

УДК 930

<https://doi.org/10.36906/2311-4444/22-2/08>

Шаяхметова И.З.

**ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЮЖНОГО УРАЛА В 1870-1919 гг.***Shayakhmetova I.Z.***PUBLIC SAFETY IN THE ACTIVITIES OF THE MUNICIPAL AUTHORITIES
OF THE S SOUTHERN URALS IN 1870-1919**

Аннотация. Статья посвящена вопросам общественной безопасности в практической деятельности городских дум и временных комитетов общественных организаций. В 1870-1919 гг. мероприятия органов городского самоуправления сводились к введению квартирного налога с целью учета граждан – нанимателей квартир, обеспечению надзора за всеми гражданами для предотвращения распространения революционного движения, особенно после 1905 г. Образование городских дум связано с постоянным наблюдением и патронатом над этим процессом со стороны министерства внутренних дел. Нормативные акты, регламентирующие формирование и функционирование органов самоуправления в городах, были составлены и изданы министерством внутренних дел. Городовыми положениями 1870 г. и 1892 г. были четко обозначены состав избирателей, полномочия городского головы и его товарищей, функции городских управ. Городские думы были призваны стать опорой государственной власти на местах наряду с губернаторским управлением. Однако в результате вместо этого органы городского самоуправления стали оппозиционными губернаторской власти. Весь период своего существования городские думы находились в постоянной конфронтации с администрациями губернаторов. Содержание практической деятельности органов городского самоуправления в городах отражало повседневные проблемы граждан: жилищное строительство, текущий ремонт, дорожное строительство, вопросы санитарии и здравоохранения, народного образования и культуры, соблюдение общественной безопасности. Временные комитеты общественных организаций, сформированные после Февраля 1917 г., должны были стать переходными органами самоуправления: от дореволюционных городских дум к постреволюционным. Их главной задачей была организация выборов на местах в новые думы. Однако их практическая деятельность была полностью сосредоточена на обеспечении общественной безопасности.

Ключевые слова: городское самоуправление, городские думы, временные комитеты общественных организаций.

Сведения об авторах: Шаяхметова Ирина Зуфаровна, канд. ист. наук, Центр развития талантов «Аврора», г. Уфа, Россия, irina_shayakhmetova@mail.ru

Abstract. the article is devoted to the issues of public safety in the practical activities of the city dumas and temporary committees of public organizations. In 1870-1919, the activities of the city self-government bodies were reduced to the introduction of the apartment tax in order to take into account the citizens – tenants of apartments, to ensure supervision of all citizens to prevent the spread of the revolutionary movement, especially after 1905. The formation of city dumas is associated with the constant supervision and patronage of this process by the ministry of internal affairs. Normative acts regulating the formation and functioning of self-government bodies in cities were drawn up and issued by the ministry of internal affairs. The city regulations of 1870 and 1892 clearly defined the composition of voters, the powers of the mayor and his comrades, the functions of city councils. The city дума was called upon to become a pillar of state power on the ground along with the governor's office. However, as a result, instead, the municipal governments became oppositional to the governor's power. The entire period of its existence, the city дума was in constant confrontation with the administrations of governors. The content of the practical activities of municipal governments in the cities reflected the everyday problems of citizens: housing, maintenance, road construction, sanitation and health, public education and culture, public safety. The provisional committees of public organizations formed after February 1917 were to become transitional bodies of self-government: from pre-revolutionary city dumas to post-revolutionary ones. Their main task was to organize local elections to the new дума. However, their practical activities were fully focused on public security.

Keywords: city self-government, city дума, temporary committees of public organizations.

About the author: Shayakhmetova Irina Zufarovna, Talent Development Center "Aurora" The East economic-law humanitarian academy, Ufa, Russia, irina_shayakhmetova@mail.ru

Шаяхметова И.З. Общественная безопасность в деятельности органов городского самоуправления Южного Урала в 1870-1919 гг. // Вестник Нижнеуральского государственного университета. 2022. №2(58). С. 56-60. <https://doi.org/10.36906/2311-4444/22-2/08>

Shayakhmetova, I.Z. (2022). Public Safety in the Activities of the Municipal Authorities of the s Southern Urals in 1870-1919. *Bulletin of Nizhnevartovsk State University*, (2(58)), 56-60. (in Russ.). <https://doi.org/10.36906/2311-4444/22-2/08>

В настоящее время в Российской Федерации продолжается осуществление реформы местного самоуправления. Его составной частью является деятельность по обеспечению общественной безопасности. Для успешного реформирования местного самоуправления необходимо учитывать наследие прошлого: становление и эволюцию органов местного самоуправления.

Проведение городской реформы 1870 г. предусматривалось, прежде всего, в губернских и областных центрах, в остальных городах ее предполагалось реализовывать постепенно, с учетом местных условий, по усмотрению министра внутренних дел [1, с. 244-245]. На Южном Урале в первую очередь реформа началась в административных центрах губерний: Уфе и Оренбурге. Уфимская городская дума приступила к работе в декабре 1870 г., Оренбургская – в апреле 1871 г.

В Уфимской губернии городские думы были образованы в 6 городах, включая Уфу и 5 уездных городов, с 1870 по 1874 гг. В Оренбургской губернии – в 5 городах, включая Оренбург и 4 уездных города, с 1870 по 1872 гг.

Для надзора за деятельностью городских дум и управ в каждой губернии Городовым положением 1870 г. создавалось губернское по городским делам присутствие из чиновников под председательством губернатора. В функции этого подразделения входила реализация городской реформы 1870 г., а также рассмотрение жалоб на городские органы самоуправления. По сути, под надзором губернского по городским делам присутствия находилась вся хозяйственная и социальная деятельность городского самоуправления, в том числе и обеспечение общественной безопасности. Так, уфимский губернатор Н.П. Щепкин пытался исправить недостатки в губернии, в том числе и в деятельности Уфимской городской думы и управы, обнаруженные сенатской ревизией М.Е. Ковалевского в 1881 г. Результаты ревизии вскрыли серьезные злоупотребления служебным положением чиновников. Ревизия положила конец хищническим расхищениям башкирских земель и их льготной продаже. 30 марта 1881 г. в отставку был отправлен военный генерал – губернатор Н.А. Крыжановский, а 12 июля 1881 г. было ликвидировано Оренбургское генерал – губернаторство [3].

В связи с противодействием деятельности Н.П. Щепкина со стороны уфимского дворянства и администрации, а также прямых доносов на этого губернатора, он был вынужден оставить Уфимскую губернию, и был определен на службу губернатором Архангельской губернии. На его место был назначен П.А. Полторацкий [7]. Его попытки навести порядок в губернии также не увенчались успехом. П.А. Полторацкий вынес ходатайство министру внутренних дел об оказании содействия в преодолении кризиса в деятельности местных учреждений Уфимской губернии. В результате министерство внутренних дел 22 июня 1883 г. разослало циркуляр с предписанием губернаторам Российской империи представить свои соображения по вопросам местных учреждений в Уфимской губернии. Однако и П.А. Полторацкий, не найдя поддержки со стороны местного дворянства и Уфимской городской думы, был вынужден подать в отставку. В 1889 г. он был назначен казанским губернатором [8].

Задолго до введения Городового положения 1892 г. обсуждался вопрос о введении квартирного налога с целью распространения избирательного права на ту часть горожан, которая не имела недвижимого имущества и не была занята торгово-промышленной деятельностью. Эти граждане условно именовались «наниматели квартир». К ним были отнесены разночинцы, врачи, преподаватели, юристы, представители творческой и технической интеллигенции, а также дворяне, переселившиеся в города для несения противниками включения в состав избирателей «нанимателей

квартир» завершилась решением Государственного совета. Города получили право ходатайствовать перед правительством о включении этой категории населения в состав избирателей гласных городских дум, но положительное решение по этому вопросу могло быть только после введения в этом городе квартирного налога и с согласия министра внутренних дел. Так, 28 ноября 1900 г. Троицкая городская дума вынесла определение о признании избранными в гласные думы по квартирному налогу 10 граждан, в том числе 2 мусульман [9].

В целом попытки введение квартирного налога были связаны не столько с расширением базы избирателей в органы городского самоуправления, сколько с попытками властей установить контроль и учет над гражданами страны в период распространения революционного движения и радикальных идей.

Реформы 1860–1870 гг. не приостановили тенденции роста бюрократического аппарата в стране, начавшейся в первой половине XIX века [11, с. 489]. Блокируя активность общественности в управлении, власть оказалась перед необходимостью осуществления преобразований лишь сверху с помощью чиновничьего аппарата. Это выявило проблему острой нехватки квалифицированных кадров, особенно в местном управлении [5, с. 272]. Например, в Уфимской губернии с 1865 по 1917 гг. сменилось 14 губернаторов. Все они были потомственными дворянами, имели военный или гражданский чин 4-го класса. В частых перемещениях губернаторов из губернии в губернию правительство усматривало противодействие коррупции и более слаженной работы государственного аппарата: чиновники приобретали управленческий опыт, не успевали обзавестись связями, что служило определенным препятствием распространению взяточничества. Министерство внутренних дел, несшее ответственность за кадровую политику, было заинтересовано в способных грамотных чиновниках, подготовленных к исполнению службы всей предшествующей деятельностью. Ни один из вице-губернаторов не стал впоследствии губернатором по месту своей службы.

Заметный рост численности чиновников в 1880–1913 гг. по сравнению с 1857–1880 гг. был связан с попытками Александра III и Николая II укрепить роль государственного управления [6, с. 202]. Курс контрреформ, борьба с распространением революционного движения требовали усиления бюрократии, особенно полиции, численность которой превышала даже численность чиновников.

Со второй половины 1850-х гг. и особенно после введения земств и городских дум, по мнению ряда исследователей, деятельность местной коронной администрации находилась в определенной степени под контролем со стороны органов общественного самоуправления [12, с. 185–189].

В 1905–1907 гг. усилился надзор губернаторов над органами городского самоуправления. В этот период на губернаторов были возложены «общий надзор за правильным производством выборов», право «приостанавливать собственной властью действие общества» и т.п. [4, с. 5]. Так, 28 мая 1903 г. уфимским губернатором был назначен И.Н. Соколовский, сменивший Н.М. Богдановича [3]. Его назначение было связано с распространением революционного движения в Уфимской губернии. В целом новый губернатор сумел наладить противодействие движению, опираясь на Общее учреждение губернского, по которому при назначении или перемещении служащего с должности на должность губернатор мог выразить несогласие, если признавал это лицо неблагонадежным [4, с. 5]. За период 1905–1907 гг. на посту уфимского губернатора сменилось 3 чиновника: И.Н. Соколовский, Б.П. Цехановский и А.С. Ключарев. Революция 1905–1907 гг. вынудила министерство внутренних дел производить частую ротацию кадров. В условиях нехватки управленческих кадров в губерниях министерство внутренних дел выводит на первые роли лиц второго плана, преданных и проявивших организаторские способности в деле противодействия революции.

После Февральской революции 1917 г. были организованы выборные временные комитеты общественных организаций, в состав которых вошли гласные городских дум [2, с. 333]. Эти организации были призваны стать органами общественного управления переходного периода. Одной из функций городских дум в 1918–1919 гг. была организация эвакуации населения,

оборудования и частично коммуникаций (например, телефона) в период Гражданской войны. При этом перед органами городского самоуправления стояла задача сохранения порядка и общественного спокойствия. Например, в Челябинске был создан временный комитет в составе гласных городской думы, представителей общественных, профессиональных, кооперативных организаций и представителей квартальных старост [10, л. 32, 27–28, 65]. Основной задачей этого комитета было соблюдение безопасности населения Челябинска в переходный период.

В целом обширная территория Южного Урала, распространение революционного движения в крае актуализировали вопросы общественной безопасности в деятельности органов городского самоуправления. Надзор за гражданами, особенно неблагонадежными, противодействие усилению радикальных настроений в обществе было основным содержанием работы городских дум и выборных временных комитетов общественных организаций в 1870–1919 гг., особенно в период Гражданской войны.

Литература

1. Апкаримова Е.Ю. Городское самоуправление на Урале во второй половине XIX – начале XX века // Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII – начале XX века. М.: Наука, 2003. С. 244–245.
2. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. 368 с.
3. Кантимирова Р.И. Основные направления деятельности уфимского губернатора П.А. Полторацкого // Государственное и местное самоуправление на Южном Урале (XVIII – начало XX вв.): персонально-биографический аспект: Сборник научных трудов. Уфа, 2013. С. 69–91.
4. Любичанковский С.В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). Екатеринбург: изд-во Уральского университета, 2003. 292 с.
5. Медушевский А.Н. Утверждение абсолютизма в России. Сравнительное историческое исследование. М.: Текст, 1993. 320 с.
6. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. Т. 2. СПб.: Дм. Буланин, 1999. 583 с.
7. Национальный архив Республики Башкортостан (НАРБ). Ф. 9. Оп. 1. Д. 248.
8. НАРБ. Ф. 11. Оп. 1. Д. 478.
9. Объединенный государственный архив Челябинской области (ОГАЧО). Ф. И-160. Оп. 1. Д. 9.
10. ОГАЧО. Ф. 596. Оп. 1. Д. 131. Л. 32, 27–28, 65.
11. Ремнев А.В. Самодержавное правительство: Комитет министров в системе высшего управления Российской империей (вторая половина XIX – начало XX века). М.: РОССПЭН, 2010. 511 с.
12. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. М., 1991.

References

1. Apkarimova, E.Yu. (2003). *Gorodskoe samoupravlenie na Urale vo vtoroi polovine XIX – nachale XX veka*. In *Sel'skoe i gorodskoe samoupravlenie na Urale v XVIII – nachale XX veka*, Moscow. 244–245. (in Russ.).
2. Eroshkin, N.P. (1968). *Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdenii dorevolutsionnoi Rossii*. Moscow. (in Russ.).
3. Kantimirova, R.I. (2013). *Osnovnye napravleniya deyatelnosti ufimskogo gubernatora P.A. Poltoratskogo*. In *Gosudarstvennoe i mestnoe samoupravlenie na Yuzhnom Urale (XVIII – nachalo XX vv.): personal'no-biograficheskii aspekt: Sbornik nauchnykh trudov*, Ufa, 69–91. (in Russ.).
4. Lyubichankovskii, S.V. (2003). *Gubernskoe pravlenie v sisteme gubernatorskoi vlasti v poslednee desyatiletie sushchestvovaniya Rossiiskoi imperii (na materialakh Urala)*. Ekaterinburg. (in Russ.).
5. Medushevskii, A.N. (1993). *Utverzhenie absol'yutizma v Rossii. Sravnitel'noe istoricheskoe issledovanie*. Moscow. (in Russ.).
6. Mironov, B.N. (1999). *Sotsial'naya istoriya Rossii perioda imperii (XVIII – nachalo XX v.)*. Genезis lichnosti, demokraticheskoi sem'i, grazhdanskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva. St. Petersburg. (in Russ.).
7. Natsional'nyi arkhiv Respubliki Bashkortostan (NARB). F. 9. Op. 1. D. 248.
8. NARB. F. 11. Op. 1. D. 478.
9. Ob"edinennyi gosudarstvennyi arkhiv Chelyabinskoi oblasti (OGACHO). F. I-160. Op. 1. D. 9.
10. OGACHO. F. 596. Op. 1. D. 131. L. 32, 27–28, 65.

11. Remnev, A.V. (2010). Samoderzhavnoe pravitel'stvo: Komitet ministrov v sisteme vysshego upravleniya Rossiiskoi imperiei (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka). Moscow. (in Russ.).

12. Shumilov, M.M. (1991). Mestnoe upravlenie i tsentral'naya vlast' v Rossii v 50-kh – nachale 80-kh gg. XIX veka. Moscow. (in Russ.).

дата поступления: 18.01.2022

дата принятия: 12.03.2022

© Шаяхметова И.З., 2022