



Становление и развитие органов городского самоуправления

Местное самоуправление появилось в Омске в последней четверти XVIII в., когда Омская крепость получила городской статус и на города Сибири распространились основные положения «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. (о первой городской думе в Омске (1790 г.) см. в очерке «Основание Омской крепости и ее эволюция к городу»). Город был провозглашен всесловным управляющимся союзом, состав которого должен был охватывать все элементы городского населения, а деятельность заключаться не только в исполнении различных государственных повинностей, но и в самостоятельном заведовании всеми отраслями городского хозяйства.

Малочисленное омское городское общество в XVIII – начале XIX вв. не могло содержать органы городского самоуправления в полном объеме, поэтому Омск был признан «малолюдным» городом, и в 1804 г. в нем ограничили созданием городской ратуши, состоявшей из двух комиссий: первая ведала судом по уголовным делам, вторая – гражданским судом, полицией, торговлей, сбором налогов, рекрутской повинностью, надзидала за цехами. Во главе комиссий стояли бургомистры. В штате Омской ратуши числились также четыре ратмана (судебные исполнители) и два человека, избравшиеся в сословные суды. Все эти лица выбирались омскими купцами и мещанами на собраниях «градского общества» на три года. Помимо бургомистров и ратманов, на этих собраниях избирались общественный староста, базарные смотрители и иные должностные лица, занимавшиеся повседневными делами.

Ратуша представляла собой особое судебно-хозяйственное учреждение, юрисдикция которого распространялась на мещан и купцов. Она находилась под полным контролем губернской администрации и подчинялась палатам уголовного и гражданского суда. Ратуша распоряжалась городской землей для выгонов, рыболовными угодьями, торговыми (т. е. общественными) банями, отвечала за благоустройство города, содержание моста через Омь и паромного перевоза через Иртыш, приобретение пожарного инструмента и выплату жалованья городской полиции. В отличие от других сибирских городов, в Омске самоуправление содержалось за счет специальных сборов с местного общества, хотя по законодательству средства должны были выделяться из платы за сдачу в аренду городских угодий, торговых лавок, зданий. Два крупных пожара (1819 и 1823 гг.) и эпизоотия (1820 г.) совершенно разорили купцов и мещан, которые ходатайствовали о закрытии ратуши, не будучи в состоянии ее содержать.

«Полицейскую власть в городе представлял городничий, в распоряжении которого находился небольшой штат помощников. К 1819 г., например, в этот штат входили канцелярский служитель, шесть квартальных надзирателей и заплочный мастер. В ведении городничего находился острог “для содержания колодников гражданского ведомства”» (Из XVIII века – в век XXI: история Омска / Н. А. Миненко, В. Г. Рыженко. СПб., 2008. С. 76).

Организация местного самоуправления в Омске была изменена в 1822 г. в результате реформ М. М. Сперанского, когда произошло повышение административного статуса города и он стал центром образовавшейся Омской области. Теперь в Омске находились областное, окружное и городское управления. Вместо ратуши создавались полицейское и хозяйственное управления, а также городской суд. Делами полиции по-прежнему ведал городничий. Во главе городского хозяйственного управления стоял городской староста, ему в помощь горожане избирали двух гласных, работавших на общественных началах. Совестный суд состоял из выборных судьи и двух заседателей; в его функции входило примирение сторон. Дела «тяжебные и уголовные» передавались окружному суду. Органам городского самоуправления придавались канцелярии, состоявшие из секретарей и писцов.

В июне 1823 г. горожане подтвердили свое ходатайство генерал-губернатору о замене ратуши городским старостой – «к облегчению малолюдного общества» Омска, «довольно от пожара потерпевшего», и ратушу закрыли.

«Первым городским старостой выбрали мещанина Ивана Сулова. Вскоре, правда, обнаружилось, что денег с купцов и мещан на содержание старосты и его помощников (письмоводителя, рассыльщиков) требуется не меньше, чем раньше на ратушу. Иван Сулов нанял писаря за 400 руб. в год, арендовал под свою резиденцию помещение в частном доме (с уплатой за аренду по 10 руб. в месяц) и обратился к избравшему его “обществу” с просьбой о выдаче ему необходимой суммы. Однако купцы и мещане, сославшись на свою бедность, ответили отказом. Тем временем Омскую область, наконец, открыли, и областное начальство, взявшее управление городом под свой контроль, все расходы по этому управлению предписало покрывать за счет доходов» (Из XVIII века – в век XIX... С. 80).

На 1826 г., например, было запланировано 7 160 руб. доходов, из которых 615 руб. предполагалось израсходовать на содержание городского хозяйственного управления – жалованье писарю, «канцелярские припасы», аренду помещения. В отличие от других городов, в Омске городской староста жалованья не получал.



Полицейское управление и первая пожарная часть на фотографии 1895 г. (Костюринский переулок, после 1898 г. – ул. Ядринцева. Здание снесено в 1970-е гг. Район современного музыкального театра). Из коллекции В. И. Селюка.

Общественное здание, в котором располагались ратуша и полиция, сгорело во время пожара 1823 г. В 1832 г. в Ильинском форштадте построили двухэтажный дом с пожарной каланчой, на которой стоял дозорный. На первом этаже находилась канцелярия с полицмейстером, в подвале – арестантские камеры

Городское полицейское и хозяйственное управления подчинялись окружному управлению, во главе которого стоял начальник с советом из городничего, окружного судьи, земского исправника, окружного стряпчего и казначея. Окружное управление подчинялось Омскому областному управлению, а после ликвидации в 1838 г. Омской области – Тобольскому губернскому правлению. Превращение Омска в 1839 г. в главный административный центр Западной Сибири повлекло за собой изменение структуры городского самоуправления – в 1840 г. была создана городская дума (в это время городские думы в Западной Сибири были только в Томске, Тобольске и Тюмени), организация и функции которой вплоть до начала 1870-х гг. базировались на «Жалованной грамоте на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. На основании «Жалованной грамоты» структура городского общественного управления складывалась из «собрания городского общества», «общей думы» (собрания городских представителей) и «шестигласной думы». Шестигласная дума не была исполнительным органом городской думы. Общая городская дума собиралась для решения наиболее сложных вопросов, а шестигласная – для повседневного исполнения дел.

Собрание городского общества выбирало городско-го голову и общую городскую думу. На первых выборах в 1840 г. избирательное право в Омске получили 223 чел. В общую городскую думу были выбраны 4 купца и 13 ме-

щан. Городская дума выбрала из своей среды шестигласную думу, которая была учреждена в Омске в упрощенном виде – по одному гласному от купцов и мещан. Председателем той и другой думы являлся городской голова, которого избирали на три года. Первым городским головой был избран купец третьей гильдии Н. Николаев (1840–1844). Затем должность городского головы занимали И. И. Богомолов (1847–1852), Е. Кириллов (1852–1855), Г. П. Андреев (1855–1859), купец первой гильдии, личный почетный гражданин В. П. Кузнецов (1864–1870), Е. А. Терехов (1870–1873).

Городская дума была практически безвластна, не имела права самостоятельно решать многие хозяйственные вопросы. Ввиду доведенной до абсурда централизации решение чуть ли не каждого вопроса требовало санкции Министерства внутренних дел. Дума выполняла мелкие поручения по «наряду» губернского правления. Тобольское губернское правление, располагавшееся в Омске с 1839 г., полностью контролировало деятельность думы и вникало в малейшие детали омского бюджета, стремясь уменьшить расходы хоть на несколько копеек.

Работа на городских должностях была в то время непрестижна и обременительна. Омские обыватели стремились уклониться от нее: нанимали вместо себя других лиц, не являлись на службу и т. д. В первые годы после открытия думы не раз возбуждались ходатайства об ее упразднении и о замене думы более дешевыми полицейским и хозяйственным управлениями.

«Жалованная грамота» 1785 г. фактически устраняла от участия в городском самоуправлении все городские сословия, кроме мещанского и купеческого. Такое положение дел не устраивало многих горожан. Поэтому в 1863 г. омские дворяне-домовладельцы, ссылаясь на развал в городском хозяйстве, ходатайствовали о выборе из них гласных в городскую думу, чтобы сделать городское управление в Омске таким же, как в Москве, Санкт-Петербурге и Одессе.

В конце 1864 г. в Омске с разрешения правительства были избраны гласные от домовладельцев всех сословий. Эти гласные собирались, как правило, для обсуждения важнейших нужд города. Городским головой при поддержке генерал-губернатора Западной Сибири был избран личный почетный гражданин В. П. Кузнецов. Такая реорганизация местного самоуправления, естественно, мало изменила городскую жизнь.

Из-за того что большая часть строений в Омске была деревянной, город был вынужден отчислять из своего бюджета значительные суммы на содержание пожарной команды. Пожары были настолько частыми, что являлись настоящим бедствием для горожан. Во время пожара 1819 г. сгорели 80 домов обывателей, гостинный двор, мясные ряды с 30 лавками, казенный питейный дом, городская ратуша. Пожар 1823 г. уничтожил около 200 частных



домов. В 1825 г. генерал-губернатор Западной Сибири П. М. Капцевич обратился в Омское областное управление с требованием сформировать в Омске городскую пожарную команду. Был составлен штат пожарной команды из брандмейстера и 23 нижних чинов, оснащенных водяной машиной, баграми, ухватами, ломami, топорами, лестницами, ведрами, войлочными щитами. В 1832 г. на содержание пожарной команды было выделено 1 807 руб. ($\frac{1}{3}$ всех расходов города). Из них на покупку пожарных инструментов было отпущено 100 руб., на жалованье брандмейстеру – 200 руб., на жалованье и обмундирование пожарных – 962 руб.

К предметам ведения городского управления относилось также попечение о народном здравоохранении. Городская больница в Омске была основана в 1827 г., в ней работали смотритель, фельдшер, два служителя, прачка, цирюльник. Первоначально больница была рассчитана на десять мужских и пять женских мест. Но из-за ограниченности бюджета городское управление отпускало на содержание больницы меньше средств, чем на нужды пожарной команды. В 1842 г., например, на содержание больницы было выделено всего 550 руб., поэтому ее состояние было неудовлетворительным.

Хотя омичи были горожанами, они активно занимались сельским хозяйством. Поэтому в городе довольно часто случались эпизоотии. Скот погибал от чумы, язвы, сапа, и городские власти были вынуждены значительные

средства отпускать на содержание ветеринарной службы. Городской ветеринарный надзор ежегодно вел борьбу с «вольными» табунами, создававшимися домовладельцами, не желавшими платить городу за выгон скота.

Таким образом, уже первые шаги городского общественного управления выявили ряд проблем как правового, так и финансового характера, без решения которых роль органов местного самоуправления в жизни города оставалась бы весьма малозаметной. Поэтому городская реформа 1870 г. должна была решить эти проблемы.

По новому Городовому положению дума наделялась широкими полномочиями, царская администрация утверждала только наиболее важные постановления. В сентябре 1870 г. омские домовладельцы обратились в Акмолинское областное управление с просьбой о введении в Омске нового Городового положения. Но органы самоуправления, сформированные на основе нового Городового положения, приступили к работе в Омске лишь в 1873 г. – несколько позже, чем в Тобольске, Томске, Тюмени и Таре. В думу, избранную по новому Городовому положению 385 горожанами, пришедшими на выборы (из 1 318 допущенных), было избрано 66 гласных, в управу – пять членов.

Согласно Городовому положению 1870 г., в основе избирательной системы лежал принцип, дававший значительные преимущества крупным налогоплательщикам. На выборах 1877 г. из 24 818 жителей Омска право выбирать получили 1 346 чел. Они были разделены на три



Команда пожарных XIX в. Из книги «История Омской пожарной команды» (Омск, 1998. Ч. 1).
Содержание пожарной команды относилось к числу обязательных городских расходов



избирательных курии. В первом разряде было всего 23 чел. (они уплачивали $\frac{1}{3}$ городских налогов), во втором – 123, в третьем – 1 200. На выборы пришли всего 96 чел. В гласные было выдвинуто 78 кандидатур, т. е. почти столько же, сколько было избирателей. Гласными были избраны 27 чиновников, 3 священника, 5 офицеров, 19 купцов и 6 мещан.

Первым омским городским головой, избранным на основе Городового положения 1870 г., стал Ф. Л. Чернавин, который находился на данном посту с 1873-го до конца жизни (до 17 марта 1879 г.) и много сделал для упрочения авторитета и усиления роли городской власти. При нем значительно укрепилась городская казна, открылся городской общественный банк (о банке см. в очерке «Промышленность и торговля»); на содержание города перешли больницы и богадельня; много внимания уделялось народному образованию. Омская дума участвовала в общероссийских благотворительных акциях. Так, во время войны с Турцией (1877 г.) ею была выделена 1 тыс. руб. из городских средств на устройство госпиталя «вблизи театра военных действий».

После Чернавина должность городского головы занимал А. А. Вараксин – купец второй гильдии. В 1879 г. губернатор Акмолинской области не утвердил городским головой Омска надворного советника Н. Ф. Соколова и предложил на этот пост статского советника А. С. Алфимова. К чести думы, она проголосовала против. Город-

ским головой в конечном итоге был избран 24 голосами «за» и 14 «против» отставной генерал-майор В. В. Маслов (1789–1883), активно помогавший омскому госпиталю в период русско-турецкой войны. Далее городскими головами избирались В. М. Трусов (в 1883 г.), архитектор Э. И. Эзет (1883–1891), А. В. Старков (1892–1893).

Хронической «болезнью» городского самоуправления на всем протяжении XIX в. являлась нехватка денежных средств. Основные источники городских доходов до революционного Омска (сборы) делились на три группы: 1) личные; 2) с владельцев недвижимости и имущества города; 3) за право заниматься торговлей и промыслами.

К личным относился сбор за запись в городские сословия в городскую книгу (его размер был до 100 руб. с семьи), однако этот сбор не играл существенной роли в городском бюджете. Главную статью в городских доходах занимал оценочный сбор с владельцев недвижимости и городских имуществ. Ему подлежали все городские собственники независимо от сословной принадлежности, с учетом размера недвижимости. Раскладка оценочного сбора между владельцами недвижимых имуществ производилась или по пространству, занятому имуществом, или по количеству получаемого дохода. От оценочного сбора в Омске были освобождены государственные и церковные имущества, а также имущества, стоимость которых была менее 100 руб.

В XIX в. каждое из торгово-промышленных заведений отдавалось на содержание по свидетельствам, с него



Чернавинский (Любинский) проспект. 1884. Из коллекции В. И. Селюка.

В конце XIX – начале XX вв. сформировалась главная омская улица. Она пролегла на месте Любинского бульвара от берега Оми до Базарной площади. Ее стали называть Любинским проспектом, а официально – Чернавинским в честь генерала Ф. Л. Чернавина, бывшего в 1870-е гг. городским головой



взималась «откупная» сумма, которая шла в бюджет города. Кроме того, все заведения были обязаны уплачивать в пользу города так называемый «акциз» – определенный сбор, размеры которого определялись местонахождением заведения и видом производившейся им торговли.

Промысловые сборы, шедшие в бюджет города, делились на две категории: с промысла и с личного труда. Первые взимались с хозяйственных заведений, вторые – с наемных рабочих, не входивших в состав городского общества. При сборе с промышленных заведений объектом обложения служило помещение. Владельцы омских предприятий были обязаны также вносить в городскую казну особую плату с каждого наемного рабочего. Извозчики в городе платили так называемый «поголовно-лошадиный» сбор.

В пользу города, согласно «Грамоте на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г., было определено отдавать 1 % с питейного сбора, шедшего в казну (во второй половине XIX в. городам вместо этого сбора выплачивалась компенсация). Кроме того, поскольку в Омске находилась таможня, в городской бюджет шел 1 % с вывозных пошлин и 2 % – с ввозных. С 1824 г. «четырёхпроцентный сбор» с купеческих гильдейских капиталов, шедший ранее в казну, стал идти на городские нужды. В 1863 г. эта форма сборов была заменена на другую – не с «гильдейских капиталов», а с торговых свидетельств. Все торговцы были обязаны вносить в городской бюджет со свидетельств первого разряда по 15 руб., второго – по 6 руб.

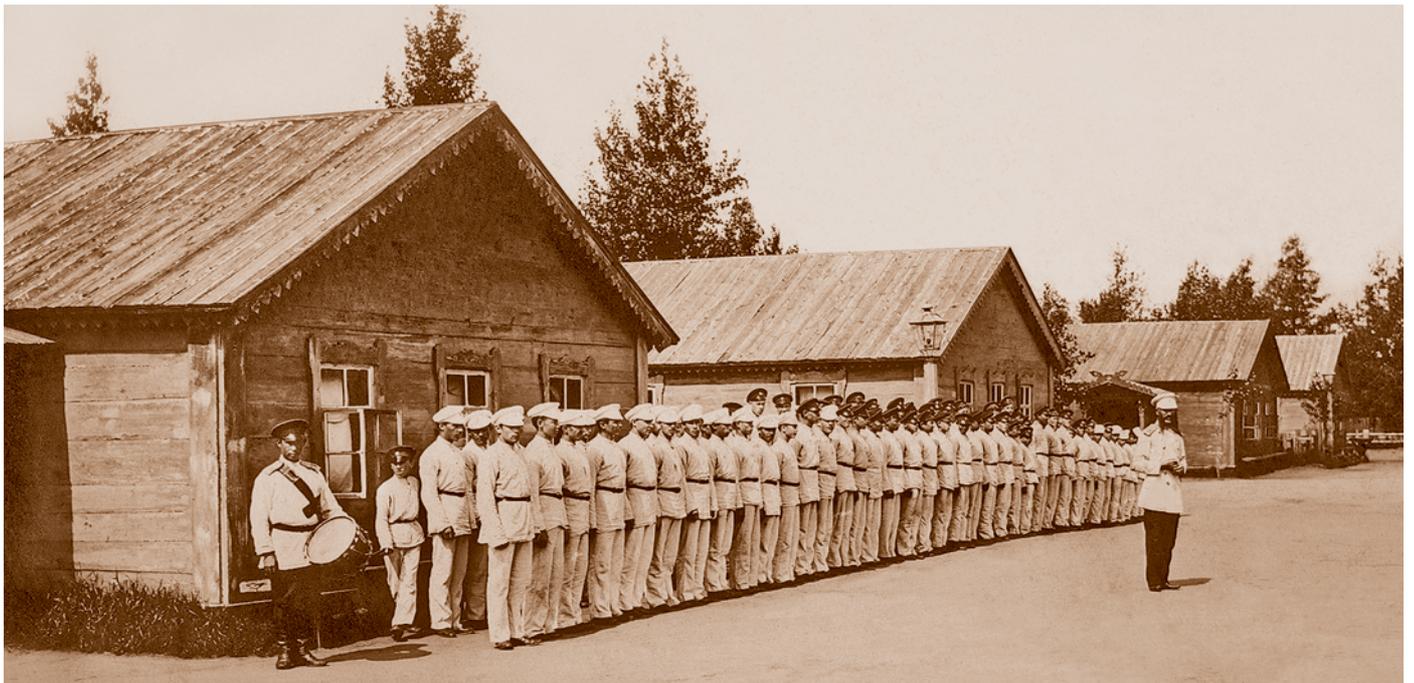
Бюджет Омска в XIX в. пополнялся также доходами с городских имуществ. Городу принадлежало около 7 725 де-

сятин земли. В 1875 г., например, из них более 1 тыс. десятин находилось под строениями либо были заняты военными лагерями, 200 – сдавались в аренду. Вся остальная земля была отдана под огороды, сенокосы и выпасы. Город являлся владельцем лавок в гостином ряду, ему принадлежали скотобойни, мосты через Омь, перевозки через Иртыш.

В городской бюджет взимались также косвенные налоги: 1) бруконный сбор – взимался с товаров, привозимых на рынок; 2) чоповый сбор – с привозимых в город иностранных вин; 3) сбор за аукционные продажи и проведение лотерей; 4) за клеймение весов и мер.

Основные источники городских расходов делились на две группы. К первой относились обязательные расходы по городу: на содержание административных учреждений, тюрьмы, полиции и пожарной команды, на выполнение воинской квартирной повинности. Ко второй группе – расходы на содержание самого городского управления, городских имуществ, народного образования и здравоохранения, расходы на санитарные мероприятия. Покрытие второй группы расходов осуществлялось по остаточному принципу. Хотя Омск почти не нес расходов на содержание тюрьмы и административных учреждений, основную долю расходов составляли «обязательные расходы». Так, расходы на содержание полицейской и пожарной команд составляли более половины всех расходов по городу.

Причину мизерности омского бюджета нельзя видеть только в хозяйственной отсталости города, следует иметь в виду и крайне несправедливую систему обложения, отчего значительные источники доходов оказывались



Лагерь Сибирского кадетского корпуса. Из коллекции В. И. Селюка.

Располагались на землях Южного форштадта, которые городская дума сдавала во «временное пользование» военному ведомству



неиспользованными. Дело в том, что действующие чиновники и военные, а также казаки не являлись членами городского общества и не облагались налогами в пользу города. Большая часть городских налогов ложилась на податные сословия, здесь немногочисленные. Неудивительно поэтому, что и без того скудная казна Омска не могла обеспечить благоустройство города и удовлетворение общественных нужд широких слоев горожан. Городское самоуправление в меру своих возможностей наблюдало за санитарным состоянием города, ремонтировало мосты, содержало переправы через Иртыш. Однако его возможности были крайне ограничены. В 1870-х гг. городские доходы не превышали 20 тыс. руб. в год, в 1880-х гг. они увеличились до 46 тыс. руб., но их рост был явно недостаточен, чтобы решить давно назревшие задачи по благоустройству города и развитию городского хозяйства. Лишь в середине 90-х гг. XIX в. намечаются значительные сдвиги в социально-экономическом облике Омска, чему способствовало строительство Сибирской железной дороги.

Приход в Омск железной дороги открыл новую страницу в истории города на Иртыше (см. очерк «Формирование Омска как транспортного центра Среднего Прииртышья»). Благодаря Транссибирской магистрали, Омск стал выполнять не только административные функции, но и постепенно превратился в крупный торговый и промышленно-транспортный центр Западной Сибири и Степного края. Рост экономического значения города на Иртыше в конце XIX – начале XX вв. оказал заметное влияние на деятельность органов городского самоуправления.

Омское городское общественное управление функционировало в этот период на основании Городового положения 1892 г., по которому решения городской думы, в том числе по городскому бюджету, нуждались в одобрении губернского начальства.

Изменилась и система выборов. В число выборщиков могли теперь попасть только лица с определенным имущественным цензом, достигавшим в Омске значительной суммы – 1 тыс. руб. В результате мелкая буржуазия и часть средней лишились избирательных прав. В связи с введением высокого имущественного ценза при проведении выборов исчезла необходимость в разбивке избирателей по трем разрядам. Выборы проводились одним избирательным собранием, в ряде мест – по участкам. В 1893 г. в выборах в городскую думу участвовало всего 280 избирателей, а в 1901 г. из 54 448 омичей – 632 чел.

Первым городским головой по Городовому положению 1892 г. был избран известный своей благотворительностью и активной общественной деятельностью купец второй гильдии С. С. Волков, который находился в этой должности непродолжительное время – с 1 июня по 17 августа 1893 г. С августа 1893-го по июнь 1910 г. должность городского головы Омска занимал уездный судья, надворный



Э. И. Эзет – городской архитектор*.

В течение восьми лет, с 1883-го по 1891 г., был городским головой. Городские доходы в период «правления» Эзета увеличились до 85 тыс. руб.



С. С. Волков – один из старейших омских купцов*.

С 1873-го по 1910 г. избирался гласным городской думы. В 1893 г. избран городским головой (впервые по Городовому положению 1892 г.), но не утвержден губернатором



Н. П. Остапенко – уездный судья*.

Почти 17 лет был городским головой



Здание Омской городской думы. Открытка начала XX в.
Построено в 1897 г. по типовому проекту инженерами-строителями Н. Е. Вараксиним и М. И. Шухманом. Сейчас здесь заседает Омский городской Совет (ул. Думская, 1)

советник Н. П. Остапенко, с июня 1910-го по июль 1917 г. – учитель, действительный статский советник В. А. Морозов, пользовавшийся у омичей большим уважением.

Согласно реформе 1892 г., исполнительный орган городского самоуправления (управа) был поставлен в более независимое положение от распорядительного органа – думы. Членов городской управы приравнивали к государственным чиновникам 8-го класса (коллежский асессор на гражданской службе, майор в армии), они получали как государственные служащие чины и ордена. Губернатор имел право делать им предписания и указания, отстранять от должности.

В начале XX в. в местной городской управе было восемь членов, работавших на постоянной основе и получавших жалованье. Имелось 38 чел. технического персонала. Рабочий день продолжался с 9 до 22 часов с перерывом на обед. Каждый член управы отвечал за определенный сектор городского хозяйства. Так, П. Б. Ящеров курировал городское благоустройство, пожарную команду, ассенизационный обоз и состояние зданий, принадлежавших городу. А. П. Касаткин занимался делопроизводством, санитарным состоянием и освещением города. Н. М. Галкин отвечал за исполнение горожанами воинской повинности; в ведении И. А. Яцкина находились бухгалтерия, базар, пристани, также он следил за правильностью взимания налогов в городской бюджет.

Городская управа, исходя из необходимости предварительного ознакомления гласных думы и общественности с текущими делами, с 1 января 1911 г. стала издавать небольшим тиражом два раза в месяц муниципальный

журнал «Вестник Омского городского общественного управления».

С изменением социально-экономического облика Омска в конце XIX – начале XX вв. у органов городского общественного управления значительно вырос объем работы, связанный с налогообложением жителей, промышленных и торговых предприятий. В быстрорастущем городе благоустройство приходилось начинать во многом практически с нуля. Все это усложнило задачи городской думы и управы. В состав городской думы в этот период входило 60 чел., работавших на общественных началах. Почти все гласные Омской городской думы были задействованы во временных и постоянно действующих комиссиях. Постоянно действовали аптечная (с больничным советом), библиотечная, по замощению улиц, по заведованию богадельнями, продовольственная, ревизионная, садовая, театральная, училищная комиссии. Продовольственная комиссия не реже одного раза в неделю информировала городскую управу, один раз в месяц представляла отчет в городскую думу. Деньги на закупки она получала из городской кассы, за их расходование отчитывалась перед управой, только по согласованию с которой устанавливались цены и выбирались постоянные оптовые поставщики. В комиссию входило семь членов и семь кандидатов, выбранных думой, а также по два представителя от общественных организаций, задачи которых совпадали с задачами комиссии, с правом совещательного голоса.

О работе училищной комиссии можно судить, например, по докладу ее представителя Я. С. Севастьянова на заседании думы 17 августа 1910 г. об отказе в приеме в городские приходские школы 245 мальчикам и 148 девочкам из-за отсутствия мест. Дума принимает решение о выделении средств на содержание «вновь открываемых» трех мужских и одного женского училища из «специального капитала», предназначенного на развитие народного образования. В дальнейшем предлагалось расход на содержание училищ «в потребном размере» вносить в смету города.

В обязанности театральной комиссии, учрежденной городской думой в сентябре 1904 г., входило: «1) «наблюдение за точным исполнением антрепренером всех условий договора по аренде городского театра»; 2) «общий надзор за театром, ремонт зданий, ремонт электрического освещения, отопления и водопровода»; 3) «наблюдение за инвентарем театра: пополнение инвентаря, а также и исключение негодного к употреблению имущества»; 4) «наем служащих для театра»; 5) «очередные дежурства во время спектаклей»; 6) «проверка проданных билетов во время спектаклей и получение причитающейся городу суммы со спектаклей»; 7) «составление сметы по содержанию театра на будущий год»; 8) «наблюдение за исполнением служащими при театре лицами возложенных на них обязанностей и поручений»» (Из XVIII века – в век XXI... С. 221).



Все важные решения принимались думой, управа занималась только их исполнением. Городская дума предвостановленного созыва принимала активное участие в проведении Первой Западно-Сибирской сельскохозяйственной, лесной и торгово-промышленной выставки 1911 г. в Омске, участвовала в гигиенической выставке в Санкт-Петербурге, в выставке во французском г. Лионе.

При этом управа, однако, имела гораздо больше прав и возможностей в решении городских вопросов. Неподотчетность исполнительного органа перед представительным по многим вопросам административно-хозяйственной деятельности и слабый контроль за управой со стороны думы породили массу злоупотреблений в деятельности Омской городской управы. Ревизионная комиссия, изучая отчет за 1906 г., обнаружила неправильное оформление бухгалтерских счетов, злоупотребления в денежных сборах за лечение в городской больнице, уничтожение квитанций и т. д. Постройка городских объектов производилась управой хозяйственным способом, причем не велось расчетных тетрадей, учетных записей, не составлялось смет. Городские имущества часто сдавались в аренду без учета интересов города и даже с убытком для него. Управа в договоры об аренде часто включала пункт, согласно которому город имел право в любое время отбирать у арендатора свое имущество, произведя с ним расчет в день его возвращения. Это открывало простор для притеснений арендаторов. За финансовые злоупотребления городской голова Н. П. Остапенко и два члена комиссии по постройке городского театра были даже привлечены

к уголовной ответственности, но специальные комиссии установили, что в действиях управы состав преступления отсутствовал.

Важное место в деятельности органов городского самоуправления занимал вопрос формирования местного бюджета. Рост населения Омска, появление в нем большого количества торгово-промышленных предприятий, расширение сети муниципальных заведений обеспечили возможность значительного увеличения доходов и расходов города. За период с 1894-го по 1913 г. бюджет Омска увеличился довольно заметно. Его доходная часть возросла в 24 раза, а расходная – в 19.

Основными источниками формирования доходной части омского бюджета в начале XX в. были сбор с городских имуществ и оброчных статей, а также сборы с недвижимых имуществ, промысловых свидетельств и городских сооружений. Во втором десятилетии XX в. особенно быстро в доходной части городского бюджета росли промысловые сборы и сбор с недвижимых имуществ. Налог в пользу города с недвижимых имуществ составлял около 1 % их стоимости после произведения раскладки. Положение о промысловом налоге в пользу города было изменено еще в 1898 г. Согласно положению, в городской фонд стало взиматься по 15 % с цены промысловых свидетельств на торговые предприятия первого и второго разрядов и по 10 % с цены всех прочих промысловых свидетельств. В пользу города с промышленных заведений первого разряда шло 225 руб. в год, второго – 150, третьего – 75 руб. Ярмарочные сборы с оптовых торговцев составляли 6 руб.,



Первая Западно-Сибирская сельскохозяйственная, лесная и торгово-промышленная выставка. Общий вид. 1911. Из коллекции В. И. Селюка. Городская дума принимала активное участие в подготовке и проведении этой выставки. Павильоны выставки располагались на территории современного детского зоопарка (ул. Маршала Жукова), где сохранилась с тех времен чаша фонтана



с розничных – 1 руб. 50 коп. Налоги в пользу города уплачивали также приказчики и коммивояжеры.

Особенно быстро доходы города росли в период деятельности думы созыва 1910–1914 гг. В 1913 г. доходы города достигли 2 464 тыс. руб. Быстрее всего за этот период выросли доходы с городских предприятий (в два раза) и доходы, полученные городом с торговли и промыслов (в два с половиной раза). Последняя статья в 1913 г. вышла на первое место в доходной части городского бюджета (до этого года главной статьёй городских доходов был сбор с недвижимых имуществ). Городские расходы за период с 1909-го по 1913 г. также выросли (почти в три раза), город гораздо больше средств стал тратить на благоустройство.

Но этих средств не хватало, чтобы покрыть расходы быстрорастущего города. Огромные средства требовались на организацию школьного обучения, на здравоохранение и благоустройство (так, в 1913 г. было начато расширение улиц с 10 до 15 саженей, т. е. с 21 до 32 м). Для осуществления муниципального строительства дума в начале XX в. дважды прибегала к значительным займам в Нижегородско-Самарском банке. В залог отдали городские земли, кредит был выдан на 66 лет с уплатой 5 % годовых. Пользуясь законом от 2 марта 1910 г., дума добилась права на получение попутного сбора с привозимых и отправляемых по железной дороге грузов. Думе созыва 1910–1914 гг. удалось получить большую ссуду на 40 лет в Министерстве народного просвещения на школьное строительство, несколько улучшить финансовое положение города, упорядочив базарную торговлю, установив плату за выемку глины для кирпичных заводов, увеличив сбор за извозный промысел. Гласные также добились изменения шестипроцентного государственного налога с недвижимых имуществ (с 1914 г. 5 % этого налога взималось в пользу казны и 1 % в пользу города).

В то же время органы местного самоуправления были по-прежнему ограничены в бюджетной политике царской администрацией. Формирование омского бюджета происходило под контролем акмолинского губернатора и областного по городским делам присутствия. Основными факторами, сильно стеснявшими бюджет дореволюционного Омска, были расходы на общегосударственные нужды (в 1910 г. расходы только на полицию и воинскую квартирную повинность составляли 9 % расходной части омского бюджета); оценочный сбор с недвижимых имуществ не распространялся на казенные здания и многочисленные учреждения; налог со сдаваемых квартир шел не в городскую, а в государственную казну. Не случайно поэтому городские думы требовали более широкой помощи государства в области здравоохранения и просвещения, они добивались права устанавливать новые, не обременяющие населения налоги, например от речного попутного сбора,

увеличения отчислений в городские бюджеты с продажи спиртных напитков и т. д.

Превращение Омска в торгово-промышленный центр значительно сократило земельные ресурсы города. Городская дума созыва 1910–1914 гг. столкнулась с полным отсутствием контроля в использовании городского земельного фонда. В частности, на городской земле образовались целые поселки самовольных поселенцев, так называемые «нахаловки». Многие арендаторы, пользуясь городской землей, давно прекратили всякие платежи. Выявились неудовлетворительное положение в продаже городских земель, земельная спекуляция, неравномерность земельной оценки, отсутствие данных о принадлежавших городу земельных участках.

Большое внимание в своей деятельности органы местного самоуправления в Омске отводили благоустройству города. После строительства железной дороги с усилением экономического значения Омска в нем развернулось широкое строительство общественных, торгово-промышленных, административных и жилых зданий. В начале XX в. центр города переместился в отстроенную деловую и коммерческую часть – Чернавинский проспект (более известный как Любинский). С начала 1900-х гг. происходила также энергичная застройка южной части города, прилегавшей к железнодорожной магистрали.

Уже в конце XIX в. городское самоуправление начинает заниматься мощением улиц (о мощении улиц см. в очерке «Планировка, застройка и благоустройство Омска в XIX – начале XX века»). В 1900 г. среди первоочередных дел в думе вновь обсуждают «устройство мостовой». Мощение производилось подрядным способом, путем сдачи с торгов. Вначале этим занималось товарищество «Сизов и Камышников», потом товарищество «Подряд». За мощение одной квадратной сажени (приблизительно 4,55 кв. м) город платил товариществу «Подряд» 12 руб. 64 коп.

Городской думой созыва 1910–1914 гг. был составлен проект сооружения водопровода в 23 версты (верста – 1,06 км). Очистку предполагалось производить по американскому методу, посредством механических фильтров системы «Джуэль». Вода при этом коагулировалась сернокислым глиноземом. Каждый фильтр очищал 8 333 ведра воды в час. Вода в городскую водопроводную сеть должна была подаваться из насосной станции под давлением в шесть атмосфер. Стоимость постройки водопровода была определена в 60 тыс. руб., и летом 1912 г. приступили к его сооружению.

Рост доходов города создавал условия для расширения в Омске сети муниципальных предприятий. Старый городской кирпичный завод не отвечал новым потребностям муниципального строительства. Он состоял из двух крытых соломой сараев для просушки сырца и четырех обыкновен-



ных обжиговых печей. Завод ничем не отличался от других мелких кирпичных заводов частных предпринимателей, на нем применялся исключительно ручной труд. Производство кирпича на предприятии не превышало 350 тыс. штук в год. Поэтому уже в 1898 г. было принято решение о строительстве нового кирпичного завода, однако он начал работу только в 1913 г. Завод был построен с применением современных для того времени технологий, в составе его оборудования была печь системы «Гофман», которая сокращала расходы топлива на 70 %, и кирпичноделательная машина системы «Крузенгоф». Стоимость 1 тыс. штук кирпича, выделанного на заводе, обходилась в 12 руб., в то время как его рыночная цена составляла в 1913 г. 17–22 руб. В 1913 г. завод произвел более 2 млн штук кирпича.

В целях упорядочения базарной торговли и благоустройства Центрального базара, который состоял из деревянных лавок, построенных еще в 40-х гг. XIX в., городская дума решила все деревянные лавки заменить каменными. Уже в 1913 г., благодаря займу в Нижегородско-Самарском банке, был возведен каменный двухэтажный корпус общей площадью в 440 квадратных саженей.

Вопрос о замене сети маломощных источников электричества городской электростанцией впервые рассматривался городской думой еще в 1898 г., но решение о строительстве приняли только в 1913 г. Тогда же начались подготовительные работы – планировка площади, завоз стройматериалов, постройка вспомогательных помещений. Казна и купцы субсидировали оплату заказов заграничного оборудования. Но технический проект был разработан и затем утвержден думой только в 1914 г. С началом Первой мировой войны строительные работы были приостановлены.



Здание, построенное под торговый корпус на Базарной площади*. Фотография 1920-х гг.

В 1912 г. городская дума объявила конкурс на составление проектов трех торговых корпусов с «простой, но изящной и солидной» отделкой. Первой премии был удостоен проект гражданского архитектора А. Д. Крячкова. Сейчас это один из корпусов Омского областного музея изобразительных искусств им. М. А. Врубеля (ул. Ленина, 3)

Еще в 1897 г. Омская городская дума представила в Министерство внутренних дел постановление об устройстве в городе трамвайного сообщения и электрического освещения. В 1911 г. Омское городское общественное управление приняло предложение фирмы «Вестингауз» и составило концессию на 40 лет на устройство и эксплуатацию трамвайного парка. По ее условиям, предприниматель, добившийся права на концессию, обязывался построить в Омске электростанцию и сеть трамвайных путей, принять на себя все расходы по приобретению и эксплуатации трамвайного парка. Движение должно быть организовано по трем маршрутам длиной в 14,5 версты (15,37 км). По истечении срока концессии (через 40 лет) трамвайная сеть со всеми принадлежностями должна была перейти к городу. Предприниматель обязывался страховать свое имущество, уплачивать ежегодно в пользу города 5 % валового сбора и установить в Омске 390 дуговых фонарей. Скорость движения трамваев не должна была превышать 15 верст в час, стоимость поездки должна была составлять 5 коп. К 1914 г. инженеры закончили проект, который в том же году утвердили в столице. Начать строительство удалось только думе созыва 1910–1914 гг., но Первая мировая война затормозила реализацию этого проекта.

Из крупных муниципальных объектов в Омске в начале XX в. был построен мост через Омь. В 1892 г. Никольский мост через Омь был разрушен в результате наводнения, второй – Ильинский – в это время был в неудовлетворительном состоянии. Проект нового моста (вместо Ильинского) был разработан еще в 1892 г. Его предполагали строить металлическим, на железных опорах, с железными фермами и полосой для движения трамвая. В 1903 г. новый мост через Омь, так называемый «французский» или «парижский», был построен (см. также с. 55).

Другим важным объектом городского строительства в начале XX в. был драматический театр. В 1898 г. здание манежа, приспособленное для проведения спектаклей, должно было отойти к военному ведомству. По предложению акмолинского губернатора городская дума решила строить новый театр. Место для театра было выбрано на Базарной площади, а находившиеся на ее месте базары переводились на Интендантскую площадь (район современного Торгового центра «Омский»). Театр строился на 800 зрителей, с партером, двумя ярусами лож, кроме бенуара, с фойе, буфетом, гардеробом, кассой и другими вспомогательными помещениями. Часть помещений и подвалы театра арендовали магазины – товарищество «Довборы» торговало стройматериалами, Денисов – швейными и вязаными изделиями, Гладышев – винно-водочными товарами. Свои услуги новому городскому театру предлагали видные российские антрепренеры. Однако городская дума остановилась на Е. М. Долине, имевшем хорошие отзывы



прессы в Архангельске. Средства на постройку моста и театра были найдены за счет долгосрочного банковского кредита в 200 тыс. руб. под залог недвижимых имуществ и городских выгонных земель.

В честь столетия со дня рождения А. С. Пушкина Омская городская дума принимает решение увековечить память великого поэта – открыть городскую публичную библиотеку его имени, на что было ассигновано 10 тыс. руб. Кроме того, думцы обязались ежегодно на пополнение фондов библиотеки ассигновать 1 тыс. руб. В 1904–1906 гг. к дому городского управления пристроили здание для библиотеки, ее торжественное открытие произошло в январе 1907 г. В 1909 г. дума поручила библиотечной комиссии подготовить предложение по учреждению в северной части города второй общественной библиотеки, которая в 1911 г. разместилась в каменном флигеле, арендованном управой у А. П. Долженковой, и получила имя русского критика В. Г. Белинского.

Во втором десятилетии XX в. городская дума приступила к широкому строительству объектов здравоохранения и просвещения. За период с 1910-го по 1914 г. в городе было открыто 11 начальных училищ. За десятилетний период после 1914 г. городская дума планировала открыть еще 72 начальных училища. С 1910-го по 1914 г. в Омске были открыты также средние учебные заведения: 2-я мужская гимназия, сельскохозяйственное училище, учительский институт. Органами местного самоуправления были осуществлены в полном объеме подготовительные работы по открытию в Омске сельскохозяйственного института.

В целях удешевления лекарств городская дума открыла в 1911 г. муниципальную аптеку, цены на лекарства в которой устанавливались в соответствии с каталогом Русского аптекарского общества, причем отпуск лекарств по рецептам производился со скидкой в 35 %. Была построена и оборудована запасная эпидемиологическая больница, разработан план устройства новой городской больницы на 250 коек.

Для улучшения санитарного и медицинского дела Омская городская дума разработала и осуществила целый ряд мероприятий:

1. Была образована санитарная комиссия, преобразованная впоследствии во врачебно-санитарный совет, в обязанности которого входила разработка всех вопросов, касающихся оздоровления города.

2. Образованы санитарное бюро и санитарные попечительства. Приглашены врач, заведующий санитарным бюро с окладом 3 тыс. руб. и два участковых санитарных врача с окладами по 2 400 руб. в год.

3. Учреждено 10 новых должностей санитарных надзирателей для тщательного надзора за недопущением свалки нечистот в пределах города и на берегах рек. Учреждена

должность городского дезинфектора, положено начало дезинфекционному обзону.

4. Оборудована лаборатория для исследования пищевых продуктов.

5. Произведено санитарное обследование дворовых участков жителей города, колбасных заведений, пекарен, постоялых дворов, гостиниц, меблированных комнат, ночлежек, трактиров, пивных, чайных и т. п.

6. Выработаны и приняты обязательные постановления о вывозке нечистот из города, об улучшении санитарного состояния города, содержании заведений питания и т. п. Были закрыты и уничтожены старые свалки и отведены места для новых, более удаленных от города.

Отдавая должное всей деятельности городского самоуправления, необходимо вместе с тем отметить, что уровень благоустройства, состояние народного образования и здравоохранения в Омске не отвечали потребностям растущего города. В 1910 г. городские больницы и приемный покой имели вместе лишь 180 больничных коек; на 25 070 жителей Атаманского хутора вообще не было ни одной больницы, как и школы. В то же время детей из этого хутора в городские школы не принимали, так как он находился за городской чертой, на казачьей земле.

Современный облик на рубеже веков имела только центральная часть Омска. В начале XX в. в городе отсутствовала канализация. Зимой улицы Омска утопали в сугробах, весной и осенью на них была непролазная грязь, летом настоящим «бичом» для города были пыльные бури (см. очерк «Планировка, застройка и благоустройство города»). Ночью улицы дореволюционного Омска плохо освещались, особенно на окраинах. Накануне Первой мировой войны Омск освещался керосиново-калильными фонарями «Россия» системы Галкина. В 1914 г. их было 317 штук (четыре на мосту, остальные фонари на улицах города). Наиболее дешевая система освещения дуговыми фонарями (в 12 раз дешевле простых керосиновых ламп и в два-три раза выгоднее керосиново-калильных фонарей) в Омске не применялась.

Особенно жалкое зрелище представляли собой рабочие окраины – «копай-городки» и «нахаловки». Городской землемер Иванов-Царев докладывал городской управе о состоянии омских окраин: «На прогнивших, обращенных в свалку нечистот, постоянно сотнями живущих малокультурных людей участках рождаются дети... Смертность детей громадная – 40 %».

Деятельность органов городского самоуправления во многом теряла свою эффективность из-за крайне недемократической системы представительства в них. От участия в их деятельности были устранены широкие слои населения, право выбирать было дано только представителям состоятельных слоев. Городовое положение 1892 г. сильно сократило круг лиц, имевших право голоса.



Состав Омской городской думы созыва 1892–1896 гг. Из фондов МИСО.

В центре – генерал-майор в отставке А. В. Старков, городской голова (с 1892-го по 1893 г.). Внизу – здание по ул. Думской, в 1842–1896 гг. арендовавшееся под городскую думу



Состав Омской городской думы созыва 1910–1914 гг. Из коллекции В. И. Селюка.

В центре вверху – действительный статский советник В. А. Морозов, городской голова в 1910–1914 и 1914–1917 гг.



В Омске такое право получили немногим более 1 % жителей. Но даже эта небольшая группа горожан, допущенных к голосованию, проявляла значительную пассивность на выборах в органы городского самоуправления. Так, на выборы гласных в Омскую городскую думу на четырехлетие 1901–1905 гг. из 632 выборщиков явилось 132 (20 %), на выборы на четырехлетие 1910–1914 гг. из 1 316 выборщиков пришло 347 (26 %). Многие мещане-домовладельцы, обладавшие избирательным правом, будучи заняты повседневными делами, не хотели тратить времени на выборы и не принимали поэтому в них участия.

В начале XX в. среди сибирской общественности все чаще начинают звучать голоса о необходимости реорганизации городского самоуправления. Особую активность в этом плане проявляла местная либеральная интеллигенция. Либералам удалось в период первой российской революции привнести в деятельность городских дум элемент политизации, но проекты реорганизации городского самоуправления, представлявшиеся ими, так и не были реализованы, поскольку такие возможности были ограничены действующим Городовым положением.

Это было учтено местными либералами в их дальнейших попытках побудить «отцов» города считаться с общественным мнением и тем самым усилить свое влияние на деятельность органов городского самоуправления. Новые попытки либералов в этом направлении связаны с созданием обществ обывателей и избирателей, которые появились в 1909–1910 гг., но во второй половине 1910 г. в Сибири были повсеместно закрыты царской администрацией (см. очерк «Общественное движение в XIX – начале XX века»). Эти действия властей наглядно свидетельствовали, что процесс глубокого реформирования городского самоуправления был, по сути дела, невозможен без демократизации политического строя России в целом.

С началом Первой мировой войны в 1914 г. органам городского самоуправления, наряду с текущими делами, приходилось решать множество вопросов, связанных с военными обстоятельствами: содействовать властям в организации мобилизации населения в армию, заниматься расквартированием в городе воинских частей, размещением беженцев и военнопленных, трудоустройством членов семей военнослужащих, оказывать помощь больным и раненым воинам, вести борьбу с растущей дороговизной жизни и т. п.

В условиях военного времени органы городского самоуправления вынуждены были внести определенные коррективы в свою финансово-бюджетную политику. Для привлечения в городской бюджет дополнительных финансовых средств городское общественное управление стало чаще прибегать к разным налоговым мероприятиям. Доходные статьи бюджета Омска с 1913-го по 1917 г. выросли вдвое, в то время как расходы увеличились в 2,2 раза.

В годы Первой мировой войны в бюджете Омска заметное место стали занимать расходы, вызванные условиями военного времени (расходы на проведение мобилизации, оказание помощи беженцам и т. п.), причем далеко не в полной мере и своевременно возмещавшиеся из казны. В связи с этим городские власти были вынуждены обращаться за денежной помощью к коммерческим банкам и частным лицам. В результате таких мероприятий общая задолженность по займам приближалась к сумме годового бюджета, что негативно сказывалось на городском хозяйстве, так как приходилось отказываться от многих намеченных мероприятий. Например, долг Омска к середине 1916 г. составил 2 млн руб. В эту сумму не входили ссуды, полученные на народное образование и продовольственные заготовки. Для покрытия расходов по постройке электрической станции, трамвая, крытой галереи для торговли продовольственными товарами, ломбарда, больницы и здания библиотеки им. В. Г. Белинского требовалось еще 2 млн руб. Кроме того, в одном из частных банков было решено занять 350 тыс. руб. под залог торгового корпуса. Эти деньги предназначались на покрытие расходов на содержание штатов городской комиссии по оказанию помощи семьям призванных в армию и т. п. Поэтому если до войны финансовое положение Омска было более или менее удовлетворительным, хотя и тогда сметы сводились с дефицитами, то война нанесла удар по городским финансам. И несмотря на то что первый год войны, 1914-й, закончился еще для Омска без дефицита, уже с 1915 г. дефицит составлял примерно 8 % городского бюджета.

Необходимо отметить, что рост доходов и расходов служил показателем прежде всего расширения городского хозяйства. Вместе с тем рост расходной сметы являлся естественным, пока касался увеличения тех расходов, которые вызывались расширением городского хозяйства и созданием новых городских предприятий, но в таком случае увеличение расходов обычно компенсировалось приростом дохода, и это не отражалось на балансе бюджета. Но как только увеличение расходов начинало происходить вне зависимости от увеличения доходов, то это являлось уже признаком упадка городского хозяйства. Справедливости ради надо сказать, что дефицит был не результатом беспорядочного или неосторожного ведения городского хозяйства, а следствием тех стоявших перед управлением города обширных задач, которые городское управление не могло игнорировать, а должно было выполнять, руководствуясь налоговыми источниками, предоставленными городу законом.

Вступление России в войну вызвало серьезные изменения в деятельности органов местного самоуправления Омска. Вся деятельность городской думы, которая всё больше распространялась на выполнение задач общегосударственного значения, осуществлялась через подготовительные и исполнительные комиссии. В годы войны, наряду с теми,



Зал заседаний Омской городской думы. Фотография начала XX в. из коллекции В. И. Селюка

которые были созданы еще до войны (училищная, аптечная, водопроводная и др.), особое значение приобретают комиссии, образованные в связи с военными обстоятельствами: военная, комиссия по заведованию операциями с сахаром, комиссия по призрению семейств воинов, комиссия «по оказанию помощи семьям нижних чинов запаса и ратников ополчения по мобилизации 1914 г.» и др. В период мобилизации летом 1914 г. в Омске, как центре военного управления Западной Сибири, сосредоточилось до 45 тыс. нижних чинов запаса и ратников ополчения, что создавало немалые проблемы для местной администрации. Жители города оказывали властям всяческое содействие, в частности открывая бесплатные чайные, столовые, щедро жертвуя на военные нужды, проявляя таким образом должное внимание к защитникам Родины. На обязанности городского самоуправления было возложено оборудование сборного пункта и размещение по квартирам нижних чинов. Для них были отведены, помимо обывательских домов, общественные здания: городской театр, первая и вторая мужские гимназии, первая женская гимназия, женское епархиальное училище, коммерческое училище и др. В эти здания городским управлением доставлялись солома для устройства спальных мест, дрова, керосин, вода. Во время мобилизации городское самоуправление открыло для нижних чинов и их семейств семь бесплатных чайных и столовых.

В 1915 г. военные обстоятельства вызвали необходимость расширения ряда лечебных заведений, строительства и приспособления существовавших помещений для мобилизованных частей (преимущественно новых формирований), а также для размещения большого числа военнопленных. Для этой цели государственное казначейство отпустило Омскому военному округу довольно значительную сумму. На эти средства был открыт войсковой лазарет при

27-м Сибирском стрелковом запасном батальоне в Омске на 200 чел. Таким образом, несмотря на все трудности, которые легли на органы местного самоуправления в деле мобилизации, расквартирования и обеспечения большого количества формировавшихся для фронта частей, городские власти смогли, исходя из своих финансовых возможностей, обеспечить последних самым необходимым.

Война оказала отрицательное влияние на положение широких слоев населения. Одними из первых, кто почувствовал это на себе, были семьи призванных в армию нижних воинских чинов и ратников государственного ополчения. Им на помощь пришли органы государственной власти, городские самоуправления, благотворительные комитеты, церковные попечительства и различные общественные организации. Омской городской думой на заседании 23 июля 1914 г. была создана городская исполнительная комиссия по призрению семейств воинов в составе 10 лиц под председательством гласного думы Г. П. Дроздова. В ее компетенцию входило оказание необходимой помощи семьям тех лиц, которые были призваны на военную службу. Эта исполнительная комиссия представляла думе через городскую управу доклады о проделанной работе, а также сметы денежных расходов, согласовывала деятельность сотрудничавших с нею отдельных учреждений, контролировала их, ведала городским фондом помощи семьям призванных, равно и суммами, отпущенными казной для выдачи казенных пособий по закону 25 июня 1912 г. «О призрении семейств нижних чинов, находящихся на действительной службе в мобилизованных частях армии и флота, в государственном ополчении или в военных дружинах». При исполнительной комиссии действовали отделы, которые непосредственно занимались помощью семьям нижних чинов запаса и ратников ополчения, призванных по мобилизации в армию: финансовый отдел, который ведал «приисканием средств», городские районные попечительства, бюро труда, юридическое бюро, школьный отдел, обеспечивавший учащихся, отцы которых воевали на фронте, бесплатными одеждой, обувью, учебниками и тетрадями, организовывавший для них бесплатные завтраки, и др. Городское попечительство предоставляло медицинскую помощь, причем более 30 городских врачей согласились оказывать бесплатную медицинскую помощь семьям призванных. Городская амбулатория и аптека, а также две частные аптеки начали бесплатно отпускать лекарства в пределах определенной суммы.

К 1 января 1915 г. в особой исполнительной комиссии числилось 2 147 призреваемых семей, через год их стало 4 028. Многие из них получали в соответствии с законом от 25 июня 1912 г. казенные пайки, состоявшие из 1 пуда 28 фунтов муки (27,85 кг), 10 фунтов крупы (4 кг), 4 фунтов соли (1,64 кг), фунта постного масла (400,9 г) в месяц на взрослого человека, или денежную компенсацию. Особо



нуждавшимся выдавалось 2–5 руб. в месяц на наем квартиры и отопление, для чего использовались данные о семейном и имущественном положении призреваемых. Выдача этих денег производилась с разрешения городской думы за счет средств, жертвовавшихся ежемесячно с этой целью Омским коммерческим клубом, и сумм, отпускавшихся городской кассой из общих пожертвований на нужды семей призванных. Всего с начала войны по 1 декабря 1914 г. на оказание помощи семьям призванных в Омске было отпущено 82 604 руб. 35 коп., в том числе из государственной казны 52 627 руб. 09 коп., из городских средств 12 тыс. руб., собрано частных пожертвований 17 977 руб. 26 коп.

Особым видом помощи ведали санитарные попечительства, в распоряжении которых находились столовые для бесплатного отпуска обедов нуждавшимся семьям призванных. Столовые обслуживались членами санитарных попечительств, которые трудились бесплатно, а содержались они на средства городского фонда помощи семьям призванных. Для семей запасных и ратников ополчения в Омске в августе 1914 г. были открыты две столовые. К 1 декабря 1914 г. содержание столовых обошлось городскому самоуправлению в 14 982 руб. 72 коп.

Одна из примет сурового времени – прибывавшие в тыл с театра военных действий раненые солдаты, в городе был создан ряд учреждений по оказанию им помощи, большинство из них действовало исключительно на благотворительные средства. Городские власти предоставляли больным и раненым воинам городские больницы и амбулатории, военное ведомство – лазареты. Так, Омская городская дума на заседании 26 августа 1914 г. ассигновала на помощь больным и раненым воинам 30 тыс. руб. 11 сентября 1915 г. гласные думы высказались за открытие в городе госпиталя на 500 кроватей для прибывавших больных и раненых воинов с оборудованием на средства Всероссийского

союза городов, а расход по содержанию 100 кроватей госпиталя решили отнести на местные средства.

Для оказания помощи раненым и больным воинам при станции Омск был образован особый приют. В течение некоторого времени он содержался на средства дам-благотворительниц, а также на средства учредителей местного отдела Общества повсеместной помощи пострадавшим на войне солдатам и их семьям и Омского епархиального попечительного совета. В этом приюте солдатам оказывалась врачебная помощь, предоставлялась возможность временного пребывания, было организовано питание, здесь же они получали белье, теплую одежду и другие предметы. Через этот приют со времени его открытия по 6 октября 1915 г. прошло 2 800 чел.

После начала военных действий в июле 1914 г. в Западной Сибири уже осенью появились военнопленные. Крупные партии военнопленных немцев, австрийцев, чехов, венгров и других концентрировались в западносибирских городах и некоторых селах. К 10 апреля 1915 г., по сообщению газеты «Омский вестник», в крае было размещено свыше 150 тыс. военнопленных, в том числе в Омске около 6,5 тыс.

С прибытием военнопленных на органы городского самоуправления легла задача по их размещению, но скромный жилищный фонд города не был в состоянии дать приют столь огромному числу военнопленных. Из-за недостатка казарм у военного ведомства пленных размещали в гражданских помещениях. Например, Омская городская управа сформировала комиссию, которая определяла места размещения пленных, составляла ведомости и акты о пригодности зданий для жилья. По ведомости, составленной 6 ноября 1914 г., военнопленных можно было разместить в домах частных владельцев Куликова – 250 чел., Губаря – 200, Козьмина – 400, в здании Инженерного ведомства – 160, в цирке – 1 тыс., в городском торговом корпусе – 700 чел. В помещениях, которые можно было достаточно быстро отремонтировать, предполагалось устроить 2 070 чел., в казенных винных и пивных лавках – 2 200, в зданиях крепости – 500 раненых и больных пленных. Всего Омск, по прикидкам городской управы, мог принять около 8 500 пленных.

Помещения, где были расквартированы военнопленные, как правило, не были полностью готовы для жилья – в них зачастую отсутствовали печи, нары, клозеты, не были утеплены окна, двери и т. д. Это видно из прошений, которые направлялись в органы городского самоуправления. Так, в прошении в Омскую городскую управу от 22 февраля 1915 г. заведующий ротами пленных есаул Лаптев просил отпустить 300 штук кирпича для устройства очага в Иртышском переселенческом бараке. Омский уездный начальник 21 сентября 1915 г. сообщал в управу, что в бывшем ночлежном доме, отведенном для размещения воен-



Столовая для бесплатного отпуска обедов нуждавшимся семьям призванных. Из коллекции В. И. Селюка.

К 1 декабря 1914 г. содержание столовых для семей запасных и ратников ополчения обошлось Омской городской думе почти в 15 тыс. руб.



нопленных, «...неисправны печи, на кухне не работают паротводы, рамы сгнили, из них вываливаются стекла, двери не обиты кошмой, в одной комнате нет печи».

К 1 января 1916 г. Омским городским самоуправлением на приспособление некоторых помещений для военнопленных было израсходовано около 20 тыс. руб. К 15 ноября 1914 г. в Омске было размещено на частных квартирах и в городских зданиях 5 012 военнопленных, а на 1 октября 1915 г. – 6 762. Но, несмотря на это, помещений не хватало. Поэтому органы местного самоуправления приступили к строительству барачных на территории лагерей для пленных на средства, отпущенные военным ведомством. Омская городская дума на своем заседании заслушала представление начальника штаба Омского военного округа от 20 февраля 1915 г., согласно которому в городе предполагалось устроить на территории бывшей Западно-Сибирской торгово-промышленной и сельскохозяйственной выставки лагерь для размещения 5 тыс. пленных немцев, венгров и турок. Этот лагерь заработал в мае 1915 г., а в августе началось строительство второго лагеря для военнопленных, который был введен в эксплуатацию уже в марте 1916 г. Дополнительно были возведены мастерская, дезинфекционный барак, подведен водопровод.

По закону военное ведомство должно было выдавать квартирный оклад – за квартиру, отопление, освещение и воду в размере 10 руб. в год за военнопленного. Но, несмотря на значительные затраты, произведенные городскими властями Омска, органы самоуправления не получили причитающийся им квартирный оклад, в связи с чем приходилось прибегать к заключению обременительных для городских финансов займов.

Опасаясь распространения инфекционных заболеваний из-за скученности проживания военнопленных и плохого санитарного состояния помещений, областной съезд представителей городов Западной Сибири постановил устроить в Омске изоляционно-обсервационные пункты, которые должны были иметь бактериологический кабинет, прачечную, дезинфекционную камеру, баню и запас белья на 2 тыс. чел.

В годы войны Омскому городскому общественному самоуправлению пришлось вести чрезвычайно напряженную работу по оказанию помощи беженцам. Вопрос о создании особой организации, ведающей делом помощи беженцам, встал впервые перед омским городским общественным самоуправлением в начале августа 1915 г. с получением известий о том, что в Омск направляются беженцы. Но, не сумев создать такую организацию из состава гласных, городская дума на заседании 3 августа 1915 г. постановила поручить это местному комитету Всероссийского союза городов и Сибирскому обществу помощи раненым воинам. Для исполнения этого постановления председателем омского комитета Всероссийского союза городов

омским городским головой В. А. Морозовым было созвано 7 августа собрание местного комитета Союза городов, куда были приглашены представители Сибирского общества помощи раненым и местных санитарных попечительств. С изданием закона 30 августа 1915 г., возлагавшего дело помощи беженцам в городах на городские общественные самоуправления, полномочия комитета были формально подтверждены Омской городской думой. Вновь образованному комитету с самого начала своей деятельности пришлось заниматься встречей беженцев на вокзале, обеспечением питания, оказанием медицинской помощи, поиском крова и подысканием заработка и т. п. В это же время по его инициативе возникли национальные организации: латышская, польская, литовская, эстонская и еврейская, которые должны были обслуживать нужды людей этих национальностей, вызывавшиеся культурными и бытовыми условиями их жизни.

На вокзале деятельность комитета выражалась преимущественно в регистрации и организации питания беженцев. Этим делом городской комитет ведал лишь до конца сентября 1915 г., когда оно перешло к организовавшемуся на основании закона от 30 августа 1915 г. областному комитету помощи жертвам войны под председательством акмолинского губернатора. За период с 19 августа по 29 сентября 1915 г. на станции Омск было зарегистрировано 31 125 беженцев, из них только 4 062 остались в Омске, остальные проследовали дальше на восток. Питание на вокзале из-за отсутствия на расстоянии от Омска до Ново-николаевска питательных пунктов приходилось производить в несколько усиленных размерах. Поэтому каждому беженцу предлагались горячая пища, состоявшая из супа и полфунта мяса, по одному фунту белого и черного хлеба, сахара по два куса и ползолотника чая. Детям до четырех лет выдавались полпорции от нормы взрослого и стакан молока в день, молоко также получали больные и старики. К октябрю 1915 г. комитетом было организовано восемь питательных пунктов приблизительно на 2 200 чел.

К концу сентября 1915 г. приток беженцев достиг кульминационной точки. В день прибывало в среднем до 4 тыс. чел., и на станции Омск скапливалось по несколько поездов с беженцами, хотя еще 20 августа 1915 г. омский городской голова предупреждал, что Омск может принять на первое время только около 3 тыс. беженцев.

К концу 1915 г. почти все нуждавшиеся беженцы стали обеспечиваться государственными пособиями на продовольствие и прочей социальной помощью. С весны 1916 г. правительство распорядилось выдавать пайковую помощь лишь 90 % призревавшихся беженцев, а с осени того же года – только 50 % из них. Более того, нормы выдававшихся пайков вплоть до конца 1917 г., несмотря на рост дороговизны, оставались для большинства беженцев без изменений. В то же время после издания Министерством



внутренних дел 2 марта 1916 г. «Руководящих положений по устройству беженцев» началось свертывание политики государственного призрения беженцев. Эта мера поставила общественные организации, ведавшие оказанием помощи беженцам, а также органы городского самоуправления в трудное положение. В связи с этим в сентябре 1916 г. Омский городской комитет помощи беженцам по причине финансовых трудностей решил прекратить свои действия, передав свою работу городскому самоуправлению. Ввиду этого губернатором была экстренно организована отправка беженцев на пароходах в казачьи станицы, и тем самым была до некоторой степени разгружена станция Омск. Необходимо отметить, что только за 1915 г. Омский городской комитет по оказанию помощи беженцам израсходовал более 600 тыс. руб.

Как следствие, усилиями властей и общественности города, а также в связи с уменьшением числа людей, прибывавших в Омск из Европейской России, проблема беженцев для Омска к началу 1916 г. стала менее актуальной.

Среди многочисленных вопросов, поставленных перед омским городским самоуправлением военным временем, продовольственный, без сомнения, приобрел наиболее серьезное значение. Нарушение торговых связей, оскудение рынка промышленных товаров очень скоро привели к росту цен на товары народного потребления. Сложившаяся с начала войны острая ситуация на рынке выдвинула задачу регулирования торговли продовольствием. На заседании городской думы 27 февраля 1915 г. была создана подготовительная комиссия для разработки вопросов о принятии мер предупреждения повышения цен на предметы первой необходимости, в которую вошли семь гласных. В ее обязанность входил сбор данных о ценах, устанавливавшихся на рынках города. Как указывал гласный думы, видный омский предприниматель Ф. Ф. Штумпф, «в данное время все возрастают цены на продукты первой необходимости, хотя видимых оснований к повышению их не имеется».

Создание продовольственных комиссий поначалу внушало определенный оптимизм и рождало надежды на перемены в решении продовольственного вопроса. Однако вскоре обнаружилось отсутствие у них какой-либо реальной власти и возможности повлиять на ситуацию. Их деятельность ограничивалась сбором сведений о ценах и запасах продуктов. В связи с этим городская дума приступила к установлению такс – фиксированной цены товаров и продуктов. Для этого специально была образована городская комиссия по таксировке цен на предметы первой необходимости, в которую вошли представители общества потребителей, комиссии по дороговизне, биржевого комитета. Деятельность комиссии позволила некоторое время держать рост цен в разумных пределах, что было крайне важно.

Но городское общественное управление не смогло справиться с дороговизной с помощью установления таксы



Ф. Ф. Штумпф (1864–1921) – видный омский предприниматель, землевладелец и общественный деятель*. Избирался гласным городской думы и председателем биржевого комитета

на предметы первой необходимости, так как таксируемые предметы исчезали с рынка или переправлялись в места, где такс не было или их ставки были больше. В частности, омские владельцы мукомольных предприятий требовали увеличить цены на муку, иначе «предприниматели будут вынуждены искать сбыт своих продуктов в других районах». В результате населению стало ясно, что таксы составлялись пристрастно. Гласный Омской городской думы К. А. Попов констатировал, что «...изданием таксы не нормируется цена, а только устанавливается стремление идти в уровень с желанием торговцев».

Таким образом, высказываясь за отмену такс и сознавая, что только свободная конкуренция является рычагом установления действительно нормальных цен, городское самоуправление признало необходимым выступить на борьбу с дороговизной жизни путем организации муниципальных заготовок предметов первой необходимости (сахар, мука, мясо, соль, крупы и др.) для продажи их населению по заготовительным ценам.

Для этого в Омске была учреждена городская продовольственная организация, на которую возлагалось проведение продовольственных операций. В распоряжение городской управы и специальных комиссий передавались солидные средства, отпускавшиеся Особым продовольственным совещанием или полученные от займов, заключенных в частных кредитных учреждениях под гарантию государственного казначейства. Для правильного распределения товаров среди населения городские власти заключали соглашения с кооперативными обществами. Органы городского самоуправления продавали заготовленные продукты из городских лавок и из лавок потребительских обществ.

Но действия городского самоуправления, направленные, главным образом, на таксировку продуктов и на их закупку для перепродажи городскому населению, сталкивались с препятствиями, связанными с недостатком городских финансовых средств, необходимых для закупочных операций. Так, Омская городская дума 27 октября 1915 г.



ходатайствовала об отпуске из государственной казны ссуды в размере 300 тыс. руб. на заготовку продуктов и топлива для продажи населению. В ноябре этого года дума ходатайствовала об ассигновании ссуды в размере 277 тыс. руб. на заготовку муки и сахара в целях борьбы со спекуляцией и продажи их по заготовительной цене. Но, несмотря на это, по данным на 1 января 1917 г., у Омской городской управы числилось в наличии заготовленных и доставленных товаров на сумму 643 157 руб. 60 коп. и купленных, но недоставленных – на 47 250 руб., а всего на 690 407 руб. 60 коп.

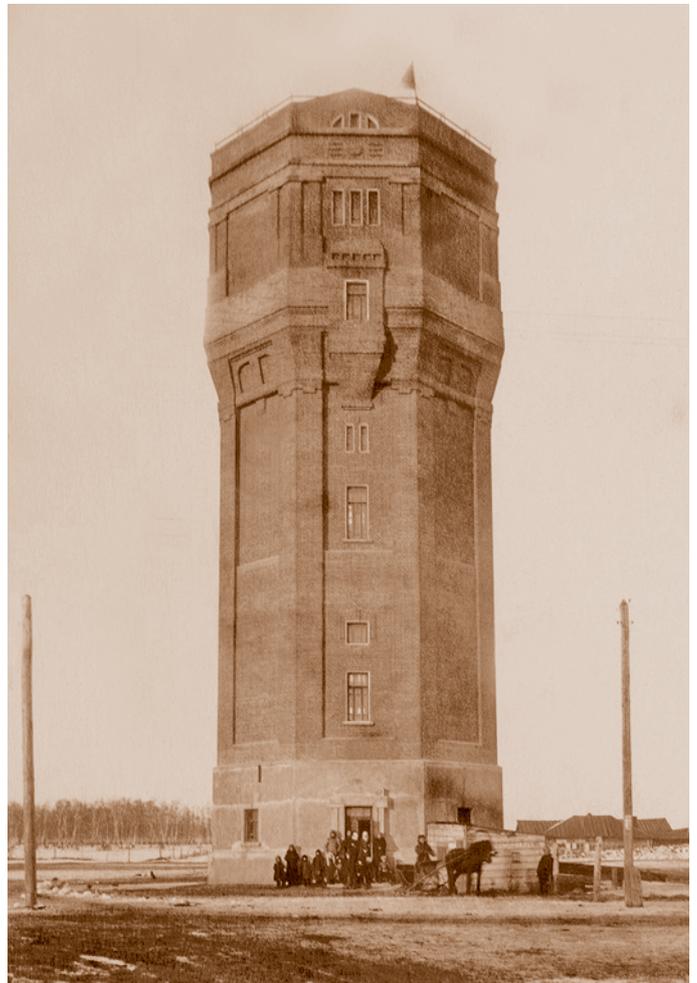
Таким образом, главная задача продовольственной комиссии – «способствовать нормальному положению рынка, путем конкуренции не допускать искусственного взвинчивания цен, понижением стоимости продуктов до минимума побуждать к тому же частных торговцев» – не была выполнена. Действия комиссии превращались в своего рода благотворительность, когда, например, заготовленный сахар или топливо продавались по довольно низкой цене. Ввиду этого в середине 1916 г. в Омске начинается обсуждение возможности введения карточной системы на предметы первой необходимости. И уже в сентябре 1916 г. городские власти стали отпускать по карточкам сахар не более фунта на человека в месяц.

Первая мировая война оказала негативное воздействие на хозяйственную деятельность городского самоуправления, которая, в силу истощения финансовых ресурсов, сводилась лишь к поддержанию благоустройства города хотя бы на прежнем уровне. Это объяснялось, главным образом, недостатком рабочих рук, вызванным мобилизацией мужского населения в действующую армию, и финансовых средств. И все же муниципальные власти в годы войны продолжали, в меру своих сил, начатые ранее работы по благоустройству улиц, усовершенствованию уличного освещения. В январе 1915 г. в Омске был построен водопровод. Он обслуживал 80 % всех жителей города, за исключением Луговского форштадта и дальних окраин, что в значительной степени улучшило благоустройство города и снабдило население доброкачественной водой. В течение 1915 г. в Омске была открыта новая линия водопровода, что дало возможность снабдить водой отдаленную часть города с беднейшим населением.

Наряду с управлением городским хозяйством и заботой о благоустройстве городов, на органы местного самоуправления была возложена обязанность по заведованию социально-культурной сферой. Особое внимание в годы войны уделялось вопросам медицины и санитарии, что объяснялось объективными причинами: высоким уровнем заболеваемости и смертности населения и постоянной опасностью возникновения эпидемий в городах. Для работы большинства городских лечебных учреждений – больниц, родильных домов, амбулаторий – было характерно сильное переполнение и огромное число отказов в приеме лиц,

нуждавшихся в оказании медицинской помощи, из-за отсутствия мест и ничтожно малого количества медицинского персонала. Так, если в 1914 г. в Омске было 37 врачей, то в 1915 г. только 23.

Эшелоны призывников, проходившие через Омск на запад, масса пленных и беженцев способствовали распространению различных инфекционных заболеваний. Активную помощь в открытии лечебных заведений и предоставлении финансовых средств на разного рода санитарно-медицинские мероприятия оказывал Всероссийский союз городов. На его средства планировалось открыть прежде всего инфекционные отделения и санитарные пункты. В частности, в Омске местным комитетом Союза городов в 1916 г. была открыта больница на 300 коек. 6 марта 1916 г. состоялось открытие лазарета Красного Креста на 100 кроватей, созданного на добровольные пожертвования жителей



Водонапорная башня (современный адрес – ул. 5-й Армии).

Из коллекции В. И. Селюка.

В 1912 г. акционерное общество Брянского рельсопрокатного, железоделательного и механического завода по соглашению с Омской городской думой приступило к сооружению водопровода. Для контроля за строительством при думе в течение нескольких лет работала специальная комиссия. В 1915 г. водопровод был построен



Омска и Акмолинской области. Но, несмотря на общее увеличение объема госпитального лечения, медицинская помощь населению была фактически сокращена. В то же время нехватка денежных средств в кассе городского самоуправления стала причиной неудовлетворительной организации медицинской помощи, что выражалось в недостаточной организации больничного хозяйства города.

Начавшаяся Первая мировая война осложнила и без того непростую ситуацию в сфере народного образования Омска. Хотя средства, заложенные в городском бюджете, оставались на прежнем уровне, зачастую их просто не хватало даже на самое необходимое. Так, в результате увеличения численности детей школьного возраста, в основном из-за большого наплыва в Омск беженцев, возрос приток детей в школы. На городскую власть легла задача немедленно решать вопрос о строительстве новых школ или хотя бы выделении под них отдельных помещений. В частности, Омская городская училищная комиссия в августе 1914 г. выяснила, что прием этого года протекал крайне неблагоприятно, так как «...помещения школ в большинстве заняты постоем воинских нижних чинов, родители учащихся, взволнованные событиями, не могли своевременно записать детей в школы». Поэтому комиссия приняла решение прием в училищах продлить до 1 сентября. Позже выяснилось, что, согласно записи и наличному числу помещений, необходимо открыть четыре первых отделения, из них одно мужское, два женских и одно смешанное. С их открытием появилась возможность разместить всех изъявивших желание обучаться в начальных училищах и избежать отказа в приеме.

На заседании 29 мая 1915 г. Омская городская дума единогласно утвердила решение городской управы о возбуждении ходатайства об отпуске средств на постройку школьных зданий и уполномочила управу ходатайствовать об отпуске на постройку пяти школьных зданий из средств казны пособия в сумме 50 тыс. руб., ссуды 270 тыс. руб. и из городского запасного капитала 80 тыс. руб. Городская дума также утвердила ходатайство училищной комиссии об освобождении учащихся начальных городских училищ от платы за пользование книгами. В связи с этим областной съезд представителей городов Западной Сибири, проходивший в Омске в апреле 1915 г., признал необходимым, чтобы школьные помещения, занятые военнопленными, к началу 1915/1916 учебного года, т. е. к 15 августа, были «совершенно свободны». И несмотря на условия военного времени, городская власть смогла в определенной степени смягчить последствия войны.

В годы Первой мировой войны омское местное самоуправление, помимо деятельности в общеобразовательной сфере, занималось также вопросами внешкольного образования, развития библиотечного дела, музеев и т. п., что объяснялось необходимостью организовать в военный

период досуг взрослого населения и детей. Для этого организовывались различные просветительные мероприятия – устраивались народные дома, открывались профессиональные и общие курсы, работал кинематограф и др. Широкое распространение в городе получили «народные чтения», воскресные школы, различные курсы для взрослых. В Омске, например, большую роль в их организации играли многочисленные общества: Общество попечения о начальном образовании, Омское благотворительное общество, общество «Просвещение» и др. (см. очерк «Культурная и научная жизнь»). Не стояли в стороне от этого дела и «отцы города». Городской исполнительной училищной комиссией в 1914 г. был разработан долгосрочный план развития в Омске внешкольного образования, одобренный городской думой (в 1915 г. на реализацию этого плана выделили из городской казны 3 тыс. руб.). При училищной комиссии образовалось особое совещание по вопросам внешкольного образования, в состав которого вошли представители всех городских просветительских обществ, чью деятельность дума считала «полезной». Главной задачей особого совещания являлась организация народных чтений, небольших районных народных библиотек и книжной торговли.

Несмотря на трудности военного времени, городская дума приняла предложение гласного думы, генерал-лейтенанта Г. Е. Катанаева отметить День города. Возглавил подготовку торжеств городской голова В. А. Морозов. Праздник прошел 2 августа, в Ильин день.

Таким образом, деятельность городского самоуправления в Омске в хозяйственной и социально-культурной сфере в период Первой мировой войны сталкивалась с большими трудностями, которые нарастали из года в год. Попытки стабилизировать здесь ситуацию не приводили к успеху в силу ряда обстоятельств, в первую очередь финансовых.

В целом, процесс становления и развития местного самоуправления в Омске в дореволюционный период хотя и имел некоторые особенности, но протекал в русле общероссийских тенденций. Городское самоуправление по своим функциям было весьма ограничено и не имело права решать даже многие хозяйственные вопросы без санкции коронной администрации. По мере сдвигов в социально-экономическом облике Омска, с ростом его торгово-промышленного значения и реализацией городских реформ 1870-го и 1892 г. значительно увеличился объем работы, возлагавшийся на плечи местного самоуправления. Несмотря на существенный рост городских доходов, их явно не хватало для покрытия расходов развивавшегося городского хозяйства, на организацию школьного обучения, развитие здравоохранения, на благоустроительные работы. С особой силой отмеченная тенденция проявилась в период Первой мировой войны, когда даже повседневные задачи обычной городской жизни приобрели военный оттенок и подчас чрезвычайную остроту.