телеграфной связи. В начале XX в., в сравнении с предшествующим периодом, отмечено и значительное улучшение системы городского благоустройства: замощение

центральных улиц и тротуаров, разбивка парков и скверов, налаживание системы уборки мусора в городах и многое другое.

Одним из приоритетных направлений в деятельности городского самоуправления являлось формирование и развитие системы народного образования, что определялось условиями региона: потребностью в образованных чиновниках и квалифицированных рабочих кадрах.

Так же были внесены проекты по улучшению положения горожан: бесплатная больница; созданы общества попечительства о начальном образовании; создание библиотек и музеев и многие другие, ставящие городскую жизнь на новый культурный и духовный уровень.

## Список используемой литературы и источников.

### Архивные материалы:

Государственный архив Красноярского края (ГАКК)

А) Фонд 595. Енисейское губернское управление.

Б) Фонд 173. Красноярская городская управа.

В) Фонд 161. Красноярская городская дума.

Г) Фонд 628. Енисейское губернское по городским делам Присутствие.

### Опубликованные материалы:

#### Законодательные акты

1. Городовое Положение 16 июня 1870 года. – СПб.,1877.

2. Городовое Положение 11 июня 1892 года. – СПб., 1910.

#### Справочно –энциклопедические материалы

3. Памятная книжка Енисейской губернии на 1900 год. – Красноярск,1900

4. Памятная книжка Енисейской губернии на 1903 год. – Красноярск,1903.

5. Памятная книжка Енисейской губернии на 1907 год. – Красноярск,1907.

6. Памятная книжка Енисейской губернии на 1909 год. – Красноярск,1909.

7. Памятная книжка Енисейской губернии на 1911 год. – Красноярск,1911.

8. Памятная книжка Енисейской губернии на 1913 год. – Красноярск,1913

9. Памятная книжка Енисейской губернии на 1915 год. – Красноярск,1915

10. Обзор хозяйства города Красноярска за 1900 год.

11. Обзор хозяйства города Красноярска за 1903 год.

12. Обзор хозяйства города Красноярска за 1908 год.

13. Обзор хозяйства города Красноярска за 1916 год.

## Научно-публицистические труды

- 1.Потопов И. Ф. Красноярск. История в документах и фотографиях. – Красноярск, 2007.

## Периодические издания

1. Енисейские губернские ведомости 1883 г.
2. Енисейские губернские ведомости 1900 г.
3. Вестник Красноярского городского общественного управления 1915г.
4. Вестник Красноярского городского общественного управления 1916г.

## Научная литература

1. Байнова М. С. История государственного управления в России: Учебное пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2005.
2. Бердников Л. П. Вся красноярская власть. Факты, события, люди: Очерки истории местного управления и самоуправления. 1822 – 1916. Красноярск, 1996.
3. Быконя Г.Ф., Федорова В. И., Бердников Л. П. Красноярск в дореволюционном прошлом (XVII – XIX века). Красноярск 1990.
4. Вернер И. А. Городское самоуправление в России. М., 1913
5. Вилков О. Н. Сибирский город конца XVI – первой четверти XVIII вв. в современной русской историографии // История городов Сибири конца XVI – начала XX века. Новосибирск, 1984 .
6. Гессен В.М. Вопросы местного самоуправления. СПб., 1904
7. Государство российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сборник документов / Под ред. Ю. С. Кукушкина. М.: Изд-во МГУ, 1996.
8. Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Ярославль, 1875-1877. Т 1.
9. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.

10. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870 – 1880 гг. М., 1964
11. Златоустовский Б. В. Московское городское самоуправление в период буржуазных реформ 60-х г. XIX в.: Автореф. дис. канд. ист. наук. М., 1954.
12. История Сибири. Т.3. Л., 1968
13. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут М., 1995
14. Емельяненко Н. А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. М. Тула, 1997
15. Калинин В. Д. Из истории городского самоуправления в России. (Xviii – нач.XX вв.). М., 1994
16. Карамзин Н. М. История Государства Российского. В 12 т. / Подготовка текста В. Б. Муравьева. М.: Московский рабочий; Слог, 1994.
17. Кириллов И. К. Цветущее состояние всероссийского государства. М., 1977
18. Ленин В.И. Гонители земства и Аннибалы либерализма // пол. собр. соч. 5-е изд. М., 1967. Т.5. С.21 – 72.
19. Ленин В. И. Местное самоуправление как оплот против реакции. // Полн. обр. соч.5-е М., 1967. Т.16.
20. Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. М., 1908
21. Потанин Г.Н. Города Сибири // Сибирь, ее современное состояние и нужды: Сб. статей / Ред. Мельник. СПб., 1908.
22. Рабцевич В. В. Управление городами Сибири последней четверти XVIII – 1-ой пол.XIX века // Сибирский город: Межвуз. сб. Вып. 1 .(XVIII – нач.XX вв.) Иркутск, 1998.

23. Резун Д. Я. О некоторых проблемах современной сибирской исторической урбанистики // Сибирский город: Межвуз. сб. Вып. 1 .(XVIII – нач. XX вв.) Иркутск, 1998. С.4
24. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892
25. Семенов Д. Д. Городское самоуправление: Очерки и опыты. СПб., 1909.
26. Труфанова С. Н. Хозяйственная деятельность городских дум и управ в Сибири по Городовому положению 1870 года // Дуловские чтения 1997г. Материалы докладов и сообщений. Иркутск
27. Улумбелашвили Е.Г. Исторический опыт общественного управления г. Москвы (1862 – 1892 гг.): Автореф. дис. канд. ист. наук. М., 1998.
28. Щепетев В. И. История государственного управления в России: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2003.
29. Шрейдер Г. И. Город и городское положение: История России в XIX в. СПб., б.г.