

СТРАНЫ, НАРОДЫ И КУЛЬТУРЫ STATES, NATIONS AND CULTURES

научная статья

УДК: 93

DOI: 10.48612/rg/RGW.27.4.12

Система городского самоуправления в Семиреченской области Российской империи (конец XIX – начало XX в.)

Бочкарева Ирина Борисовна ✉

Алтайский государственный университет, Барнаул, Россия
✉ portnygina@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0003-2063-2227>

***Аннотация.** Введение всесловных выборных институтов городского самоуправления в лице Городской думы и Управы по итогам городской реформы 1870 г. отвечало логике модернизационного процесса в Российской империи. Вместе с тем, для национальных областей Российской империи, где действовал особый порядок администрирования, применялся ограничительный режим распространения и применения общеимперских законодательных норм с учетом местной специфики. Развитие институтов городского самоуправления в Семиреченской области, которая с 1867 г. попеременно входила то в состав Туркестанского края, то Степного края, показательно для анализа подходов центральных и региональных политических элит по вопросу привлечения «городских обывателей» к управлению на локальном уровне. Автор ставит цель рассмотреть принципы организации и особенности правового статуса институтов городского самоуправления в Семиреченской области, прежде всего, в г. Верный, оценить вклад Городской Думы в модернизацию городской среды. Пребывание в составе Степного края с 1882 по 1899 г. привело к тому, что система городского самоуправления области была приведена в соответствие с общеимперскими нормами по Городовому положению 1892 г., и с возвращением области в состав Туркестанского края была сохранена. Эффективность работы Городской Думы и Управы по развитию города снижал скромный городской бюджет и отсутствие экономических факторов для его роста, дефицит городской земли из-за конфликта интересов с казачеством. Тем не менее, при всех имеющихся сложностях, городское самоуправление г. Верного выполняло отведенную ему функцию в системе государственного администрирования – решение вопросов текущего повседневного жизнеобеспечения населения на локальном уровне, которые для областной и краевой администрации, тем более на окраинах империи, были не в числе приоритетных. Не случайно во время ревизии Туркестанского края в 1908-1909 гг. сенатор К. Пален, сравнив опыт общественного городского управления в Семиречье и прямое управление местной администрации в других городах Туркестана, признал ее более результативной и рекомендовал распространить опыт на другие города края.*

Ключевые слова: Степной край; Туркестанский край; модернизация системы городского управления; г. Верный; Городская Дума; Городская Управа; Городской голова; городской бюджет

Финансирование: Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 23-28-01369 «Власть и общество в Степном крае Российской империи: эволюция практик взаимодействия (XIX – начало XX в.)»), (<https://ias.rscf.ru/user/contests/applications/running>).

Для цитирования: Бочкарева И.Б. Система городского самоуправления в Семиреченской области Российской империи (конец XIX – начало XX в.) // Россия в глобальном мире. 2024. Т. 27. Вып. 4. С. 218–239. DOI: 10.48612/rg/RGW.27.4.12.

© Бочкарева И.Б., 2024. Издатель: Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого.

research article

UDC: 93

DOI: 10.48612/rg/RGW.27.4.12

The System of Urban Self–Government in the Semirechensk Region of the Russian Empire (Late XIX – Early XX Century)

Irina B. Bochkareva ✉

Altai State University, Barnaul, Russia

✉ portnygina@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0003-2063-2227>

Abstract. *The introduction of all estates elected institutions of urban self-government in the person of the City Duma and the City Council following the results of the urban reform of 1870 corresponded to the logic of the Russian Empire modernization process. At the same time, for the Russian Empire's national regions, where a special administrative procedure was in effect, a restrictive regime was applied for the dissemination and application of general imperial legislative norms, taking into account local specifics. The development of urban self-government institutions in the Semirechensk Region, which since 1867 has alternately been part of the Turkestan and then the Steпноy Krai, is indicative of the analysis of the central and regional political elite's approaches on the issue of attracting "city laymen" to local government. The author aims to examine the principles of organization of urban self-government institutions in the Semirechensk Region, first of all, the city of Verniy, to assess the contribution of the Vernensky Duma to the urban environment's modernization. Being a part of the Steпноy Krai from 1882 to 1899 led to the fact that the urban self-government's system of the region was changed in accordance with the general imperial norms according to the City Regulations of 1892, and with the return of the region to the Turkestan Krai, it was preserved. The effectiveness of the City Duma and the City Council was reduced by the modest city budget and the lack of economic factors for its growth, the shortage of urban land due to a conflict of interests with the Cossacks. Despite all the difficulties of the work, urban self-government institutions of Verniy performed a necessary function in the system of public administration – solving issues of current daily life support of the population at the local level, which for the provincial and regional administration on the empire's outskirts were not among the priorities. It is no coincidence that during the revision*

of the Turkestan region in 1908–1909 Senator K. Palen, having compared the experience of public urban management in Semirechye and the direct management of local administration in other cities of Turkestan, recognized it as more effective and recommended extending the experience to other cities in the region.

Keywords: Stepnoy Region; Turkestan's Region; modernization of the urban management system; Vernyi; City's Duma; City's Government; Mayor, City Budget

Funding: The research was carried out with the support of the Russian Science Foundation, project No. 23-28-01369 "Government and Society in the Steppe region of the Russian Empire: the evolution of interaction practices (XIX – early XX century)", (<https://ias.rscf.ru/user/contests/applications/running>).

For citation: Bochkareva, I.B. The System of Urban Self-Government in the Semirechensk Region of the Russian Empire (Late XIX – Early XX Century). *Russia in the Global World*. 2024. T. 27. Iss. 4. P. 218–239. DOI: 10.48612/rg/RGW.27.4.12.

© Bochkareva, I.B., 2024. Published by Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University.

Научная специальность ВАК:
5.6.1. Отечественная история

Введение

Практика управления национальными районами Российской империи в XIX – начале XX вв. включала ограничительный режим распространения и применения в них общеимперских законодательных норм с учетом этно-конфессиональной специфики, военно-стратегического положения и уровня модернизации региона. Туркестанское и Степное генерал-губернаторства как административные единицы включали обширные центрально-азиатские владения Российской империи с тюркоязычным мусульманским населением. Введение в городах региона системы всесословных, выборных органов городского самоуправления по реформе 1870 г., с одной стороны, подчинялось логике общеимперского процесса реформирования системы управления и вызовам модернизации, с другой – несло на себе отпечаток региональной специфики. Если перейти с краевого на областной уровень, то показательный, нестандартный случай развития городского самоуправления демонстрирует Семиреченская область. С момента своего образования в 1867 г. Семиреченская область с центром в г. Верный несколько раз меняла свою административную принадлежность, входя то в состав Туркестанского генерал-губернаторства, то Степного. В результате система управления области, включая исследуемое нами городское самоуправление, представляла своеобразный симбиоз подходов к управлению, правовых

норм, действующих в двух генерал-губернаторствах, и выбивалась из общего ряда других областей в их составе. Поскольку в полном объеме система городского самоуправления действовала только в г. Верный, в остальных городах области было введено упрощенное самоуправление. В предлагаемой статье мы остановимся на анализе деятельности Городской Думы и Управы г. Верный.

Система городского общественного управления в городах Степного и Туркестанского краев не относится к числу глубоко изученных тем. Краевой и областной уровень управления, а также система народного общественного управления коренного населения региона более показательная для выявления особенностей имперского администрирования центрально-азиатских окраин Российской империи, поэтому традиционно привлекали внимание исследователей [1; 2; 3]. Деятельность Городских Дум и Управ по благоустройству городов, содействию развития народного образования и здравоохранения рассматривается в ряде обобщающих работ [4; 5] и специальных исследований [6]. Организация и деятельность городского самоуправления в уездных городах Степного края рассматривается в диссертационном исследовании Р. Джаниевой [7]. Но в уездных городах края, за исключением г. Петропавловска, действовала упрощенная система самоуправления, и в указанном исследовании не затрагивается Семиреченская область. Поскольку история Верненской Городской Думы начинается с введения положений городской реформы 1870 г. в Туркестанском крае, то хотелось бы отметить исследования, посвящённые городскому самоуправлению в этом регионе, и, в частности, в Ташкенте [8; 9]. Ташкентская Городская Дума была самой представительной и результативной среди Дум городов Степного и Туркестанского краев и рассматривается нами как образец для сравнения.

Цель статьи – рассмотреть принципы организации и особенности правового статуса институтов городского самоуправления в Семиреченской области, прежде всего, г. Верный, оценить вклад органов городского самоуправления в модернизацию городской среды.

Исходными нормативно-правовыми источниками для анализа деятельности органов городского самоуправления в Семиреченской области стали Положения о городском самоуправлении в Российской империи 1870 и 1892 гг. [10; 11]. Динамика численного и социального состава избирателей и

гласных Верненской Городской Думы рассматривалась на основе избирательных списков, которые к выборам готовила Городская Управа [12; 13]. Источником для анализа состояния городского бюджета г. Верный стали статистические данные, представленные в Ежегоднике Министерства финансов за разные годы [14; 15], а также в журналах заседаний Верненской Городской Думы из фондов Центрального государственного архива РК [16]. Сметы городского бюджета дают возможность проследить основные направления деятельности Городской Думы и Управы по развитию городского хозяйства, их приоритетность, а также региональную специфику. Статистическую и фактологическую картину работы органов городского самоуправления Семиречья позволяют дополнить материалы ревизии Туркестанского края сенатором К.К. Паленом в 1908–1909 гг. [17].

Методы и методология

Методологической основой исследования стала теория модернизации как комплексное междисциплинарное направление, изучающее закономерности развития современного общества. Опыт модернизации восточных обществ в XX в. стал основанием для формирования концепции синтеза в рамках теории модернизации. Ее основное положение заключается в том, что две основные категории модернизации «традиция» (местные институты и ценности) и «современность» (западные, заимствованные институты и ценности) не вытесняют одна другую, а происходит их взаимодействие и синтез. В результате современные институты приобретают определенную региональную специфику под влиянием традиции [18].

Для определения своеобразия процесса становления и функционирования системы общественного городского самоуправления в Семиречинской области Российской империи использовались сравнительный и историко-генетический методы. Основным инструментом в работе с количественными данными послужили методы описательной статистики. Линейный график динамики численности населения г. Верный и диаграмма его сословного состава на 1910 г. составлены по данным статистических обзоров Семиреченской области [19] (см. рис. 1 и 2). Автором сознательно взяты данные за 1910 г., чтобы посмотреть картину социального состава города на завершающем этапе имперской модернизации¹.

¹ Данные статистических обзоров по Семиреченской области и другим областям Туркестанского и Степного генерал-губернаторств собраны и систематизированы в базе данных

Материалы и результаты исследования

Эволюция системы городского самоуправления в Семиреченской области: нормативно-правовая база и социальный состав

На момент проведения городской реформы 1870 г. Семиреченская область входила в состав Туркестанского генерал-губернаторства, которое было подотчетно военному министерству. В этой связи, возможность введения институтов городского самоуправления оставлялась на решение первого Туркестанского генерал-губернатора К.П. фон Кауфмана, который должен был подготовить предложения в министерство на этот счет. Политика краевой администрации определялась фактическим статусом Туркестана, как колонии в составе Российской империи со всеми вытекающими последствиями. По мнению Кауфмана, даже на локальном уровне управления контроль над принятием решений должен был находиться у представителей метрополии из числа русского меньшинства, в этом отношении его позиция отвечала общеимперскому подходу. Согласно Городовому положению 1870 г. число гласных из нехристиан не должно было превышать 1/3 [10]. Соответственно, 2/3 должны были составлять гласные христианских конфессий, преимущественно православные. Обеспечить такую пропорцию в Городских Думах в городах региона, где абсолютно преобладало коренное тюркоязычное, мусульманское население, было, фактически, невозможно. В отличие от таких древних городов Туркестана как Самарканд, Андижан, Коканд, Ташкент, Верный возник как военный форпост в процессе продвижения Российской империи в регион в XVIII – первой половине XIX в. С образованием Семиреченской области в 1867 г. было решено крепость Верный с прилегающей к нему казачьей станицей Алматинская преобразовать в город. В этом отношении он воспроизводил логику градообразования всех городов будущего Степного края: Семипалатинск, Усть-Каменогорск, Павлодар, Акмолинск, и имел с ними схожую национальную и сословную структуру. Верный был единственным из областных центров Туркестанского края, где доминировало русское население, что определило положительное решение генерал-губернатора о введении там институтов городского самоуправления. В

«Социально-экономическая модернизация центрально-азиатских окраин Российской империи» / Ю. А. Лысенко, И. В. Анисимова, М. А. Борисенко [и др.]. [эл. доступ]. URL: <https://rusempireregions.ru/> (дата обращения: 07.09.2024).

результате Городские Думы были введены в 1877 г. только в г. Ташкенте, как столице края, и в г. Верный. Во всех остальных областных и уездных городах Туркестана заведование городским хозяйством закреплялось за генерал-губернатором, а на деле осуществлялось уездными начальниками при участии депутатов от городских обществ. Таким образом, национальный фактор оказался решающим в позиции краевой администрации по вопросу распространения системы городского самоуправления на другие города, как, например, г. Самарканд. До распада империи никаких подвижек в системе управления городским хозяйством Туркестана не произошло, за исключением Семиреченской области.

В 1882 г. создается Степное генерал-губернаторство, куда помимо Акмолинской и Семипалатинской областей передаётся и Семиреченская область. В 1892 г. в России проходит городская контрреформа. В духе усиления контроля государства за обществом и его институтами Городовое положение 1892 г. сократило представительность и самостоятельность органов городского самоуправления. Мы ниже остановимся на положениях реформы подробнее, а здесь отметим, что наряду с полной формой самоуправления (Городская Дума и Управа), вводилась упрощенная форма для малонаселенных городов, где слабо представлены позиции торговых сословий. В упрощенной форме функции Думы выполнял совет уполномоченных в количестве от 10 до 15 человек, Городского голову заменял староста [17, с. 386]. Степное генерал-губернаторство в отличие от Туркестанского края подчинялось Министерству внутренних дел России, в управлении сильнее были выражены гражданские начала, поэтому во всех городах Степного края без ограничений было введено Положение 1892 г. В итоге в г. Верном сохранилась полная форма самоуправления в лице Городской Думы и Городской Управы, а в уездных городах области (Лепсинск, Пржевальск, Копал, Пишпек и Джаркент) впервые ввели общественное самоуправление, но в упрощенной форме. Интересно, что в г. Ташкенте городское самоуправление продолжало работать по нормам более либерального и демократичного Городового положения 1870 г., так как краевая администрация занимала настороженную позицию по вопросу привлечения местного общества к управлению, и не пошла на проведение в Туркестане городской реформы 1892 г. Ташкентская Дума сохранялась скорее как исключение, а не правило. В 1899 г. Семиреченская область вновь

была возвращена в состав Туркестанского генерал-губернаторства, но система общественного самоуправления городов области продолжила функционировать по нормам Городового положения 1892 г., в том числе, в вопросе предоставления избирательного права представителям сословия городских обывателей.

По реформе 1870 г. право избирать и быть избранным получали российские подданные с 25 лет, которые имели недвижимое имущество в городской черте и платили с него оценочный сбор в городскую казну, либо лица, владеющие торговыми и промышленными предприятиями по купеческим свидетельствам [10]. Так, список лиц, имеющих право выбирать гласных в Городскую Думу г. Верный в 1885 г., включал 1342 человека, 6,2% населения города (численность населения Верного по годам и его динамика представлена на рис. 1). Согласно закону, избиратели делились на три разряда по имущественному цензу. Выборщики из каждого разряда избирали 1/3 часть гласных Думы. Избирателей I разряда по списку было 27 человек из них 20 – купцы I гильдии, II разряда – 121 человек, и III разряда – 1194 [12, л. 121–123]. Исходя из количества избирателей, число гласных Городской Думы должно было составить 66 человек.

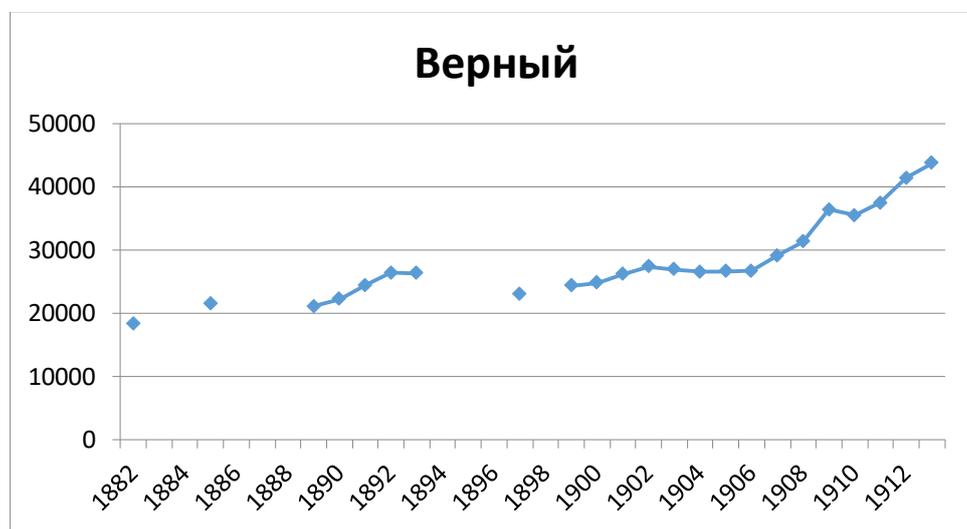


Рис. 1 Численность населения г. Верный (составлено по: [19])

Городская реформа 1892 г. резко сократила численность избирателей за счет увеличения имущественного ценза, соответственно уменьшилось и количество гласных в Городских Думах. Для Верного как областного городского центра имущественный ценз составлял владение недвижимостью оценочной стоимостью не менее 1 тыс. руб., либо

содержание торговых и промышленных предприятий по свидетельствам I и II гильдии. В итоге по списку 1897 г. число избирателей сократилось в шесть раз по сравнению с 1885 г., до 215 человек [20], число гласных Городской думы до 26, в 1901 г. список избирателей включал 234 человека [13, л. 8–11], в 1905 г. – 475 [17, с. 258]. Конечно, изменения в Городовом положении серьезно сказались на представительности состава избирателей и гласных Городской Думы, и система самоуправления г. Верный не представляла исключение. В процентном отношении жители города, имеющие право избирать и быть избранными, в 1885 г. составляли 6,2%, а после городской контрреформы 1892 г. их доля сократилась до 0,9%, в 1897 г., но немного подросла в 1905 г. до 1,8%.

Социальный состав избирателей и гласных Верненской Думы в целом отражал социальную структуру города, где самой многочисленной сословной группой были мещане, 49% на 1910 г. (Рис. 2). Как и в большинстве городов Российской империи, население Верного, помимо естественного прироста, росло путём притока сельского населения. Региональная специфика выражалась в том, что 70% сельских обывателей, оседавших в городе, составляло коренное население (сарты, киргизы). Постепенно часть прибывшего в город сельского населения и казаки начинали заниматься торговлей, промыслами, ремеслом и переходили в сословие мещан. Количественно мещане доминировали в составе избирателей и гласных Думы, но за счет имущественного ценза их доля была ниже, чем в составе населения. Например, 33 % в списке избирателей в 1901 г., и 27% в составе гласных Думы, избранных на четырехлетие с 1905 г. [13, л. 8–11; 17, с. 258–259]. Самым представительным сословием в системе органов городского самоуправления, учитывая систему выборов, было купечество – 13% в составе избирателей и 14% в составе гласных Думы за те же годы, при том, что представители этого сословия составляли всего 1% населения города. Купеческое сословие в городах Степного края уступало и по численности и по капиталам европейскому и даже сибирскому купечеству. По сфере деятельности оно было традиционным торговым. По избирательному списку 1901 г. из 26 избирателей II разряда, получивших право выбора на основе торгового или промышленного свидетельства, только один имел промышленное свидетельство [13, л. 11]. В отсутствие помещичьего землевладения в регионе, купечество являлось самым

имущими сословием в городах Степного края, из его среды, как правило, назначался или выбирался Городской голова. Первым Городским головой г. Верного стал купец II гильдии и вольный архитектор Павел Матвеевич Зенков, один из разработчиков первого генерального плана застройки города. С 1896 г. три срока подряд Городским головой был купец, потомственный почётный гражданин Верного, Александр Иванович Путолов [17]. При нем в городе началось сооружение водопровода.



Рис. 2 Сословный состав населения г. Верный в 1910 г. (Составлено по: [19])

Обращает внимание очень низкое представительство в составе избирателей так называемой интеллигенции современного типа: врачей, учителей, преподавателей, журналистов, юристов и т.д. Список избирателей за 1901 г. включал три врача и одного учителя (1,7%), а в составе гласных Городской Думы 1905–1908 гг. нет ни одного представителя этой социальной группы. Вместе с тем, именно интеллигенция и промышленная буржуазия, несмотря на их низкий удельный вес в составе населения, выступали инициаторами и генераторами модернизационных изменений в обществе. Более того, общий уровень образованности гласных Верненской Думы 1905–1908 гг., согласно данным, приведенным в материалах ревизии К.К. Палена, был весьма скромный, если не сказать – низкий. Из 22 гласных трое были неграмотными, половина имела домашнее образование, и только трое из гласных – высшее [17, с. 258–259]. Хотя в городских положениях ценз грамотности не закреплялся, как обязательный критерий получения права избирать и быть избранным, но является показательным для оценки

готовности гласных компетентно участвовать в работе органов самоуправления, выдвигать инициативы по развитию города.

И, конечно, встает вопрос насколько в системе городского самоуправления было представлено местное коренное население. Городовое положение 1892 г. ограничивало число гласных от нехристианского населения с $1/3$ до $1/5$ [11], но к избирателям никаких ограничений не применялось, поскольку выборщики сарты, или киргизы могли голосовать за любого кандидата, в том числе русского. Итак, в списке избирателей 1901 г. представители коренного населения киргизы/сарты составляли всего 4%, такой же процент показывает чиновники и дворяне [13, л. 8–11]. Но их удельный вес в составе населения города был намного ниже, чем коренного населения (Рис. 2). В составе 22 гласных Думы 1905–1908 гг. было два сарта (9% или $1/10$), в составе Думы 1909–1911 гг. – 8 инородцев из 47 гласных (17% или $1/6$). Таким образом, состав избирателей и гласных Городской Думы г. Верный в начале XX в. был преимущественно мещанско-купеческий и в этом отношении типичный для городов Степного края, он отражал эволюцию города от сугубо военно-административного центра к торгово-экономическому центру аграрной области.

По положению 1870 г. городское самоуправление действовало самостоятельно в рамках отведенных ему сфер деятельности и компетенций. Но контроль за стороны государственных органов, конечно же, предусматривался. Во-первых, военный губернатор Семиреченской области осуществлял текущий надзор за «определениями» (решениями) Городской Думы на предмет их соответствия закону. Во-вторых, решения Думы по ряду вопросов городской жизни (о займах от имени городского поселения, об изменении городских сборов) подлежали утверждению либо губернаторов (военных губернаторов в случае с областями Степного и Туркестанского края), либо министра внутренних дел. К.П. Кауфман еще больше усилил административный контроль над работой городского самоуправления и свои компетенции как генерал-губернатора Туркестана в утверждении законодательных инициатив Думы. В этом отношении глава края заменял в своем лице министра внутренних дел согласно нормам общеимперского Городового положения 1870 г., что давало ему возможность влиять на планирование городского бюджета. По распоряжению К.П. Кауфмана до 20% планируемых расходов городского

бюджета шли на проекты, реализуемые самим генерал-губернатором [8, с. 125]. Процедура назначения Городского головы была изменена в сравнении с общеимперской практикой. Городской голова городов Ташкента и Верного, как глава исполнительной власти города, не избирался, а назначался военным министром России по представлению генерал-губернатора, что также ограничивало самостоятельность Думы и Управы. После распространения на Семиречинскую область Городового положения 1892 г. Городской голова стал выбираться Думой и утверждаться в этой должности министром внутренних дел.

Если у военного губернатора возникали сомнения относительно правомерности определений Думы, подавались жалобы на действия Думы и Управы, возникал конфликт интересов между городским самоуправлением и другими государственными институтами (армия, казаки), то вопросы направлялись для более детального рассмотрения в областное Присутствие по городским делам. Это была административная единица, коллегиальный орган при губернаторе, куда входил вице-губернатор, представитель местного прокурорского надзора, городской голова и один из гласных местной Городской Думы. Фактически, в областях Степного края Присутствия осуществляли не просто текущий контроль, а участвовали в принятии решений по вопросам городского ведения, порой минуя Городскую Думу. По реформе 1892 г. роль Присутствий должна была возрасти. С одной стороны, это отвечало общему политическому тренду на усиление контроля над общественными институтами и настроениями. В этой связи процедуру утверждения министром внутренних дел проходил не только Городской голова, но и все члены Управы и гласный Думы в составе областного по городским делам присутствия.

С другой стороны, работа органов городского самоуправления по закону 1870 г. выявила ряд системных проблем, по нашему мнению, связанных с низким уровнем гражданской культуры, образованности и отсутствием опыта управленческой работы у большинства гласных Дум и членов Управ. Гласные банально не посещали заседания Думы, что порой было критично для ее работы, так как некоторые решения, в частности, по финансам, должны были приниматься большинством голосов от общего числа гласных Думы. Порой решения в нарушение процедуры принимались без необходимого большинства голосов. В городовом положении 1892 г.

вводились нормы, усиливавшие ответственность гласных. О своем отсутствии на очередном заседании Думы они должны были уведомлять заранее Городского голову с указанием уважительной причины.

Журналы заседаний Городской Думы Верного содержат такие заявления, как например, заявление гласного В.С. Назаренкова, что по семейным обстоятельствам он не сможет присутствовать на заседании 14 декабря 1909 г. [21, л. 33]. Областные присутствия по городским делам, по мысли разработчиков реформы, должны были повысить законность и эффективность работы Дум. На этот счет сенатор К.К. Пален по итогам ревизии городского хозяйства Семиреченской области в 1908–1909 гг. делает следующее заключение: «Наблюдение за деятельностью городского общественного управления со стороны администрации недостаточно; обнаружено много постановлений, состоявшихся при незаконности состава уполномоченных и, тем не менее, не переданных военным губернатором на рассмотрение областного по городским делам присутствия» [17, с. 386]. Сенатор, как чиновник, дает рекомендацию, что контроль со стороны администрации должен быть усилен, хотя, на наш взгляд, проблема была глубже. Вместе с тем, К.К. Пален приходит к показательному выводу. Деятельность органов городского самоуправления по развитию и управлению городским хозяйством в Туркестанском крае признается им более результативной и эффективной, чем прямое управление местной администрации, и он рекомендует распространить её на города коренных областей края.

Деятельность Городской Думы по развитию города Верный

По закону в сферу «попечительства и распоряжения» городского самоуправления входил широкий круг вопросов: дела по внешнему благоустройству города (строительство дорог, мостов, тротуаров, водопроводов, освещение), обеспечение безопасности населения (продовольственной, пожарной, санитарной), меры по поддержке и развитию системы здравоохранения и народного просвещения. Возможности любой Городской Думы по развитию городской инфраструктуры напрямую зависели от источников формирования городского бюджета. График заседаний Городской Думы составлялся на год вперед, закон определял количество заседаний от 4 до 24. Верненская Дума

заседала один раз в месяц. В ноябре обсуждалась смета бюджета на следующий год.

Основными статьями доходов российских городов в начале XX в. являлись: сбор с городских имуществ и оброчных статей, оценочный сбор с недвижимых имуществ и сбор со свидетельств на ведение торговли и промыслов (в отдельные годы в статистических отчетах в него включался сбор с трактирных и постоянных дворов, либо он прописывался отдельной строкой), но их удельный вес в доходах отдельных городов зависел от структуры и специализации городской экономики.

Так, большую долю поступлений в городской бюджет торгово-промышленных центров европейской части России, таких как Москва, Санкт-Петербург, Одесса давали налоги и сборы от коммерческой деятельности: сборы с торговых и промышленных свидетельств, доходы с предприятий, принадлежащих городу, в число которых могли входить трамвай, телефон, водопровод, электростанция, аптеки и т.д. Но в свете того, что экономика России в начале XX в. оставалась аграрной, и современный индустриальный городской сектор экономики находился на начальной стадии формирования, основным источником поступлений в бюджет большинства городов были оброчные статьи, то есть доходы от сдачи в аренду городской земли и имущества [14, с. 178–179; 15, с. 161].

В 1901 г. при общем доходе городского бюджета г. Верный в 56647 руб. сумма дохода по этой статье составила 59% и только 5% сборы с торговых и промышленных предприятий. Для сравнения бюджет столицы, г. Санкт-Петербурга (13 млн. 570 тыс.) показывает почти обратное соотношение: 49% – совокупные поступления от торговых, промышленных предприятий и городских сооружений, и 5% - оброчные статьи. Но повторюсь, что типичной для российских городов, и тем более городов Степного края, была структура доходов бюджета г. Верный. Особенностью городского бюджета г. Верный был удельный вес оценочного сбора с недвижимого имущества физических лиц в структуре бюджета: 4% в доходах за 1901 г. и 6% в 1906 г. [15, с. 161; 16, л. 14 об – 15], в четыре раз меньше, чем у соседнего областного центра Степного края – Семипалатинска, близкого Верному по параметрам экономического развития и размеру городского бюджета. Такая ситуация с оценочным сбором отчасти может объясняться тем, что после разрушительного

землетрясения 1887 г. в г. Верном было принято постановление «вместо каменных двухэтажных строить только деревянные одноэтажные дома» [17, с. 241], оценочная стоимость которых, конечно, была ниже. Кроме того, системной проблемой, серьёзно препятствующей развитию городского хозяйства Верного, был земельный вопрос. На этапе определения и законодательного закрепления площади городских земель, которая была уменьшена в два раза по сравнению с первоначальным планом из-за возникших споров за землю между городским управлением и казаками станицы Алматинская, чьи земли военный губернатор области Колпаковский планировал частично отдать городу. В 1874 г. генерал-губернатор Туркестана К.П. фон Кауфман встал в этом споре на сторону казачества, следствием чего стал острый дефицит земли для постройки домов и других хозяйственных объектов, давший о себе знать уже в начале 1880-х гг. с ростом населения города. Верненская Дума неоднократно выступала с ходатайствами о расширении площади городских земель, но власти так и не смогли разрешить конфликт интересов между казаками и городом.

Расходная часть городского бюджета за 1906 г. позволяет составить представление о деятельности Городской управы г. Верного, в том числе, и в направлении развития городской инфраструктуры. Самые большие расходы, 40% (30217 руб.), были запланированы и пошли на так называемую социальную сферу: народное образование и здравоохранение (медицинская, санитарная, ветеринарная часть). Это уже само по себе свидетельствует, что Городская Дума в меру своих финансовых возможностей участвовала в важных сферах для модернизации общества и развития человеческого потенциала. На содержании городского бюджета находилось шесть училищ начальной школы, одно из них, двухклассное, приходское женское училище им. А.С. Пушкина, и два училища получали субсидии от города. Также на средства города содержалась городская больница и субсидировалась глазная лечебница [17, с. 297]. Вторую группу по количественным затратам составляло содержание городского управления и полиции, 16% или 11842 руб., из них 2 тыс. руб. – зарплата Городского головы и 800 руб. – членов Городской управы. И третья группа, весьма скромная по затратам, 4098 руб. или 5% включала расходы на

благоустройство города, такие как освещение улиц, содержание водопровода и скотобойни [16, л. 17–18].

Водопровод и скотобойня являлись городскими сооружениями, доходы от которых шли в казну города. По смете 1908 г. городские предприятия пополнились аптекой [17, с. 398]. Но этим и ограничивалась современная инфраструктура Верного: в городе не было канализации, электричества, современных средств связи. По статье «содержание и ремонт мостовых», первая в перечне обязанностей городского самоуправления по городским Положениям, не было запланировано расходов, потому что в городе не было мощенных тротуаров, дорог и площадей. Кроме того, обращает внимание, что по статье «новые работы по благоустройству» выделялись номинальные 376 руб., а по смете 1908 г. расходы по этой статье вообще не были запланированы [16, л. 17–18; 17, с. 398].

Для сравнения, в бюджете г. Ташкента за 1908 г. затраты по статье «благоустройство города» составили в количественном выражении первое место в смете расходов [9, с. 148]. Смета расходов городского бюджета дает основание сделать вывод, что Верненские Дума и Управа не имели планов по развитию городской инфраструктуры и средств на их реализацию. И главное, на текущий момент отсутствовали стимулы для роста доходов городской казны, которые могло бы дать развитие промышленности и торговли. В г. Верном на 1908 г. не было городского банка, хотя вопрос этот неоднократно поднимался. Препятствием служил недостаток средств. С 1905 г. при Верненской Городской управе была учреждена выдача мелкого кредита до 300 руб. под 12% годовых для городского населения [17, с. 288]. И, конечно же, фактором, сдерживающим развитие городской экономики, была изолированность Семиречья от российского рынка в силу отсутствия естественных водных транспортных путей и современных средств сообщения – железных дорог.

Во второй половине XIX в. в России именно индустрия и железнодорожный транспорт становятся реальными факторами градообразования и развития уже имеющихся городов [22, с. 72]. Города региона, Петропавловск, Андижан, Ташкент, превратившиеся в железнодорожные узлы после строительства Среднеазиатской, Сибирской и Ташкентской железных дорог, стали «точками роста», пространством более выгодного приложения таких факторов производства, как труд и капитал.

Все они показали после подключения к железным дорогам значительный, местами даже скачкообразный, прирост населения, и, как следствие, росли доходы городского бюджета [23, с. 80]. Торговые круги Верного понимали издержки позиционного положения Семиречья и использовали Городскую Думу как канал продвижения своих интересов, поскольку органы городского самоуправления имели право выдвигать ходатайства по вопросам развития города в вышестоящие властные структуры.

После завершения строительства Оренбург–Ташкентской железной дороги в 1906 г., в коммерческих и правительственных кругах России актуализировался вопрос о соединении железной дорогой районов Туркестана с Сибирью (будущая Туркестано-Сибирская железная дорога). Верненская Городская Дума активно включилась в процесс обсуждения, лоббируя первоочередность строительства именно семиреченского участка Туркестано-Сибирской железной дороги, от ст. Арысь Ташкентской дороги до ст. Пишпека и Верного. Так, верненский Городской голова А. Путолов направлял докладную записку на имя сенатора К.К Палена, когда последний проводил ревизию Туркестанского края в 1908-1909 г. В записке Путолов приводит серию аргументов в пользу обоснования экономической целесообразности строительства железной дороги в Семиречье. В частности он отметил, что «Семиречье в состоянии увеличить в несколько раз свое хлебное производство и обеспечить Туркестан возможно дешевым хлебом и мясом, и дать ему возможность всецело обратиться к производству хлопка как наиболее ценного для него продукта и к развитию его обрабатывающей промышленности» [24, л. 3]. Городской голова г. Ташкента, Н. Маллицкий также готовил докладную записку по этому вопросу, которую презентовал в столице, на заседании комиссии по постройке новых железных дорог Министерства путей сообщения. В итоге, работы по строительству Семиреченской железной дороги начались с 26 апреля 1914 г. и велись частным акционерным обществом на условиях полученной от государства концессии, но преимущества от её строительства город получил уже в советское время.

Выводы

Становление и развитие системы городского самоуправления в Семиреченской области проходило под сильным влиянием региональной

специфики. И эта специфика, в случае с Семиреченской областью, связана не столько с национальным составом региона, сколько с разницей подходов к администрированию в Туркестанском и Степном краях. При схожести позиционных факторов: территория и население, Степной и Туркестанский края имели отличия в системе управления. В рассматриваемый период Степной край был сильнее интегрирован в общеимперское пространство, подчинялся Министерству внутренних дел России, в то время как Туркестан, так и остался до распада империи в ведомстве Военного министерства. Тот факт, что Семиреченская область дважды меняла свою административную принадлежность сказался на траектории развития системы городского самоуправления. Остался область в составе Туркестанского края, и Верный не попал бы под контрреформу 1892 г., сохранив более представительную по составу Городскую Думу. С другой стороны, система городского самоуправления не была бы распространена на уездные города области.

В социальном составе избирателей и органах городского самоуправления Верного ключевые позиции занимали представители традиционных социальных групп: торговое купечество и мещане, что в целом типично для городов Степного края, и свидетельствует, что г. Верный в начале XX в. – глубоко провинциальный город, расположенный на национальной аграрной окраине империи и оторванный от современных путей сообщения. С скромный бюджет, дефицит городских земель из-за земельного спора с казаками, оторванность Семиречья от общероссийского рынка сдерживали работу Верненской Думы и Управы по модернизации городской среды. При всех имеющихся недостатках и сложностях работы институтов городского самоуправления они, тем не менее, выполняли необходимую функцию в системе государственного администрирования – решение вопросов текущего повседневного жизнеобеспечения населения на локальном уровне, которые для областной и краевой администрации, тем более на окраинах империи, не были в числе приоритетных. Не случайно во время ревизии Туркестанского края в 1908–1909 гг. сенатор Пален, сравнив опыт общественного городского управления в Семиречье и прямое управление местной администрации в других городах Туркестана, признал первую более результативной.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Васильев Д.В. Бремя империи. Административная политика России в Центральной Азии. Вторая половина XIX века. М.: РОССПЕН, 2018. 638 с.
2. Абдрахманова Б.М. История Казахстана: власть, система управления, территориальное устройство в XIX веке. Караганды: Гласир, 2010. 242 с.
3. Коновалов И.А. Особенности местного самоуправления в Степном генерал-губернаторстве // Правоприменение. 2023. Т. 7. № 2. С. 27–33.
4. Центрально-Азиатский регион Российской империи в условиях фронтальной модернизации (вторая половина XIX – начало XX вв.) Барнаул: Издательство АлтГУ, 2021. 395 с.
5. Котюкова Т.В. Окраина на особом положении... Туркестан в преддверии драмы. М.: Научно-политическая книга, 2016. 391 с.
6. Рыгалова М.В. Развитие женского образования в Степном крае и Туркестане в 1880-е гг. – начале XX века // Самарский научный вестник. 2020. Т.9. № 4. С. 240–245.
7. Джаниева Р.М. Социально-экономическое и культурное развитие уездных городов Степного края конец XIX – начало XX вв. Автореферат дис. ... кандидата исторических наук. Омск, 2007. 27 с.
8. Почекаев Р. Честолюбие «полупадишаха» или энтузиазм царского администратора? Организатор местного самоуправления в Ташкенте К. П. фон Кауфман. // Quaestio Rossica. 2019. Т. 7. № 1. С. 115–128.
9. Бочкарева И.Б. Институты городского самоуправления в Туркестане в конце XIX – начале XX вв. // Журнал фронтальных исследований. 2023. № 3. С. 135–156.
10. Высочайше утвержденное «Городовое положение» от 16 июня 1870 г. // Национальная электронная библиотека (НЭБ). [эл. доступ]. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003545313?page=29&rotate=0&theme=white (дата обращения: 20.09.2024).
11. Городовое положение 1892 года // Высшая школа экономики. Нижний Новгород: [сайт]. URL: https://nnov.hse.ru/ba/law/igpr/gorodovoe_polozhenie_1892?ysclid=m19ew80mpk296975802 (дата обращения: 20.09.2024).
12. Центральный государственный архив Республики Казахстан (ЦГА РК) Ф. 55. Оп. 1. Д. 5.
13. Центральный государственный архив Республики Казахстан Ф. 55. Оп. 1. Д. 12.
14. Ежегодник Министерства финансов. Вып. 1901 г. СПб.: Тип. В. Киршбаума, 1902.
15. Ежегодник Министерства финансов. Вып. 1902 г. СПб.: Тип. В. Киршбаума, 1903.
16. ЦГА РК Ф. 48. Оп. 1. Д. 658.
17. Городское управление. Отчет по ревизии Туркестанского края, произведенный по высочайшему повелению сенатором гофмейстером графом К.К. Паленом. СПб.: Сенатская типография. 1910. [эл. доступ]. URL: <https://elibr.rgo.ru/handle/123456789/61285> (дата обращения: 11.09.2024).
18. Хэ Чуаньци. Обзорный доклад о модернизации в мире и Китае (2001–2010). М.: Весь Мир. 2011. 256 с.
19. Обзор Семиреченской области ... [по годам]. Верный: Тип. Семиреч. обл. правления, 1883–1915 // Государственная публичная историческая библиотека России. [эл. доступ]. URL: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/50512> (дата обращения: 13.09.2024).

20. Семиреченские областные ведомости. 1897. № 9.
21. ЦГА РК Ф. 55. Оп. 1. Д. 30.
22. Лаппо Г. Города Европейской России в конце XIX в. // Город и деревня в европейской России: Сто лет перемен. М., 2001. С. 65–79. [эл. доступ]. URL: <https://djvu.online/file/mLgАНСJjGzGna?ysclid=m1rmenijde948131037> (дата обращения: 25.09.2024).
23. Бочкарева И.Б., Еремин А.А. Урбанизационные процессы в Степном крае и Туркестане (конец XIX – начало XX вв.) // Журнал фронтальных исследований. 2022. Т. 7. № 1 (25). С. 74–93.
24. Российский государственный исторический архив (РГИА) Ф. 1396. Оп. 1. Д. 223.

REFERENCES

1. Vasilyev D.V. *Bremya imperii. Administrativnaya politika Rossii v Tsentralnoy Azii. Vtoraya polovina XIX veka.* [Administrative Policy of Russia in Central Asia. The Second Half of the XIX Century]. М.: ROSSPEN, 2018. 638 p. (In Russian).
2. Abdrakhmanova B.M. *Istoriya Kazakhstana: vlast, sistema upravleniya, territorialnoye ustroystvo v XIX veke.* [Administrative Policy of Russia in Central Asia. The Second Half of the XIX Century]. Karagandy: Glasir, 2010. 242 p. (In Russian).
3. Konovalov I.A. *Osobennosti mestnogo samoupravleniya v Stepnom general-gubernatorstve* [Features of Local Self-Government in the Steppe General Government]. *Pravoprimeneniye*. 2023. Т. 7. № 2. P. 27–33. (In Russian).
4. *Tsentralno-Aziatskiy region Rossiyskoy imperii v usloviyakh frontirnoy modernizatsii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX vv.)* [The Central Asian Region of the Russian Empire in the Conditions of Frontier Modernization (the Second Half of the XIX – Early XX Centuries)]. Barnaul: Izdatelstvo AltGU, 2021. 395 p. (In Russian).
5. Kotyukova T.V. *Okraina na osobom polozhenii... Turkestan v preddverii dramy.* [The Outskirts are in a Special Position... Turkestan on the Eve of the Drama]. М.: Nauchnopoliticheskaya kniga, 2016. 391 p. (In Russian).
6. Rygalova M.V. *Razvitiye zhenskogo obrazovaniya v Stepnom kraye i Turkestane v 1880-ye gg. – nachale XX veka* [The Development of Women's Education in the Steppe Region and Turkestan in the 1880s – Early XX Century]. *Samarskiy nauchnyy vestnik*. 2020. Т. 9. № 4. P. 240–245. (In Russian).
7. Dzhanieva R.M. *Sotsialno-ekonomicheskoye i kulturnoye razvitiye uyezdnikh gorodov Stepnogo kraya konets XIX – nachalo XX vv.* [Socio-Economic and Cultural Development of the County Towns of the Steppe Region in the Late XIX – Early XX Centuries]. Avtoreferat dis. ... kandidata istoricheskikh nauk. Omsk, 2007. 27 p. (In Russian).
8. Pohekayev R. *Chestolyubiye «polupadishakha» ili entuziazm tsarskogo administratora? Organizator mestnogo samoupravleniya v Tashkente K. P. fon Kaufman.* [The Ambition of a Half-Padishah or the Enthusiasm of a Tsarist Administrator? Konstantin von Kaufmann and the Development of Local Government in Tashkent]. *Quaestio Rossica*. 2019. Т. 7. № 1. P. 115–128. (In Russian).
9. Bochkareva I.B. *Instituty gorodskogo samoupravleniya v Turkestane v kontse XIX – nachale XX vv.* [Institutions of Urban Self-Government in Turkestan in the Late XIX – Early XX Centuries]. *Zhurnal frontirnykh issledovaniy*. 2023. № 3. P. 135–156. (In Russian).

10. Vysochayshe utverzhdennoye «Gorodovoye polozheniye» ot 16 iyunya 1870 g. [The Supremely approved "City Regulations" of June 16, 1870]. *Natsionalnaya elektronnyaya biblioteka (NEB)*. Available at https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003545313?page=29&rotate=0&theme=white (accessed: 20.09.2024) (In Russian).
11. Gorodovoye polozheniye 1892 goda [City Regulations of 1892]. *Vyshshaya shkola jekonomiki. Nizhnij Novgorod*. Available at https://nnov.hse.ru/ba/law/igpr/gorodovoe_polozhenie_1892?ysclid=m19ew80mpk296975802 (accessed: 20.09.2024). (In Russian).
12. Tsentralnyy gosudarstvennyy arkhiv Respubliki Kazakhstan [Central State Archive of the Republic of Kazakhstan] (TsGA RK) F. 55. Op. 1. D. 5. (In Russian).
13. Tsentralnyy gosudarstvennyy arkhiv Respubliki Kazakhstan [Central State Archive of the Republic of Kazakhstan] F. 55. Op. 1. D. 12. (In Russian).
14. Yezhegodnik Ministerstva finansov [The Yearbook of the Ministry of Finance]. Vyp. 1901 g. SPb.: Tip. V. Kirshbauma, 1902. (In Russian).
15. Yezhegodnik Ministerstva finansov [The Yearbook of the Ministry of Finance]. Vyp. 1902 g. SPb.: Tip. V. Kirshbauma, 1903. (In Russian).
16. TsGA RK F. 48. Op. 1. D. 658. (In Russian).
17. Gorodskoye upravleniye. Otchet po revizii Turkestanskogo kraja, proizvedennyy po vysochayshemu poveleniyu senatorom gofmeysterom grafom K.K. Palenom. [City Administration. The Report on the Audit of the Turkestan Region, Made by the Highest Order of Senator Chamberlain Count K.K. Palen]. SPb.: Senatskaya tipografiya. 1910. Available at <https://elib.rgo.ru/handle/123456789/61285> (accessed: 11.09.2024). (In Russian).
18. Hje Chuanci. Obzornyy doklad o modernizatsii v mire i Kitaye (2001–2010). [Overview Report on Modernization in the World and China]. M.: Ves Mir. 2011. 256 p. (In Russian).
19. Obzor Semirechenskoy oblasti ... [po godam]. [Overview of the Semirechenskaya oblast ... [by year]. (1883–1915). *Gosudarstvennaya publichnaya istoricheskaya biblioteka Rossii*. Available at <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/50512> (accessed: 13.09.2024). (In Russian)
20. Semirechenskiye oblastnyye vedomosti. [Semirechensk Regional News] 1897. № 9. (In Russian).
21. TsGA RK F. 55. Op. 1. D. 30. (In Russian).
22. Lappo G. Goroda Yevropeyskoy Rossii v kontse XIX v. [Cities of European Russia at the End of the XIX Century]. // *Gorod i derevnya v yevropeyskoy Rossii: Sto let peremen*. M., 2001. P. 65–79. Available at <https://djvu.online/file/mLgAHCJjGzGna?ysclid=m1rmenijde948131037> (accessed: 25.09.2024). (In Russian).
23. Bochkareva I.B., Yeremin A.A. Urbanizatsionnyye protsessy v Stepnom kraje i Turkestane (konets XIX – nachalo XX vv.) [Urbanization Processes in the Steppe Region and Turkestan (late XIX – Early XX Century)]. *Zhurnal frontirnykh issledovaniy*. 2022. T. 7. № 1 (25). P. 74–93. (In Russian).
24. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv (RGIA) [The Russian State Historical Archive] F. 1396. Op. 1. D. 223. (In Russian).

Сведения об авторах / Information about authors

Бочкарева Ирина Борисовна – кандидат исторических наук, доцент кафедры востоковедения. Алтайский государственный университет.

E-mail: portnygina@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-2063-2227

Автор подтверждает отсутствие конфликта интересов.

Bochkareva Irina B. – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Oriental Studies Department. Altai State University.

E-mail: portnygina@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-2063-2227

The author confirms no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 02.10.2024.

Одобрена после рецензирования 20.10.2024.

Принята 23.10.2024.

Received 02.10.2024.

Approved after reviewing 20.10.2024.

Accepted 23.10.2024.