

Алтайский юридический вестник

Научный журнал Барнаульского юридического института МВД России

№ 1 (13) 2016

Главный редактор:

Анохин Ю.В., д-р юрид. наук, доцент

Ответственный за выпуск:

Авдюшкин Е.Г.

Состав редакционного совета:

Абызов Р.М., д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Анисимов П.В., д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Арыстанбеков М.А., д-р юрид. наук, доцент
Афанасьев В.С., д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Герасименко Ю.В., д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Гончаров И.В., д-р юрид. наук, профессор
Деришев Ю.В., д-р юрид. наук, профессор
Кениспаев Ж.К., д-р филос. наук, доцент
Ким Д.В., д-р юрид. наук, профессор
Корякин И.П., д-р юрид. наук
Мазунин Я.М., д-р юрид. наук, профессор
Сумачев А.В., д-р юрид. наук, доцент
Федулов Б.А., д-р пед. наук, профессор
Шарапов Р.Д., д-р юрид. наук, профессор

Состав редакционной коллегии:

Суверов Е.В., д-р ист. наук, доцент
Богуцкий А.В., канд. ист. наук, доцент
Шатилов С.П., канд. юрид. наук, доцент
Галиев Р.С., канд. юрид. наук
Анохина С.Ю., канд. юрид. наук, доцент
Мягков А.В., канд. юрид. наук, доцент
Титаренко А.П., канд. юрид. наук, доцент
Семенюк Р.А., канд. юрид. наук, доцент
Кругликова О.В., канд. юрид. наук
Яценко С.В., канд. юрид. наук
Бублик И.Г., канд. юрид. наук, доцент
Чесноков А.А., канд. юрид. наук, доцент

Ответственный секретарь:

Жолобова Ю.С.

Корректурa: С.В. Калининой, Ю.С. Жолобовой
Компьютерная верстка: Ю.С. Жолобовой

Журнал зарегистрирован
в Федеральной службе
по надзору в сфере связи,
информационных технологий и
массовых коммуникаций.

Свидетельство
о регистрации СМИ
ПИ № ФС77-57487
от 27.03.2014

Журнал включен в Перечень
рецензируемых научных изданий,
в которых должны быть опублико-
ваны основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой
степени кандидата наук, на соиска-
ние ученой степени доктора наук

Включен в систему РИНЦ
23.04.2013
(договор № 245-04/2013)

Подписной индекс
распространителя
по договору подписки
с ОАО «Роспечать» 70801

Учредитель: Барнаульский
юридический институт МВД России.
Свободная цена.

Адрес редакции, издателя,
типографии: 656038, Алтайский
край, г. Барнаул, Барнаульский
юридический институт
МВД России,
ул. Чкалова, 49.
[www.http://vestnik.buimvd.ru](http://vestnik.buimvd.ru).
E-mail: altvest@buimvd.ru

Научно-исследовательский
и редакционно-издательский отдел.

Подписано в печать 25.02.2016
Выход в свет 15.03.2016.
Заказ № . Формат 60x84/8.
Ризографирование.
Усл. п.л. 17. Тираж экз.

© Барнаульский юридический
институт МВД России, 2016

Altai Law Journal

Science Journal of Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

№ 1 (13) 2016

Editor-in-Chief:

Anokhin Yu.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
assistant-professor

Responsible for Issue:

Avdyushkin Ye.G.

Editorial Advisory Board:

Abyzov R.M., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
professor, Honored lawyer of Russia
Anisimov P.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
professor, Honored lawyer of Russia
Afanasiev V.S., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
professor, Honored lawyer of Russia
Arystanbekov M.A., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Gerasimenko Yu.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
professor, Honored lawyer of Russia
Goncharov I.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Derishev Yu.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Kenispaev Z.K., Ph.D. (Doctor of Philosophical Sciences),
assistant-professor
Kim D.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Koryakin I.P., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences)
Mazin Ya.M., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Sumachev A.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
assistant-professor
Fedulov B.A., Ph.D. (Doctor of Pedagogical Sciences),
professor
Sharapov R.D., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor

Editorial Review Board:

Suverov E.V., Ph.D. (Doctor of Historical Sciences),
assistant-professor
Bogutskiy A.V., Ph.D. (Candidate of Historical Sciences),
assistant-professor
Shatilov S.P., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Galiev R.S., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)
Anokhina S.Yu., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Myagkov A.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Titarenko A.P., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Semenyuk R.A., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Kruglikova O.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)
Yatsenko S.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)
Bublik I.G., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Chesnokov A.A., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor

Executive Secretary:

Zholobova Yu.S.

Proofreading: S.V. Kalinina, Yu.S. Zholobova
Desktop publishing: Yu.S. Zholobova

The journal is registered
in Federal Service
for Supervision in the Sphere
of Telecom, Information Technolo-
gies and Mass
Communications.
Registration certificate
PI No. FS77-57487 dated
27.03.2014.

The journal is included into the List
of peer-reviewed scientific
journals recommended
for publishing of major results
of dissertations
for the degree of Ph.D.
(doctor and candidate of sciences)

Journal indexing:
RINTS contract
No. 245-04/2013 (23.04.2013)

Subscription index
in the catalog
of «RosPechat»
Agency Ltd is 70801

Founder: Barnaul Law
Institute of the Ministry
of the Interior of Russia.
Uncontrolled price.

Address of editor, editor's
and printing office: 656038,
Altai territory,
Barnaul, Barnaul Law
Institute of the Ministry
of the Interior of Russia,
Chkalovastr., 49.
www. <http://vestnik.buimvd.ru>.
E-mail: altvest@buimvd.ru

Research-evaluation
and publishing department.

Passed for printing 25.02.2016.
Issue date 15.03.2016.
Order . Format 60x84/8.
Conventional printed sheets 17.
Issue copies.

© Barnaul Law Institute
of the Ministry of the Interior
of Russia, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<i>Антропов В.М.</i> Правовое регулирование применения оружия полицией и жандармерией Российской империи в конце XIX – начале XX века.....	7
<i>Иванов Д.В.</i> Государственно-правовой подход к борьбе с преступностью на Северо-Западе РСФСР в 1920-1950-е гг.: история проблемы.....	12
<i>Старцев А.В., Сизова А.А.</i> Реформа городского самоуправления и ее реализация в Алтайском (горном) округе во второй половине XIX – начале XX вв.	20
<i>Шатилов С.П.</i> Организационно-структурные изменения органов прокуратуры и основные направления ее надзорной деятельности в годы Великой Отечественной войны	27

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

<i>Абызова Е.Р.</i> «Электронное государство» как институциональная основа правопорядка в информационном обществе.....	32
<i>Анохин Ю.В., Дуров А.И.</i> Гарантии прав человека как важнейший показатель законности.....	37
<i>Верхогляд Я.Е.</i> Актуальные проблемы государственно-правовой политики в сфере противодействия экстремизму на федеральном и региональном уровнях нормотворчества.....	43
<i>Остапович И.Ю.</i> Конституционный Суд Российской Федерации и единство судебной практики.....	48

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

<i>Бачурин А.Г.</i> Вопросы взаимодействия полиции, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторов публичных мероприятий.....	54
<i>Булавчик В.Г.</i> Аспекты изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел.....	59
<i>Гришаков А.Г., Прибытко Ю.А.</i> Неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведений, касающихся частной жизни граждан или затрагивающих их честь и достоинство, как обязанность участковых уполномоченных полиции.....	62
<i>Равнюшкин А.В., Щеглов А.И.</i> О проблемах реализации участковыми уполномоченными полиции обязанностей по выявлению притонов для незаконного потребления наркотических средств.....	66

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ, УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Галахов С.С.</i> К вопросу о понятии криминологического предупреждения экстремизма, противодействия экстремистской деятельности.....	70
<i>Геворкян А.М.</i> Спорные вопросы, относящиеся к совокупности преступлений в свете изменения и дополнения уголовного закона.....	77
<i>Савушкин С.М.</i> Некоторые проблемы классификации осужденных к лишению свободы в зависимости от степени их исправления.....	83
<i>Яковлева Е.А.</i> Квалификация приобретения поддельного официального документа.....	87

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА, СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА, ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

<i>Давыдов С.И., Пашаева Э.Х.</i> О судебной практике, связанной с оценкой результатов повторных проверочных закупок при принятии процессуальных решений по делам о незаконном сбыте наркотических средств.....	90
<i>Кузнецова С.М.</i> Субъекты контроля (надзора) за исполнением представления следователя по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления.....	96

<i>Лукьянова А.А.</i> Исторический аспект возникновения задержания как меры принуждения в российском праве	100
<i>Михалева Д.А.</i> Особенности этапа предварительной проверки материалов по фактам фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации	105

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

<i>Годдард И.А.</i> Трансграничные ЕРС/ЕРСМ-контракты как средства договорного регулирования трансграничной строительной деятельности.....	110
<i>Хужин А.М., Ершов Н.Н.</i> Общая теория цивилистики как перспективное научное направление	118
<i>Черепанова О.С.</i> Возмещение и компенсация вреда, причиненного правомерными действиями правоохранительных органов.....	122
<i>Шухарева А.В.</i> Институт недействительности решений собраний: общетеоретический аспект	127

CONTENTS

HISTORY OF STATE AND LAW

<i>Antropov V.M.</i> Legal Regulation for Using of Weapons by the Police and Gendarmerie of the Russian Empire in the Late XIX – Early XX Centuries	7
<i>Ivanov D.V.</i> State-Legal Approach to Fight against Crime on North-West of the Russian Soviet Federative Socialist Republic (RSFSR) in the 1920-1950s: Background of the Problem.....	12
<i>Startsev A.V., Sizova A.A.</i> Reform of the Municipal Government and its Implementation in Altai (Mining) District in the Latter Half of the 19 th – the Early 20 th Centuries	20
<i>Shatilov S.P.</i> Organizational and Structural Changes of the Prosecutions Authorities and the Principal Directions of its Supervisory Activities during the Great Patriotic War.....	27

STATE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS

<i>Abizova E.R.</i> «E-government» as the Institutional Framework for the Rule of Law in the Information Society.....	32
<i>Anokhin Yu.V., Durov A.I.</i> Human Rights Guarantees as the Most Important Indicator of Legitimacy.....	37
<i>Verhoglyadov Ya.E.</i> Topical Issues of State Legal Policy in the Sphere of Counteraction to Extremism at Federal and Regional Levels of Rulemaking.....	43
<i>Ostapovich I.Yu.</i> Constitutional Court of the Russian Federation and Unity of Jurisprudence	48

ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCESS

<i>Bachurin A.G.</i> Interaction Matters of Police, Executive Bodies of Subjects of the Russian Federation, Local Authorities and Organizers of Public Events.....	54
<i>Bulavtchik V.G.</i> Aspects of the Study of Public Opinion about the Activities of Internal Affairs Agencies.....	59
<i>Grishakov A.G., Pribytko Ju.A.</i> Non-Disclosure of Information Constituting a State and other Secret Protected by Law or Information Concerning the Private Life or Affecting their Honor and Dignity as the Duty of the Precinct Police Officers.....	62
<i>Ravnyushkin A.V., Shcheglov A.I.</i> The Challenges of Implementation of the Precinct Authorized Police Duties on Identification of Brothels for Illegal Consumption of Narcotic Drugs	66

CRIMINAL LAW, CRIMINOLOGY, PENAL LAW

<i>Galakhov S.S.</i> Notion of Prevention of Extremism, Countering Criminological Extremist Activity	70
<i>Gevorkyan A.M.</i> Issues Concerning the Aggregate of Crimes in the Light of Amending the Criminal Statute	77
<i>Savushkin S.M.</i> Some Problems of Classification of Sentenced to Persons to Imprisonment, Depending on the Degree of their Correction.....	83
<i>Yakovleva E.V.</i> Qualification of Acquisition of Forged Official Document.....	87

CRIMINAL PROCEDURE, CRIMINALISTICS, FORENSICS ENQUIRY, INVESTIGATIVE ACTIVITY

<i>Davydov S.I., Pashaeva E.Kh.</i> About the Judicial Practice Connected the Evaluation of the Results on the Repeated Purchase of Tests in Taking Procedural Decisions on the Illegal Drug Dealing Cases	90
<i>Kuznetsova S.M.</i> Subjects of Control (Supervision) over the Implementation of Investigator's Report for Elimination of Circumstances Conducive to Crime	96
<i>Lukyanova A.A.</i> Historical Aspect of the Emergence of Detention as Coercive Measures in the Russian Law	100
<i>Mikhaleva D.A.</i> Specifics of the Stage of Preliminary Examination of Materials of the Facts of Sham Registration of a Foreign Citizen or a Stateless Person at a Place of Stay in a Living Quarter in the Russian Federation	105

CIVIL LEGAL RELATIONS

<i>Goddard I.A.</i> Trans-border model contracts as a means for contractual regulation for trans-border construction activities	110
<i>Khuzhin A.M., Ershov N.N.</i> General Theory of Civil Law as a Promising Scientific Direction	118
<i>Cherepanova O.S.</i> Indemnification and Compensation for Damage, Caused by the Legitimate Actions of Law Enforcement Authorities.....	122
<i>Shukhareva A.V.</i> Institute of Invalidity of Meetings Solutions: General-Theoretical Aspect	127

УДК 342.25(571.150)

А.В. Старцев, доктор ист. наук, профессор
Барнаульский юридический институт МВД России
e-mail: astartsev@yandex.ru;

А.А. Сизова, канд. ист. наук
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

РЕФОРМА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В АЛТАЙСКОМ (ГОРНОМ) ОКРУГЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

В статье исследуются проблемы правового регулирования процессов организации управления и финансово-хозяйственной деятельности городов Алтая во второй половине XIX – начале XX вв., обусловленные бурным развитием капиталистических отношений.

A.V. Startsev, PhD. (Doctor of Historical Sciences), professor
Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
e-mail: astartsev@yandex.ru;

A.A. Sizova, PhD. (Candidate of Historical Sciences)
National Research University «Higher School of Economics»



REFORM OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT AND ITS IMPLEMENTATION IN ALTAI (MINING) DISTRICT IN THE LATTER HALF OF THE 19TH – THE EARLY 20TH CENTURIES

The article examines the issues of legal regulation of the municipal management as well as financial and economic activity in the cities of the Altai district in the second half of the 19th – the early 20th centuries determined by the rapid development of capitalist relations in the region.

Отмена крепостного права в России и последовавшие за ней буржуазные реформы 60-70-х гг. XIX в. создали условия для формирования рыночного хозяйства и привели к масштабным переменам в экономических и общественных отношениях.

К числу таких реформ относится «Городовое положение» 1870 г., которое ознаменовало новый этап в развитии местного самоуправления и муниципального хозяйства. Прежние органы городского самоуправления, так называемые шестигласные думы, существовавшие с 1785 г., имели весьма ограниченные права, находились под жесткой административной опекой и не соответствовали сложности складывавшихся буржуазных общественных отношений.

По закону 1870 г. в городах России вводились все сословные органы самоуправления – городские думы и городские управы, в ведение

которых передавались «попечение и распоряжения по городскому хозяйству и благоустройству». По оценкам современников, «факт введения нового все сословного городского самоуправления должен был поставить муниципальному хозяйству ряд новых задач, каким прежде не могло быть места» [36, с. 23].

Главный орган самоуправления – городская дума – формировался путем выборов, в которых могли участвовать подданные мужского пола, достигшие 25-летнего возраста, обладавшие налоговым цензом, т.е. уплачивавшие оценочный сбор с недвижимого имущества, или выбиравшие на свое имя промысловые свидетельства, в т.ч. документы на мелочный торг и свидетельства приказчиков. Права голоса лишались недоимщики и лишенные избирательных прав по суду. Также в выборах не могли участвовать губернатор, члены губернского правления и чины полиции.

Выборы осуществлялись по трехразрядной системе, которая предусматривала деление избирателей на три группы (разряда). У избирателей каждого разряда общая сумма уплачиваемых налогов была одинакова, однако в количественном отношении они были неравными. Самую многочисленную группу составляли мелкие налогоплательщики, но в думу они посылали столько же гласных (депутатов), сколько и два других разряда. В результате небольшая группа наиболее состоятельных граждан, уплачивавшая $\frac{1}{3}$ налогов, делегировала в городское самоуправление столько же своих представителей, сколько и основная масса избирателей [29].

Исполнительным органом самоуправления являлась городская управа, в задачи которой входило непосредственное руководство городскими делами, составление проектов городских бюджетов, составление отчетов и т.д. Управу возглавлял выборный городской голова, который одновременно председательствовал на заседаниях думы.

К сферам деятельности дум и управ относилось благоустройство и коммунальное хозяйство, противопожарные меры, здравоохранение, народное образование, устройство за счет города театров, библиотек, музеев. Новую буржуазную действительность города отражали требования попечения «...об ограждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве пристаней, бирж и кредитных учреждений». Эта многогранная деятельность должна была осуществляться за счет городских средств, и закон определял порядок и источники формирования городского бюджета, который по сравнению с предыдущим периодом стал более полным и разнообразным.

В 1892 г. был принят новый закон о городском самоуправлении, который изменил характер отношений между административной властью и думами, усилил опеку над ними и сократил пределы их самостоятельных действий. Для выборщиков в городские думы значительно повышался имущественный ценз, а избранные должностные лица (городской голова и члены управы) считались состоящими на государственной службе и несли ответственность по административной линии. Вместе с тем новый закон сохранил комплекс вопросов, которыми ранее занимались думы, и оставил прежнюю организацию общественного самоуправления [30].

Законы 1870 и 1892 гг. распространялись и на города Алтая, но их реализация имела свои

особенности, связанные с владельческой принадлежностью региона императорскому Кабинету. Выборы в органы самоуправления здесь были осуществлены позже, чем в европейской России и других местностях Сибири. В Барнауле и Бийске выборы в городские думы прошли только в 1877 г., что было связано с отсутствием у них усадебной и выгонной земли, т.к. вся земля в Алтайском горном округе являлась собственностью российских монархов и управлялась особым органом – Кабинетом его Императорского Величества. Поскольку города не имели земельной собственности, все частные постройки в Барнауле и Бийске считались движимым имуществом и в любое время могли быть снесены по требованию горного начальства, а купля-продажа домов и хозяйственных построек допускалась без находящейся под ними усадебной земли. Поэтому городская реформа здесь стала проводиться только после 23 декабря 1876 г., когда алтайским городам были предоставлены в собственность усадебные земли.

Все заботы о городском благоустройстве реформа 1870 г. передавала органам самоуправления, причем это касалось не только организационной, но и финансовой стороны дела. Поэтому важнейшей задачей дум и управ являлось финансовое самообеспечение, формирование городских бюджетов, их доходной и расходной части.

Главной ценностью и важнейшим источником доходов городов была земля, на которой они располагались. Отдача участков земли в аренду частным лицам под жилую и промышленную застройку приносила основные средства в доходную часть городского бюджета. В 1876 г. после долгих проволочек Кабинет выделил земельные участки алтайским городам. Барнаул получил 471, а Бийск – 234 десятины земли. Для решения многочисленных городских проблем этого было явно недостаточно. На земле, полученной Барнаулом в собственность, едва умещались дома горожан, причем постройки, расположенные на Демидовской площади и на Петропавловской улице, по-прежнему являлись собственностью Кабинета и подчинялись заводууправлению, а не городской управе. Уже в 1880 г. городской голова Н.А. Давидович-Нащинский доносил в горное правление, что «земля, предоставленная в собственность города, почти уже вся застроена, и дальнейшее развитие города представляется невозможным» [4, с. 64].

Кроме того, Барнаул не получил земли под городской выгон. Поскольку многие горожане

держали скот, то сдача в аренду пастбищных и сенокосных участков в окрестностях Барнаула также могла давать дополнительные средства в бюджет.

Бийск получил под городской выгон 4 275 десятин, однако эта земля по-прежнему считалась собственностью Кабинета, и городская дума не имела права ей распоряжаться. Такое положение, с одной стороны, сокращало возможности пополнения городского бюджета, а с другой – порождало конфликты и недоразумения между городскими властями и администрацией Кабинета. В ноябре 1887 г. дума отдала в аренду 2 десятины земли на городском выгоне купцам Н.И. Гусеву, В.М. Рыбакову и М.А. Яновскому для постройки винокуренного завода. Когда завод был уже построен и готов к пуску, начальник Алтайского горного округа Н.И. Журин направил протест в Томское губернское по городским делам присутствие, в котором указывал, что «выгон... размером в 4 529 десятин является собственностью Кабинета» [10, л. 7 об.]. Тяжба затянулась на несколько лет, и только в 1893 г. компаньоны получили право эксплуатировать завод с условием уплаты арендных денег Кабинету [6, л. 85]. Также Кабинету шла арендная плата за землю с кожевенных заводов купчихи 1-й гильдии Е.Г. Морозовой и мещанина Ракина, расположенных на территории городского выгона [20].

В этой связи барнаульская и бийская думы настойчиво добивались передачи в собственность выгонных земель. За период с 1877 по 1902 гг. земельный вопрос обсуждался на заседаниях барнаульской думы 27 раз, а гласные бийской думы обращались с просьбой решить этот вопрос даже к наследнику престола великому князю Николаю Александровичу во время его проезда через Бийск [9]. Только в апреле 1902 г. Барнаул получил 7 335 десятин земли, а в 1910 г. Кабинет дополнительно передал городу еще 1 494 десятины [3, с. 12; 34, с. 291].

Недостаток собственных земель оказывал значительное влияние на структуру доходной части бюджета алтайских городов. Современники отмечали, что «центр городских доходов думам приходится переносить не на городские имущества, составляющие в других городах основу доходных бюджетов, а на другие статьи, доход с которых поэтому приходится искусственно возвышать в ущерб промышленной жизни населения» [1, с. 308].

В европейской России большую часть доходов города получали от недвижимых имуществ

и оброчных статей, которые в 1892 г. составляли 41,2% всех городских доходов [27, с. 52]. На Алтае эта доля, в силу указанных причин, была значительно меньше. Так, за период с 1877 по 1889 г. в Барнауле доход от недвижимых имуществ и оброчных статей составил в среднем лишь 8,3% бюджета, а в Бийске в 80-х гг. – 11,2% [1, с. 304-305].

Основные средства во второй половине XIX в. алтайские города получали от сдачи в аренду земли под торговые заведения – магазины, лавки, балаганы и пр. В Барнауле доля поступлений от этой статьи составляла в 70-80-х гг. в среднем 33%, а в Бийске – 31% приходной части бюджета, и городские думы предпринимали различные меры для их увеличения. Так, бийский городской голова Я.А. Сахаров распорядился перенести городскую ярмарку с базарной площади в другое место, поскольку многие купцы, лавки которых выходили на базарную площадь, во время ярмарки никаких дополнительных сборов не платили [28, с. 148]. Гласные барнаульской думы, обсуждая вопрос об отдаче в аренду конной и щепной площадей, решили сдавать ее с торгов не целиком, а отдельными участками, что должно было увеличить сумму поступлений. Бийская дума установила 5-рублевый сбор с каждого столба, на котором помещалась вывеска или объявление коммерческого характера, если этот столб находился за пределами усадьбы на городской земле [19].

На втором месте среди доходных статей городских самоуправлений был сбор с документов на право производства торговли и промыслов, приказчиных свидетельств, патентов на производство и продажу спиртных напитков, регистрации контрактов и учет векселей. В 70-80-х гг. XIX в. в Барнауле и Бийске эти статьи давали от 18 до 24% доходной части городских бюджетов [1, с. 304-305].

Существенным источником городских финансов являлся оценочный сбор с частных недвижимых владений. К концу XIX в. оценочный сбор в городах Алтая был увеличен до установленной законом высшей нормы – 1% их стоимости и приносил в бюджет Барнаула в среднем 8,3%, а в бюджет Бийска – 10,1% [1, с. 304-305].

Этот источник пополнения городской казны с течением времени приобретал все большее значение. В конце XIX – начале XX вв. в Бийске и Барнауле значительно возросли темпы строительства, быстро увеличивалась численность торговых и хозяйственных помещений, частных

домов. В Барнауле строительный бум наблюдался в начале 90-х гг. в связи с резким увеличением размеров хлебной торговли, вызванной неурожаем в европейской России и на Урале. «С развитием хлебной торговли, – писал один из современников, – и с наездом иногородних покупателей... поднялась значительно и ценность домов и даже простых свободных от построек мест... Зуд пошел на строительство. За два-три года много домов выстроено, и теперь все еще продолжают строить...» [15]. По сведениям городской управы, только за период с 1891 по 1894 гг. в городе было выстроено 1082 дома, в числе которых были торговые, складские и жилые помещения [3, с. 28].

Быстрая застройка городов вела к увеличению поступлений с недвижимости, и данная статья городских доходов имела большие перспективы при условии ее регулярной переоценки. Однако в первые годы действия Городового положения эта работа проводилась неудовлетворительно, и, по мнению многих современников, оценка недвижимости была значительно ниже ее реальной стоимости [21].

Ситуация стала меняться в начале XX в. В 1905 г. барнаульская городская дума разработала подробную инструкцию по определению размеров оценочного сбора, что позволило значительно увеличить его размеры [11, л. 15-18]. Так, в Барнауле недвижимость в 1906 г. оценивалась в 1 945 тыс. руб., в 1911 г. – 4 710 тыс., а на начало 1914 г. составила уже 6 469 тыс. руб. [4, с. 52, 57].

Другие статьи (налог с владельцев собак, доход от городских весов, купален, прорубей и пр.) занимали незначительную долю в городских бюджетах, хотя думы стремились и здесь получить максимальную прибыль. Городские весы, перевозки через реку, места для устройства купален и прочее сдавались частным лицам на конкурсной основе, путем организации публичных торгов. Так, в октябре 1905 г. состоялись торги на отдачу в арендное содержание прорубей на реках Обь и Барнаулка, в которых принимали участие 4 человека. В результате право аренды на зиму 1905-1906 гг. получил М. Овсянников, уплативший в пользу города 1 500 руб. [11, л. 166]. Бийская городская управа в 1914 г. разработала подробную таксу на взимание платы за пользование прорубями на р. Бие [16].

По мере развития пароходства на Оби и увеличения объемов грузовых и пассажирских перевозок водным путем, существенным источником доходов алтайских городов становится арендная плата за устройство пристаней. В Бар-

науле в 1880 г. она составляла 280 руб., в 1889 г. – 790, а в 1907 г. – уже 5 000 руб. [1, с. 304; 22]. Кроме взимания платы за использование береговой полосы в окрестностях города, дума также облагала налогом буфеты, расположенные на пароходах. По постановлению 1910 г. по этой статье пароходства Мельникова, Ельденштейна, Фуксмана и торгового дома Плотниковых обязывались уплатить 750 руб. с 16 пароходных буфетов [23].

В начале XX в. в связи с наделением алтайских городов дополнительными участками земли их финансовое положение упрочилось, и городские доходы росли быстрыми темпами. За период с 1906 по 1913 г. бюджет Барнаула увеличился в 4,2 раза, Бийска – в 3,5 раза [25, с. 83]. Теперь важнейшими источниками доходов, как и в других сибирских и российских городах, стали поступления от городских имуществ и оброчных статей. Например, в Бийске в 1909 г. они составили 67,7% приходной части бюджета, в Барнауле в 1910 г. – 40,8% [18; 25, с. 158].

Вместе с этим уменьшился удельный вес налогов, взимавшихся с торгово-промышленных документов. Их доля в городских бюджетах в начале XX в. не превышала 10%. Поступления по данной статье резко снизились в связи с распространением на Сибирь в 1902 г. казенной винной монополии. Сборы в пользу городов с патентов на заводы и заведения по продаже спиртных напитков прекратились. По подсчетам гласных барнаульской думы, городская казна теряла от этого ежегодно почти 4 тыс. руб. [12, л. 71].

Источником оборотных средств городских самоуправлений Алтая были общественные банки, открытые в Барнауле и Бийске незадолго до Первой мировой войны. В соответствии с действовавшим законодательством, эти банки учреждались при городских думах и были подотчетны им. Они имели право принимать вклады, учитывать векселя на срок до 12 месяцев под залог процентных бумаг, товаров, недвижимого имущества и пр. [32]. Подчиняясь городским думами, общественные банки при необходимости могли выделять определенные суммы для текущих городских нужд, хотя, рассчитанные на мелких вкладчиков, они не обладали значительными капиталами.

В Барнауле городской общественный банк был открыт в 1911 г. на средства, завещанные купцом В.Г. Бодуновым [13]. В Бийске инициатором открытия городского общественного банка стал наследник бийского купца 2-й гильдии П.А. Копылова А.П. Копылов. В начале 1913 г.

он обратился в городскую управу с предложением об открытии общественного банка, жертвуя для этой цели 20 тыс. руб. В соответствии с пожеланием жертвователя, 30% прибыли банка отчислялось в запасный капитал, а остальной доход направлялся на поддержание благотворительных и просветительных учреждений города [2, 33].

Городская казна пополнялась также за счет пожертвований, которые, как правило, предназначались для финансирования оговоренных жертвователями предприятий или учреждений и составляли так называемые специальные капиталы. Например, в 1902 г. по завещанию титулярного советника А.Д. Красикова были приняты и записаны в специальные капиталы барнаульских мужской и женской богаделен 7 150 руб. и на постройку церкви во имя св. Троицы 8 665 руб. По завещанию купца И.Г. Полякова было принято 3 тыс. руб. на содержание городской амбулатории [12, л. 290-290 об., 296 об.]. Среди крупнейших жертвователей г. Бийска прежде всего следует назвать А.П. Копылова, который выделил 100 тыс. руб. на строительство Народного дома [17].

Другой важнейшей стороной работы дум в бюджетной сфере являлось распределение полученных доходов. Основные сферы использования городских средств регламентировались соответствующими статьями Городовых положений 1870 и 1892 гг.

Статья 139 закона 1870 г. указывала на первоочередные, обязательные нужды, которые должен был финансировать город. Сюда входило участие в содержании правительственных учреждений, воинских подразделений, расквартированных в городе, полиции, пожарных, тюрем, а также городского управления. Лишь после выделения средств на эти нужды «...городские средства могут быть употребляемы по усмотрению городской думы на всякие вообще предметы, относящиеся к пользам города и его обывателей и законам непротивные» [29, с. 837]. К таким «предметам» относились народное образование, медицина, благоустройство и санитария и т.д.

Во второй половине XIX в. обязательные статьи составляли львиную долю расходной части бюджетов алтайских городов. Так, в Бийске в 80-х гг. на эти нужды тратилось в среднем 72,9% городского бюджета [1, с. 305], в Барнауле в 1894 г. обязательные платежи составили 67,5% [25, с. 85].

В тяжелейших финансовых условиях гласные должны были находить средства хотя бы на

самые необходимые городские потребности в области здравоохранения, образования, благоустройства. Города крайне нуждались в создании новых школ, больниц, библиотек, в освещении и замощении улиц и т.д. Самую заметную долю среди необязательных расходов занимали ассигнования на нужды образования. В Барнауле за период с 1877 по 1889 г. расходы по данной статье возросли с 300 до 4 200 руб., составив 13%, а в Бийске в 80-х гг. на школу и просвещение затраты составляли в среднем 15% всех городских расходов [1, с. 304-305]. Что касается других расходов – на благоустройство, медицину, санитарно, то они были крайне незначительны.

По мере роста городских доходов доля обязательных расходов сокращалась, и одновременно с этим возрастали суммы, выделяемые на образование, медицину, благоустройство. Так, в Барнауле за период с 1894 по 1913 г. доля расходов на благотворительные и медико-санитарные нужды увеличилась с 3,9 до 17%, на образование – с 10,3 до 34%. В Бийске городские ассигнования на народное образование за период с 1895 по 1913 г. увеличились с 3 830 до 33 286 руб., т.е. почти в 9 раз, на содержание благотворительных, медицинских учреждений и санитарно – в 13 раз [25, с. 162-163].

Становление местного самоуправления в Новониколаевске (Новосибирске), располагавшемся на территории Алтайского округа, имело существенные особенности. Начало Новониколаевску положили строители, которые возводили мостовые сооружения, железнодорожные мастерские и другие вспомогательные объекты на правом берегу Оби против с. Кривошеково. Несмотря на то, что уже в 1895 г. поселок насчитывал до 5 тыс. человек, никакого административного статуса он не имел. А потому 3 декабря 1895 г. на сходе жителей был принят приговор о ходатайстве перед правительством о преобразовании поселка «...в посад или город» [5, с. 93].

Однако проблема обретения официального статуса для Новониколаевского поселка затянулась на долгие годы, и только после многочисленных ходатайств в различные инстанции, включая обращения к императору, Совет министров в феврале 1903 г. постановил: «Поселение Новониколаевск при станции Левая Обь Томского уезда и губернии возвести на степень безуездного города того же наименования» и «представить Министерству внутренних дел сделать распоряжение: а) о введении в поселке Новониколаевске общественного управления

по Городовому положению 1892 г. в упрощенном виде на основаниях, указанных в приложении к статье 22 сего положения» [31]. В соответствии с законом упрощенное общественное управление вводилось в тех поселениях, где «признано будет невозможным по недостаточности городских средств, свойству занятий населения и степени развития торговли и промыслов» [30].

К этому времени поселок насчитывал 22,3 тыс. жителей, в январе 1902 г. здесь функционировало 226 торгово-промышленных заведений с годовым оборотом почти 2,5 млн руб., размещалось управление Томского имени Кабинета, камера мирового судьи, врачебный пункт Переселенческого управления и т.д. [6, с. 30; 5, с. 95]. В результате дополнительных прошений и ходатайств, в соответствии с решением Совета Министров от 11 ноября 1908 г., с 1 января 1909 г. город был переведен на полное городское положение [26, с. 1219]. В этот период Новониколаевск развивался быстрыми темпами, в короткие сроки превратившись в крупнейший торгово-транспортный узел. В 1912 г. население города насчитывало 86,4 тыс. человек, обороты городских торговых заведений составляли 25 млн руб., а обороты промышленных предприятий насчитывали 11 млн руб. [6, с. 102].

В отличие от старых городов Алтая, где органы самоуправления действовали с середины 70-х гг. XIX в., в Новониколаевске опыт ведения городского хозяйства был достаточно скромным. Тем не менее городская дума и управа действовали весьма энергично. Городская управа в 1910 г. добилась права на установление попутного сбора с приходящих и отходящих по железной дороге грузов и за счет притока средств начала мощение центральных улиц. К 1 января 1913 г. замощенная площадь составила 21 тыс. кв. м, с общей стоимостью работ 100 тыс. руб. В 1913 г. планировалось сооружение городской электростанции мощностью 670 кВт стоимостью почти в полмиллиона руб. [7, с. 99-100]. Кроме того, за период с 1908 по 1910 гг. городская управа приняла ряд обязательных постановлений, направленных на благоустройство города (высадка деревьев, противопожарные меры, правила для осуществления водовозного промысла и т.д.) [35, с. 79-85].

Следует отметить, что в начале XX в. перед органами самоуправления стояли более масштабные задачи, требующие предприимчивости и определенного профессионализма. В развитии муниципального хозяйства важную роль начи-

нают играть займы, которые позволяли значительно расширить размеры хозяйственных операций и инвестировать капиталоемкие предприятия. Особенно активно в этом направлении действовала барнаульская дума, которая для строительства городской больницы в 1905 г. взяла ссуду в Нижегородско-Самарском земельном банке [11, л. 58-59]. В 1910 г. был произведен облигационный заем в кассе городского и земского кредита в размере 1 млн руб., который предполагалось использовать для строительства водопровода, новой скотобойни, увеличения основного капитала городского общественного банка и т.д. [14].

Характерной чертой деятельности муниципалитетов становится комплексный подход в планировании и реализации финансово-хозяйственных мероприятий. Наряду с решением текущих задач думы стремились определить долгосрочные перспективы развития городского хозяйства с учетом экономических, демографических и иных особенностей.

Это ярко проявлялось в работе барнаульской думы, которая перед Первой мировой войной начала разработку масштабного плана развития городского хозяйства, предусматривавшего строительство электростанции, водопровода, канализации, мощение улиц, а также проведение трамвая [24].

Начавшаяся война помешала осуществлению этих планов. Непредвиденные расходы, связанные с военным временем, сокращение объемов торговли, падение курса рубля – все это сократило реальные доходы городского самоуправления. В январе 1917 г. дума констатировала, что «...никакими свободными ресурсами город в настоящее время не располагает... и если городская управа до сего времени выполняла все городские повинности и удовлетворяла потребности городских учреждений, то только благодаря краткосрочному кредиту в местных банках...» [4, с. 63]. Окончательный удар городскому хозяйству Барнаула был нанесен грандиозным пожаром 2 мая 1917 г.

Таким образом, во второй половине XIX – начале XX вв. организация управления городов Алтая и их финансово-хозяйственная деятельность претерпели серьезные изменения, обусловленные бурным развитием капиталистических отношений. Законы 1870 и 1892 гг., несмотря на известные недостатки и ограничения, открывали для органов городского самоуправления широкие возможности для создания муниципального хозяйства нового типа, основанного на инициативе и предприимчивости.

Литература

1. Алтай. Историко-статистический сборник по вопросам экономического и гражданского развития Алтайского горного округа / под ред. П.А. Голубева. Томск, 1890.
2. Алтай. 1913. 14 февр.
3. Баитов Г.Б. Очерки Барнаула. Томск, 1906.
4. Барнаульская городская дума. 1877-1996: сб. документов. Барнаул, 1999.
5. Бочанова Г.А. Проблемы местного самоуправления в досоветском Новониколаевске (Новосибирске) // Вопросы краеведения Новосибирска и Новосибирской области. Новосибирск, 1997.
6. Весь Новониколаевск. Адресно-справочная книга на 1924-1925 годы. Новониколаевск, 1924.
7. Горюшкин Л.М., Бочанова Г.А., Цепляев Л.Н. Новосибирск в историческом прошлом (конец XIX – начало XX в.). Новосибирск, 1978.
8. Горюшкин Л.М. Новониколаевск // Энциклопедический словарь по истории купечества и коммерции Сибири: в 2 т. Новосибирск, 2013. Т. 2.
9. ГААК (Государственный архив Алтайского края). Ф. 3. Оп. 1. Д. 915.
10. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 2220.
11. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 1.
12. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 3.
13. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 9. Л. 31-31 об.
14. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 13. Л. 166-166 об.
15. ГААК. Ф. 77. Оп. 1. Д. 1. Л. 35 об.
16. ГААК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 19. Л. 61.
17. ГААК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 87. Л. 5-6 об.
18. ГААК. Ф. 175. Оп. 1. Д. 22. Л. 8.
19. ГААК. Ф. 175. Оп. 1. Д. 24. Л. 100.
20. ГААК. Ф. 192. Оп. 1. Д. 50. Л. 4-4 об.
21. ГААК. Ф. 192. Оп. 1. Д. 120. Л. 119-120.
22. ГААК. Ф. 219. Оп. 1. Д. 4. Л. 38-38 об.
23. ГААК. Ф. 219. Оп. 1. Д. 11. Л. 102 об., 103 об.
24. ГААК. Ф. 219. Оп. 1. Д. 44. Л. 4-4 об.
25. Литягина А.В. Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX – начале XX веков. Бийск, 2001.
26. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. 8-е изд. Пг., 1915.
27. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб., 1994.
28. Потанин Г. От Кош-Агача до Бийска: Отрывок из путевых записок // Древняя и новая Россия. СПб., 1879. № 6.
29. ПСЗРИ-II (Полное собрание законов Российской империи). Т. XLV. СПб., 1874. № 48498.
30. ПСЗРИ-III. Т. XII. СПб., 1892. № 8707.
31. РГИА (Российский государственный исторический архив). Ф. 1287. Оп. 38. Д. 3561. Л. 67-67 об.
32. Свод законов Российской империи. Т. XI. Ч. 2. Устав кредитный. М., 1910. Разд. XI.
33. Сибирская жизнь. 1914. 24 окт.
34. Скубневский В. Муниципальное прошлое Барнаула // Алтай. 1995. № 4-5. С. 291.
35. Справочник по городу Ново-Николаевску. 3-е изд. Новосибирск, 1992.
36. Шрейдер Г.И. Город и городовое положение 1870 года // История России в веке. СПб., Б.г.