

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЗАНСКОЙ ГУБЕРНИИ В 1785-1870 гг.

TO THE QUESTION OF THE ORGANIZATION OF MUNICIPAL GOVERNMENT IN THE KAZAN PROVINCE IN 1785-1870

T. Golovina

Annotation

Multinationality inherent in some regions of the Russian empire, led to the fact that the system of organization of municipal government in taking these special, unique to their features. For example, a high proportion of the Mohammedan religion of Tatars in the Kazan province determines the composition, and hence the decision of the Kazan City Council. In addition, during the study period in the region of the Tatar merchants defended the interests of a unique body of municipal government – Kazan Tatar Hall. Kazan Tatar policeman acted Hall – the first self-governing body of the Old and New Tatar settlement.

Keywords: Authorities municipality, urban reform, elections, management.

Головина Татьяна Михайловна
Аспирант,
Чувашский государственный
университет им. И.Н. Ульянова

Аннотация

Многонациональность, присущая некоторым регионам Российской империи, приводила к тому, что система организации органов городского самоуправления в них принимала особые, свойственные только им черты. Так, высокая доля татар магометанского вероисповедания в Казанской губернии определяла состав, а значит и решения Казанской городской думы. Кроме того, в исследуемый период на территории региона интересы татарского купечества защищал уникальный орган городского самоуправления – Казанская татарская ратуша. В Казани действовала Татарская городская ратуша – первый орган самоуправления Старой и Новой Татарских слобод.

Ключевые слова:

Органы городского самоуправления, городская реформа, общественное управление.

До 1785 г. по указу Сената от 5 июля 1728 г. судбно-административными органами городского самоуправления являлись городские магистраты и городские ратуши. С 21 апреля 1785 г. самоуправление большинства городов на территории Российской империи до реформы 1870 г. регулировалось "Грамотой на права и выгоды городам Российской Империи", изданной 21 апреля 1785 г. (Жалованной грамотой городам) [8]. Данный документ определял всесословное "общество градское", как политическую единицу, пользующуюся определенными правами. Городское общество делегировало свои полномочия городским учреждениям, которые с этого момента становились уже не сословными органами, занимавшимися делами отдельных категорий горожан, а органами городского самоуправления [2].

Соответственно, с 1728 г. в Казанской губернии действовала Казанская татарская ратуша. А на основании Грамоты органами городского самоуправления были учреждены Казанские городские общая и шестигласная дума. Позднее по Городовому положению от 16 июля 1870 г. исполнительные функции городской думы были переданы городской управе, которая была упразднена

уже только постановлением Казанского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов от 4 февраля 1918 г.

Согласно Грамоте, общая городская дума состояла собственно из городского головы и представителей ("голосов") от всех 6 групп горожан: из настоящих городских, гильдейских, цеховых, иногородных и иностранных гостей, именитых граждан и из посадских [1]. В случае, если кто-то из "голосов" "убывал во время срока", на его место приходил человек из той же группы. При этом независимо от числа гласных, каждая группа представителей имела в общей городской думе только один голос [8].

Общая городская дума избирала из своих рядов шестигласную думу, в которую входили городской голова и по одному представителю из каждой из подгрупп. Шестигласная дума выполняла функции исполнительного органа городского самоуправления. Данная организация ведала городским хозяйством, управляла его благоустройством и отчитывалась по всем расходам и доходам перед губернатором.

Характерной чертой для местных органов самоуправления было несовпадение с прописанным в ней количес-

твом (и качеством) составом шестигласных дум. Так, вместо шести человек, которые должны были избираться от всех основных городских сословий, в думе были представлены гласные, как правило, только от сословий купцов и мещан (а иногда только от одних купцов). При этом число членов думы также было непостоянным и менялось от города к городу. Оно могло ограничиваться 3–5 представителями, или, напротив, превышать количество, установленное Жалованной грамотой. В целом можно говорить о непреднамеренных нарушениях выборного законодательства. Они, в первую очередь, были вызваны низкой правовой культурой горожан. В частности, речь идет об отсутствии сведений о порядке выдвижения, баллотировке кандидатур, весьма приблизительном представлении об обязанностях выборных и т.п.

В результате исход каждой избирательной кампании определялся следующими факторами:

- ◆ важность решаемых горожанами задач в каждый отдельный отрезок времени;
- ◆ расстановка сил в городском сообществе;
- ◆ степень заинтересованности коронной администрации в итогах городских собраний.

Практически в ведении шестигласной думы находился тот же круг дел, которым занималась и общая дума. Но общая дума обычно собиралась для рассмотрения более трудных и сложных вопросов, а шестигласная дума должна была заниматься повседневным отправлением текущих дел.

Существовало распределение обязанностей связанное с сословиями внутри думы. Например, по данным С.В. Першина, податные старосты с помощниками ведали сборами средств на городские нужды. Комиссары и смотрители контролировали сохранность городской собственности. Рекрутские старосты следили за исполнением воинской повинности. Помимо этого, в помощь членам думы город прикреплял десятских – "для розыска по казенным и общественным делам". Купеческие и мещанские старосты, цеховые старшины, ремесленные головы образовывали первичный (низовой) уровень сословного управления [7].

В большинстве уездных городов утвержденную Ека­териной структуру заменила упрощенная система самоуправления. Она состояла из непосредственного собрания всех членов Градского общества, при котором формировался небольшой выборный совет. В него входили представители разных групп горожан, которые занимались отправлением текущих дел. Чем меньше было поселение, тем более простые формы принимала структура самоуправления. В совсем небольших городских поселениях все самоуправление было сосредоточено в руках "городовых старост".

По мнению исследователей, это стало реакцией горо-

жан на слишком разветвленную и сложную структуру предлагаемых государством органов, а также "оторванность столичных чиновников, готовивших реформу, от социальных реалий российской провинции" [6].

Добавим, что в сибирских городах особенно были заметны отклонения от документа Екатерины II. Практически в каждом городе разделение функций между городскими выборными органами самоуправления и официальными властными организациями имело свои особенности. Причем в одних случаях на это влияла власть, в других – сами горожане.

Например, в одних городах городской голова руководил выборами в органы местного самоуправления, выполнял функции председателя в городском суде, возглавлял шестигласную думу, был наделен представительскими функциями, а также раз в три года доносил информацию о нуждах города губернатору или генерал-губернатору. В реальности он мог сосредоточивать в своих руках намного большую власть, или, напротив, оказаться под управлением ратуши и получать от нее выговора за "нерачение в службе" [9].

Торговые смотрители (торговые гласные), рядские и торговым старосты вели наблюдение за правильным производством промыслов и торговли и промыслов. При этом в крупных городах во второй четверти XIX века даже начали появляться торговые депутации. Так, депутация в Казани в 1825–26 гг. даже попыталась действовать независимо и обособленно от Городской думы. Этому в небольшой степени способствовала коллегиальность принятия решений депутатами, а также наделение их широкими полномочиями. Депутаты Городской Казанской думы получили возможность контролировать сбор податей, регистрировать коммерческие заведения и т.п., что оказалось большим соблазном для выборных в Казани [7]. Чаще, однако, распорядительная роль думы оказывалась гораздо более узкой, чем было намечено в Городовом Положении.

Добавим также, что Жалованная грамота городам давала ряд определенных гарантий горожанам, входившим в органы местного самоуправления. Например, как было указано Екатериной II, так же, как и дворянское собрание, Градское общество "на суд, да не предстанет, но да защищается своим стряпчим". При этом жалобы на работу городского собрания и шестигласной думы должны были подаваться в губернский магистрат. И в этом случае при разрешении конфликтных ситуаций между органами городского самоуправления и горожанами государство выступало арбитром [5].

В ведении губернских магистратов находились городские магистраты, ратуши и сиротские суды. В состав губернского магистрата входили 2 председателя, назначаемых Сенатом, а также 6 заседателей, которые избирались купцами и мещанами только губернских городов сроком на три года. Данное правило, ограничивающее уездные города, совпадало с интересами их граждан, поскольку избавляло уездных купцов от необходимости

проживания в губернских городах, да и в целом уменьшило число выборных служащих [6].

В состав Казанской городской думы входило от 68 до 72 гласных, среди которых преобладали представители купеческого сословия. Причем доля гласных татар магометанского вероисповедания ненамного превышала 2% – в точном соответствии с Городовым положением, согласно которому число нехристиан должно было быть не более трети от общего числа человек в общей городской думе [3].

В Казанской губернии был еще один орган городского самоуправления, имевший существенное влияние на жизнь региона. В 1781 г. в Казани была учреждена Татарская городская ратуша. Она стала первым органом самоуправления Старой и Новой Татарских слобод.

Казанская татарская городская ратуша являлась представительным органом самоуправления татарского общества и была важным фактором приобщения татар к общеимперской системе через распространение городской модели управления и изменение образа жизни. Татарские слободы г. Казани в период, рассматриваемый в данном исследовании, были единственной городской структурой татарского населения России. Специфика Казанской татарской ратуши заключалась в том, что она являлась национальным по составу административным светским учреждением, функционирующим в городской мусульманской среде, какой являлись Старая и Новая татарские слободы.

Структура Казанской татарской ратуши, основанная на коллегиальном принципе, включала присутствие, канцелярию и внеканцелярских служащих. Все решения принимались членами присутствия, а технологический процесс обработки документов осуществлялся в канцелярии. В состав присутствия Казанской татарской ратуши на момент ее открытия входили голова, два бургомистра и четыре ратмана, староста и два судьи словесного суда из числа состоятельных членов татарского общества, избравшиеся купечеством и мещанством через каждые три года.

В 1781 г. были избраны голова Татарской ратуши Якуп Салтаналеев, бургомистры Мухаметрахим Хальфин и Муса Асанов, ратманы Муртаза Рахманкулов, Исмагил Апанаев, Абдрешит Сеинов и Муртаза Килмаметев. В выборах 1784 г. при общей численности мужского населения в 1021 человек в избирательные списки вошло всего лишь 132, т.е. всего 13% от общего числа. Всего же было проведено 25 выборов в Казанскую татарскую ратушу в результате которых было избрано более 125 человек [4].

В деятельности Татарской ратуши соблюдался принцип преемственности. В ее состав входил устойчивый костяк опытных, избравшихся и работавших в ней много лет людей. На протяжении всего времени существования Казанской татарской ратуши состав присутствия менялся дважды – в 1800 г. и 1835 г. Оба раза это связано с изменением количественного состава подведомствен-

ного ратуше татарского населения. Татарское население использовало ее в качестве способа взаимодействия с властями и внутриобщинной консолидации.

Следует добавить, что создание Казанской татарской ратуши, помимо введения самоуправления, придало правовой статус всему татарскому населению Старой и Новой татарских слобод. Нередко татары использовали ратушу как способ законного достижения своих требований. Например, в 1823 г. члены Казанской татарской ратуши добились от губернских властей признания пятницы и мусульманских праздников – Рамазан и Курбан-байрама – выходными днями.

Административная функция Казанской татарской ратуши заключалась как в исполнении распоряжений вышестоящих учреждений, так и в организации всего подведомственного ей татарского общества для решения насущных вопросов. Помимо этого она занималась организацией и проведением выборов заседателей в Оренбургское магометанское духовное собрание.

В Казанской татарской ратуше рассматривались гражданские и уголовные дела. В качестве апелляционной инстанции для Казанской татарской ратуши губернский общесословный судебный орган – Палата вышеступал уголовного и Палата гражданского суда.

Изучение судопроизводства Казанской татарской ратуши позволяет выделить три категории дел:

- ◆ дела с применением смешанной формы процесса по отношению к исключительным гражданским и уголовным преступлениям;
- ◆ дела с использованием преимущественно состязательного процесса, к которым относятся гражданские и маловажные уголовные дела;
- ◆ дела об исключении порочных членов татарского общества [4].

Члены самой Казанской татарской ратуши не занимались следствием, а только выносили решения по тому или иному делу.

Казанская татарская ратуша также занималась сборами различных податей и контролировала выполнение государственных повинностей. К денежным повинностям относились налоги и земские сборы. Как мы упоминали ранее, в 1775 г. произошло разделение городского сословия на купцов и мещан. Эти категории различались между собой платежами налогов. Купцы облагались прямым налогом в размере одного процента от своего капитала. Мещане же платили подушную подать, которая взималась с каждой души мужского пола. Так, по документам Казанской татарской ратуши в 1837 г. объявили свидетельства по трем гильдиям 58 купеческих семейств, общим числом в 250 ревизских душ, а численность мещанства составила 1791 человек. Все деньги Казанская та-

тарская ратуша сдавала в Казанскую казенную палату.

Казанская татарская ратуша также следила за выполнением рекрутских повинностей. Поставка рекрутов проводилась полностью из мещанского сословия. При этом все мещанские семейства Старой и Новой татарских слобод вносились в очередные списки по числу мужских душ, после чего списки отправлялись в Казанскую татарскую ратушу. Каждые три года списки обновлялись и отправлялись на утверждение в Казанскую казенную палату.

Среди иных повинностей, выполнение которых отслеживала Казанская татарская ратуша – корабельные работы, квартирная повинность (военный постой), причем в квартирную комиссию Казани входили депутаты из Казанской татарской ратуши.

Ратуша сыграла огромную роль в появлении купцов-татар. в 1797 г., благодаря активной работе членов Казанской татарской ратуши, слободские татары получили право записи в купеческое сословие. Эксперты отмечают, что с этого момента начинается формирование татарского купеческого капитала. В целом, сословно-статусная и нотариальная деятельность Казанской татарской ратуши была направлена на укрепление татарского купеческого капитала и защиту сословных и торговых интересов подведомственного населения [4].

Принятие Городового положения 1870 г. должно было переложить большую часть функций по управлению городским хозяйством на органы местного самоуправления. Государственная власть при этом должна была лишь контролировать их реализацию.

И в данном случае Казанская городская дума является ярким примером адаптации общероссийских законов для жизни провинциальных городов. Являясь распорядительным органом, дума пришла к необходимости избрания исполнительного органа. Таковым являлась город-

ская управа. Городская управа избиралась городской думой из гласных думы. В ее состав входили городской голова и члены управы.

Казанская городская дума и городская управа находились в ведении Министерства внутренних дел. Министр внутренних дел утверждал на должности городского голову и его заместителя по представлению губернатора. Для контроля за работой органов самоуправления при губернаторе существовал специальный орган – Губернское по городским делам Присутствие. Оно имело право вмешиваться в дела органов городского самоуправления и обычно занимало сторону губернатора в спорных вопросах. Это иногда приводило к возникновению конфликтов между Присутствием и губернатором, а также между губернатором и городской думой.

Таким образом, Казанская губерния являлась одной из 34 губерний Российской империи, в которых были созданы губернские и уездные собрания гласных и управы. Казань при этом стала одним из губернских городов, имевших городскую думу, как представительный орган городского самоуправления, и городскую управу – исполнительный орган городской думы.

В некоторых регионах Российской империи не было необходимости в регулировании общественных отношений, свойственных крупным городам или, напротив, требовались формы, не предусмотренные общим подходом. В результате появлялись "упрощенные" формы городского самоуправления или региональные форматы городского самоуправления.

Примером такого формата может служить Татарская городская ратуша – судебно-административный орган городского самоуправления, защищавший интересы татарского купечества и функционировавший в городской мусульманской среде.

ЛИТЕРАТУРА

1. Головина Т.М. Формирование органов городского самоуправления на губернском уровне 1785–1870 //Закон и право. – 2013. – № 7.
2. Гончаров, В.Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России: Историко-правовой анализ: дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.01. – СПб., 2001.
3. Достояны памяти потомков (Городские головы Казани, 1767–1917 гг.): Сб. документов и материалов / Под ред. Л. В. Гороховой, Д. Р. Шарафутдинова; сост. А. М. Димитриева, Р. Р. Исмагилов, Н. Д. Нерозникова, Н. А. Шарангина. – Казань, 2002.
4. Измайлов Б.И. Казанская татарская ратуша (1781–1855 гг.): диссертация ... кандидата исторических наук: 07.00.02 / Измайлов Бахтияр Искандерович. – Казань, 2009. – 230 с.
5. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Издательство НОРМА, 2002.
6. Куприянов А. Культура городского самоуправления русской провинции. 1780–1860-е годы. М.: Институт российской истории РАН, 2009.
7. Першин С.В. Сословные учреждения в России в первой половине XIX века : по материалам дворянских и городских обществ средневоложских губерний : диссертация ... доктора исторических наук. – Саранск, 2010.
8. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. – Т. XVII. – СПб., 1830.
9. Четырина Н.А. Сергиевский посад в конце XVIII – начале XIX вв. М. 2006.