

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

В.А. Тюрин

**Власть и городское самоуправление
в Среднем Поволжье:
опыт взаимодействия на рубеже XIX–XX веков**

*Утверждено Редакционно-издательским
советом в качестве монографии*

Самара
Издательство «Самарский университет»
2007

УДК 947.083
ББК 63.3(2Р354)51
Т 98

Научный редактор
доктор исторических наук, профессор Н.Н. Кабытова
Рецензент
доктор исторических наук, профессор В.В. Кондрашин

Тюрин В.А.

Т 98 Власть и городское самоуправление в Среднем Поволжье: опыт взаимодействия на рубеже XIX–XX веков / В.А. Тюрин; Федеральное агентство по образованию. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2007. – 202 с.
ISBN 978-5-86465-395-1

В предлагаемом исследовании рассматриваются взаимодействия губернских администраций Среднего Поволжья (Пензенская, Самарская, Сибирская губернии) с городским общественным управлением. Хронологические рамки работы охватывают период с 1870 по 1905 год. Автор сосредотачивает внимание на вопросе влияния центральной и местной администрации на хозяйство и систему управления городов Среднего Поволжья. В работе отражены и другие сюжеты: выявляются различные формы взаимодействия городских учреждений последней трети XIX века с центральным аппаратом государственной власти; анализируются методы губернаторского контроля над городским самоуправлением.

Исследование предназначено для историков, специалистов в области государства и права, аспирантов и студентов, а также всех интересующихся организацией власти в России рубежа XIX – XX веков.

УДК 947.083
ББК 63.3(2Р354)51

ISBN 978-5-86465-395-1

© Тюрин В.А., 2007
© Самарский государственный университет, 2007
© Оформление. Издательство «Самарский университет», 2007

Предисловие

Взаимоотношения властных структур и городского самоуправления на местах во многом определяют уровень и качество жизни людей. Эта проблема интересна не только в исторической ретроспективе. Она самым непосредственным образом связана с современностью. В условиях очередного поиска оптимальных путей общественного развития России важен отечественный опыт взаимодействия центральной и местной власти в решении насущных задач городского хозяйства, организации местного самоуправления. В монографии В.А.Тюрина рассматриваются структуры местных администраций и городских общественных управлений губерний Среднего Поволжья (Самарской, Симбирской, Пензенской) с 1870 г. до 1905 г. В это время была проведена детальная регламентация прерогатив и функций местного самоуправления Городовыми положениями 1870 г. и 1892 г.

Рассматривая характер взаимоотношений власти и общества в пореформенной России последней трети XIX — начала XX вв., автор выявляет специфику деятельности губернских администраций и общественных учреждений. На основе широкого круга исторических источников он показывает общие тенденции в административном управлении губерниями и особенности каждой из них, обусловленные разным уровнем социально-экономического развития.

Анализируя законодательную базу взаимодействия власти и городского самоуправления, В.А.Тюрин не только показал полномочия сторон, но и детально рассмотрел способы и методы реализации ими своих функций. Он выявил механизм принятия и реализации решений по вопросам местной жизни, определил порядок согласования общественных инициатив. Характеризуя совместную деятельность губернаторов и городских самоуправлений, автор отметил направления, по которым она осуществлялась. Это —

охрана общественного порядка и противопожарная безопасность, санитарное состояние городов, здравоохранение и борьба с эпидемиями. Заслуживает внимание опыт организации контроля губернаторов за деятельностью городских дум и управ. В работе показано, как осуществлялся надзор за выборами в городские думы, контролировалась финансовая деятельность городских управ.

В целом в исследовании В.А.Тюрина показан опыт взаимодействия губернских администраций и городских дум. На примере городов Среднего Поволжья доказана эффективность и качественная работа названных структур в рамках очерченных прерогатив. Однако их сфера деятельности была ограничена и не охватывала весь комплекс экономических, социальных и политических отношений. В то же время необходимо заметить, что любой опыт, как положительный, так и отрицательный, имеет значение в общественной жизни. Это еще раз подтверждает практическую значимость проблематики, рассматриваемой в данной книге.

*Н.Н. Кабытова,
д-р ист. наук, профессор*

Введение

Период, охватывающий конец XIX — начало XX века, представляет большой интерес для историков многообразием событий внутренней жизни страны, многие исторические явления и процессы этого времени до сих пор не стали объектом специального исследования. Одна из существенных характеристик данного периода — увеличение доли городского населения, возрастание экономической, социальной, культурной роли российских городов. Дважды в пореформенной России власть модернизировала систему городского управления: в 1870 и 1892 годах. Соответственно, изменения в городской жизни являлись составной частью эволюции государственности и общественного строя дореволюционной России. В связи с этим особый интерес представляет влияние центральной и местной администрации на хозяйство и систему управления российских городов.

Фундаментальная проблема взаимоотношений власти и общества в дореволюционной России настолько обширна и многогранна, что многие ее аспекты до сих пор продолжают оставаться неисследованными. Наибольшее количество «белых пятен» остается в изучении сюжетов истории провинциальной России. До настоящего времени во всей полноте историками не воссоздана система функционирования правительственных и общественных учреждений отдельных регионов и городов России XIX — начала XX веков. Вопросы взаимодействия центральных и местных учреждений, городского общественного управления и коронной администрации остаются на периферии внимания историков. В 1984 году ведущий специалист по городскому самоуправлению Валерия Антониновна Нардова писала: «Проблема взаимодействия власти и городского самоуправления настолько обширна, что вряд ли может быть всесторонне изучена в рамках одной монографии»¹. С тех пор подобных трудов так и не появилось. При этом в областных архи-

вах Российской Федерации сохранился обширный пласт неопубликованных и малоизученных источников, которые позволяют исследовать особенности функционирования системы местного управления всех губерний дореволюционной России. С другой стороны, в российской историографии зачастую сохраняются оценки административной системы пореформенной России, унаследованные от советской историографии, например, негативное отношение к реформам 1890-х годов. Особенно актуальна ревизия наследия советской исторической школы в оценках городского и земского самоуправления.

Взаимоотношения власти и городского самоуправления, как важнейшая составляющая административной системы дореволюционной России, безусловно требуют серьезного изучения. Отечественными историками были разработаны вопросы функционирования как губернской администрации, так и городского самоуправления, их роль в социально-политических процессах, но взаимоотношениям указанных структур уделялось мало внимания. Изучение истории власти и общества в дореволюционной России нуждается в анализе местной специфики и местных источников, так как на деятельность губернской администрации и общественных учреждений влияли особенности социально-экономического развития каждой губернии России. Не менее важно выделить общие тенденции в административной системе определенного региона — в данном случае трех губерний Среднего Поволжья: Самарской, Пензенской, Симбирской. Исследование комплекса вопросов взаимодействия власти и городского самоуправления позволяет глубже понять курс внутренней политики государства, а также этапы его эволюции в конце XIX — начале XX веков. Таким образом, выбранная тема является одним из актуальных направлений важнейшей для российской историографии проблемы взаимодействия власти и общества.

Хронологические рамки работы охватывают период с 1870 по 1905 год. Нижней границей является 1870 год, когда была проведена первая в XIX веке детальная регламентация городской жизни Городовым положением, в верхней — 1905 год, так как произошедшие в этом году общеполитические события внесли качествен-

ные перемены в систему взаимодействия губернской администрации и городского общественного самоуправления.

Территориальные рамки монографии охватывают губернии Среднего Поволжья: Самарскую, Симбирскую и Пензенскую, схожие в своем социально-экономическом развитии. С другой стороны, такой выбор территориальных рамок представляет возможность выявить особенности взаимодействия власти и городского самоуправления в различных губерниях.

Объектом данного исследования являются структуры местного управления и самоуправления губерний Среднего Поволжья: институт губернаторства, губернское правление, присутствие по городским делам, городская дума и управа. Предметом изучения стали взаимоотношения правительства и губернской администрации с городским общественным управлением.

Проблема взаимодействия городского самоуправления и губернской администрации в провинциальных городах России не получила должного освещения в российской историографии. При этом вопросы, связанные с жизнью российского города, традиционно привлекали внимание российских и советских историков. Наиболее глубоко разработанными оказались вопросы функционирования городских дум, в том числе на провинциальном уровне. В качественном и количественном плане исследование темы было неоднозначным в разные периоды российской истории. Большая часть работ по всем проблемным направлениям темы была создана до революции 1917 года. В советский и постсоветский периоды расширялся диапазон изучаемых аспектов в рамках указанной темы. В обзоре исторической литературы будут отдельно представлены исследования по истории государственной власти и городского самоуправления, так как обобщающих работ практически не создавалось.

В российской историографии конца XIX века вопросы теоретического осмысления государственной власти разрабатывались прежде всего историками права. При этом представление о положении городского самоуправления по отношению к власти довольно сильно различалось у исследователей конца XIX века. В 1870-е — начале 1880-х годов группа либеральных исследователей выступа-

ла за расширение хозяйственной самостоятельности городских дум. Данные авторы заявляли, что самоуправление присуще развитию России, общественное самоуправление они противопоставляли государственному управлению. Именно такие оценки системы городского самоуправления прозвучали в исследованиях Б.Н. Чичерина и С.А. Приклонского. Сочинение Приклонского посвящено специальному изучению учреждений местного самоуправления, причем значительная часть произведения затрагивает область сравнения западных и российских порядков в сфере городского устройства². По мнению автора, самоуправлением называется такой порядок, при котором местные дела и должности осуществляются местными жителями. Вопросы местного управления привлекали внимание и видного российского юриста Б.Н. Чичерина. В его монографиях «О народном представительстве» и «Курс государственной науки» получила теоретическое обоснование «общественная» или «хозяйственная» теория самоуправления³. По его мнению, два равноправных элемента соединяются в организации государственного управления: государственный и общественный, первый выражается в деятельности правительственных учреждений, второй — в местном самоуправлении. Иными словами, «общественная» теория самоуправления разделяла сферу государственного управления и сферу действия местной общественной инициативы. Кроме того, Б.Н. Чичерин заявлял о необходимости равноправия государственной власти и структур общественного управления на местах. Эта мысль развивалась и в статье В.В. Ивановского⁴, где противопоставлялась местная общественная инициатива и бюрократическая система губернской администрации.

Во второй половине 1880-х годов в связи с изменением внутриполитического курса зазвучали противоположные оценки взаимоотношений власти и самоуправления. В этот период в либеральной историографии особое направление сформировали А.Д. Градовский, И.М. Коркунов и В.М. Гессен. Данные авторы исходили из утверждения, что не существует особой самостоятельности и независимости местных городских общественных учреждений, на самом деле, государство перепоручает часть своих полномочий органам местного самоуправления, строго контролируя и направ-

ляя их деятельность⁵. А.Д. Градовский в работе «История местного управления в России»⁶ поставил вопрос о самоуправлении как о правильном распределении полномочий в самой правительственной сфере. Профессор И.М. Коркунов в своей многотомной работе «Русское государственное право»⁷ последовательно отстаивал точку зрения на то, что государство должно осуществлять все местные функции.

В сочинениях историков права С.А. Корфа, В.А. Лазаревского⁸ содержится глубокий анализ властной вертикали в России конца XIX — начала XX веков, самодержавие характеризуется как исконно русское явление, причем авторами доказывалась необходимость строгой централизации, контроля и надзора над общественными структурами. Дореволюционные историки права изучали в основном законодательную регламентацию деятельности губернской администрации, уделяя больше внимания теории вопроса, а не изучению практической деятельности власти⁹. Взаимоотношение администрации с самоуправлением также находилось на периферии внимания исследователей.

Отметим, что на рубеже XIX и XX веков появилась серия работ, непосредственно изучающих институт губернаторства и его роль в системе местного управления¹⁰. В данных исследованиях анализировались полномочия губернской администрации, высоко оценивалась основная задача губернатора — осуществление надзора за всеми сферами губернской жизни. Немало ценной информации по административной системе содержится в юбилейном издании Министерства внутренних дел¹¹. В нем представлен богатейший фактический материал за сто лет существования министерства, кроме того, предельно точно и подробно описаны функции министерства в системе власти и предметы его ведения. Недостатком юбилейного издания является тенденциозность, сосредоточенность только на положительных достижениях ведомства. Важные моменты функционирования местного административного управления представлены в обобщающем издании «История России в конце XIX века»¹², это одно из немногих исследований, указывающих на недостатки в системе местного административного управления.

Первые работы, изучающие практическую деятельность городского самоуправления, появляются в России во второй половине XIX века, в этот период наблюдался интерес либеральной и консервативной общественности к проблеме городского устройства. Во многом этот интерес объяснялся первой в XIX веке городской реформой 1870 года. С начала 1880-х годов исследователи стали предпринимать попытки оценить первое десятилетие деятельности городских дум, при этом в первую очередь подчеркивались достижения и успехи в деятельности городского самоуправления¹³. Большая часть этих сочинений посвящалась деятельности городских дум крупнейших городов России. К сожалению, недостаткам Городового положения в этих исследованиях уделялось мало внимания.

Рассуждая об историографии изучаемой проблемы в конце XIX века, особо отметим серию работ выдающегося исследователя городского самоуправления профессора Харьковского университета И.И. Дитятин. Именно он по просьбе столичной городской думы подготовил юбилейное издание к празднованию столетия ее деятельности¹⁴. Данное издание подчеркивало положительные мероприятия городской думы и было высоко оценено гласными. И.И. Дитятин продолжил глубокое изучение и оценку системы городского хозяйства в монографических исследованиях и статьях, резко критикующих такие недостатки городского самоуправления, как совмещение должности председателя думы и управы, неточное определение компетенции городского самоуправления и другие¹⁵.

Наиболее интересные дореволюционные исследования системы городского самоуправления принадлежат самим городским деятелям. Гласный думы, а затем городской голова Самары П.В. Алабин подготовил серию работ, рассматривающих историю города Самары, в том числе и очерки деятельности Самарской городской думы. Сочинения Алабина являются скорее справочными материалами по городскому хозяйству, а не исследованиями, но это не умаляет их ценности для исторического краеведения¹⁶. Схожим образом построено исследование П. Мартынова о городе Пензе¹⁷, посвященное преимущественно развитию города в XIX веке. Глас-

ный Московской городской думы М.П. Щепкин в серии работ оценивал реализацию городской реформы 1870 года на примере Москвы и излагал позицию большинства думы по поводу ее недостатков¹⁸. Не меньший интерес представляет исследование Харьковского городского головы И.О. Фесенко¹⁹. В работе предлагается путь дальнейшего развития городского хозяйства в России только сообща с развитием системы государственного управления.

В конце XIX века в историографии городского самоуправления ведущее место занимал консервативный лагерь. Исследователи консервативного направления, прежде всего, отстаивали сословно-корпоративную суть самоуправления и его аполитичность²⁰. М.И. Свешников провел сопоставление российского городского устройства конца XIX века с городским устройством европейских государств и сделал вывод об узости полномочий российского общественного управления. Особо хотелось бы отметить ряд работ консервативного направления, которые являлись, по сути, справочными изданиями, с комментариями и разъяснениями статей Городовых положений. Многие из них содержат дополнительные правительственные указы, решения Правительствующего сената и другие узаконения в области городского управления. Например, сочинения таких авторов, как М.И. Мыш, А.В. Арапов, в обязательном порядке использовались в повседневной службе чиновниками общественного управления дореволюционной России²¹. Время от времени консерваторы выступали и с критикой городского устройства, однако эта критика касалась не правительственной политики, а неверного воплощения нововведений на местах. Именно это отмечали В.В. Демидов, И.Х. Озеров, П.А. Гронский²². Интерес представляет исследование Озерова, посвященное детальному изучению хозяйственной деятельности городского самоуправления на основе обширного статистического материала. Значительная часть монографии представляет собой выяснение причин дефицита бюджетов российских городов в начале XX века. Таким образом, консервативное направление в историографии темы идеологически обосновывало правительственную политику в сфере городского самоуправления России конца XIX века, не допуская резкой критики сложившейся системы.

В первое десятилетие XX века в историографии вопросов городской жизни стала преобладать либеральная критика действующего городского самоуправления. Данная группа исследователей видела пути развития русских городов через введение всеобщего избирательного права на выборах в органы общественного управления. Большинство исследователей идеализировали Городовое положение 1870 года и резко критиковали Положение 1892 года. Это направление представлено в историографии как глубокими монографическими произведениями, так и работами более доступными, публицистическими по характеру, рассчитанными на широкую аудиторию²³. Особенно много публицистики появилось в годы Первой русской революции. Среди глубоких исследований следует выделить монографию Д.Д. Семенова «Городское самоуправление. Очерки и опыты»²⁴. В ней автор предпринял попытку рассмотреть эволюцию самоуправления с середины XVIII до начала XX века. В монографии используется архивный и статистический материал, документы Кахановской комиссии. На основе данных Всеобщей переписи населения 1897 года Семенов исследовал социальное и имущественное положение городских избирателей, их уровень образования. На основе полученных сведений был сделан вывод о необходимости увеличения числа городских избирателей.

В либеральной историографии заслуживает внимания сочинение Г.И. Шрейдера «Наше городское общественное управление. Этюды. Очерки»²⁵. Шрейдер подробно исследует частные вопросы деятельности городских дум и управ. В работе можно найти сведения о составе общественного управления. Как и большинство исследователей-либералов, Шрейдер активно отстаивал свои взгляды по поводу реформирования городского управления. Городскому устройству уделил внимание известный русский историк Б.Б. Веселовский. В двух работах, посвященных вопросам муниципального управления, Веселовский прежде всего анализировал и критиковал городскую избирательную систему, указывая на ограниченность представительства, и предлагал свой вариант деления избирателей²⁶.

В качестве особой группы отметим исследования, изучающие предпосылки, проведение и последствия Великих реформ 1860 —

70-х годов. Данные работы позволяют восстановить исторический фон реформы городского общественного управления²⁷.

В годы Первой мировой войны и особенно в 1917 году в числе буржуазно-демократических преобразований на очередь был поставлен вопрос о городской реформе. С этим связано появление публицистической, остро критикующей сложившееся положение дел литературы²⁸. Значительная ее часть представляет собой небольшие брошюры для широких слоев населения и научной ценностью практически не обладает. В этот же период вышла в свет монография выдающегося историка А.А. Кизеветтера «Местное самоуправление в России IX-XX столетия»²⁹. Данная работа ценна глубоким изучением эволюции самоуправления на российской почве. Исследование Кизеветтера базируется на обширном источниковом материале, кроме того, много внимания уделяется самоуправлению городов. Данная монография позволяет глубже понять место городских учреждений в системе управления Российской империи.

Таким образом, дореволюционная отечественная историография темы достаточно обширна, но неоднородна по своему составу: в ней можно проследить несколько самостоятельных направлений, представители которых различно оценивали место городского общественного управления в административной системе дореволюционной России.

В советские годы истории государственной власти в России уделялось меньше внимания, чем в предыдущий период. С 1920-х до 1950-х гг. практически не появлялось исследований властных структур России конца XIX — начала XX веков. В 1960-е годы к данной проблематике обратились советские историки П.А. Зайончковский и Н.П. Ерошкин. Обобщающие монографии этих исследователей посвящены в основном изучению высших и центральных государственных учреждений³⁰. В данных работах в целом негативно оценивалось устройство государственной власти России конца XIX — начала XX веков, говорилось о засилии полицейско-бюрократического аппарата, о «давлении» над местной инициативой со стороны «крепостнического самодержавия». С другой стороны, подчеркивалось единство социально-экономического развития

страны и эволюции административного аппарата. П.А. Зайончковский и Н.П. Ерощкин оценили положение городского самоуправления в системе государственных учреждений дореволюционной России, кроме того, проанализировали политику власти по отношению к местному самоуправлению. В монографиях этих авторов сделан вывод об окончательном подчинении в конце XIX века всеобщего общественного управления государственной власти. Вопросы, связанные с функционированием губернской администрации, затрагивались и в исследованиях реформ конца XIX века, а также при изучении положения социальных групп в российской провинции³¹.

Работы советских авторов по теме городского самоуправления немногочисленны. Внимание исследователей было сосредоточено в основном на изучении общественно-политических процессов в России XIX — начала XX века. Внутренняя политика самодержавия в дореволюционный период, особенно проблема местного самоуправления, долгое время не изучалась. Ряд брошюр и статей о городском хозяйстве, вышедших в 1920 — 30-е годы, носит упрощенный, популяризаторский характер³². Лишь в 1950 — 60-е годы советские историки вернулись к проблеме городского устройства. В 1951 году вышла новая монография Б.Б. Веселовского, выдержанная в духе марксистско-ленинской идеологии³³. В работе главенствовали принципы политэкономии, а сам термин «самоуправление» брался в кавычки, чтобы подчеркнуть его несостоятельность.

В 1950-е годы впервые началось изучение городского хозяйства отдельных городов Российской империи, в первую очередь Москвы и Санкт-Петербурга конца XIX — начала XX века³⁴. Данные исследования ставили своей целью комплексное изучение хозяйственной, финансовой, культурно-просветительской деятельности городских дум. Впервые стали выделяться особенности городского хозяйства отдельных городов, в том числе и провинциальных. Советские историки традиционно уделяли много внимания экономическому развитию дореволюционной России. В подобных исследованиях оценивалось экономическое положение российских

ких городов, рассматривалось влияние реформ 1870 и 1892 годов на хозяйственную деятельность городского самоуправления³⁵.

Следующий, качественно иной этап изучения дореволюционного городского хозяйства — это 1970 — 80-е годы. Заметной вехой в историографии проблемы стала монография В.А. Нардовой «Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х гг. XIX в.»³⁶. Она является единственной обобщающей работой по истории подготовки и проведения правительством городской реформы 1870 года. В монографии исследуется широкий круг вопросов — социальный состав избирателей 40 городов империи, борьба вокруг закона о выборах в думы в 1880-х годах, взаимоотношение органов самоуправления с губернской администрацией. Автор пришла к выводу, что правительство стремилось сузить рамки деятельности городских дум и управ, сводя их к решению чисто хозяйственных вопросов. Между тем приводятся факты, свидетельствующие о том, что члены городского самоуправления проявляли известную самостоятельность не только в рамках полученных полномочий, но и за их пределами. Изучение городского самоуправления дополнялось работами Г.А. Герасименко и Л.Г. Захаровой, изучающими земское самоуправление, в том числе и аспект взаимодействия с городскими думами³⁷.

Характеризуя новейшую литературу по истории власти, отметим, что с начала 1990-х годов наблюдается заметный рост интереса исследователей к данной проблематике. В эти годы в российской историографии появилось множество работ, изучающих структуры власти дореволюционной России. Одним из самых важных исследований в новейшей историографии стала монография Б.Н. Миронова³⁸. В данном исследовании в комплексе рассматриваются вопросы социальной истории и государственности, участия социальных групп и отдельных личностей в политических процессах дореволюционной России. В работе Миронова был предложен новый подход к изучению российской истории, в том числе к изучению взаимоотношений власти и общества в императорской России. В монографии исследуется процесс урбанизации России рубежа XIX — XX веков, оценивается эффективность работы административного аппарата. Важным вкладом в изучение темы

стала монография М.М. Шумилова, первое самостоятельное исследование взаимодействий центральных органов власти и местных учреждений, в том числе общественных³⁹. Впервые в историографии предпринимались попытки определить степень самостоятельности учреждений общественного самоуправления.

Громадный вклад в изучение проблем власти внесла коллективная монография «Власть и реформы» и сборник научных статей «Власть и оппозиция»⁴⁰, содержащие новейшие оценки государственной власти дореволюционной России.

Важный вклад в историографию вопросов власти и общества дореволюционной России внесли самарские историки. Для нашего исследования большое значение имели «Очерки истории Самарского края с древнейших времен до начала XX века»⁴¹. Это издание позволило глубже понять роль и место учреждений городского самоуправления в истории пореформенного Поволжья. В данной работе широко представлено социально-экономическое развитие и реформирование системы управления Самарского края в конце XIX — начале XX века. Вопросам общественного самоуправления уделяет много внимания профессор П.С. Кабытов. Его исследования, статьи и учебные пособия способствуют возрождению историко-культурного наследия Самарского края, они сформировали новое научное направление в российской историографии⁴².

В 1990-е годы выходили в свет работы провинциальных историков, посвященные всестороннему рассмотрению администраций отдельных губерний России⁴³. Данные исследования интересны тем, что впервые стали изучаться персоналии, кроме того, внимание уделялось особенностям системы административного управления в отдельных регионах России. Особо отметим появление в новейшей историографии исследований, выясняющих те или иные аспекты развития власти в дореволюционной России либо являющихся учебными пособиями по проблеме⁴⁴.

В особую группу можно выделить обобщающие исследования реформ 1860 — 90-х гг., так как неотъемлемой составляющей этих реформ были Городовые положения 1870 и 1892 годов. Кроме того, данные работы позволяют восстановить общие направления правительственной политики в конце XIX века⁴⁵.

В новейшей российской историографии активно изучается история городского самоуправления. Как уже отмечалось выше, первая монография В.А. Нардовой подробно и обстоятельно рассматривала подготовку и проведение городской реформы 1870 года. Следующая ее монография, являясь логическим продолжением темы, освещала аспекты городской реформы 1892 года⁴⁶. Таким образом, оба исследования на высоком уровне, с использованием комплекса делопроизводственных и статических документов раскрывают сущность процесса реформирования городской системы в России конца XIX века.

Важным вкладом в изучение проблемы стала монография А.Е. Ахизера. В ней автор предпринял попытку философского осмысления проблемы власти и общества дореволюционной России⁴⁷. Рассмотрена оригинальная периодизация кризисных ритмов российской истории с точки зрения взаимоотношений власти и общества на разных этапах их развития. Для формирования методологии исследования важнейшее значение имела монография Н.Н. Кабытовой⁴⁸. В данной работе много внимания уделяется анализу взаимоотношений губернской администрации и городского самоуправления накануне и в ходе революционных событий 1917 года, что позволяет использовать примененные методы при характеристике названной проблематики в предреволюционный период.

Анализируя историю вопросов городского самоуправления, отметим, что с начала 1990-х годов появилось множество исследований, посвященных городскому управлению в отдельных регионах и городах⁴⁹. Л.Ф. Писарькова начала в середине 1980-х с подробного изучения социального состава городского общественного управления в губерниях Центрально-Черноземного района⁵⁰, а затем опубликовала монографию по истории Московской городской думы⁵¹. На сегодняшний день это единственная монография, посвященная изучению городской думы конкретного города. Обращение к краеведческой тематике позволило проследить общероссийские закономерности, выявить местные особенности и отличия. Каждое из исследований имеет уникальную источниковую базу. К сегодняшнему дню практически в каждом регионе России проведены исследования его городской системы конца XIX — на-

чала XX века, в основном на уровне диссертационных. Изучение городского самоуправления одновременно с точки зрения юридической регламентации и исторической эволюции присутствует в коллективной монографии московских ученых⁵². Важным вкладом в историографию темы стала монография Л.Н. Гончаренко, посвященная истории поволжских городов в XIX веке⁵³. В данном исследовании комплексно изучаются все вопросы, связанные с эволюцией городской жизни в XIX веке, представлен обширный фактический материал, анализируется участие социальных групп в деятельности городского самоуправления.

Подводя итог, отметим, что изучение проблемы взаимоотношений государственной власти и городского самоуправления проходило неоднозначно в качественном и количественном отношении: значительный интерес исследователей на рубеже XIX — XX веков сменился почти полным забвением этой тематики в 1920 — 60-е годы. Начиная с 1970-х годов, историки вновь обращают внимание на вопросы городского самоуправления. Особенно значимы 1990-е годы: в работах современных исследователей предлагаются новые подходы, выдвигаются смелые гипотезы и опровергается ряд устаревших оценок городского управления, свойственных марксистско-ленинской методологии.

Таким образом, обзор историографии взаимоотношений власти и городского самоуправления показывает, что изучению подвергались лишь отдельные аспекты этой темы. Исследователи собрали и проанализировали фактический материал и предложили новые подходы к всестороннему рассмотрению проблемы. До настоящего времени специальных работ, посвященных изучению взаимодействия администрации и городских учреждений на региональном уровне, не создано.

Целью монографии является изучение взаимоотношений российской государственной власти и городского общественного управления. Исследование этого вопроса является составной частью фундаментальной проблемы: власть и общество в дореволюционной России. Для достижения названной цели сформулированы следующие задачи:

- проследить процесс законодательного оформления взаимодействия городского самоуправления и губернской администрации (на материале Городовых положений 1870 и 1892 годов);
- выявить различные формы взаимодействия городских учреждений последней трети XIX века с центральным аппаратом государственной власти;
- изучить общественные инициативы гласных городских дум;
- рассмотреть совместную деятельность власти и городского самоуправления, направленную на улучшение инфраструктуры городов;
- проанализировать методы губернаторского контроля над городским самоуправлением.

Поставленная цель и задачи потребовали привлечения различных типов исторических источников. Было выделено пять групп источников в зависимости от степени достоверности, информативности и важности для исследования: 1) законодательные и нормативные акты; 2) делопроизводственные материалы центральных и местных учреждений; 3) материалы периодической печати; 4) справочные и статистические источники; 5) источники личного происхождения.

Законодательные и нормативные источники в основном представляют собой статьи законов, определяющих функционирование губернской администрации и городских учреждений. Важнейшим источником этой группы явилось «Полное собрание законов Российской империи» второго и третьего изданий. Из массы законодательных актов привлекались документы, реализующие и уточняющие городские реформы 1870 и 1892 годов, Врачебный и Питетейный уставы. Большая часть нормативных актов была взята из «Свода законов Российской империи» как более простого и компактного сборника. В нем представлена юридическая регламентация губернской и уездной администрации «Общим губернским учреждением», в «Уставе о службе гражданской» определялись внутренние правила работы личного состава губернской администрации⁵⁴. Важнейшими нормативными актами являются сами Городовые положения 1870 и 1892 годов, публиковавшиеся отдельными изданиями с комментариями и разъяснениями Министер-

ства внутренних дел⁵⁵. Впоследствии Правительствующий сенат и Министерство внутренних дел публиковали новые сборники нормативных актов, дополняющих и уточняющих статьи Городовых положений⁵⁶. Городские думы дореволюционной России имели возможность самостоятельно разрабатывать нормативные документы — обязательные постановления для жителей города, имеющие силу закона в данном городе. Зачастую все обязательные постановления за несколько лет публиковались отдельными изданиями⁵⁷. К работе привлекались и тематические сборники исторических документов⁵⁸.

Наиболее важной группой источников являются делопроизводственные материалы центральных и местных учреждений. При подготовке исследования использовались неопубликованные документы Российского государственного исторического архива, Отдела рукописей Российской национальной библиотеки, Государственного архива Самарской области, Государственного архива Пензенской области, Государственного архива Ульяновской области. Архивные источники по теме исследования многочисленны, разнообразны и отражают большинство ее аспектов.

Наибольшее количество материалов, отражающих деятельность центральных и местных органов власти, было собрано в Российском государственном историческом архиве (РГИА). В работе широко используются документы Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел (Ф. 1287), который контролировал функционирование всей системы земского и городского самоуправления. В ведении департамента находились все вопросы, связанные с жизнью городов — благоустройство, контроль над санитарным состоянием и пожарной безопасностью, торговля, финансовая деятельность самоуправления, всего более 100 тысяч единиц хранения. Ценным материалом для исследования является переписка чиновников департамента с губернаторами, циркуляры, дела о реализации городских реформ, решение спорных вопросов и затруднений в деятельности городского самоуправления⁵⁹. В фонде Канцелярии министра внутренних дел (Ф. 1282) были обнаружены формулярные списки некоторых губернаторов и городских голов, еженедельные донесения губернаторов о происшествиях в гу-

бернии. Не менее важен для достижения цели исследования фонд Департамента общих дел Министерства внутренних дел (Ф. 1284), содержащий ежегодные всеподданнейшие отчеты губернаторов о состоянии губерний, в том числе о состоянии дел в городах губернии. Фонды Главного управления по делам местного хозяйства (Ф. 1288. 1904-1917 гг.) в основном выходят за хронологические рамки монографии, но опись 1904 года предоставила немало ценного материала о стремлении городских дум к автономии накануне событий 1905-1907 годов⁶⁰.

Отдельный фонд Российского государственного исторического архива составляют материалы Комиссии статс-секретаря Каханова (Ф. 1317), которая готовила преобразование местного управления, в том числе городского. Наиболее ценная часть этого фонда — отзывы губернаторов о состоянии городского хозяйства во вверенных им губерниях. Материалы делопроизводства комиссии были использованы при подготовке Городового положения 1892 года, но в научный оборот они практически не вводились. Отметим, что Министерство внутренних дел в конце XIX века опубликовало часть делопроизводственных материалов о подготовке городской реформы 1870 года и деятельности Кахановской комиссии⁶¹, но наиболее ценные источники остались неопубликованными.

Довольно ценным оказался фонд Правительствующего сената. В первом департаменте Сената (Ф. 1341), согласно статей Городовых положений, рассматривались жалобы городских дум на действия губернской администрации⁶². Из фондов Сената привлекались материалы ревизии сенатора И.М. Шамшина Самарской и Саратовской губернии в 1880-1981 годах⁶³. В ходе ревизии городские думы поволжских городов неоднократно направляли сенатору отзывы о затруднениях в своей деятельности. Таким образом, фонды Российского государственного исторического архива предоставляют богатейший материал для монографии.

Основная масса архивных источников выявлена в государственных архивах Самарской, Ульяновской и Пензенской областей. Структура фондов перечисленных архивохранилищ принципиально не отличается, это позволяет в целом охарактеризовать наиболее важные для исследования материалы. В каждом из областных

архивов были изучены фонды Канцелярий губернаторов, содержащие циркуляры и предписания министерств по городским делам, все обращения губернаторов к городским думам с предложениями, просьбами и замечаниями⁶⁴. В данных фондах содержится переписка о наиболее важных событиях в губернии, затрагивающих интересы и губернской администрации и городских дум — стихийные бедствия, пожары, эпидемии, строительство водопровода, визиты императоров, борьба с пьянством.

Фонды городских дум губернских городов не столь обширны, но не менее ценны⁶⁵. Как правило, они состоят из журналов заседаний городских дум с 1870 по 1917 годы, зачастую с лакунами. В свою очередь, журналы позволяют максимально полно и подробно восстановить повседневную хозяйственную деятельность данных учреждений, в том числе и взаимоотношения с властью, выявить борьбу мнений среди гласных. Журналы заседаний Самарской городской думы, начиная с 1870 года, ежегодно издавались губернской типографией; журналы Симбирской городской думы начали публиковаться с 1883 года; опубликованных журналов Пензенской городской думы обнаружить не удалось, но в работе использовались исходные рукописные материалы⁶⁶.

Фонды городских управ Самары, Симбирска и Пензы более разнообразны и обширны, так как отражают непосредственную хозяйственную деятельность городского самоуправления, его финансовые операции. Здесь представлены отчеты городских управ, журналы их заседаний, переписка с губернским правлением, циркуляры министерств и иных административных учреждений⁶⁷. В фондах городских управ содержатся документы по городскому строительству, городским налогам, выборам должностных лиц. Кроме того, представлено взаимодействие с администрацией по важнейшим вопросам городской жизни — ходатайства городских дум о строительстве железных дорог, долгосрочных займах на строительство водопровода, электрификацию, переписка о праздновании важнейших для страны событий, о предоставлении сведений губернатору для всеподданнейших отчетов. Городские думы и управы публиковали единичные дела из своей делопроизводственной документации (отчеты и доклады управ, сметы городских до-

ходов и расходов и т. д.). Однако ценность этих источников не велика — они единичны, кратки и не позволяют полноценно восстановить взаимодействия городского самоуправления с администрацией⁶⁸.

Один из важнейших источников данной монографии — фонды губернских по городским делам присутствий⁶⁹ (с 1892 года — по городским и земским делам)⁷⁰. Данное учреждение было создано Городовым положением 1870 года для решения спорных ситуаций между городским общественным управлением и различными инстанциями, в том числе и губернской администрацией. Кроме того, по инициативе губернатора в этом учреждении рассматривались «противозаконные» действия городского самоуправления. Фонды присутствий по городским делам содержат в основном журналы заседаний этих учреждений, которые позволяют воссоздать обсуждение дел коллегией губернских чиновников и представителей самоуправления. Фонды присутствий, кроме того, содержат материалы реализации городских реформ 1870 и 1892 годов, жалобы обывателей на действия городских дум и управ, на нарушения в ходе городских выборов, а также прения по бюджету городов. Отметим, что материалы присутствий по городским делам содержат информацию о деятельности самоуправления уездных и заштатных городов, где злоупотребления и внутренние конфликты происходили гораздо чаще, тогда как делопроизводство уездных городов практически повсеместно утеряно.

Кроме перечисленных выше материалов, в Государственном архиве Самарской области были изучены фонды губернского правления⁷¹ и губернской полицейской управы⁷². Городскому самоуправлению в повседневной хозяйственной деятельности приходилось тесно взаимодействовать с полицией, фонд полицейской управы позволил исследовать эти взаимодействия. Всего в монографии было использовано 18 фондов четырех российских архивов и более 500 единиц хранения.

Периодическая печать является важной группой опубликованных источников. Из центральной периодики отметим официальный журнал Министерства внутренних дел «Правительственный вестник», в котором для нас были важны опубликованные зако-

ны, высочайшие указы и их разъяснения, распоряжения министерств и Сената, статьи выдающихся юристов рубежа веков, иными словами — официальная позиция власти. От этого издания резко отличается журнал «Городское дело», появившийся в 1909 году. На страницах этого либерального издания освещались недостатки городского самоуправления российских городов, проводились аналогии с западным городским хозяйством, публиковались интересные заметки о городской жизни отдельных городов России.

Из местных периодических изданий в первую очередь использовались «Губернские ведомости». В официальной части этого издания можно найти распоряжения центральной и местной администрации, в неофициальной иногда публиковались обзоры деятельности местных учреждений, в том числе и городских. Кроме того, печаталась информация о городских выборах вместе со списками избирателей. В 1880 — 90-е годы стали выходить популярные, менее официозные, чем правительственная периодика, газеты: «Новое время» (Саратов), «Волжский вестник» (Симбирск), «Самарская газета» (Самара), на страницах которых присутствовала непосредственная хроника городской жизни, критиковались негативные стороны деятельности городского самоуправления. В изучаемый хронологический период только в Пензенской губернии появилось собственное периодическое издание городского самоуправления — «Пензенский городской вестник». В данном ежемесячном журнале много внимания уделялось недостаткам Городового положения 1892 года, печатались журналы заседаний городской думы и другие материалы деятельности самоуправления.

Следующую группу источников образуют статистические и справочные издания. В первую очередь это «Адрес-календари и Памятные книжки» Самары, Симбирска и Пензы, которые содержат данные о структуре государственных и общественных учреждений, личном составе чиновников⁷³. В некоторых номерах этих изданий присутствовали очерки истории губерний и городов⁷⁴. В особую группу можно выделить издания губернских статистических отделов земства⁷⁵. Данные публикации оперируют сведениями по сельскому хозяйству, промышленности и другим сферам жизни губерний. Эти сведения необходимы для правильного

понимания хозяйственных и финансовых операций городского общественного управления. Данные о составе городского населения были почерпнуты из материалов Первой всеобщей переписи населения Российской империи 1897 года⁷⁶.

Источники личного происхождения представлены воспоминаниями видных государственных деятелей, местных чиновников, гласных городских дум. Мемуары государственного секретаря А.А. Половцова, министра финансов С.Ю. Витте, министра внутренних дел П.А. Валуева позволяют глубже понять механизмы административного управления, обстановку в верхах власти, отношение правительства к городскому самоуправлению⁷⁷. Из воспоминаний местных чиновников и общественных деятелей отметим записки самарских губернаторов А.Д. Свербеева, И.Ф. Кошко, а также городского головы П.В. Алабина⁷⁸. Эти источники важны тем, что представляют деятельность общественных и государственных учреждений через призму личного восприятия, восстанавливают обстоятельства принятия тех или иных решений.

Таким образом, источниковая база довольно разнообразна и достаточна для всестороннего освещения поставленной проблемы и достижения намеченной цели.

Структура работы определена основными проблемными направлениями выбранной темы. Исследование состоит из трех глав. В первой главе рассматривается юридическое оформление взаимодействий администрации и городских дум на основе статей Городовых положений, а также реализация городских реформ 1870 и 1892 годов в губерниях Среднего Поволжья. Во второй главе освещается взаимодействие городского самоуправления с центральными учреждениями и общественные инициативы городских дум. В третьей главе анализируется совместная деятельность городских дум и губернской администрации и контроль губернаторов за законностью действий городского самоуправления.

Научная новизна работы состоит в том, что в ней комплексно рассматриваются формы и методы взаимодействия центральной и губернской администраций с городским самоуправлением губерний Среднего Поволжья. При этом учитываются особенности функционирования уездных и губернских городских дум. Впервые

в качестве отдельной задачи исследования анализируются общественно-политические инициативы городского самоуправления, его отношение к внутренней и внешней политике государства, императорской семье. Немалая часть работы посвящена сопоставлению двух типов городского самоуправления — на основе Городовых положений 1870 и 1892 годов. Научная новизна заключается также в изучении данной проблематики на материалах губерний Среднего Поволжья. Ранее тема ни в отечественной, ни в зарубежной историографии не рассматривалась как самостоятельная.

Примечания

¹ Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-е — начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика / В.А. Нардова. — Л., 1984. — С. 4.

² Приклонский, С.А. Очерки самоуправления (земского и городского) / С.А. Приклонский. — СПб., 1886.

³ Чичерин, Б.Н. Курс государственной науки: в 3 т. / Б.Н. Чичерин. — М., 1898; Чичерин, Б.Н. О народном представительстве / Б.Н. Чичерин. — М., 1866.

⁴ Ивановский, В.В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс / В.В. Ивановский // Русская мысль. — 1903. — Кн. VIII.

⁵ Гессен, В.М. Городовое положение: дополнение к курсу «Русского государственного права» / В.М. Гессен. — СПб., 1912; Гессен, В.М. Русское государственное право / В.М. Гессен. — СПб., 1901.

⁶ Градовский, А.Д. История местного управления в России // Градовский А.Д. Собрание сочинений: в 2 т. Т.2 / А.Д. Градовский. — СПб., 1869.

⁷ Коркунов, М.И. Русское государственное право: в 4 т. Т. 2 / М.И. Коркунов. — СПб., 1909.

⁸ Корф, С.А. Административная юстиция в России: в 2 кн. Кн.1 / С.А. Корф. — СПб., 1910; Лазаревский, В.А. Лекции по русскому государственному праву / В.А. Лазаревский. — СПб., 1908-1910.

⁹ Головин, К.Ф. Наше местное управление и местное представительство / К.Ф. Головин. — СПб., 1884; Градовский, А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский. — СПб., 1908.

¹⁰ Блинов, И. Губернаторы. Историко-юридический очерк / И. Блинов. — СПб., 1905; Корф, С.А. Очерк истории развития губернской должности в России / С.А. Корф // Вестник права. — 1901. — №9. — С. 19-27; Страховский, И.И. Губернское устройство / И.И. Страховский // Журнал Министерства юстиции. — 1913. — №7, 8.

¹¹ Министерство внутренних дел. 1802-1902. — СПб., 1902.

¹² История России в конце XIX века. — СПб., 1900.

¹³ Десять лет Санкт-Петербургскому городскому общественному управлению. 1873-1883. — СПб., 1883; Обзор деятельности городского самоуправления и положения городского хозяйства в г. Уфа с 1870 по 1881 г. — Уфа, 1881; Савельев, А. Столетие городского самоуправления в Нижнем Новгороде. 1785-1885 / А. Савельев. — Нижний Новгород, 1885; Арапов, П.А. Записка о современном положении некоторых отраслей хозяйства г. Самара / П.А. Арапов. — Самара, 1899.

¹⁴ Столетие С.-Петербургского городского общества. 1785-1885. — СПб., 1885.

¹⁵ Дитятин, И.И. К истории Городового положения 1870 г. / И.И. Дитятин // Статьи по истории русского права. — СПб., 1895. — С. 153-231; Дитятин, И.И. Наше городское управление / И.И. Дитятин // Статьи по истории русского права. — С. 232-271; Дитятин, И.И. Устройство и управление городов России / И.И. Дитятин. — Ярославль, 1877.

¹⁶ Алабин, П.В. Двадцатипятилетие Самары как губернского города / П.В. Алабин. — Самара, 1877; Алабин, П.В. Трехвековая головщина Самары / П.В. Алабин. — Самара, 1887.

¹⁷ Мартынов, П. Город Симбирск за 250 лет его существования / П. Мартынов. — Симбирск, 1898.

¹⁸ Щепкин, М.П. Опыт изучения общественного хозяйства и управления городов: в 2 ч. / М.П. Щепкин. — М., 1882-84.

¹⁹ Фесенко, И.О. К вопросу о реформе городского общественного самоуправления / И.О. Фесенко. — Харьков, 1890.

²⁰ Свешников, М.И. Основы и пределы самоуправления в законодательстве европейских государств. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления / М.И. Свешников. — СПб., 1876.

²¹ Арапов, А.В. Сборник статей по вопросам внутренней политики и общественного самоуправления / А.В. Арапов. — Симбирск, 1914; Мыш, М.И. Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / М.И. Мыш. — СПб, 1897.

²² Гронский, П.А. Децентрализация и самоуправление / П.А. Гронский. — СПб., 1913; Демидов, В.В. Недостатки нашего городского представительства / В.В. Демидов. — СПб., 1884; Озеров, И.Х. Большие города, их задачи и средства управления / И.Х. Озеров. — М., 1906.

²³ Богданов, А.А. Городское самоуправление в России / А.А. Богданов. — М., 1906; Вернер, И.А. Городское самоуправление в России / И.А. Вернер. — М., 1906; Города России в 1904 году. — СПб., 1906; Звягинцев, Е.А. Как нужно преобразовывать наши городские думы / Е.А. Звягинцев. — М., 1906; Ми-

хайловский, А.Г. Как лучше устроить городскую жизнь / А.Г. Михайловский. — М., 1906.

²⁴ Семенов, Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Д.Д. Семенов. — СПб., 1901.

²⁵ Шрейдер, Г.И. Наше городское общественное управление. Этюды. Очерки: в 2 т. Т.1 / Г.И. Шрейдер. — СПб., 1902.

²⁶ Веселовский, Б.Б. Какое местное самоуправление нужно народу? / Б.Б. Веселовский. — СПб., 1906; Веселовский, Б.Б. Муниципальная политика в России / Б.Б. Веселовский. — СПб., 1914.

²⁷ Джаншиев, Г.Р. Эпоха великих реформ: Исторические справки / Г.Р. Джаншиев. — М., 1896; Пажитнов, К.А. Город и земское самоуправление / К.А. Пажитнов // Великие реформы 60-х в их прошлом и настоящем. — СПб., 1913; Реформы (Великие) шестидесятых годов в их прошлом и настоящем / И.В. Гессен, А.И. Калинин. — Вып. I-V. — СПб., 1905-1913.

²⁸ Богданов, А.А. Новое городское самоуправление / А.А. Богданов. — Пг., 1917; Волин, Б.М. Интересы пролетариата в самоуправлении / Б.М. Волин. — СПб., 1917; Звягинцев, Е.А. Наши городские думы и их задачи / Е.А. Звягинцев. — М., 1917; Иорданский, Н.И. Выборы в городские думы. Новый избирательный закон / Н.И. Иорданский. — М., 1917.

²⁹ Кизеветтер, А.А. Местное самоуправление в России IX-XX столетия. Исторический очерк / А.А. Кизеветтер. — Пг., 1917.

³⁰ Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. — М., 1983; Ерошкин, Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты / Н.П. Ерошкин. — М., 1981; Зайончковский, П.А. Российское самодержавие в конце XIX в. / П.А. Зайончковский. — М., 1970; Зайончковский, П.А. Правительственный аппарат самодержавной России / П.А. Зайончковский. — М., 1978.

³¹ Жукова, Л.А. Земское самоуправление и бюрократия в России: Конфликт и сотрудничество / Л.А. Жукова. — М., 1998; Соловьев, Ю.Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века / Ю.Б. Соловьев. — Л., 1973; Шепелев, Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX в. / Л.Е. Шепелев. — Л., 1987.

³² Велихов, А.П. Основы городского хозяйства / А.П. Велихов. — М., 1928; Шеффер, А.А. Органы самоуправления царской России / А.А. Шеффер. — Куйбышев, 1939; Шеффер, А.А. Очерки истории Самары-Куйбышева / А.А. Шеффер. — Куйбышев, 1940.

³³ Веселовский, Б.Б. Курс экономики и организации городского хозяйства / Б.Б. Веселовский. — М., 1951.

³⁴ Бросман, А.И. Ульяновск / А.И. Бросман, Н.Л. Медведев. — М., 1973; Златоустовский, Б.В. Городское самоуправление / Б.В. Златоустовский // История Москвы: в 6 т. Т.4. — М., 1954; Луппов, С.П. Городское управление

и городское хозяйство / С.П. Лупшов // Очерки истории Ленинграда: в 3 т. Т.2. – М.-Л., 1957.

³⁵ Клейн, Н.Л. Экономическое развитие Поволжья в конце XIX – начале XX в. / Н.Л. Клейн. – Саратов, 1981; Струмилин, С.Г. Очерки экономической истории России / С.Г. Струмилин. – М., 1960; Хромов, П.А. Экономика России периода капитализма / П.А.Хромов. – М., 1963.

³⁶ Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика / В.А. Нардова. – Л., 1984.

³⁷ Герасименко, Г.А. Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. – М., 1990; Захарова, Л.Г. Земская контрреформа / Л.Г. Захарова. – М., 1968.

³⁸ Миронов, Б.Н. Социальная история России периода империи XVIII – начала XX века: в 2 т. / Б.Н. Миронов. – СПб., 2000.

³⁹ Шумилов, М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. – М., 1991.

⁴⁰ Власть и оппозиция. Российский политический процесс XX столетия. – М., 1995; Власть и реформы. От самодержавной к современной России / Под ред. Б.И. Ананьича. – СПб., 1996.

⁴¹ Самарская летопись: Очерки истории Самарского края с древнейших времен до наших дней: в 3-х кн. / Под ред. П.С. Кабытова, Л.В. Храмкова. – Самара, 1993–1998.

⁴² Кабытов, П.С. Самарское наследие / П.С. Кабытов, А.И. Завальный. – Самара, 1994; Кабытов, П.С. История у нас трагична. Записки историка / П.С. Кабытов. – Самара, 1995; Кабытов, П.С. Самарская городская дума / П.С. Кабытов // Волжская коммуна. – 1993. – 26 ноября.

⁴³ Алексушин, Г.В. Самарские губернаторы / Г.В. Алексушин. – Самара, 1996; Голубев, А.Г. Губернская администрация Среднего Поволжья в пореформенный период: дисс. ... канд. ист. наук / А.Г. Голубев. – Самара, 2000; Матханова, Н.П. Губернаторский корпус Восточной Сибири в середине XIX века / Н.П. Матханова // Гуманитарные науки в Сибири. – Новосибирск, 1996. – №2; Тюстин, А. Пензенские губернаторы / А. Тюстин // Новая газета – Мир людей. – 1998. – №10, 13.

⁴⁴ Большакова, О.В. Бюрократия и великие реформы в России (1860–70 гг.): Современная американская историография / О.В. Большакова. – М., 1996; Быстренко, В.И. История государственного управления и самоуправления в России / В.И. Быстренко. – Новосибирск, 1997; Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начала XX в.). – М., 1997.

⁴⁵ Великие реформы в России. 1856–1874. – М., 1992; Реформы Александра II. – М., 1998.

⁴⁶ Нардова, В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. / В.А. Нардова. – СПб., 1994.

⁴⁷ Ахиезер, А.С. Россия: критика исторического опыта (социокультурная динамика России) / А.С. Ахиезер. – М., 1991.

⁴⁸ Кабытова, Н.Н. Власть и общество российской провинции в революции 1917 года / Н.Н. Кабытова. – Самара, 2002.

⁴⁹ Алексушин, Г.В. Во главе Самары / Г.В. Алексушин. – Самара, 1999; Апкаримова, Е.Ю. Городское самоуправление Уральского региона: дисс. ... канд. ист. наук / Е.Ю. Апкаримова. – Екатеринбург, 1999; Бурдина, Г.Ю. Городские органы самоуправления в Среднем Поволжье в пореформенный период: дисс. ... канд. ист. наук / Г.Ю. Бурдина. – Самара, 1993; Гусева, Н.Б. Городское самоуправление Самаро-Саратовского Поволжья. 1892-1917: дисс. ... канд. ист. наук / Н.Б. Гусева. – Самара, 1996; Киселев, Г.А. Хозяйственная деятельность органов местного самоуправления центральных губерний России в 60-90-е гг. XIX в. / Г.А. Киселев. – Москва, 2002.

⁵⁰ Писарькова, Л.Ф. Городовое положение 1870 г. и социальный состав городского общественного управления в губерниях Центрально-Черноземного района / Л.Ф. Писарькова // Буржуазные реформы в России II пол. XIX в. – Воронеж, 1988; Писарькова, Л.Ф. Социальный состав городских гласных накануне контрреформы 1892 г. / Л.Ф. Писарькова // История СССР. – 1989. – №6. – С. 152-160.

⁵¹ Писарькова, Л.Ф. Московская городская дума. 1863-1917 / Л.Ф. Писарькова. – М., 1998.

⁵² Институты самоуправления в России: историко-правовое исследование. – М., 1995.

⁵³ Гончаренко, Л.Н. Города Среднего и Нижнего Поволжья в XIX веке: Социально-экономическое исследование / Л.Н. Гончаренко. – Чебоксары, 1994.

⁵⁴ Общее губернское учреждение // Свод законов Российской империи: в 5 т. – СПб., 1912. – Т. 2. – Ч. 1. – С. 237-315; Уставы о службе гражданской // Там же. – Т. 2. – Ч. 3. – С. 406-478.

⁵⁵ Городовое положение с объяснениями и дополнениями. – СПб., 1873; Городовое положение 1892 г. со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. – СПб., 1910.

⁵⁶ Разъяснение, сделанное МВД относительно некоторых статей Городового положения 11 июня 1892 г. – СПб., 1894; Сборник распоряжений и постановлений по общественному устройству в городах, с введением в них Городового положения. – СПб., 1878.

⁵⁷ Обязательные постановления Самарской городской думы с 25 мая 1871 г. по 19 августа 1899 г. – Самара, 1900.

⁵⁸ Государственный строй Российской империи накануне крушения. Сборник законодательных актов. – М., 1995; Попов, Ф.Г. Летопись револю-

ционных событий в Самарской губернии 1902-1917 гг. Сборник документов и материалов / Ф.Г. Попов. – Куйбышев, 1969.

⁵⁹ Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 1287. – Оп. 37, 38, 41, 62, 63.

⁶⁰ РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 14.

⁶¹ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи: в 9 т. – СПб., 1873; Материалы высочайше учрежденной особой комиссии статс-секретаря Каханова для составления проектов местного правления: в 4 т. Б.м. и б.г.

⁶² РГИА. – Ф. 1341. – Оп. 144.

⁶³ РГИА. – Ф. 1391. – Оп. 1.

⁶⁴ Государственный архив Пензенской области (ГАПО). – Ф. 5. – Оп. 1; Государственный архив Самарской области (ГАСО). – Ф. 3. – Оп. 1; Государственный архив Ульяновской области (ГАУО). – Ф. 76. – Оп. 3, 4, 5, 8.

⁶⁵ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1; ГАСО. – Ф. 170. – Оп. 1-6.

⁶⁶ Журналы заседаний Самарской городской думы 1870-1916 гг. – Самара, 1871-1916; Журналы заседаний Симбирской городской думы 1883-1916 гг. – Симбирск, 1883-1916; ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1.

⁶⁷ ГАПО. – Ф. 109. – Оп. 1; ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 1, 10, 14, 36; ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 1, 34, 40, 42.

⁶⁸ Доклады городской управы Пензы. – Пенза, 1982; Журналы заседаний Самарской городской управы. – Самара, 1892-1916; Материалы ревизии Симбирской городской управы. – Симбирск, 1901; Отчет Самарской городской управы за 1888-1909 гг. – Самара, 1989-1910.

⁶⁹ ГАПО. – Ф. 361. – Оп. 1; ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1; ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1.

⁷⁰ ГАПО. – Ф. 11. – Оп. 1; ГАУО. – Ф. 84. – Оп. 1.

⁷¹ ГАСО. – Ф. 1. – Оп. 1, 3, 8.

⁷² ГАСО. – Ф. 465. – Оп. 1.

⁷³ Адрес-календарь и памятная книжка Самарской губернии. – Самара, 1873-1916; Адрес-календарь и Памятная книжка Симбирской губернии. – Симбирск, 1863-1916.

⁷⁴ Спасский, Н.А. Самара и ее превращение в губернский город / Н.А. Спасский // Календарь и памятная книжка на 1902 г. – Самара, 1901.

⁷⁵ Сводный сборник статистических сведений по Самарской губернии. – Самара, 1883; Земско-статистический справочник по Самарской губернии на 1904 г. – Самара, 1905.

⁷⁶ Окончательное установленное при разработке переписи наличное население городов. – СПб., 1905.

⁷⁷ Валуев, П.А. Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел: в 2 т. / П.А. Валуев. – М., 1961; Витте, С.Ю. Воспоминания: в 3 т. / С.Ю. Витте. –

М., 1960; Половцов, А.А. Дневник государственного секретаря, 1883-92 гг. / А.А. Половцев. – М., 1966.

⁷⁸ Алабин, П.В. Трехвековая годовщина Самары / П.В. Алабин. – Самара, 1887; Кошко, И.Ф. Воспоминания губернатора (1905-1914 гг.) / И.Ф. Кошко. – Пг., 1915; Куренков, А.Н. Дневник Самарского губернатора А.Д. Свербеева / А.Н. Куренков // Источники и историография. Специальные дисциплины. – М., 1980.

ГЛАВА I

Законодательное оформление взаимодействия власти и городского общественного управления

§1. Местное самоуправление по Городовому положению 1870 года

Впервые самоуправление городскому обществу было даровано императрицей Екатериной II в 1785 году. Именно тогда все городские сословия были допущены к выборам, они избирали общую думу и постоянное исполнительное учреждение — шестигласную думу. С 1785 года в организационном плане система городского самоуправления не менялась, кроме того, всю первую половину XIX века городское хозяйство постепенно приходило в упадок. Министерство внутренних дел трижды в течение XIX века собирало статистические сведения о городской жизни, которые демонстрировали неутешительную картину. Города практически не благоустраивались, горожане игнорировали выборы городских дум, шестигласные городские думы руководились губернской администрацией¹. Общие городские думы в некоторых городах, в том числе и в Москве, вовсе не собирались. Зачастую в городах действовали не предусмотренные законом структуры, например, в Москве — «городских дел учреждение», которые также напрямую подчинялись губернской администрации. Иными словами, «самоуправления» городского общества в полном смысле слова не существовало, и это имело более чем серьезную причину. «Жалованная грамота городам» Екатерины II не предоставляла городским учреждениям возможности облагать сборами городское население, таким образом, городское самоуправление было полностью лишено финансовой самостоятельности.

В 1840-х годах Министерство внутренних дел осознало, насколько плачевно состояние российских городов. Дело так и не сдвинулось с места, если бы ни энергия одного из самых активных чиновников министерства — Н.А. Милютина, который привлек к разработке городской реформы известных либералов: Ю. Самарина, И. Аксакова и других. В итоге в условиях консерватизма эпохи Николая I было реформировано общественное управление Санкт-Петербурга². В 50-е — начале 60-х годов XIX века многие города империи стали просить о распространении на них такого же городского управления, как в столице³. В начале правления Алек-

сандра II не только министр внутренних дел, но и сам император ясно осознавали отсталость и запущенность системы управления российских городов. Уже в июле 1862 года последовало высочайшее повеление начать подготовку новой регламентации системы управления всех городов России. Реализуя это указание, Министерство внутренних дел образовало специальные комиссии во всех крупных городах России, где с участием городского населения обсуждалась будущая реформа. С 1866 по 1869 годы проект Городового положения обсуждался в Министерстве внутренних дел и в Сенате. В итоге проделанной работы в июне 1870 года император Александр II утвердил Городовое положение, которое внесло кардинальные перемены в городское хозяйство, позволило ему преодолеть отсталость и начать развиваться.

Согласно Городовому положению 1870 года, распорядительные функции отводились городской думе, а исполнительные — городской управе. Городской голова был председателем как городской думы, так и управы. Он был главным должностным лицом городского общественного управления, что значительно облегчало функции государственного надзора и контроля над деятельностью этих учреждений⁴. Голова признавался главным ответственным лицом перед правительством. Для них был разработан специальный мундир, и, согласно правительственным разъяснениям, губернаторам они были подчинены точно так же, как и остальные государственные чиновники губернии. С другой стороны, в хозяйственных делах города городской голова был вполне самостоятелен. В особых случаях он мог опротестовать решения думы, а в случае ее отказа изменить постановление — немедленно предоставлял дело на рассмотрение губернатора. Тем самым нарушался принцип разделения властей: председатель исполнительного учреждения — управы — отменял постановление распорядительного учреждения — городской думы. Кроме того, на городского голову возлагалось «попечение» о делах, которые были наиболее важны для правительственной администрации. Таким образом, через городского голову губернские власти контролировали деятельность городского общественного управления⁵.

При подготовке Городового положения 1870 года были учтены пожелания императора Александра II в области местного управления. Александр II провозгласил курс на отказ от строгой правительственной опеки, на предоставление «доверия» общественным учреждениям в хозяйственных делах, касающихся местных интересов⁶. Реализуя эти установки, Городовое положение 1870 года наделяло городское общественное управление известной долей самостоятельности в рамках сугубо хозяйственной деятельности. Функции контроля, осуществляемые губернской администрацией, были сведены к надзору за законностью действий городского общественного управления. Администрация имела право вмешаться в трех случаях: 1) если городской управе или городскому голове не удастся убедить думу отменить «незаконное» решение или само губернское начальство усмотрит нарушение закона в опубликованном думой постановлении; 2) если на действия городского общественного управления поступит жалоба, не подлежащая судебному разбирательству; 3) если возникнут недоразумения между общественным управлением, с одной стороны, и земскими и правительственными учреждениями — с другой. Однако и в этих случаях губернская администрация единолично не имела права отменять распоряжения общественного управления, а могла лишь приостановить их и передать дело на рассмотрение в губернское присутствие по городским делам⁷.

При изучении юридического оформления административной системы власти на местах недостаточно выявить на основе Городового положения механизмы функционирования городских общественных структур. Особо следует рассмотреть законодательное оформление губернского по городским делам присутствия и института губернаторства. Они были определены и детально разработаны в правовых документах второй половины XIX века. Власть губернатора регламентировалась статьями «Общего учреждения губернии»⁸. Этот документ основывался на принципах «Учреждения губерний», утвержденного Екатериной II в 1775 году. Статьи «Общего учреждения губерний» называли губернатора представителем высшей в губернии власти, начальником и правителем губернии, наконец, исполнителем и оберегателем закона⁹. Неточ-

ность определений губернаторской должности сопровождалась и неопределенностью ее функций. По законодательству второй половины XIX века губернаторская должность имела, несомненно, двойственный характер.

Во-первых, губернатор осуществлял по поручению правительства функции верховного надзора и контроля в губернии. Во-вторых, как представитель Министерства внутренних дел, он собственно управлял губернией и направлял деятельность местных правительственных учреждений. В этом своем значении он являлся «начальником» или «правителем губернии»¹⁰. Первая глава II раздела «Общего учреждения губерний» выдвигала на первый план значение губернатора как высшей правительственной власти в губернии. Губернатор назначался и увольнялся именными высочайшими указами императора. Свои отчеты он представлял непосредственно царю¹¹. Губернаторы получали указы и повеления от монарха и Правительствующего сената и обладали правом личного письменного доклада монарху и Сенату. Как представитель верховной власти, губернатор был поставлен выше всех должностных лиц губернии, несмотря на различие в классе, должности или чине. Наконец, перед законом губернаторы несли ответственность также по особым правовым предписаниям¹².

Правительство поручало губернаторам, прежде всего, важнейшую функцию надзора за всей административной системой в губернии. Губернаторский надзор осуществлялся в двух направлениях: как надзор за должностными лицами и как надзор за деятельностью учреждений. Наиболее сложен, следовательно, и важен для правительства был надзор за общественным самоуправлением — земским и городским¹³. О взаимодействии губернатора и городского самоуправления в Городовом положении 1870 года говорилось следующее: «Попечение и распоряжения по городскому хозяйству предоставляются городским управлениям, а надзор за законным сего исполнением — губернатору»¹⁴. Иными словами, губернатор должен был следить за тем, чтобы в своей самостоятельной хозяйственной деятельности городские власти не нарушили законов Российской империи.

Российское законодательство второй половины XIX века детально перечисляло все ситуации, которые допускали вмешательство губернской власти в деятельность городского общественного управления. Несмотря на самостоятельность городских дум в хозяйственной деятельности, некоторые их постановления должны были утверждаться губернской администрацией, а именно: смета доходов и расходов города и финансовые отчеты управы должны были обсуждаться в сроки, назначаемые думой и утверждаемые губернатором. Вслед за этим уже губернатор рассматривал и одобрял бюджет города¹⁵. Избранный думой городской голова губернского города утверждался в должности министром внутренних дел, городской голова остальных городов губернии — губернатором. Изменения в архитектурных планах губернских городов подтверждались министром внутренних дел, остальных городов — губернатором. Аналогично регламентировалось функционирование в городе особой «торговой» полиции¹⁶. Займы городских дум, превышающие сумму городских доходов за последние два года, получали одобрение в Министерстве внутренних дел, причем с указанием источников выплаты платежей по этим суммам. Необходимость дополнительного утверждения некоторых постановлений несколько ограничивала самостоятельность городского общественного управления, но такие ситуации возникали не столь часто¹⁷.

В экстренных ситуациях представители администрации могли напрямую вмешаться в городские дела. Например, губернатор обладал правом в случае невыполнения городом предписанных законом обязанностей силами губернского правления исправить упущение. При этом городские думы были обязаны компенсировать финансовые затраты губернских властей¹⁸. Кроме того, заседание городской думы могло быть созвано по требованию губернатора. Дума была обязана приступить к рассмотрению дела по предложениям, требованиям и заявлениям правительственных учреждений¹⁹. Сочтя постановление думы или деятельность городских служащих «противозаконными», губернатор мог приостановить действие постановления на срок до одного месяца и передать дело в присутствии по городским делам. Любая жалоба правительственных, земских или сословных учреждений на городское само-

управление приводила к рассмотрению ситуации в упомянутом присутствии. По решению присутствия виновные могли быть преданы суду. Жалобы на выборы в городскую думу в семидневный срок принимались губернатором, и сразу передавались на рассмотрение присутствия по городским делам²⁰. Данные предписания устанавливали достаточно жесткий контроль за деятельностью городского самоуправления, но только в случаях нарушения законов, и не ограничивали их хозяйственную самостоятельность²¹.

Как главная контролирующая инстанция губернии, губернатор должен был обладать полной информацией о деятельности городских структур. До него в обязательном порядке доводились сведения о времени будущего заседания и его повестке дня. Городской голова был обязан известить губернатора о своей отлучке на срок до двадцати дней, на более длительное отсутствие он должен был получить разрешение губернатора²². Копии всех определений думы передавались губернатору и, если он не находил в них нарушения закона, печатались в «Губернских ведомостях». Кроме того, губернатору доставлялся отчет о расходовании городских сумм. Согласно статьям законодательства, переписка городских учреждений и губернских властей осуществлялась только через городского голову²³.

Законодательство предоставляло городскому самоуправлению возможность отстаивать свои интересы. Губернатор был обязан в течение месяца доставить вышестоящему начальству ходатайство думы, касающееся местных нужд и польз. В случае неправильных действий со стороны губернатора или иных правительственных учреждений городу предоставлялось право направлять жалобы в Правительствующий сенат. Злоупотребления городских дум и управ рассматривались в губернском присутствии по городским делам. В тех случаях, когда городской голова находил, что члены управы нарушили закон, он ставил в известность губернатора, и дело передавалось в присутствие по городским делам. Аналогичная процедура применялась и в случаях, когда управа находила нарушение закона в определениях городской думы²⁴.

Особые правила существовали при подготовке обязательных постановлений для обывателей по важнейшим вопросам городс-

кой жизни. Дума готовила проекты постановлений, которые затем поступали на рассмотрение начальников местных полицейских управлений. Полицеймейстеры, в свою очередь, могли вносить изменения и дополнения в эти проекты. Если при этом достигалось согласие с городом, то проект поступал на утверждение губернатора, если нет — то дело передавалось в присутствие по городским делам²⁵.

Следует осветить деятельность присутствия по городским делам как важнейшего губернского учреждения, которое рассматривало конфликтные ситуации между городским общественным управлением и другими инстанциями. При разработке Городового положения 1870 года мнение Государственного совета было таково: в деле устройства городского общественного управления на новых началах одним из важнейших вопросов является организация правительственного надзора. Это необходимо для того, чтобы без вмешательства в хозяйственную деятельность органов городского самоуправления иметь возможность своевременно, законным путем останавливать всякое незаконное распоряжение и действие²⁶. Данные функции реформаторы решили поручить специальному учреждению с губернатором во главе — присутствию по городским делам. Согласно Городовому положению 1870 года, присутствие по городским делам учреждалось для рассмотрения жалоб, пререканий и конфликтных ситуаций между городом и различными инстанциями. Губернатор председательствовал в этом учреждении, лично мог поставить вопрос о незаконности действий или распоряжений городских дум. Кроме него, в присутствие входили вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель мирового съезда, председатель губернской земской управы и городской голова губернского города, иными словами — три правительственных чиновника, два профессиональных судьи и два представителя местного самоуправления²⁷. При рассмотрении конфликтных ситуаций между городским управлением и иными ведомствами их руководящие лица приглашались с правом голоса. Постановления присутствия, принятые простым большинством голосов, немедленно приводились в исполнение. Городскому общественному управлению, прочим учреждениям

и частным лицам предоставлялось право обжаловать постановления присутствия в Правительствующем сенате (в Первом департаменте) в шестинедельный срок. Если губернатор признавал заключение большинства членов присутствия неправильным, то имел право представить дело на рассмотрение в Правительствующий сенат. При направлении жалобы в Сенат необходимы были подробные «данные и объяснения»²⁸.

Интересен тот факт, что участвовавшие в предварительном рассмотрении проекта Городового положения городские головы заявили: «Предложенное присутствие видится учреждением, охраняющим интересы городов. Потребность в подобном учреждении давно чувствуется в губерниях, городские управления ожидают, для заведования своими общественными делами, самостоятельности не в смысле независимости, а в смысле действительной охраны и защиты своих интересов, что надеются найти в учреждении, состоящем из лиц знакомых с потребностями местного хозяйства»²⁹. Учреждение присутствия было выгодно губернатору, который находил в нем помощь и существенную поддержку в случае различных пререканий и затруднений.

Существовали и недостатки в организации присутствия по городским делам. Согласно законодательству о губернском устройстве последней трети XIX века, губернатор мог быть заинтересованной стороной, чаще всего при конфликтах городского общественного управления с полицейскими органами (полиция напрямую подчинялась губернатору). Итак, соединение роли председательства и роли заинтересованной стороны являлось существенным недостатком. Кроме того, как недостаток следует отметить особое право губернатора приостанавливать любое определение думы на срок не более одного месяца и передавать его на обсуждение присутствия. Губернатору не нужно было объяснять причину приостановки постановления думы, следовательно, он мог это сделать и в корыстных интересах³⁰.

Таким образом, губернатор имел достаточно широкие полномочия в рамках конкретной губернии: он был олицетворением высшей правительственной власти, прямо или косвенно контролировал деятельность всех административных учреждений губер-

нии, утверждал некоторые определения городского общественно-го управления и назначал чиновников. Он был гарантом исполнения законов, высочайших повелений и указов Сената на территории губернии. В своей деятельности губернатор целиком и полностью опирался на губернское правление. Однако возможное превышение власти губернатором ограничивалось присутствием по городским делам.

Взаимодействие губернской администрации и городского самоуправления, согласно Городовому положению 1870 года, было построено в духе взаимного уважения. Это было шагом вперед по сравнению с дореформенным городским устройством³¹. Городская реформа 1870 года достаточно полно реализовывала принцип самоуправления и хозяйственной самостоятельности города. Общественные учреждения наделялись широким правом самостоятельного решения вопросов, за исключением некоторых специально оговоренных, четко была определена компетенция новых учреждений. Во взаимоотношениях самоуправления и центральной власти ни та, ни другая сторона не получили перевеса, и взаимодействия их были направлены на совместную работу. Право вмешательства администрации ограничивалось в основном надзором за законностью действий органов самоуправления.

Исследование взаимоотношений губернатора и городского самоуправления следует начать с анализа образования новых городских учреждений в российских городах. Специальным постановлением Комитета министров от 31 июня 1870 года губернаторам было поручено при помощи присутствий по городским делам контролировать и участвовать в организации структур городского общественного управления в городах Российской империи. Официальное разъяснение о том, как образовывать новые городские думы, было опубликовано в середине 1870 года в официальном органе власти — «Правительственном вестнике»³².

Рассмотрим введение Городового положения в губерниях Среднего Поволжья. В Самарской губернии проведение реформы контролировал губернатор Григорий Сергеевич Аксаков, который являлся видным администратором и внес весомый вклад в проведение городской реформы в Самарской губернии. В нескольких сло-

вах следует дать оценку личности Аксакова и его административных способностей. Г.С. Аксаков происходил из известного в России дворянского рода Аксаковых. Отцом его был писатель Сергей Тимофеевич Аксаков, а братья — Константин и Иван — являлись идеологами славянофильства и яркими общественными деятелями. Григорий Сергеевич, единственный в семье, избрал в качестве жизненного поприща гражданскую службу. После окончания Санкт-Петербургского училища правоведения он получил место в Правительствующем сенате, затем в Министерстве юстиции³³. В 1850 году Аксаков стал членом Комиссии для введения общественного управления в Санкт-Петербурге. Именно тогда он непосредственно познакомился с организацией городского хозяйства и принципами будущей городской реформы, которая вначале была «опробована» в столице. Деятельность Григория Сергеевича в данной комиссии была успешной, благодаря чему он получил назначение на пост вице-губернатора Оренбургской, а затем Самарской губернии. Наконец, 20 января 1867 года Григорий Сергеевич был переведен на должность самарского губернатора³⁴. Очерк Г.С. Аксакова «О самоуправлении», написанный в 1869 году, точно описывает его административную позицию, отношение к реформам и местному самоуправлению. Накануне введения Городового положения Григорий Сергеевич видел роль губернской администрации исключительно в содействии и опеке местного самоуправления. Он допускал вмешательство власти в местные дела только на первых порах, а главную задачу администрации видел в устранении препятствий к проведению реформы³⁵. В целом взгляды Г.С. Аксакова были либеральными, что благоприятствовало проведению реформы местного самоуправления во вверенной ему губернии.

В июле 1870 года губернатор получил текст Городового положения вместе с указом Правительствующего сената о проведении реформы. 29 июля Аксаков предложил городской думе старого созвья, действовавшей еще на основе «Жалованной грамоты городам» Екатерины II, приступить к составлению списков избирателей в городскую думу нового образца. Список был подготовлен думой и утвержден губернатором 1 августа 1870 года. Он включал 88 избирателей I разряда, 342 избирателя II разряда и 2686 избира-

телей III разряда. Сами выборы гласных городской думы состоялись в январе 1871 года³⁶. По воспоминаниям видного общественного деятеля Петра Владимировича Алабина, горожане «проявили редкостное невнимание к интересам города»³⁷, в основной своей массе не явившись на выборы. Этому утверждению П.В. Алабина можно доверять, так как он принимал самое непосредственное участие в деятельности городского общественного управления в качестве гласного думы³⁸. В думу вошли 72 человека, из них 57 человек были купцами и только 9 человек представляли дворянство и чиновничество. Невысокий интерес к выборам можно объяснить крайне низкой общественной активностью провинциального населения (в массе своей малообразованного) и скудной информацией о принципах нового городского устройства. Эти факторы предопределили преобладание купечества в избранной городской думе. В январе 1871 года сведения об избранных гласных и баллотировочные списки были одобрены губернатором и отправлены на утверждение в Министерстве внутренних дел.

Первое заседание Самарской городской думы состоялось 3 февраля 1871 года, оно началось с благодарственного молебна, затем гласные приняли присягу. На первом заседании присутствовал губернатор Г.С. Аксаков как главный ответственный за проведение городской реформы в Самарской губернии. Губернатора официально пригласил председатель городской думы старого образца, избранный еще в 1870 году, Василий Ефимович Буреев. Заседание началось с приветственного слова губернатора, в котором он указал на главные начала «всемилодивейше» дарованного нового Городового положения 1870 года, а затем выразил уверенность, что «избрание в должности городского общественного управления падет на лиц, вполне отвечающих требуемым для этого условиям по нравственному и беспристрастному собранию избирателей»³⁹. Слова губернатора свидетельствуют о надежде на достойный состав городской управы, исполнительного органа, с которым ему приходилось тесно взаимодействовать.

Необходимо отметить тот факт, что в заботе об устройстве нового городского общественного управления губернатор опирался на губернское присутствие по городским делам, единственное уч-

реждение, непосредственно контролирующее действия городского самоуправления. Специальным постановлением Комитета министров контроль над введением Городового положения предоставлялся присутствию по городским делам, председателем которого также был губернатор⁴⁰.

Уже через несколько дней после образования городской думы в Самаре произошло ее столкновение с губернской администрацией. Рассмотрим подробно эту ситуацию. На втором заседании Самарская городская дума избрала специальную комиссию, которая должна была провести ревизию городского хозяйства и дел, оставшихся от прежней городской думы, и подготовить специальную «инструкцию» для только что сформированной городской управы. До тех пор, пока голова не был утвержден министром внутренних дел, управа не могла начать свою работу. Именно в это время губернская власть решила ускорить процесс открытия управы. 12 февраля на заседании Самарского присутствия по городским делам губернатор предложил открыть городскую управу досрочно, не дожидаясь утверждения городского головы в столице. Г.С. Аксаков заявил о необходимости срочного решения накопившихся дел и обосновал свое предложение правом присутствия по городским делам непосредственно участвовать в открытии структур городского общественного управления⁴¹. Предложение губернатора было единогласно принято, причем В.Е. Буреев был избран исполняющим обязанности городского головы, вплоть до его утверждения Министерством внутренних дел. 15 февраля 1871 года постановление присутствия по городским делам об открытии Самарской городской управы было вручено городскому голове Бурееву «для немедленного исполнения»⁴². Утром 18 февраля в Доме самарского городского общества собрались члены городской управы и некоторые гласные думы под председательством городского головы Буреева. Буреев сообщил, что по распоряжению присутствия по городским делам сегодня должна быть открыта городская управа. Затем был отслужен молебен, и вступающие в должности принесли присягу: «обещаю и клянусь ... что хочу и должен Его Императорскому величеству служить верно и не лицемерно ... не щадя живота своего и до последней капли крови»⁴³. Далее управа

постановила записать о своем открытии в журнале и известить об этом событии начальника губернии и городскую думу.

Собравшаяся вечером того же дня Самарская городская дума выразила возмущение по поводу «своевольных» и «незаконных» действий губернской власти в лице присутствия по городским делам. Городская общественность, обнадеженная либеральным духом Городового положения, оскорбилась самим фактом «директивного» открытия управы властью. Совершенно очевидно, что власть действовала из лучших побуждений и ее решение не содержало корыстных интересов, однако городская дума выразила собственное мнение. Дума указала на тот факт, что присутствие не обладает столь обширными полномочиями и не может своим постановлением открыть управу. По заявлению некоторых гласных, слишком скорое открытие управы скомкало работу подготовительной комиссии, которая все еще готовила для нее «инструкцию»⁴⁴. В итоге большинство думы проголосовало за обжалование решения присутствия в Правительствующем сенате. Текст жалобы поручили подготовить гласному, почетному мировому судье А.И. Смирнитскому.

Отметим, что часть депутатов городской думы выразили «особое мнение», признав действия губернской администрации законными. Городской голова, члены управы и гласный Петр Владимирович Алабин выступили в защиту присутствия и губернатора, заявив, что «в этом действии нет стеснения прав городского общественного управления»⁴⁵. П.В. Алабин указал, что у Правительствующего сената надо просить разъяснения по этому поводу, иначе подобные казусы могут случиться и в других городских думах⁴⁶. Действительно, данную ситуацию иначе как казусом не назовешь: власть пыталась ускорить процесс образования новых общественных структур, а дума — воспротивилась первому факту вмешательства в ее дела.

На этом первое «столкновение» Самарской городской думы и губернской администрации не исчерпалось. Жалоба Правительствующему сенату была в марте 1871 года передана губернатору для отправки в Санкт-Петербург⁴⁷. Исполняющий в тот момент обязанности губернатора вице-губернатор Владимир Дмитриевич Лев-

шин предложил изменить саму форму документа, составив его как рапорт Самарской городской управы в Сенат. Данный факт указывает на еще не отлаженные формы и механизмы взаимодействия власти и города. Правительствующий сенат внимательно рассмотрел все обстоятельства дела и заявил, что «повеление Комитета министров ... на которое ссылается присутствие по городским делам, не представляет ему прав больше, чем Городовое положение»⁴⁸, следовательно, присутствие нарушило закон, утвердив Буреева в должности городского головы раньше Министерства внутренних дел. Сенат предписал присутствию впредь «не превышать полномочий». Таким образом, дело об открытии городской управы нисколько не указывает на притеснение городского самоуправления со стороны правительства. Более того, причиной этого недоразумения явилось нежелание городской думы подчиняться власти в случаях, выходящих за рамки Городового положения, что говорит о достаточно независимой позиции городской думы с момента ее образования. Так или иначе, конфликт был улажен быстро и мало повлиял на отношения губернатора и городского общества.

При утверждении в должности избранного городского головы губернского города применялась следующая процедура: губернское присутствие по городским делам докладывало губернатору, что нарушений при выборах не было, затем с кандидата бралась расписка, что он не находится под следствием и не принадлежит к тайным обществам и сектам. Затем губернатор отсылал формулярный список кандидата и свою характеристику в Министерство внутренних дел для окончательного утверждения в должности⁴⁹. В марте 1871 года самарский губернатор Г.С. Аксаков препроводил в думу постановление министра внутренних дел об утверждении в должности городского головы В.Е. Буреева. С этого момента городское самоуправление полностью приняло на себя полномочия, представленные ему Городовым положением 1870 года.

В Пензе, как и в остальных губернских городах, контролирующая и распорядительная функции по проведению в жизнь городской реформы принадлежала присутствию по городским делам. 19 августа 1870 года это учреждение объявило о своем открытии под председательством губернатора Н.Д. Селиверстова. Под ру-

ководством присутствия осенью 1870 года были подготовлены и утверждены списки избирателей, а в декабре того же года проведены выборы в городскую думу нового образца. Накануне выборов Министерство внутренних дел распространило через губернатора по городам губернии брошюры с текстом Городового положения в количестве 100 штук, предназначались они в основном для чиновников и не смогли донести до местного населения полную информацию о новом городском устройстве. В итоге, как и в остальных городах России, на выборы пришло ничтожное число избирателей, по III разряду пензенских избирателей из 1468 человек списочного состава на выборы явилось 160 человек. В первый день выборов бывший городской голова произнес краткую речь: «Мы, горожане, отныне соединяемся в одно общее сословие и делаемся самостоятельным обществом ... от нас зависит улучшить городское хозяйство ... надеемся, избранные городские деятели достигнут цели монарха и оправдают ожидания общества»⁵⁰.

Следует отметить распоряжения Пензенской городской думы, сделанные на самом первом заседании 29 декабря 1870 года. Первым постановлением было решено не назначать содержание городскому голове, вторым постановлением дума просила губернатора Николая Дмитриевича Селиверстова принять звание почетного гражданина города, «признавая попечение господина губернатора об улучшении города Пенза более чем полезным»⁵¹. Действительно, Н.Д. Селиверстов сделал немало для своего города, в частности, на собственные средства открыл музей и рисовальную школу. Таким образом, одним распоряжением дума отметила действительные заслуги губернатора и продемонстрировала лояльное отношение к местной администрации. Чуть позже, на заседании 20 марта, городская дума также подтвердила свою верноподданническую позицию, направив благодарственный адрес императору Александру II «за дарование Городовым положением всем городским поселениям самостоятельности в распоряжении их имуществом»⁵². В то же время в Самаре первым шагом новой городской думы явилось публичное выражение неудовольствия действиями губернатора.

Аналогично происходило образование городского управления нового типа и в Симбирской губернии. В августе 1870 года симбирскому губернатору поступило распоряжение Министерства внутренних дел об образовании губернского присутствия по городским делам для «организации общественного управления». Как и в соседних губерниях, городская реформа проходила здесь под контролем губернского присутствия по городским делам. Прежде всего, присутствие проанализировало финансовое положение городов Симбирской губернии и пришло к выводу, что только Симбирск, Алатырь, Буинск и Сенгилей могут выдержать введение Городового положения без сбора дополнительных налогов. По замыслу властей, новые правила городской жизни не должны были явиться дополнительной обузой для горожан. 31 августа 1870 года Министерство внутренних дел прислало образец списка лиц, имеющих право участия в выборах. Центральная власть более чем пристально контролировала процесс образования новых городских дум. Циркуляром от 29 августа 1870 года министерство просило российских губернаторов присылать копии всех определений присутствий по городским делам и выслало инструкции по разделению избирателей на разряды⁵³.

Списки избирателей были подготовлены Симбирской городской управой старого созыва и представлены в присутствие в сентябре 1870 года. Присутствие первоначально вернуло списки на доработку, но в конце сентября они были утверждены и отосланы в министерство. 29 декабря 1870 года в Доме городского общества завершились выборы гласных думы, тогда же была избрана городская управа и городской голова⁵⁴. Первое заседание Симбирской городской думы состоялось 16 марта 1871 года. Перечисленные события происходили под пристальным наблюдением губернского присутствия по городским делам во главе с губернатором, которое следило за точным исполнением законов и инструкций Министерства внутренних дел⁵⁵. В феврале министерство утвердило городского голову — купца I гильдии П.А. Егорова и его заместителя А.М. Балакирева. Только после этой процедуры присутствие по городским делам направило в городскую управу специальное постановление о том, что вновь образованная Симбирская город-

ская дума может приступить к заседаниям⁵⁶. Особым предписанием Министерства внутренних дел от 19 мая 1871 года Симбирскому присутствию по городским делам было поручено представить отчеты о введении Городового положения во всех городах губернии. Министерство интересовало, насколько город удовлетворяет введенному Городовому положению, прежде всего в финансовом плане, а также то, как дело обстоит с распределением сословий в думах. В декабре 1871 года губернатор отправил в министерство отчеты о первом полугодии действия Городового положения по городам Буинск и Сенгилей. В целом финансовое положение этих городов было благоприятным: доходы немногим превышали расходы, причем доходы по сравнению с дореформенным устройством значительно возросли⁵⁷.

В целом городская реформа 1870 года была встречена обществом благоприятно, на новые городские думы и управы возлагались большие надежды, которые были связаны прежде всего с представлениями о самостоятельности и независимости городского самоуправления от губернской администрации.

Городовое положение вводилось незамедлительно только в 41 губернском городе, что касается уездных городов, то в них оно, согласно предписанию Министерства внутренних дел, должно было вводиться «в ближайший срок, сообразно местным обстоятельствам»⁵⁸. В ноябре 1871 года, когда городские думы губернских городов наладили нормальную работу, Министерство внутренних дел сделало запрос Пензенскому губернатору о том, в каких уездных городах пришла пора ввести Городовое положение. При этом министерство не собиралось «в приказном» порядке реформировать городское хозяйство, а ожидало в этом вопросе местной инициативы. На запрос министерства губернатор ответил, что городская реформа в уездных городах преждевременна, по его данным уездные городские общества опасаются, что новые городские думы станут финансовой обузой для городского населения. На это министр внутренних дел А. Е. Тимашев заявил, что опасениям уездных городов не стоит придавать значения, более того, необходимо «убедить» городские общества в желательности этой реформы⁵⁹.

Таким образом, центральные власти старались не допустить отклонений от намеченного плана реформы.

Из переписки губернатора с городскими собраниями старого образца видно, что сопротивление реформе оказывали лица, ранее управлявшие городскими делами, из опасения утратить власть. Аргументы их сводились в основном к тому, что к управлению городами окажутся допущенными «неблагонадежные лица». Тем не менее долго противиться настойчивым убеждениям губернатора они не могли. Одно за другим городские собрания уездных городов Пензенской губернии в течение 1872 – начала 1873 года «приговором всех сословий» ходатайствовали о введении Городового положения. Таким образом, отношение местного населения к городской реформе было неоднозначным, ожидания правительства оправдались, но только после настойчивых «убеждений» губернатора в необходимости этой реформы⁶⁰.

В уездных городах Симбирской губернии Буинск и Сенгилей «общественные приговоры» о проведении реформы состоялись соответственно 11 и 25 июля 1871 года. В Сызрани – чуть раньше, 23 апреля 1871 года. Данные ходатайства были одобрены губернатором и министром внутренних дел. Через шесть месяцев функционирования новых городских дум в уездных городах Министерство внутренних дел запросило сведения об экономическом состоянии этих городов. Полученные сведения продемонстрировали в целом благоприятную картину, в перечисленных выше городах доходы преобладали над расходами, ассигнования на городское благоустройство значительно увеличились⁶¹. В самых мелких «заштатных» городах Городовое положение было введено еще позже, например, в Верхнем Ломове Пензенской губернии – в ноябре-декабре 1873 года.

Проведение выборов в уездных городах губерний Поволжья мало отличалось от выборов в губернских городах. В октябре 1873 года пензенский губернатор рассмотрел списки избирателей по трем разрядам города Верхний Ломов Пензенской губернии. 3 ноября списки были возвращены городскому голове Нижнего Ломова (именно голова центра уезда контролировал введение Городового положения во всех городах уезда). Выборы в Верхнем Ломове про-

ходили в начале декабря. Их особенностью явилось то, что первоначально выборы по первому и второму разрядам не состоялись из-за неявки положенного числа избирателей. После доклада об этом губернатору выборы были проведены повторно и признаны состоявшимися. В январе 1874 года губернатор сообщил, что Министерство внутренних дел признало законным введение Городового положения в городе Верхний Ломов. В состав первой городской думы вошло 30 гласных, из которых 21 относился к сословию мещан. Городская управа состояла из городского головы, купца 2-й гильдии М.М. Шилова и одного его заместителя⁶².

При всестороннем изучении взаимодействий городских дум и губернской администрации Среднего Поволжья необходимо учитывать социально-экономическое развитие городов данного региона. В первую очередь стоит отметить, что в пореформенной истории России происходило интенсивное экономическое развитие городских центров. По темпам урбанизации Среднее Поволжье занимало одно из ведущих мест в России⁶³. В 1880 — 90-е годы темпы развития городской промышленности данного региона опережали средние показатели по европейской России. В губернских городах — Пензе, Самаре, Симбирске — во второй половине XIX века наиболее активно развивались торговля, мелкое и среднее промышленное производство. Именно в этот период Среднее Поволжье становится обособленным экономическим регионом, где важнейшую роль играли производство, обработка и торговля сельскохозяйственными товарами. С этим напрямую было связано строительство густой сети железных дорог. Важным следствием экономического развития региона явился рост населения губернских и уездных городов

Губернии Среднего Поволжья, «внутренние окраины» Российской империи несомненно имели особенности развития. Так, города Симбирской губернии, за исключением Сызрани, значительно отставали от признанных аграрно-торговых центров региона — Самарской и Пензенской губерний. Для крупных городских центров Среднего Поволжья было характерно многообразие хозяйственных, административных и культурных функций. В городах активно внедрялись новые технологии в различных сферах чело-

веческой деятельности. С каждым годом развивалась деятельность институтов самоуправления, обогащалась сфера культуры.

Рассматривая деятельность городского самоуправления, необходимо определить основные социальные группы городского населения. В пореформенный период истории России продолжала сохраняться традиционная сословная система, однако сословное деление становилось все более и более размытым. По данным Всеобщей переписи населения Российской империи 1897 года, основная масса горожан состояла из двух податных, непривилегированных групп — крестьян и мещанства (соответственно, около 45 и 43% жителей). Дворянство представляло примерно 5% городского населения, духовенство, почетные граждане и купечество — 3%. Купечество являлось важнейшим в жизни городов сословием, хотя количественно оно было представлено незначительно. В 1860-е годы в городах Среднего Поволжья его доля составляла от 2-3% в губернских городах до 5-15% — в уездных (в городе Самара — 12,6%, в уездных городах Самарской губернии в среднем — 23%)⁶⁴. Однако в связи с ликвидацией III гильдии произошло абсолютное сокращение купеческого сословия до 1 — 1,5%. Городская реформа 1870 года нанесла сильный удар по сословной структуре, так как избирательный ценз более не зависел от сословной принадлежности. Важной особенностью городских выборов по Городовому положению 1870 года явилось то, что избирательные права получила ничтожно малая часть городских обывателей — 5,6% в среднем по городам России. При этом повсеместно по России, в том числе и в городах Среднего Поволжья, на выборы являлись от 10 до 20% горожан, получивших избирательное право. В ходе выборов наибольшую активность проявляло дворянство, нежели малообразованное в массе своей купечество. Сословный состав городских дум 1870 — 80-х годов демонстрирует безоговорочное преобладание купечества (53,7% — в среднем по губернским городам России 50,3% — по губернским городам Среднего Поволжья). Дворянство и разночинцы численно были представлены 33,2% гласных по России, 33,6% гласных по Среднему Поволжью⁶⁵. Мещанство, ремесленники, крестьяне в среднем составляли 13% гласных. Таким образом, третья часть гласных городских дум состояла из дворян и

чиновничества, которые представляли всего 6% городского населения. В изучаемом регионе сильная дворянская корпорация сложилась в Симбирской губернии, это отразилось и на составе Симбирской городской думы — 40,3% гласных принадлежали к дворянскому сословию. Отметим, что значительная часть гласных-дворян занималась торгово-промышленной деятельностью, это и предопределило их интерес к развитию городского хозяйства. Статистика городских выборов позволяет сделать вывод, что процент жителей, получивших право выбора, особенно в крупных городах, оказался крайне низким. Чрезвычайно низкой была и явка на выборы. Кроме того, с каждым годом в функционировании городских дум обнаруживалась тенденция к дальнейшему снижению интереса к выборам. Подавляющее большинство в составах городских дум получили представители торгово-промышленных слоев, как из числа дворянства, так и из числа купечества. В целом результаты выборов не устроили правительство. В середине 1880-х годов Министерство внутренних дел главной задачей видело пересмотр механизма городских выборов. Решено было ослабить влияние купеческого сословия и ввести в состав городских дум образованную и состоятельную часть населения, не обладающую недвижимой собственностью, то есть квартиронанимателей⁶⁶.

Таким образом, реформа 1870 года ввела в жизнь принципиально новую систему городского хозяйства, основанную на принципах самоуправления местного общества. Городовое положение 1870 года даровало городским думами полную самостоятельность в хозяйственных вопросах, но при строгом наблюдении губернской администрации за законностью их действий. Закон предоставлял губернатору возможности контролировать действия городского самоуправления и приостанавливать незаконные решения. За губернатором оставалось право окончательного утверждения «обязательных» постановлений, бюджетов, выборов городских голов. При этом возможное «своеволие» губернатора ограничивалось губернским присутствием по городским делам, коллегиальным учреждением, в котором решались все конфликты, связанные с деятельностью городских дум. При этом городские думы активно пользо-

вались возможностью отстаивать свое мнение в Правительствующем сенате.

Проведение городской реформы 1870 года в городах Среднего Поволжья проходило под пристальным наблюдением губернской и центральной администрации. При этом власть в первую очередь следила за законностью процесса самоорганизации городских структур. Единственное столкновение между городским самоуправлением и губернскими властями произошло в Самарской губернии, где губернская администрация пыталась ускорить процесс образования новых городских учреждений, но этот факт нельзя расценивать как ущемление прав городского самоуправления. Кроме того, первые выборы после городской реформы 1870 года сразу же выявили недостатки избирательной системы. В уездных городах реформа состоялась несколькими годами позже, при еще более строгом контроле губернской администрации. При этом правительство дождалось ходатайств местных городских обществ о желательности преобразований. В основном, городская реформа в Среднем Поволжье прошла без серьезных осложнений. Самостоятельность, предоставленная городским думам в хозяйственных вопросах, должна была повысить эффективность их работы.

§2. Подготовка и проведение городской реформы 1892 года

На рубеже 1870-80-х годов произошла перемена во внутреннем политическом курсе российской власти. Правительство было вынуждено признать необходимость очередной серии реформ. В августе 1880 года главой Министерства внутренних дел был назначен Михаил Тариэлович Лорис-Меликов, который выдвинул программу «общественного успокоения». Это означало привлечение на сторону правительства просвещенной общественности, в том числе земской и городской интеллигенции. Лорис-Меликов явился и автором реформы местного управления. Убийство Александра II радикально изменило настроения в правительственных кругах. Лорис-Меликов осознал неосуществимость своих планов и подал

в отставку. Однако сменивший его на посту министра внутренних дел Н.П. Игнатьев решил осуществить задуманную реформу местного управления. Для этого была учреждена Особая комиссия для составления проектов преобразования местного управления. Руководителем ее был назначен М.С. Каханов, занимавший пост заместителя министра внутренних дел при Лорис-Меликове. Комиссия получила название «Кахановской» и начала действовать с ноября 1881 года⁶⁷. «Кахановская» комиссия начала подготовку преобразования волостного, уездного, губернского управления, планировалось устранить и недостатки Городового положения 1870 года. В июле 1883 года комиссия под председательством Каханова конфиденциально обратилась ко всем российским губернаторам с секретным циркуляром-анкетой. Губернаторам дали задание максимально подробно и полно ответить на 41 вопрос, которые касались всех сфер местного управления.

Для нашего исследования наибольший интерес представляет восьмой вопрос данной анкеты: «Какие существуют недостатки городских управлений и чем они могли бы быть устранимы?»⁶⁸. Самарский губернатор А.Д. Свербеев подробно изложил свое представление о недостатках Городового положения 1870 года. Главные несовершенства он видел в совмещении в одном лице двух должностей — председателя думы и управы. По его мнению, в ряде случаев это позволяет городскому голове давать указания самому себе. Вторым основным недостатком Свербеев считал то, что «трехразрядная избирательная система недостаточно и неправильно представляет городское население»⁶⁹. Саратовский губернатор указал на следующие недостатки: слабый контроль администрации за деятельностью городских дум и, как следствие этого, множество злоупотреблений в системе городского самоуправления. Он предлагал в число городских избирателей включить квартиронанимателей. Пензенский губернатор главным недостатком считал преобладание купечества в деятельности городских дум и управ, указывал на частые неявки гласных на заседания дум, ратовал за введение избирательных участков. Казанский губернатор заявил: «Органы городского самоуправления лишены всякого надзора и контроля, и это наносит ущерб их деятельности»⁷⁰. Наконец, сим-

бирский губернатор Н. П. Долгово-Сабуров подробно представил свой взгляд на недостатки системы городского самоуправления. По его мнению, «торговый класс имеет возможность группироваться и держать все в своих руках, они при отсутствии достаточной умственной и нравственной подготовки заботятся лишь о личной выгоде»⁷¹. С точки зрения симбирского губернатора, на выборах в городские думы негативную роль играют «партии», в Симбирске самую сильную партию возглавлял директор общественного банка, но в деятельности банка вскрылись растраты. Способов решения данных проблем он видел несколько: усиление правительственного надзора за деятельностью городских дум, «развитие образования, просвещение торгового класса, имеющего сильнейшее влияние в городских делах»⁷².

Проанализируем мнения 35 губернаторов, принявших участие в данном опросе. Более половины из них главным недостатком городского самоуправления современного им типа считали несовершенную избирательную систему. Все они указывали, что данная система выборов приводит к преобладанию в городских учреждениях купечества с «низким умственным и нравственным уровнем развития»⁷³. Высказывались мнения, что трехразрядная избирательная система разобщает население и ее необходимо заменить выборами по территориальным участкам, в пределах которых не будет деления на группы. Семь из тридцати пяти губернаторов заявили о желательности привлечения квартирнанимателей, в большинстве своем интеллигенции, к выборам⁷⁴.

Большая часть губернаторов в качестве важнейшего недостатка выделяли слабый контроль правительства за деятельностью городского самоуправления. Шесть из тридцати пяти губернаторов главным недостатком считали совмещение должностей городского головы и председателя думы. «Председательствуя в думе, имея право руководить прениями и останавливать оратора, городской голова может отклонить те вопросы, которые показывают деятельность управы в невыгодном свете»⁷⁵, — заявляли они. Хотя как раз совмещение должностей облегчало губернаторский контроль. Губернаторы указывали на «отсутствие в избирательном собрании наиболее мыслящей и не менее купечества заинтересованной в само-

управлении части населения, но не владеющей недвижимостью (чиновники, мещане, интеллигенция)»⁷⁶. Несколько губернаторов отметили негативное влияние «партий» на выборах. Наиболее консервативные губернаторы либо вовсе не видели недостатков в Городовом положении 1870 года, либо говорили о возвращении к прежней сословной системе городского управления, ликвидации самого принципа самоуправления. Однако таких высказываний было не более трех-четырех.

Таким образом, даже если учесть в целом консервативное отношение начальников губерний к реформам, они достаточно точно и объективно отразили недостатки системы городского самоуправления. Губернаторы указали именно на те несовершенства, о которых говорили и представители самоуправления, и российские либералы. Мнения губернаторов свидетельствуют о том, что они проявляли заботу о городской жизни и желали изменить систему управления в лучшую сторону. Усилением административного контроля они планировали всего лишь ликвидировать возможные злоупотребления и нарушения закона городскими думами. Только малая часть губернаторов была против реформирования системы городского управления.

С середины 1870-х годов в Министерстве внутренних дел стал обсуждаться еще один недостаток системы городского общественного управления — частое отсутствие кворума на заседаниях городских дум⁷⁷. На это жаловались в течение 1875 и 1876 годов три губернатора одновременно и независимо друг от друга обратившиеся в министерство. Согласно статье 63 Городового положения 1870 года, заседание городской думы считалось законным при явке не менее одной трети гласных. Губернаторы заявили, что из-за отсутствия кворума дела городского хозяйства решаются довольно медленно. На этот счет специально для Санкт-Петербурга, Москвы и Одессы существовало дополнение к Городовому положению, согласно которому при неявке положенного числа гласных следующее заседание открывалось при любом числе собравшихся. Обратившиеся в министерство губернаторы ходатайствовали о распространении этого дополнения на все города Российской империи⁷⁸.

Министерство не могло проигнорировать обращение сразу трех губернаторов и для начала решило запросить информацию по данному вопросу из большинства губерний. Вопрос этот неоднократно поднимался общественностью и гласными на заседаниях городских дум. Отвечая на запрос министерства, симбирский губернатор Н.П. Долгово-Сабуров привел любопытную статистику, полученную у городского головы Симбирска. С 1870 по 1875 год было назначено 118 собраний думы, из них не состоялось 28, то есть каждое четвертое заседание. Городской голова сообщил, что согласно статье 101 Городового положения гласные должны сообщать о причине своих отлучек, но это требование практически не соблюдалось. Кроме того, по сведениям, полученным симбирским губернатором, и в остальных городских думах губернии наблюдалась похожая ситуация. Статистика посещений в уездных городах Симбирской губернии была следующая: в Сызрани из 56 заседаний думы не состоялось 6, в Алатыре из 68 — 7, в Сенгилее из 28 — 3 заседания, в Буинске из 29 заседаний — 3⁷⁹. Подобная статистика показывает, что в уездных городах гласные более «прилежно» посещали заседания, хотя и здесь ситуация кардинально не отличалась от губернских городов. Симбирский губернатор Долгово-Сабуров высказался за введение штрафов за непосещение, так как при малом числе гласных увеличивается возможность принятия неверных решений. Однако серьезно менять Городовое положение в этом вопросе губернатор не считал нужным⁸⁰.

В начале 1880-х годов этот недостаток Городового положения был устранен, городские думы получили возможность при отсутствии кворума в течение семи дней назначить новое заседание думы, которое считалось состоявшимся при любом количестве собравшихся. Но и в дальнейшем вопрос о малом посещении заседаний городских дум обсуждался в министерстве. Неоднократно например, в январе 1887 года симбирскому губернатору М.Н. Теренину пришел официальный запрос вследствие анонимной записки, поступившей в Министерство внутренних дел. В этой записке сообщалось, что в Симбирской городской думе допускаются решения дел очень малым числом гласных (8-12 человек). Запрос был подписан товарищем министра сенатором В.К. Плеве. Городской

голова Симбирска объяснил заместителю министра, что дума довольно часто пользуется законной возможностью созывать повторное заседание при любом количестве собравшихся. Но на нем решаются дела несложные и неважные⁸¹.

Одной из особенностей Городового положения 1870 года было совмещение в одном лице должностей председателя городской думы и городской управы. Для либерально настроенной общественности это являлось серьезным недостатком. Как один из примеров можно привести «всеподданнейший» отчет за 1881 год самарского губернатора А.Д. Свербеева. Губернатор писал: «Будучи председателем как распорядительного, так и подчиненного ему исполнительного учреждения одно и то же лицо может устранить себя от вредного влияния на ход и решение дел только при полной беспристрастности и забвении личных интересов, что в действительности бывает редко»⁸². Фраза во всеподданнейшем отчете вызвала интерес самого императора Александра III, который собственноручно сделал пометку на полях — «совершенно справедливо»⁸³. Это послужило прямым указанием к действию для высших чинов власти. 25 октября 1882 года на заседании Комитета министров обсуждался заинтересовавший императора «всеподданнейший» отчет. В итоге Министерству внутренних дел было поручено всесторонне исследовать вопрос совмещения должностей.

В декабре 1882 года в Гатчине министр внутренних дел сделал доклад императору Александру III о совмещении должностей председателя думы и управы. Он отметил, что теоретически разделение обязанностей необходимо, так как исполнительная и контролирующая власть должны быть отделены друг от друга. Однако при практическом воплощении разделения властей могут возникнуть серьезные трудности, которые превысят ожидаемые положительные результаты, вследствие того, что: 1) исторически в российских городах обсуждаемые должности были соединены и ломать сложившийся порядок затруднительно; 2) раздвоение власти председателя городской управы и председателя городской думы породит столкновения и пререкания между двумя этими учреждениями, причем каждое из них может совершенно парализовать деятельность другого; 3) контролировать деятельность одного руко-

водителя легче чем двух. В докладе высказывалась мысль, что «дела могут идти успешно лишь при условии, что оба учреждения будут одушевлены одной мыслью и стремлением к одной цели»⁸⁴.

Министр внутренних дел Д.А. Толстой выразил мнение, что большинство городской думы всегда так или иначе может положительно влиять и контролировать деятельность городской управы. И только когда дума обсуждает действия городского головы или работу городской управы, желательно на это время отстранить голову от председательствования в думе. Министр отметил, что самарский губернатор не привел никаких фактических данных, подтверждающих его вывод, а в министерстве не имеется подобных сообщений из других губерний⁸⁵. Иными словами, министерство не решилось изменить что-то в этом вопросе из опасения возможных затруднений. В этом министру удалось убедить императора. Подобное решение вопроса полностью соответствовало консервативному направлению внутренней политики Александра III.

А.Д. Свербеев первым из губернаторов указал на недостаток совмещения должностей. В городских думах этот вопрос обсуждался довольно часто. В октябре 1884 года в Министерство внутренних дел поступило ходатайство Псковской городской думы о желательности разделения должностей председателя управы и думы «для пользы дела». Псковский губернатор лично считал, что ходатайство необходимо отклонить, так как в тот момент работала комиссия М.С. Каханова, рассматривающая в том числе и этот вопрос. Товарищ министра внутренних дел сенатор И.Н. Дурново вполне согласился с мнением губернатора и отклонил ходатайство⁸⁶. Московская городская дума в 1886 году создала специальную комиссию для рассмотрения «выгод и преимуществ» разделения должностей. Данный вопрос обсуждался и на страницах «Санкт-Петербургских ведомостей» в 1884 году, где, в частности, приводился следующий юридический казус, происходящий из-за совмещения должностей: как председатель управы городского голова разрешение на свой отпуск получал от самого же себя как председателя думы. Иными словами, вопрос требовал решения, но Министерство внутренних дел, возглавляемое консерватором Д.А. Тол-

стым, прилагало все усилия для того, чтобы не допустить серьезных изменений в городской жизни.

Д.А. Толстой сменил на посту министра внутренних дел Н.П. Игнатьева в мае 1882 года. Свои консервативные взгляды он продемонстрировал еще на посту министра народного просвещения. По воспоминаниям государственного секретаря А.А. Половцова, Толстой сразу же поставил задачу свернуть деятельность Кахановской комиссии⁸⁷. Комиссия была распущена в апреле 1885 года Александром III формально по причине внутренних разногласий. Многие ее предложения так и не были воплощены в жизнь. С другой стороны, в середине 1880-х годов недостатки системы городского управления продолжали ощущаться правительством. Д.А. Толстой не отрицал необходимости реформы, но видел ее иначе. В 1885 году последовал доклад министра внутренних дел Д.А. Толстого царю. В нем утверждалось, что земские и городские учреждения «представляют собой как бы стену, разделяющую народ от правительства»⁸⁸. Главный недостаток он видел в слабом влиянии правительства на ход местных дел. Кроме того, по мнению Д.А. Толстого, местное управление парализует право Сената регулировать пререкания между думами и губернатором. В докладе ставился вопрос о необходимости замены начал самоуправления началами государственного управления. В итоге решено было перейти от комплексного преобразования к отдельным реформам. Так, в 1889 году была учреждена должность земского участкового начальника, в 1890 году — реформировано земское самоуправление⁸⁹.

Новая попытка изменить функционирование городского самоуправления была предпринята в 1890 году министром внутренних дел И.Н. Дурново. В июле 1890 года российским губернаторам был разослан циркуляр министерства о готовящейся городской реформе, в нем подробно обозначались недостатки существующей системы городского управления. Губернаторам было предложено в очередной раз выразить свое мнение о недостатках Городового положения 1870 года⁹⁰. В целом губернаторы указали на те же недостатки, что и в анкетах 1883 года. Они отмечали необходимость изменить избирательную систему, для того чтобы «исключить малоимущие слои городского населения, которые малоразвиты и

в силу этого являются слепым орудием в борьбе партий на выборах»⁹¹, и предоставить избирательное право квартиронанимателям. Губернаторы высказывались за усиление административного надзора за деятельностью городских дум, за предоставление губернским властям права оценивать не только законность, но и целесообразность распоряжений городского самоуправления. Министерство внутренних дел в целом придерживалось такого же мнения. При подготовке нового Городового положения были учтены материалы Кахановской комиссии, но представители городских дум так и не приняли участия в этой работе⁹². В итоге начатая в 1890 году министром внутренних дел И. Н. Дурново реформа городского самоуправления была реализована в Городовом положении 1892 года.

Городовое положение 1892 года в качестве идеологической основы использовало «государственную» теорию самоуправления, согласно которой утверждалось, что не существует особых местных дел, находящихся в заведовании общественных учреждений, что эти местные дела есть на самом деле — государственные, переданные лишь волей государства в руки органов местного самоуправления, которым государство поручает вести часть своих дел в пределах их территории. По Городовому положению 1892 года было усилено подчинение общественных учреждений административному аппарату и изменена система выборов. Вместе с тем правительство отдавало себе отчет в том, что полная передача обязанностей дум административному аппарату вызовет серьезные трудности: слишком хорошо прижились общественные структуры самоуправления и кардинально менять всю сложившуюся систему было нецелесообразно. Тем более правительство не могло пойти и на полное лишение учреждений самоуправления самостоятельности. В итоге по новому Городовому положению весь комплекс вопросов, которыми городские думы занимались ранее, был за ними сохранен. При этом в результате реформы изменился характер отношений между администрацией и думами, усилилась опека над думами и сократилась их самостоятельность⁹³.

Рассмотрим, насколько усилилась власть губернатора по отношению к самоуправлению. Губернская администрация получила право при определенных обстоятельствах назначать гласных думы.

Например, если дважды в результате городских выборов общее количество избранных гласных окажется менее 2/3 от установленного законом количества, то недостающее число гласных должно было пополняться по распоряжению губернатора из числа гласных предыдущего состава⁹⁴.

После 1892 года в состав городских дум с правом голоса входили председатель уездной земской управы и депутат от духовного ведомства, то есть лица, так или иначе зависимые от власти⁹⁵. Министр внутренних дел или губернатор получили право без объяснения причин отклонять избранных думой лиц. При вторичном отклонении кандидатур должностные лица назначались в столицах и губернских городах — министром внутренних дел, в прочих — губернатором⁹⁶. По новому Городовому положению городской голова и все остальные члены управы считались состоящими на государственной службе, утверждались в должности губернатором, могли подвергаться взысканиям не только по суду, но и по административной линии⁹⁷. Должностным лицам городского общественного управления присваивались классы государственной службы. Для членов городской управы разных городов соответствовали VII и IX классы службы. В итоге городская управа приобрела новые функции. В частности, Городовое положение 1892 года допускало возможность для исполнительного органа осуществлять полномочия распорядительного.

По одной из статей, если очередное собрание думы не состоялось дважды из-за неприбытия положенного числа гласных, то доклады управы предоставлялись губернатору, и те из них, с которыми он соглашался, исполнялись⁹⁸. Городская реформа 1892 года сократила численный состав думы, присутствие гласных на заседаниях стало обязательным. В случае непосещения заседания без причины, признанной уважительной, не явившийся в первый раз получал замечание, во второй раз — подвергался денежному штрафу в размере до 70 рублей, в третий раз — исключался из состава думы на определенное время⁹⁹. Такими довольно жесткими методами был ликвидирован один из самых серьезных недостатков Городового положения 1870 года.

После реформы 1892 года самостоятельность городских дум была уменьшена. Городской голова был обязан предоставить губернатору не только копии всех постановлений думы, как в предыдущем Городовом положении, но и список вопросов, намечаемых к обсуждению¹⁰⁰. Перечень постановлений, требовавших утверждения министра внутренних дел или губернатора, значительно расширился. Губернатор, как и раньше, мог приостановить действие любого определения думы. Причем если прежде основанием для этого служила «незаконность» решения, то теперь приостанавливались «неправильные» постановления думы, то есть «несоответствующие общим государственным пользам и нуждам» либо «явно нарушающие интересы местного населения»¹⁰¹. Иными словами, теперь администрация получила право оценивать целесообразность определений городских дум. Соответственно и губернское по земским и городским делам присутствие получило право оценивать не только «законность», но и «правильность» постановлений и распоряжений городских дум¹⁰².

По новому Городовому положению была затруднена возможность обсуждения «неугодных» администрации вопросов. Гласный, который имел намерение выступить в думе с предложением, должен был вручить письменное заявление голове, а тот решал вопрос о возможности и времени его обсуждения¹⁰³. Городовое положение 1870 года в отношении права гласного выступить с предложением в думе содержало менее жесткое требование: гласный должен был о предмете своего предложения известить городского голову за 3 дня до заседания. Прения по нему могли состояться в тот же день, но принятие решения в таком случае откладывалось до следующего заседания.

В связи с введением столь высокого имущественного ценза необходимость в разрядной системе отпала. Статьи, определяющие порядок выборов, во многом повторяли соответствующие правила Городового положения 1870 года, но в отличие от прежнего избирательного закона весь процесс подготовки к выборам и их проведение протекали под более детальным руководством губернатора и его администрации¹⁰⁴. Списки избранных гласных и кандидатов в течение двух суток с момента выборов предоставлялись губерна-

тору. В случае если губернатор находил нарушения закона и порядка на выборах, то все материалы передавались в губернское присутствие по городским делам, которое было вправе принять решение о «неправильности избрания отдельных гласных или недействительности выборов в целом и об их отмене»¹⁰⁵.

Реформа городского управления 1892 года задумывалась как «исправление несовершенств», обнаружившихся в деятельности городского общественного управления¹⁰⁶. Это был не только повод для усиления административного контроля: действительно, некоторые «прорехи» Городового положения 1870 года были устранены. Например, устанавливался конкретный срок в 3 месяца, в течение которого министр внутренних дел был обязан передавать жалобы городских дум в вышестоящие инстанции (Сенат, Государственный совет)¹⁰⁷. Аннулировалось право голосовать по доверенности «за отсутствующих», что широко практиковалось в предыдущие годы. Должностным лицам самоуправления воспрещалось входить в подряды и поставки по предметам городского хозяйства, участвовать в приобретении имущества, продаваемого городом.

Рассмотрим первые выборы городской думы и управы после реформы 1892 года. Самарская городская управа, проводящая подготовку к выборам гласных, постоянно присылала губернатору для утверждения определения городской думы по поводу выборов, информировала его о ходе дел, по наиболее важным вопросам обращалась за советом, например: «Как наиболее удобно объявить список избирателей?»¹⁰⁸. Губернатор оперативно реагировал на запросы городских дум, делая со своей стороны все возможное для проведения городской реформы в вверенной ему губернии¹⁰⁹. 25 августа 1892 года была выбрана лишь половина положенного числа гласных и объявлены дополнительные выборы. После выборов управа представила для утверждения губернатору полный список избранных гласных и баллотировочные списки по их избранию¹¹⁰. Внимания заслуживает социальный состав 72 избранных гласных. Судя по их формулярным спискам, 38 человек составило купечество, имеющих табельные чины — 16 человек, врачи — 4 человека, мещане — 9 чело век, крестьяне — 3 человека¹¹¹. Далее, согласно ст.

118 Городового положения, губернатор утвердил выборы городского головы и препроводил в Министерство внутренних дел самые лестные отзывы о нем. 27 октября 1892 года губернатор утвердил заместителя городского головы и членов городских управ¹¹².

Статья 119 Городового положения 1892 года предписывала право утверждения губернатором некоторых должностных лиц городского общественного управления, прежде всего городских голов. Губернатор далеко не формально подходил к этому вопросу. При выборах городских голов уездных городов им через уездных исправников выяснялось нравственное и имущественное состояние выбранных лиц, после получения сведений губернатор принимал окончательное решение и при положительном результате краткая характеристика с просьбой одобрения посылалась министру внутренних дел¹¹³. Губернатор считался лично ответственным за избранных и назначенных должностных лиц как правительственных учреждений губернии, так и городского общественного управления, он препровождал в Министерство внутренних дел формулярные списки должностных лиц и данные о составе общественных учреждений¹¹⁴.

В рассматриваемый период не было ни одного случая отклонения кандидатуры городского головы губернатором. В губернских городах, как правило, в городские головы избирали лиц, достойных этой должности. Например, в Пензе городской голова начала 1880-90-х годов Федор Иванович Швецов был известен своей благотворительностью, он распространял дешевый хлеб в голодные годы, завещал 150 тысяч рублей на ремесленную школу. Еще один пензенский городской голова — Николай Тимофеевич Евстифеев, занимавший эту должность с 1891 по 1906 год, — также боролся с голодом 1891 года закупкой и распределением хлеба, при нем был закончен водопровод, в городе появился телефон, по его предложению было увеличено жалованье учителям, а число ученых заведений удвоилось. Современники по праву называли его «другом и благодетелем города», впоследствии его именем были названы женское училище и улица города¹¹⁵. Практически все городские головы Симбирска и Самары также заслуживают лесной оценки, например, деятельность Петра Владимировича Алабина не раз ста-

новились предметом исследований¹¹⁶. Соответственно и взаимодействовать администрации с грамотным и энергичным руководителем было намного легче.

Введение Городового положения 1892 года в уездных городах происходило так: в конце 1893 года пензенский губернатор собрал сведения о количестве недвижимости стоимостью не менее 300 рублей и не менее 100 рублей, о количестве купцов I и II гильдий и о числе торговых предприятий в уездных и заштатных городах Пензенской губернии. Затем на заседании присутствия по городским делам было решено, в каких городах губернии ввести упрощенное городское устройство, в каких — полное. Уже на основе этих решений Министерство внутренних дел окончательно распределило все российские города по двум типам управления. В губернских городах новое городское общественное управление начало действовать в декабре 1892 года, в остальных — год спустя, в декабре 1893 года¹¹⁷.

Небольшие злоупотребления во время выборов происходили и после городской реформы 1892 года. Все также явно на ход выборов влияли «партии» (то есть сторонники того или иного кандидата), особенно в уездных городах. Например, в 1895 году на выборах городского головы города Мокшан Пензенской губернии «партии» не смогли договориться о компромиссной фигуре. В шутку была предложена кандидатура слабоумного купца И. Кузьмина, состоялось голосование и голосов «за» оказалось больше, чем «против». Здесь депутаты поняли, что шутка зашла слишком далеко и назначили голосование по кандидатуре другого гласного, который и стал городским головой. Безусловно, присутствие по городским делам назначило перевыборы после столь нелицеприятной процедуры выборов. В целом городские выборы по Городовому положению 1892 года демонстрируют непререкаемый авторитет губернатора, его возможность влиять на выборы, не одобряя те или иные определения городской думы, однако на деле это происходило только при явном нарушении закона. Чаще наблюдалось четкое взаимодействие общественных структур и губернатора, без трений и конфликтов.

Механизм избрания городских дум, предписанный Городовым положением 1892 года, претерпел значительные изменения. Этим

шагом правительство добивалось главной цели — провести в городские думы инициативных и образованных гласных, но в то же время лояльных существующему режиму. Для этого был введен высокий имущественный ценз, который ограничил корпус городских избирателей наиболее состоятельной частью городского населения. Он рассчитывался исходя из стоимости имеющейся недвижимости и составлял для губернских городов не менее 1000 рублей.

Как уже упоминалось, Городовое положение 1870 года предоставляло избирательное право ничтожной части городского населения (в среднем от 4 до 6%). Избирательный ценз, предложенный городской реформой 1892 года, резко понизил число городских избирателей: до 1% от всего населения. Были известны факты, когда многие бывшие гласные городских дум срочно увеличили стоимость своей недвижимости, желая приобрести нужный ценз. Отметим, что Сызрань была единственным городом в Среднем Поволжье, в котором избирательный ценз равнялся губернскому (1000 рублей)¹¹⁸.

Социальный состав городских дум после реформы 1892 года изменился незначительно. В среднем по губернским городам России дворянство и разночинцы (чиновники и интеллигенция) приобрели 34% в городских думах, купечество и почетные граждане — 55,8%, мещанство, ремесленники, крестьяне — 9,8%. В губернских городах Поволжья картина складывалась иначе: в Самаре и Симбирске большинство в городской думе составило купечество: дворянство в Самаре — 60% гласных от купечества, 22,6% гласных от дворян, в Симбирске — 60% гласных от купечества, 28,6% — дворянство. В Пензе неожиданную активность продемонстрировало дворянство — 57,1%, купечество составило 42,9% (всего в 8 губернских городах России дворянская группа превосходила купеческую)¹¹⁹.

Если сравнивать социальный состав губернских дум в конце 1880-х годов и после реформы 1892 года, видно, что новая городская реформа практически не привела к изменениям в социальном составе гласных. Купечество несколько расширило свое представительство за счет бывшей III группы избирателей. Примечатель-

но, что в 1890-е годы купеческая составляющая городских дум продолжала увеличиваться¹²⁰. Например, в Пензе участие дворянства сократилось с 57 до 34% за счет увеличения доли купечества в составе думы. В целом разительных изменений в составах городских дум по Городовым положениям 1870 и 1892 годов не произошло, в среднем 30% голосов в составах дум принадлежало дворянству, от 40 до 60% — купечеству.

Организация городского общественного управления на основе Городового положения 1892 года оказала благоприятное влияние на экономическое положение российских городов. За десятилетие с 1892 по 1901 год их доходы увеличились почти на 30%. Например, к 1901 году бюджет Самары достиг 1,5 млн. рублей, бюджет Саратова — 2,5 млн. рублей, два эти города входили в число девяти наиболее финансово успешных населенных пунктов России, на которые приходилось 55% суммы доходов всех 654 городских поселений России¹²¹. Увеличение доходов российских городов на 1/3 привело и к увеличению расходов бюджета в той же пропорции. По данным на 1901 год, около 16% расходов составляло содержание полиции, войск, правительственных учреждений. Стоимость содержания общественного управления выросла на 30%. В среднем в 2,6 раза больше средств стало выделяться на городское благоустройство (до 13% бюджета). Значительно возросли расходы на дорогостоящие улучшения — трамваи, водопровод, скотобойни, канализацию. В 2 раза увеличились расходы на санитарную безопасность, больничное дело и народное образование (15 и 10% бюджета городов соответственно)¹²². Несмотря на возрастание городских доходов, абсолютному большинству российских городов не доставало свободных финансовых средств. В таких случаях городские думы прибегали к различным кредитам. С 1892 по 1901 год общая задолженность городов выросла с 48,7 до 124,8 млн. рублей, три четверти этой суммы приходилось на наиболее «богатые» города России¹²³. С другой стороны, для большинства российских городов кредит был недоступен, всего 52 города имели возможность выпускать внутренние облигационные займы. Правительственные кредиты города получали с громадным трудом, в основном на потребности, связанные с размещением войск, и лишь изредка го-

родское благоустройство. Сложности с получением кредитов многими общественными деятелями и политиками конца XIX — начала XX века расценивались как серьезное препятствие для развития городского хозяйства. В отличие от двух десятков крупных городов России, большинство малых и средних городских поселений практически не обустроивалось. Таким образом, города России конца XIX — начала XX века развивались достаточно интенсивно, но этому процессу препятствовала нехватка средств. В этот период городские думы неоднократно ходатайствовали о сокращении расходов на содержание полиции и другие общественные нужды, о дешевом и доступном кредите — все это выдвинуло перед правительством вопрос о частичной корректировке статей Городового положения 1892 года.

Интерес представляет оценка реформы 1892 года, сделанная либеральными общественными деятелями конца XIX — начала XX века, неоднократно входившими в состав городского общественного управления столичных городов¹²⁴. По их мнению, до реформы 1892 года городские думы, при всех своих недостатках (например, преобладании купечества) пользовались относительно полной свободой в своей деятельности. Реформа 1892 года практически полностью подчинила городское самоуправление администрации в лице губернатора. В хозяйственные дела администрация почти не вмешивалась, но как только городские думы пытались обсудить вопросы, касающиеся прав населения, как только прямо или косвенно обсуждались действия правительственной власти — тотчас губернская администрация пыталась вмешаться в происходящее¹²⁵. Зачастую после 1892 года администрация предъявляла органам самоуправления руководящие, а иногда и категорические требования. Губернатор прямо влиял на составление городского бюджета — фактически плана деятельности на будущий год, зачастую инициативы городских дум месяцами ожидали одобрения правительственной власти. При этом губернская администрация требовала водопровода, новых мостовых, иных дорогостоящих благоустройств, но правительственные займы на эти цели выделялись крайне редко¹²⁶.

Либералы рубежа XIX – XX веков заявляли, что вместо ожидаемого обществом распространения избирательных прав на все городское население, в ответ на ходатайства городских дум реформа 1892 года сократила и без того небольшую часть населения, пользующегося избирательным правом. Самая главная характеристика реформы 1892 года, в которой сходились все либеральные общественные деятели и часть консерваторов, – эта реформа еще более подчинила органы самоуправления местной администрации в лице губернатора. Ряд исследователей конца XIX века прямо заявили, что «с 1892 года губернаторы стали начальниками органов самоуправления и цензорами их действий»¹²⁷.

Большинство современников и самих городских деятелей соглашались, что статус городских и земских учреждений 1890-х годов совершенно не соответствует устоявшемуся в юридической науке понятию об общественном самоуправлении. До реформы основной недостаток состоял в том, что состав городского самоуправления образовывался «по случайным цензовым признакам»¹²⁸, но при этом городские думы пользовались полной свободой в хозяйственной деятельности. При этом администрация не ограничивалась постановкой препятствий против возникновения и обсуждения «вредных» вопросов, но иногда позволяла себе выдавать «рекомендации» по хозяйственным вопросам, не принимая во внимание состояние городских финансов. Губернская администрация зачастую требовала улучшения водопровода, замощения улиц. Так как текущих средств у города не хватало, приходилось ходатайствовать в Петербурге о займах и ждать ответа месяцами и даже годами. Нередко невозможно было без одобрения правительства потратить крупные суммы из запасного капитала даже в экстренных случаях, например, при эпидемии, голоде¹²⁹.

Рассматривая эволюцию законодательства, определявшую основы взаимоотношений администрации и местного самоуправления, отметим, что городская реформа 1892 года явилась одним из следствий изменения внутривластного курса. С начала 1880-х годов Министерство внутренних дел вело подготовку городской реформы в комиссии М.С. Каханова, дважды министерство собирало мнения губернаторов о системе городского самоуправления.

В итоге с помощью нового Городового положения решено было резко усилить административный контроль за деятельностью городского общественного управления. Отныне губернская администрация получила право оценивать целесообразность действий городских учреждений, тем самым городское самоуправление оказалось в большем подчинении по отношению к власти. Городской голова и управа были включены в структуру губернской администрации, гораздо больше постановлений дум нуждались в утверждении губернатора. Многие недостатки Городового положения 1870 года были устранены, но реформа не предоставила избирательного права квартиронанимателям, как и не были разделены должности городского головы и председателя управы.

Городовое положение 1892 года не внесло кардинальных изменений в систему городского хозяйства. Компетенция и сфера деятельности городских структур самоуправления осталась прежней, однако для осуществления масштабных хозяйственных мероприятий требовалось согласие губернской или центральной администрации. В результате реформы изменился характер отношений между администрацией и городскими думами, но при этом деятельность самоуправления не была сильно затруднена. Бюджеты городов и ассигнования на городское благоустройство возрастали год от года, и происходило это при более сильной опеке и под контролем губернской администрации.

Примечания

¹ Артамонова, Л. М. Административные и полицейские органы Самары в первой половине XIX века / Л. М. Артамонова // Самарский земский сборник. – Вып. 4. – Самара, 1996. – С. 4.

² Морякова, О. В. Местное управление в России во второй четверти XIX в. (По материалам Сенатских ревизий) / О. В. Морякова // Вестник Московского университета. – Серия 8. – 1994. – № 6. – С. 22–23.

³ Корнилов, А. А. Курс истории России XIX века / А. А. Корнилов. – М., 1993. – С. 255.

⁴ Гессен, В. И. Вопросы местного управления / В. И. Гессен. – СПб., 1904. – С. 56.

⁵ Городовое положение 1870 года, с объяснениями и дополнениями. – СПб., 1873. – Ст. 23.

- ⁶ Власть и реформы / Под ред. Ананьича Б.И. – СПб., 1996. – С. 78.
- ⁷ Коркунов, М.Н. Русское государственное право: в 4 томах / М.Н. Коркунов. – Т. 2. – СПб., 1909. – С. 67-68.
- ⁸ Свод законов Российской империи: в 9 т. – Т. 2. – Ч. 1. – СПб., 1876. – Ст. 2015-2060.
- ⁹ Там же. – Ст. 2015-18.
- ¹⁰ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи: в 9 т. – Т. 2. – СПб., 1873. – С. 94.
- ¹¹ Свод законов Российской империи. – Т. 2. – Ч. 1. – Ст. 2057.
- ¹² Там же. – С. 297.
- ¹³ Корф, С.А. Административная юстиция в России / С.А. Корф. – Кн. 2. – СПб., 1910. – С. 96.
- ¹⁴ Городовое положение 1870 года, с объяснениями и дополнениями. – Ст. 1.
- ¹⁵ Городовое положение 1870 года, с объяснениями и дополнениями. – Ст. 141, 143.
- ¹⁶ Там же. – Ст. 92.
- ¹⁷ Государственной управление: исторические аспекты. – М., 1997. – С. 18.
- ¹⁸ Городовое положение 1870 года, с объяснениями и дополнениями. – Ст. 12.
- ¹⁹ Блинов, И. Губернаторы. Историко-юридический очерк / И. Блинов. – СПб., 1905. – С. 104.
- ²⁰ Городовое положение 1870 года, с объяснениями и дополнениями. – Ст. 92.
- ²¹ Писарькова, Л.Ф. Московская городская дума / Л.Ф. Писарькова. – М., 1998. – С. 319.
- ²² Городовое положение 1870 года, с объяснениями и дополнениями. – Ст. 100.
- ²³ Там же. – Ст. 68, 147.
- ²⁴ Городовое положение 1870 года, с объяснениями и дополнениями. – Ст. 80.
- ²⁵ Семенов, Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Д.Д. Семенов. – СПб., 1901. – С. 99-101.
- ²⁶ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. – Т. 2. – С. 94; – Т. 3. С. 91.
- ²⁷ Писарькова, Л.Ф. Московская городская дума / Л.Ф. Писарькова. – М., 1998. – С. 214.
- ²⁸ Шрейдер, Г.И. Наше государственное общественное управление. Этюды, очерки: в 2 т. / Г.И. Шрейдер. – Т. 1. – СПб., 1902. – С. 67.
- ²⁹ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. – Т. 2. – С. 91.

- ³⁰ Чичерин, Б.И. Курс государственной науки: в 3 т. – Т. 2. – М., 1898. – С. 456.
- ³¹ Корф, С.А. Административная юстиция в России / С.А. Корф. – Кн. 2. – С. 96.
- ³² Правительственный вестник. – 1870. – №170. – С. 8-9.
- ³³ Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 1284. – Оп. 43. – Д. 34. – Л. 5.
- ³⁴ Там же. – Л. 9.
- ³⁵ Там же. – Л. 29-30.
- ³⁶ Самарские губернские ведомости. – 1871. – 25 января.
- ³⁷ Алабин, П.В. Двадцатипятилетие Самары, как губернского города / П.В. Алабин. – Самара, 1877. – С. 619.
- ³⁸ См.: Кабытов, П.С. Легендарный самарец Петр Владимирович Алабин / П.С. Кабытов. – Куйбышев, 1990; П.В. Алабин. 1824-1896: Библиографический указатель. – Куйбышев: Куйбышевская областная научная библиотека, 1982.
- ³⁹ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1871 год. – Самара, 1872. – №1. – С. 2.
- ⁴⁰ Государственный архив Самарской области (ГАСО). – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 366. – Л. 2об.
- ⁴¹ Там же. – Л. 1.
- ⁴² ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 366. – Л. 2.
- ⁴³ Там же. – Л. 9.
- ⁴⁴ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1871 год. – №2. – С. 13.
- ⁴⁵ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1871 год. – №2. – С. 15.
- ⁴⁶ Там же.
- ⁴⁷ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 374. – Л. 9.
- ⁴⁸ Там же. – Д. 374. – Л. 19.
- ⁴⁹ Оболонский, А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России А. Оболонский. – М., 1917. – С. 93.
- ⁵⁰ Государственный архив Пензенской области (ГАПО). – Ф. 361. – Оп. 1. – Д. 1. – Л. 94-95.
- ⁵¹ Там же. – Л. 114об.
- ⁵² Там же. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 642. – Л. 119.
- ⁵³ Правительственный вестник. – 1870. – №205. – С. 3-4.
- ⁵⁴ Государственный архив Ульяновской области (ГАУО). – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 1. – Л. 1-8об.
- ⁵⁵ Мельникова, С. Власть. Какой она была? Из истории становления городского самоуправления в г. Симбирске / С. Мельникова // Ульяновская правда. – 23 января 1993. – С. 4.

- ⁵⁶ Ульяновск сегодня. – 17 октября 2001. – №79. – С. 2.
- ⁵⁷ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 1. – Л. 68-69, 70, 72.
- ⁵⁸ Леонтович, В.В. История либерализма в России. 1762-1914 / В.В. Леонтович. – М., 1995. – С. 19.
- ⁵⁹ ГАПО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 4911. – Л. 19об-21об.
- ⁶⁰ Там же. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 642. – Л. 7об.
- ⁶¹ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 4. – Л. 1-4об.
- ⁶² ГАПО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 5064. – Л. 1-5.
- ⁶³ Гончаренко, Л.Н. Города Среднего и Нижнего Поволжья в XIX веке: Социально-экономическое исследование / Л.Н. Гончаренко. – Чебоксары, 1994. – С. 189.
- ⁶⁴ Гончаренко, Л.Н. Города Среднего и Нижнего Поволжья в XIX веке: Социально-экономическое исследование. – С. 78.
- ⁶⁵ Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-е – начале 90-х гг. XIX в. – С. 70.
- ⁶⁶ Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-е – начале 90-х гг. XIX в. – С. 81.
- ⁶⁷ Семенов, Д.Д. Городское самоуправление: очерки и опыты / Д.Д. Семенов. – СПб., 1901. – С. 19.
- ⁶⁸ РГИА. – Ф. 1282. – Оп. 2. – Д. 15. – Л. 74.
- ⁶⁹ Там же. – Л. 13.
- ⁷⁰ Там же. – Д. 12. – Л. 163.
- ⁷¹ РГИА. – Ф. 1282. – Оп. 2. – Д. 15. – Л. 73.
- ⁷² Там же. – Д. 13. – Л. 19.
- ⁷³ Правительственный вестник. – 1884. – №6. – С. 14.
- ⁷⁴ Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-е – начале 90-х гг. XIX в.
- ⁷⁵ РГИА. – Ф. 1282. – Оп. 2. – Д. 15. – Л. 16.
- ⁷⁶ Там же.
- ⁷⁷ Власть и оппозиция. – М., 1995. – С. 219.
- ⁷⁸ Шрейдер, Г.И. Наше государственное общественное управление. Этюды, очерки / Г.И. Шрейдер. – С. 109.
- ⁷⁹ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 34. – Д. 159. – Л. 3об.
- ⁸⁰ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 34. – Д. 159. – Л. 17.
- ⁸¹ ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 4. – Д. 294. – Л. 28об.
- ⁸² РГИА. – Ф. 1287. – Ф. 38. – Оп. 2145. – Л. 3об.
- ⁸³ РГИА. – Ф. 1287. – Ф. 38. – Оп. 2145. – Л. 3об.
- ⁸⁴ Там же. – Л. 11об.
- ⁸⁵ РГИА. – Ф. 1287. – Ф. 38. – Оп. 2145. – Л. 1-15.
- ⁸⁶ Там же. – Л. 13.
- ⁸⁷ Половцов, А.А. Дневник государственного секретаря: в 2 т. / А.А. Половцов. – М., 1966. – Т. 1. – С. 148.

⁸⁸ Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. – С. 17.

⁸⁹ См.: Власть и реформы / Под ред. Ананьича Б.И.

⁹⁰ РГИА. – Ф. 1287. – Оп. 38. – Д. 2496. – Л. 80.

⁹¹ РГИА. – Ф. 1287. – Оп. 38. – Д. 2497. – Л. 144-144об.

⁹² Там же. – Л. 314.

⁹³ Мыш, М.И. Городовое положение 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. 3-е изд., неофиц. / М.И. Мыш. – СПб., 1897. – С. 109.

⁹⁴ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. – СПб., 1893. – Ст. 54.

⁹⁵ Там же. – Ст. 57.

⁹⁶ Там же. – Ст. 119.

⁹⁷ Там же. – Ст. 121, 122, 147, 148, 150.

⁹⁸ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. – Ст. 89.

⁹⁹ Там же. – Ст. 60-61.

¹⁰⁰ Коркунов, М.Н. Русское государственное право: в 4 т. – Т. 2. – СПб., 1909. – С. 59.

¹⁰¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. – Ст. 86.

¹⁰² Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. – Ст. 12.

¹⁰³ Мыш, М.И. Городовое положение 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. – С. 109.

¹⁰⁴ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. – Ст. 23, 34.

¹⁰⁵ Там же. – Ст. 49, 51, 52.

¹⁰⁶ Городское дело. – 1909. – №3. – С. 14.

¹⁰⁷ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. – Ст. 88.

¹⁰⁸ ГАСО. – Ф.175. – Оп. 1. – Д.245. – Л.11.

¹⁰⁹ Там же.

¹¹⁰ ГАСО. – Ф. 3. – Оп. 102. – Д. 56. – Л. 14.

¹¹¹ ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 245. – Л. 76.

¹¹² ГАСО. – Ф. 170. – Оп. 3. – Д. 64. – Л. 12.

¹¹³ Реформы Александра II. – М., 1998. – С. 74.

¹¹⁴ ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 17, 181, 566, 139, 184.

¹¹⁵ Тюстин, А. Городские головы // Новая газета. – 1998. – №18. – Л. 4.

¹¹⁶ Кабытов, П.С. Легендарный самарец Петр Владимирович Алабин; П.В. Алабин. 1824-1896: Библиографический указатель.

¹¹⁷ ГАПО. – Ф. 1. – Оп. 11. – Д. 2140. – Л. 19.

- ¹¹⁸ Нардова, В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. – СПб., 1994. – С. 64.
- ¹¹⁹ Там же. – С. 35.
- ¹²⁰ Там же. – С. 37.
- ¹²¹ Там же. – С. 53.
- ¹²² Озеров, И. Общие принципы организации городских финансов / И. Озеров. – СПб., 1907. – С. 56.
- ¹²³ Городское дело. – 1909. – №1. – С. 56-57.
- ¹²⁴ Чичерин Б.Н., Гессен В.И., Веселовский Б.Б.
- ¹²⁵ Гессен, В.И. Вопросы местного управления / В.И. Гессен. – С. 321.
- ¹²⁶ Веселовский, Б.Б. Муниципализация и муниципальная политика в России. – СПб., 1914. – С. 201.
- ¹²⁷ Чичерин, Б.Н. Курс государственной науки. – С. 97.
- ¹²⁸ Гессен, В.И. Городовое положение: дополнение к курсу «Русского государственного права». – СПб., 1912. – С. 16.
- ¹²⁹ Шрейдер, Г.И. Наше государственное общественное управление. – Т. 2. – С. 67.

ГЛАВА II

Городское самоуправление в системе общественно-политических отношений

§1. Государственный надзор за функционированием городского общественного управления

Законодательство Российской империи 1870 — 80-х годов предоставляло городскому самоуправлению право самостоятельно взаимодействовать с правительственными, земскими и сословными учреждениями¹. В первую очередь, для достижения цели исследования необходимо изучить взаимодействие городских дум с центральными органами власти. За функционирование всей системы местного управления (земского и городского) перед царем отвечал Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел². Именно с этим ведомством наиболее часто взаимодействовали городские думы.

Безусловно, для того, чтобы эффективно «направлять» и контролировать работу городских дум, Министерству внутренних дел была необходима максимально полная и достоверная информация об их деятельности и о городской жизни в целом. Для этого каждые четыре года губернатору поручалось собирать подробные сведения о городском общественном управлении во всех городах губернии и передавать их в министерство. В мае 1875 года, после первого четырехлетнего срока деятельности городских дум, губернаторам были разосланы подробные образцы составления подобных отчетов. Министерству были необходимы полные статистические сведения о числе избирателей, их сословной принадлежности, данные о городских финансах, городском благоустройстве, санитарии, охране общественного спокойствия. Безусловно, эта информация учитывалась при составлении циркуляров, инструкций и распоряжений. Кроме того, она являлась обширным материалом для будущей реформы городского управления. В марте 1875 года министерство собирало информацию о статистике посещений гласными заседаний городских дум по всем российским губерниям. Таким образом, министерство пыталось выяснить, насколько гласные городских дум ответственны и активны в своей деятельности.

Не только Министерство внутренних дел запрашивало сведения о городском хозяйстве через губернатора, но и губернаторы по собственной инициативе раз в год собирали подобную информацию. Им она была нужна для подготовки «всепопданнейших» отчетов о состоянии вверенных им губерний. Губернаторов прежде всего интересовали сведения о благоустройстве в городах и поселениях. Не всегда ответы на запросы губернских властей приходили быстро и оперативно. При подготовке «всепопданнейшего» отчета за 1874 год Симбирское губернское правление трижды (в ноябре 1874, январе и феврале 1875 года) запрашивало сведения о благоустройстве города у городского головы Симбирска. В последний раз ему указывалось, что из-за промедления с представлением информации может быть задержана отправка «всепопданнейшего» отчета. Только после этого голова отчитался о проделанных мероприятиях по благоустройству города: были построены новое здание приходского училища и пожарная часть, поставлено 68 фонарей, благоустроены бульвары и тротуары³.

Как мы видели в приведенном примере, традиционная русская волокита не обошла стороной и вновь созданные учреждения самоуправления. Негативное влияние бюрократизации в тот период вполне ясно осознавалась всеми слоями русского общества, а самое главное, и верхами власти. В апреле 1874 года последовало распоряжение Александра II о недопустимости промедлений и волокиты в системе государственной власти. Для исполнения этого распоряжения министр внутренних дел генерал-адъютант А.Е. Тимашев направил соответствующий циркуляр всем губернаторам. В нем говорилось: «При проводящихся ревизиях губерний усматриваются непрекращающиеся несвоевременности в доставлении отчетности, иногда решение дел задерживается на целые годы. Покорнейше прошу Ваше превосходительство принять зависящие от Вас меры к устранению подобных замедлений по учреждениям Министерства внутренних дел»⁴. Соответственно губернаторы довели эти рекомендации до сведения городских дум. В 1881 году товарищ министра внутренних дел статс-секретарь М.С. Каханов указал самарскому губернатору А.Д. Свербееву, что, несмотря на циркуляр А.Е. Тимашева, по-прежнему необходимые для министерств дан-

ные доставляются с промедлениями. Губернатор А.Д. Свербеев снова напомнил административным учреждениям губернии о нежелательности волокиты, однако это был не самый эффективный способ решения проблемы, волокита во всех российских учреждениях была практически неистребима⁵.

Министерство внутренних дел довольно пристально наблюдало за функционированием городского хозяйства России. Так, в марте 1878 года пензенскому губернатору было поручено выяснить, что за водопровод функционирует в Пензе, почему о нем ничего не известно министерству, которое собственно и выдает разрешения на устройство водопроводов. Также министерство интересовалось, использовался ли водопровод для тушения пожаров. Информация о водопроводе была получена министерством из журнала заседаний Пензенской городской думы, где наблюдение за ним поручили одному из городских инженеров. Этот курьез объяснялся довольно просто: словом «водопровод» в Пензе издавна называли несколько желобов, которые самотеком доставляли воду из городского пруда в пожарные чаны на центральной площади города⁶.

Периодически Министерство внутренних дел пользовалось правом вносить изменения в сложившуюся систему взаимодействия местных учреждений. Согласно разъяснению Сената от 19 декабря 1884 года, право возбуждения уголовного дела против служащих городской управы принадлежало не только городской думе, но и присутствию по городским делам. Причем в данном случае присутствие могло действовать вполне самостоятельно, независимо от постановлений думы⁷. Для возбуждения уголовного расследования не требовалось одобрения Сената, и сообщать об этом думе было необязательно. Безусловно, данным нововведением были расширены контролирующие функции присутствия по отношению к городскому общественному самоуправлению⁸.

Прежде чем внести изменения в систему городского хозяйства, Министерство внутренних дел всегда прислушивалось к мнению городских дум. В ноябре 1883 года через симбирского губернатора министерство выясняло, почему городские сборы взимаются с промедлениями и не удобнее ли увеличить срок сбора средств до 2 месяцев, с августа по сентябрь. Городские думы Симбирской губер-

нии полностью согласились с этим предложением⁹. Интересную дискуссию в городских думах вызвал поставленный к обсуждению Министерством внутренних дел вопрос о возможном запрете гласными участвовать в торгах на городские подряды¹⁰. В целом городские думы не согласились с этим предложением. Их аргументы были вполне ясны: богатейшие городские купцы являлись гласными думы, следовательно, от торгов отстранялись наиболее солидные и уважаемые фирмы. С одной стороны, это могло негативно сказаться на качестве исполнения подрядов, с другой стороны, такое нововведение могло привести к полному отказу купечества участвовать в деятельности городского самоуправления. В уездных городах создавалась угроза недобора гласных. Симбирский губернатор Алексей Васильевич Адльберг также признал нежелательным менять сложившееся положение дел¹¹.

Далеко не всегда городские думы ограничивались только хозяйственной деятельностью, иногда они напрямую ходатайствовали перед правительством о различных изменениях в системе местного управления. Статья 13 Городового положения 1870 года включала в себя следующее положение: «Представление городским управлением ходатайств по предметам, касающимся местных польз и нужд города, делается через губернатора, который должен передать ходатайство высшему начальству в течение месяца»¹². Реализуя это право, Алатырская городская дума в мае 1890 года отправила через симбирского губернатора сразу два ходатайства. В первом из них дума просила вместо земского участкового начальника назначить городского судью, так как «крестьян в Алатыре очень мало»¹³. Это ходатайство попало в присутствие по городским делам и было им отклонено с формулировкой о том, что «дума заведение чисто хозяйственное и не компетентное в данных вопросах»¹⁴. Отметим, что, несмотря на явную невыполнимость ходатайства думы, присутствие по городским делам формально не имело права отклонить его. Согласно приведенной статье Городового положения все ходатайства должны поступать в центральные органы власти. Такой же позиции придерживалась и Алатырская городская дума, которая направила жалобу в Сенат на решение присутствия об отклонении этого ходатайства. В сентябре 1891 года пришел ответ Сена-

та на ходатайство Алатырской думы. По мнению Сената, ходатайство было напрямую связано с пользами и нуждами города, следовательно, присутствие отклонило его незаконно. В итоге губернатору было поручено доставить ходатайство в Министерство внутренних дел¹⁵. В другой раз Алатырская дума ходатайствовала о снижении раскладочного сбора с торговых предприятий. Это постановление также было отклонено присутствием, но уже на законных основаниях. Присутствие ссылалось на ту же статью 13 Городового положения: городская дума обязана ходатайствовать перед правительством о нуждах всего города, а не отдельного торгового сословия¹⁶.

Отметим инициативы Самарского общественного управления, не связанные с хозяйственной деятельностью. Жители города Самары оказались в 1889 году крайне недовольны нововведениями в функционировании судебной системы. Об этом губернатор А.Д. Свербеев незамедлительно сообщил в Министерство внутренних дел как о важном происшествии в губернии. В ноябре 1889 года губернатор писал, что Самарская городская дума единогласно и без прений утвердила ходатайство об оставлении в Самаре института мировых судей. Дума аргументировала свое ходатайство тем, что с введением Судебных уставов 1864 года около 25 лет жители города Самары «не имели случая быть недовольными мировыми судьями и привыкли к сложившемуся порядку дел в судебной системе»¹⁷. Губернатор Свербеев сообщил в министерство, что журнал этого заседания еще не поступил на его рассмотрение и не подписан. Этот факт указывает на срочность доклада губернатора в министерство. Записка губернатора была адресована министру внутренних дел, и ее текст, сохранившийся в архиве, содержит пометки либо самого министра, либо другого высокопоставленного чиновника министерства. В тексте подчеркнута фраза — «по предложению управы», видимо, министерство неприятно удивила активность именно этого исполнительного учреждения, с которым наиболее часто контактировала губернская администрация. Наибольший интерес вызывает резолюция на записке губернатора: «нужно объяснить депутатам незаконность постановления!»¹⁸, то есть убедить их отказаться от ходатайства. Министерство понимало, что ходатайство совер-

шенно законно, но не желало дать этому делу ход. Судя по всему, министерству не понравилось предложение городской думы, направленное против правительственного курса в плане реформирования судебной системы. Отметим, что и губернатор Свербеев прекрасно осуществлял функции надзора и контроля. Получив «по своим каналам» информацию о необычном решении думы, он мгновенно поставил в известность вышестоящее начальство. Судя по реакции власти, городскому общественному управлению занимать антиправительственную позицию «не полагалось»¹⁹.

Чаще всего ходатайства городских дум касались их хозяйственной деятельности. Довольно часто они просили у правительства кредиты на масштабное городское строительство. Так, в январе 1884 года Самарская городская дума ходатайствовала через губернатора о кредите из казны на устройство водопровода. Для этого дума просила сумму в 150 тысяч рублей, разрешение на выпуск облигаций на сумму до 400 тысяч рублей с погашением через 43 года, а также разрешение на беспошлинный ввоз из-за границы оборудования для водопровода. По проекту городской управы жители должны были получать определенную норму воды бесплатно, но для покрытия затрат города планировалось немного увеличить сумму сборов с недвижимости. Общая стоимость водопровода была определена в 500 тысяч рублей²⁰. Строительство на таких условиях вызвало благоприятную реакцию губернатора, и в своем докладе в министерство он поддержал проект городской думы. Это один из случаев совместной деятельности властей на пользу городских жителей. К сожалению, реакция министерства по этому вопросу нам не известна²¹. В июле 1904 года Симбирская городская дума направила ходатайство в Министерство народного просвещения и Министерство внутренних дел о необходимости создания дополнительного женского учебного заведения. Единственная женская гимназия была переполнена, также город испытывал потребность в педагогических кадрах. В силу этого думой был предложен проект женской учительской семинарии. Со своей стороны город обещал выделить участок земли и ежегодное ассигнование, а также включить одну из начальных школ в состав нового учебного заведения²².

Таким образом, определенная самостоятельность городского общественного самоуправления выражалась в том числе и в праве ходатайствовать перед правительством о нуждах города. Городские думы Среднего Поволжья активно пользовались этим правом. Ходатайства не всегда касались хозяйственных нужд, и не всегда правительство благосклонно их воспринимало. Однако в большинстве случаев выражались насущные потребности городского населения.

После городской реформы 1892 года городские думы в основном ходатайствовали по хозяйственным вопросам. Большинство исследователей системы местного управления пореформенной России солидарны в том, что городские думы провинциальных городов России в массе своей были политически индифферентны, в основном благодаря преобладанию купечества в своем составе²³. Ситуация коренным образом изменилась в 1904-1905 годах, городские учреждения полноправно включились в широкое демократическое движение, объяснялось это тем, что наиболее активные гласные городских дум и весь состав городских управ были людьми, настроенными вполне либерально²⁴. С другой стороны, в событиях 1905 года они выступили, прежде всего, за совершенствование системы городского самоуправления.

Городские думы первым делом высказались за расширение своей автономии в хозяйственной деятельности. Отчасти правительство пошло навстречу пожеланиям городской и земской общности. Высочайшим указом 12 декабря 1904 года земским и городским учреждениям было обещано «возможно широкое участие в заведении разными сторонами местного благоустройства»²⁵. Чуть позже, 18 февраля 1905 года, высочайшим указом Николая II городским думам разрешалось направлять в Совет министров проекты любых реформ в сфере местного управления. Городские думы городов Поволжья с готовностью откликнулись на это предложение, особенно в свете начавшейся первой русской революции. Они сразу же сформировали комиссии для обсуждения проекта городской реформы. Так, в отчетном докладе комиссии Симбирской городской думы остро критиковалась городская реформа 1892 года, которая фактически подчинила органы самоуправления местной администрации. В докладе говорилось, что губернатор накладыва-

ет запреты при любых попытках городских дум косвенно обсудить политические вопросы. Более того, гласные городских дум неоднократно заявляли, что администрация зачастую предъявляет категорические требования и по хозяйственным вопросам. Уже к апрелю 1905 года Симбирская дума подготовила проект городской реформы для Совета министров. В нем говорилось о том, что следует реформировать правительственную власть, «всецело захваченную чиновной бюрократией»²⁶. Кроме того, необходимы следующие реформы: предоставление свободы слова, союзов, прямое и всеобщее избирательное право, упразднение сословий. По общему мнению городской думы, необходимо было передать все местные дела в ведение города и земского самоуправления.

На заседаниях всех городских дум Среднего Поволжья весной и летом 1905 года зазвучала резкая критика системы городского самоуправления. Заявлялось, что до реформы 1892 года городские думы при всех своих недостатках (например, преобладании купечества) пользовались относительно полной свободой в своей хозяйственной деятельности.

Губернатор прямо влиял на составление городского бюджета — фактически плана деятельности на будущий год, зачастую инициативы городских дум месяцами ожидали одобрения правительственной власти. Самая главная характеристика реформы 1892 года, в которой сходились все либеральные общественные деятели и часть консерваторов, — эта реформа еще более подчинила органы самоуправления местной администрации в лице губернатора. Ряд исследователей конца XIX века прямо заявили, что «с 1892 года губернаторы стали начальниками органов самоуправления и цензорами их действий»²⁷. Большинство современников и самих городских деятелей соглашались, что статус городских и земских учреждений 1890-х годов совершенно не соответствует устоявшемуся в юридической науке понятию об общественном самоуправлении²⁸. Именно за ликвидацию этих недостатков высказались городские думы в 1905 году.

Правительство опасалось «излишней» политической активности органов самоуправления. Особым циркуляром от 12 апреля 1905 года Министерство внутренних дел предупредило городские

думы, что проекты преобразований не должны содержать антиправительственных и «незаконных» высказываний. Кроме того, данный циркуляр запрещал городским думам приглашать при обсуждении преобразований посторонних лиц, а сами проекты «незамедлительно» направлять в министерство²⁹. На первое из этих требований Симбирская городская дума возразила, что Городовое положение 1892 года позволяет городским думам решать, будут ли приглашены посторонние или нет³⁰. Затем решением думы двери зала заседаний были оставлены открытыми. Симбирский проект преобразований городского хозяйства был отправлен в столицу 11 июля 1905 года, а уже 15-16 июля 1905 года Симбирский городской голова М. Волков участвовал во Всероссийском съезде городских представителей. Вернувшись из Москвы, он доложил основную резолюцию съезда: «все действия правительства таковы, что не оставляют сомнений в отрицательном отношении к реформам»³¹. Симбирская дума единогласно одобрила все остальные постановления съезда городских представителей, в том числе необходимость конституционного правления и двухпалатного законодательного собрания. Администрация Симбирской губернии попыталась ограничить «свободомыслие» городской думы. Для этого присутствие по городским делам напомнило, что высочайший указ 18 февраля 1905 года разрешал городским думам выдвигать проекты преобразований, но эти проекты не должны противоречить существующим законам. На этом основании присутствие отменило постановление думы, поддерживающее резолюции Съезда городских представителей. Отметим, что и сам съезд прошел в Москве с серьезными осложнениями. Официальное разрешение на его проведение было получено с громадным трудом, а через несколько дней работы съезд был закрыт распоряжением правительства без объяснения причин³². Таким образом, губернская администрация последовательно отставила правительственную линию, по возможности ограничивая политическую активность городского самоуправления в событиях 1905 года.

В конце августа 1905 года городские думы Среднего Поволжья отозвались о проекте «булыгинской» думы как о «первом почине в деле призыва общественных сил служению Родине»³³. Но уже при

детальном знакомстве с проектом будущего парламента все городские думы отметили явно недостаточное представительство от городов: в проекте горожане, представляющие 13% населения России, избирали всего 7% депутатов парламента. Этот вопрос был одним из важнейших на московском Съезде городских и земских деятелей в сентябре 1905 года. В нем приняли участие все головы губернских городов. На съезде было принято решение добиваться изменения избирательного закона, «совершенно не соответствующего желаниям общества»³⁴.

Наивысший накал политических страстей имел место в октябре 1905 года, в обстановке всеобщей политической стачки. 12 октября городской голова Самары призвал гласных добиваться созыва Учредительного собрания и распустил заседание думы. Тогда же неожиданную политическую активность продемонстрировала уездная Ставропольская городская дума. В ноябре 1905 года она высказалась за участие в выборах городской думы всех жителей Ставрополя, имеющих недвижимость. Об этом через губернатора было направлено ходатайство в Министерство внутренних дел³⁵. Министерство уклончиво ответило, что «данный вопрос будет рассмотрен при предстоящем пересмотре, во исполнении высочайшего указа от 12 декабря 1904 года, действующего ныне Городового положения»³⁶. Ходатайство Ставропольской городской думы имело общероссийский резонанс: в журнале «Городское дело» в 1909 году при разборе недостатков российского городского самоуправления оно приводилось наряду с некоторыми другими³⁷.

Таким образом, несмотря на невысокую политическую активность городских дум провинциальных городов, они также полноправно включились в события 1905 года. При этом их требования не были радикальными. В первую очередь гласные высказались за преодоление недостатков Городового положения 1892 года, затем, по мере углубления кризиса 1905 года – за либеральные права и свободы, за парламент и конституцию, то есть отразили взгляды умеренно-либерального лагеря.

В своей деятельности городское общественное управление взаимодействовало не только с Министерством внутренних дел, но и с другими министерствами и ведомствами. В 1870 – 80-х годах

в губерниях Среднего Поволжья началось активное строительство железных дорог. Для пореформенной России это было настолько масштабное событие, что при проектировании и прокладке новых путей сообщения столкнулись интересы городского общества и различных ведомств. В первую очередь строительство железной дороги коснулось Пензенской губернии. Уже в октябре 1872 года Пензенское городское самоуправление, желая ее скорейшего устройства, предложило безвозмездно до 70 десятин земли на Ярмарочной площади для устройства вокзала. Выбор места был не случаен — на этой площади проводилось три ярмарки в год, в том числе крупнейшая — Петропавловская³⁸. Чуть позже, непосредственно при строительстве дороги внутри города, разгорелся конфликт между железной дорогой и управой. Общество Моршанско-Сызранской железной дороги апеллировало к губернатору, заявляя, что «управа очевидно не отдает отчета о степени своих прав и их пределов»³⁹, в ответ дума направила жалобу в Министерство путей сообщения.

В Самарской городской думе перипетии железнодорожного строительства начали прямо затрагивать интересы города и власти в сентябре 1872 года. В развитии этой истории напрямую столкнулись интересы городской думы и Министерства путей сообщения. В 1872 году строительство железной дороги Моршанск-Сызрань велось недалеко от Сызрани, и было известно, что направление ее лежит на Оренбург. В этой ситуации наиболее активные гласные — П. Алабин, А. Щеткин, В. Пензин — выступили на собрании думы с инициативой ходатайства правительству о направлении железной дороги через Самару. Дума единогласно одобрила текст ходатайства и идею формирования совместной делегации из представителей города и земства для поездки в столицу с данным прошением. В тексте прошения говорилось: «С окончательным сооружением данной линии город Самара получит новое торгово-промышленное значение и может рассчитывать на блестящее будущее»⁴⁰. В делегацию единогласно выбрали П. В. Алабина и домовладельца, действительного статского советника А. Б. Тургенева, на путевые расходы им было ассигновано 1000 рублей. Дума особо просила присоединиться к делегации почетных граждан Самары: генерал-адъ-

ютанта И. Крыжановского, бывшего губернатора Константина Карловича Грота и тайного советника Николая Павловича Мансурова⁴¹. Результаты поездки делегации в Санкт-Петербург были благоприятными. Представителям городского общественного управления удалось убедить руководство Министерства путей сообщения в выгоды и необходимости включения города Самары в железнодорожную сеть России⁴². В октябре 1874 года в думе проходило очередное обсуждение вопросов, связанных со строительством железной дороги, проходящей через Самару. Большинство думы во главе с П.В. Алабиным старалось убедить правление Сызранско-Оренбургской железной дороги в том, что железнодорожный мост через Волгу необходимо строить у села Рождественно, прямо напротив Самары, а не у села Батраки. Для решения этого вопроса дума просила помощи у губернатора Ф.Д. Климова ввиду его предстоящего визита в столицу, а вместе с ним отправила делегацию из восьми гласных городской думы, в состав которой входили П.В. Алабин, А.Н. Шихобалов, П.С. Субботин и другие⁴³. При строительстве железнодорожного моста у села Рождественно, прямо напротив Самары, поезда проходили бы через весь город и следовали бы далее в направлении Оренбурга. Однако на этот раз не удалось убедить чиновников Министерства путей сообщений в преимуществах данного проекта. В итоге железнодорожный мост был построен у села Батраки, а линия железной дороги прошла по окраине города.

Когда строительство железной дороги велось в непосредственной близости от Самары, губернатору П.А. Бильбасову пришлось участвовать в конфликте Самарской городской думы и правления Оренбургской железной дороги. 24 апреля 1875 года город, воодушевленный скорой постройкой нового пути сообщения, пообещал безвозмездно предоставить землю под железнодорожный путь. В сентябре 1875 года выяснилось, что строительство железной дороги связано с большими финансовыми потерями для города, а строительство станции «Самара» намечается далеко за городской чертой. В силу этих обстоятельств при содействии губернатора городское самоуправление сумело перенести место расположения станции. Более того, Самарская городская дума отменила свое по-

становление апреля 1875 года и, заручившись поддержкой губернатора, решило требовать компенсации за городские земли, отходящие под полотно железной дороги⁴⁴. Первоначально в этом конфликте губернатор выступил в защиту городской думы, но уже в июле 1876 года губернатор Бильбасов сообщил думе, что не имеет возможности помочь городу, так как финансовые претензии думы должны были решаться только в суде. Прения железной дороги и думы, требовавшей компенсации, продолжились до сентября 1876 года и достигли такого ожесточения, что в дело вынужден был вмешаться министр путей сообщения. Он лично прибыл в Самару 12 октября, выслушал мнение городского головы, представителей железной дороги и осмотрел строительство. Дума и губернатор очень удачно воспользовались визитом министра: им удалось доказать обоснованность претензий города на компенсацию⁴⁵. Судебная тяжба о землях города, отчужденных железной дорогой, длилась несколько лет. В 1880 и 1881 годах дело последовательно рассматривалось в Самарском окружном суде, затем в Казанской судебной палате и даже в Государственном совете, при этом интересы городского общества отстаивали лучшие адвокаты столицы⁴⁶. Лишь через несколько лет удалось добиться частичной компенсации⁴⁷.

Еще один конфликт между Самарской городской думой и Министерством путей сообщения возник в июле 1879 года по поводу городских земель. Правление Оренбургской железной дороги, не консультируясь с городской думой, решило провести дополнительную ветку от железнодорожного вокзала к хлебным амбарам на берегу Волги. Этот вопрос был поднят на заседании Самарской городской думы, выяснилось, что официального обращения к ней не было, городская управа только от губернатора узнала, что министерство решило построить данную ветку. Однако даже без технического проекта было ясно, что у города будет отчуждена вся набережная реки Самары, что являлось прямым ущербом городу. В силу этого дума просила губернатора незамедлительно приостановить все работы в этом направлении до выяснения и оценки финансовых потерь и принудить железную дорогу немедленно доставить техническую документацию по строительству, в ином случае управа

намеревалась составить акт о захвате имущества. Отдельно городская дума ходатайствовала перед Министерством путей сообщения о предоставлении письменных обоснований необходимости этой ветки. Разрешение ситуации дума поручила специальной комиссии под руководством П. В. Алабина⁴⁸. 3 июля 1879 года Алабин сообщил, что, судя по доставленной технической документации, будет отчужден весь берег реки Самары, часть набережной Волги, часть ярмарочной площади. Все это могло нанести громадный урон городу, прежде всего хлеботорговле, так как отчуждалась территория расположения хлебных амбаров. На том же заседании дума отправила ходатайство в министерство о приостановлении строительных работ⁴⁹. 10 июля 1879 года думой были отправлены телеграммы в Министерство путей сообщения и внутренних дел: «Затрагиваются громадные и существеннейшие интересы города, торговли, судопромышленности ... отчуждением захватывается весь берег реки Самара ... просим приостановить работы и войти в рассмотрение дела»⁵⁰. На следующем заседании городской думы прозвучал доклад железнодорожной комиссии. В нем говорилось, что проект новой ветки неудачен, так как она будет находиться в зоне весеннего половодья по 3 месяца в году. Доклад комиссии был отправлен в министерство. Через две недели пришел ответ железнодорожного ведомства, в котором сообщалось, что работы будут приостановлены только при условии компенсации городом убытков от этого.

Город решил бороться иначе, заявив, что паровозы опасны в пожарном отношении при движении внутри города. Городская дума потребовала от руководства железной дороги организовать конное движение на этой линии, что также встретило резкий отпор Министерства путей сообщения. На встрече в сентябре в Санкт-Петербурге с делегацией города министр путей сообщения заявил, что «дорога вдоль набережных категорически нужна по государственным причинам», но министерство готово идти на уступки в способах ее устройства⁵¹.

Таким образом, в двух губернских городах взаимоотношения городского самоуправления и правления железной дороги складывались абсолютно одинаково. Первоначальное воодушевление го-

рода, связанное с воплощением надежд на железнодорожное сообщение, в итоге омрачалось недовольством от того, как дороги прокладывались в непосредственной близости от города.

В Симбирской губернии городскому самоуправлению также приходилось отстаивать свои интересы и влиять на центральные власти в деле железнодорожного строительства. Сеть железных дорог добралась до Симбирской губернии намного позже, чем до Самарской. Долгое время Министерство путей сообщения вовсе не планировало прокладывать железнодорожную ветку до Симбирска из-за малой экономической значимости этого направления. Начиная с 1880-х годов Симбирская городская дума обсуждала проект строительства железной дороги на частные средства, но расчеты показали, что это строительство будет чрезвычайно дорогим⁵². Первое ходатайство городской думы о соединении Симбирска с центром России железной дорогой было направлено Симбирскому губернатору в июле 1884 года и не достигло желаемого результата. В начале 1885 года правительство обнародовало проект соединения Нижнего Новгорода и Казани через города Муром и Алатырь. При этом Алатырь был уездным городом Симбирской губернии⁵³. 15 марта 1885 года Симбирская городская дума решила воспользоваться этим проектом и ходатайствовать о дополнительной ветке от Алатыря до Симбирска. Целых одиннадцать лет городское самоуправление Симбирска добивалось включения этого города в сеть железных дорог⁵⁴. Лишь в мае 1896 года губернский предводитель Симбирского дворянства князь Оболенский представил городской думе телеграмму министра финансов С.Ю. Витте: «Сегодня Комитет министров принял предложение об устройстве обеих ветвей железной дороги через Симбирскую губернию». Получив столь долгожданное известие, Симбирская городская дума решила предоставить С.Ю. Витте звание почетного гражданина Симбирска⁵⁵. Не только губернские города убеждали центральную власть в целесообразности включения их в железнодорожную сеть России. В конце 1900 года городская дума уездного города Нижний Ломов направила в Министерство путей сообщения ходатайство с подробным экономическим обоснованием проекта и геологической картой уезда. Пензенский губернатор поддержал ходатайство, однако

оно было отклонено министерством из-за «отсутствия экономической необходимости»⁵⁶.

Как и в других городах Поволжья, функционирование железной дороги в Симбирске порой вызывало различные конфликтные ситуации. Так, в 1897 году выяснилось, что постоянное место сброса нечистот города Симбирска находится в нескольких десятках метров от полотна недавно проложенной железной дороги. По просьбе жандармерии железных дорог симбирский губернатор Акинфов дал указание губернской санитарной комиссии проверить факты, изложенные в жалобе. Действительно, составленный санитарный акт фиксировал, что нечистоты в нескольких местах угрожают затоплением полотна. Губернатор Акинфов направил этот документ в городскую думу, вместе со своей просьбой исправить ситуацию. Дума назначила собственную комиссию для решения вопроса. В итоге стороны пришли к согласию и совместными усилиями соорудили необходимые дренажные устройства. Таким образом, и в этой ситуации губернатор явился «примирителем» и посредником в конфликтной ситуации.

Следующий конфликт железной дороги и города Симбирска произошел в 1903 году, когда сильный оползень в черте города засыпал участок одной из важнейших улиц города — Петропавловского спуска к Волге. Городская дума обвинила в случившемся железнодорожников, так как полотно дороги проходило в 50 метрах от места происшествия. Противоположная сторона придерживалась иного мнения и ссылалась на ненадежность структуры грунта, размытого ливневыми дождями. В итоге конфликт затянулся на долгое время. За три года к его разрешению привлекались комиссия специалистов Министерства путей сообщения и даже приглашенные думой из столицы геологи и гидротехники. Городская дума оценила свой ущерб в 68 тысяч рублей и получила часть этой суммы после ряда судебных заседаний в Симбирском окружном суде⁵⁷.

Таким образом, в ряде случаев правительственные учреждения не считались с мнением городского самоуправления. Сами городские думы, прилагая даже самые энергичные усилия, не всегда могли повлиять на мнение правительственных учреждений. В конеч-

ном счете все конфликтные ситуации должны были решаться в судебных инстанциях.

Несмотря на некоторые трудности, связанные со строительством, городские управления прекрасно понимали и выгоды от функционирования железнодорожных путей сообщения в их городах. Причем принимались во внимание не только прямые выгоды, но и косвенные⁵⁸. Так, в 1889 году Пензенская городская дума ходатайствовала об оставлении в городе центрального управления Моршанско-Сызранской железной дороги для оперативного решения затруднений, возникающих при функционировании железной дороги на территории губернии. При этом городская дума вновь обязалась предоставить безвозмездно городскую землю под расширение железнодорожных мастерских, которые являлись отличным источником рабочих мест. Кроме того, городская дума просила содействия сенатора А.А. Татищева, бывшего пензенского губернатора. Через некоторое время Татищев сообщил, что, несмотря на личную дружбу с министром путей сообщения, помочь городу не удалось, так как центральное управление должно быть в центре линии, а Пенза находится на ее окончании. При этом город потерял немного, так как при этом мастерские остались в Пензе. К помощи сенатора Александра Александровича Татищева Пензенская городская дума обратилась и в 1894 году, когда ходатайствовала о проведении еще одной дороги через Пензу — с юга на север губернии. На этот раз одобрение министерства было получено, при этом 35 десятин земли в городе Пенза предоставляла бесплатно, а 67 десятин — за плату в 100 тысяч рублей. Таким образом, городская дума всегда охотно шла навстречу правлению железной дороги, ясно осознавая экономическую и социальную пользу от этого сотрудничества⁵⁹.

В своей повседневной деятельности городские думы взаимодействовали и с другими учреждениями и ведомствами. Следует привести несколько типичных примеров таких взаимодействий. Достаточно часто городским думам приходилось общаться с военным ведомством. Например, в декабре 1890 года Алатырская городская дума наняла помещение для воинских сборов, но затем пересмотрела свое решение, так как подобное помещение требовало значи-

тельных расходов на его содержание. Дума решила просить ссуду у правительства на эти цели. Присутствие по городским делам отменило это постановление, возразив, что оснований к пересмотру и отмене решения не было: найм помещений для войск — прямая обязанность думы⁶⁰. В статье 139 Городового положения было указано, что городские думы на свои средства нанимают помещения для расквартирования войск. Как правило, эта обязанность исправно выполнялась городскими думами. В декабре 1882 года самарский губернатор просил обсудить в думе условия выделения земли под военные казармы для Военного министерства. Вначале дума запросила у губернатора предполагаемую площадь земли, затем земля была выделена в полном объеме⁶¹.

Многие инициативы городских дум требовали одобрения правительственных учреждений. Например, в октябре 1883 года Симбирская городская дума подготовила проект стипендии в Симбирском кадетском корпусе для обучения юношей из беднейших семей Симбирска. Сумма стипендии имени генерал-адъютанта Д. Скобелева составила 1000 рублей, на проценты с этой суммы и происходило обучение воспитанника. В июле 1884 года пришел ответ военного министра: он согласился просить высочайшего утверждения, но при условии, что стипендиат будет либо из офицерской семьи, либо дворянин. Городская дума не согласилась с таким «недемократичным» решением военного министра. В итоге ограничительные действия властей и соблюдение сословных традиций не позволили воплотиться достойной инициативе местного общества⁶².

В свою очередь городское самоуправление могло оказывать определенное влияние на правительственные воинские учреждения. В начале 1870-х годов Симбирский кадетский корпус проложил собственную канализацию, при этом были выполнены все предписания думы, а сам процесс строительства контролировался управой. В сентябре 1880 года городская управа выяснила, что деревянная труба канализации совершенно сгнила, сброс нечистот идет в небольшую речушку, из которой берут питьевую воду, а не в Волгу. Дума обязала кадетский корпус заменить деревянные трубы на чугунные⁶³. При этом в целом взаимодействия с военным ведом-

ством были мирные. Например, в августе 1873 года Пензенская дума выразила признательность бывшему командиру 157 Иммертинского полка, многие годы квартировавшего в Пензе, за то, что полк всегда участвовал в тушении пожаров и «ни один житель никогда не жаловался на солдат этого полка»⁶⁴.

В основном городское общественное управление избегало конфликтов с государственными учреждениями⁶⁵. Например, в мае 1883 года руководство Казанского телеграфного округа сообщало, что принадлежащий Симбирску местный телеграф должен содержаться в исправности, так же как и правительственные линии, и предложило помощь в ремонте этого телеграфа при условии полного возмещения расходов. Дума согласилась на это предложение «в виду устраниения несогласий с данным ведомством»⁶⁶.

Городскому самоуправлению приходилось взаимодействовать и с Русской православной церковью, выступающей как часть государственного аппарата. Особый циркуляр Министерства внутренних дел от 31 декабря 1886 года запрещал городам содержать православное духовенство и церкви, так как население городов относится к разным религиозным конфессиям⁶⁷. Безусловно, городские думы и православное духовенство не могли существовать изолированно друг от друга. Например, в марте 1885 года санитарная комиссия Симбирской думы попросила у Симбирской духовной консистории составлять ежемесячную статистику смертей в городе, по возможности выясняя причину смерти у родственников. Думе это было необходимо для выявления наиболее опасных и частых заболеваний в городе⁶⁸. В ответ Симбирская консистория попросила управу отремонтировать ограду вокруг Всесвятского кладбища по причине ее ветхости. Непосредственно интересы городского самоуправления и духовного ведомства соприкасались в вопросе функционирования городских кладбищ. По Врачебному уставу содержание и благоустройство кладбищ считалось обязанностью городских дум. Место на кладбище родственники усопшего получали в городской управе. При этом на каждом кладбище находилась церковь. Кладбищенские церкви относились к юрисдикции духовного ведомства, но городские думы обладали важнейшим правом избирать ктитора (старосту) для этих церквей с одобрения архиепис-

копа. Безусловно, городские думы пытались отстаивать интересы горожан во взаимоотношениях с церковью, которые далеко не всегда складывались безоблачно.

Серьезный конфликт Самарской городской думы с духовным ведомством произошел летом 1890 года. Дума решила использовать территорию упраздненного несколько десятилетий назад Покровского кладбища для строительства городских зданий. В августе 1890 года городской голова лично обратился в Самарскую духовную консисторию за одобрением этого строительства. Духовная консистория решительно воспротивилась проекту думы и обратилась в присутствие по городским делам. Присутствие мало чем могло помочь консистории, так как городская дума еще не сделала никаких распоряжений о начале строительства⁶⁹. Это учреждение просто напомнило думе, что по высочайше утвержденному в 1859 году плану города место бывшего кладбища предназначено для общественного сада, поэтому перед постройкой надо просить губернатора об изменении плана города. Дума так и не нарушила закон, 28 сентября она вынесла постановление о начале строительства, а уже 29 сентября направила прошение губернатору об изменении плана города. В этом прошении городской голова докладывал губернатору, что город давно обнес территорию старого кладбища забором, содержит сторожей, ныне на ней нет ни могил, ни могильных плит, следовательно, осквернения кладбища не произойдет⁷⁰. Тем не менее разрешение на строительство так и не было получено.

Следует отметить и конфликт, произошедший в Симбирской губернии. В начале 1905 года Симбирский архиепископ Гурий распорядился построить храм на городском кладбище, но разрешение на строительство необходимо было получить в городской думе. Депутаты отказали в этой просьбе, так как планировалось построить храм силами городского самоуправления. Конфликт не получил решения на местном уровне, и архиепископ Гурий обратился за помощью к обер-прокурору Синода К.П. Победоносцеву. В мае 1905 года Победоносцев ответил, что консистория напрасно заранее не договорилась с городской думой, «кладбища находятся в ведении города, а на думы в их нынешнем составе трудно полагаться,

так как они стоят за автономию»⁷¹. Победоносцев лишь пообещал заручиться поддержкой симбирского губернатора для умиротворения конфликта. Через некоторое время Гурий сменил епархию, тем временем городская дума самостоятельно построила храм на данном кладбище⁷². Безусловно, в большинстве случаев городские думы и церковные власти находили общий язык, сотрудничали и уважали интересы друг друга. Показательно, что вновь назначенного преосвященного Антония, епископа Пензенского и Саранского, городская дума Пензы торжественно встречала на вокзале полным составом⁷³.

Далеко не всегда городские думы и правительственные учреждения находили компромисс в тех или иных ситуациях. В таких случаях, согласно Городовому положению 1870 года, дело окончательно решалось в губернском присутствии по городским делам. Рассмотрим несколько подобных примеров. В августе 1871 года к самарскому губернатору Г. С. Аксакову обратились представители Министерства путей сообщения и некоторые представители пароходных компаний, заявив, что дума незаконно взимает сборы с «бечевника», узкой полоски берега для транспортировки судов бечевой. Губернатор приостановил данное решение думы и передал дело на рассмотрение присутствия по городским делам. Городская дума сумела доказать, что высочайшим повелением городу Самаре в порядке исключения допускается производить эти сборы. В результате губернская власть признала свою неправоту и восстановила решение думы⁷⁴. В 1873 году Симбирское воинское присутствие направило жалобу в присутствие по городским делам на неверно составленные городской думой списки призывников. Присутствие не нашло нарушения закона и оставило списки в силе⁷⁵.

В 1889 году столкнулись интересы Министерства юстиции и Самарской городской думы. 2 декабря 1889 года губернатор А. Д. Свербеев обратился к властям города с просьбой: «не признает ли городское общественное управление возможным предоставить новое место под тюрьму вместо скромного участка у православного кладбища, запланированного высочайше утвержденным планом города 1859 года»⁷⁶. Дума продемонстрировала собственные интересы в этом деле — оказалось, что место, утвержденное под

тюрьму, предназначено городом под скотобойню, для которой уже готов проект. Дума была вынуждена предложить губернской администрации другой земельный участок. Губернатор рассчитывал на участок, расположенный на берегу Волги, но дума не согласилась, так как этот участок располагался практически на набережной Волги, и постройка тюрьмы испортила бы вид города с реки. После обширной и долгой переписки стороны пришли к соглашению, и тюремное ведомство получило земельный участок на восточной окраине Молоканского сада (в районе Полевой улицы). Примечательно, что интересы ведомства Министерства юстиции целиком и полностью представлял губернатор. Через восемь лет, в 1897 году тюремное ведомство вновь обратилось к Самарской городской думе, прося дополнительный участок недалеко от Полевой улицы под тюрьму для малолетних преступников. Взамен Министерство юстиции предлагало городу безвозмездно передать участок земли у кладбища, ранее предназначавшийся под тюрьму. В августе 1897 года дума ответила отказом на это предложение, который не был мотивирован, на что губернатор привел постановление Сената о том, что все отказы городских дум должны быть мотивированы. В итоге дума предоставила дополнительное место под тюрьму для малолетних преступников.

Таким образом, городское общественное управление вполне самостоятельно взаимодействовало с центральными государственными учреждениями, прежде всего с координатором всей системы местного управления — Министерством внутренних дел. Министерство внутренних дел периодически собирало статистические сведения о городском хозяйстве, направляло для обсуждения проекты изменений в системе городского самоуправления. Зачастую городские думы напрямую ходатайствовали о правительственных кредитах, о включении городов в сеть железных дорог, об открытии дополнительных учебных заведений. Как правило, центральная администрация при этом шла навстречу. При особо важных просьбах городское самоуправление направляло в столицу делегации членов думы и почетных граждан города. Однако, когда ходатайства дум касались изменений в системе местного управления

(особенно радикальных в 1904 и 1905 годах), центральная власть по тем или иным предлогом отклоняла такие проекты.

Городские думы напрямую взаимодействовали с духовным, военным ведомством, министерством путей сообщений и просвещения. В основном при этом решались обыденные хозяйственные вопросы, связанные с размещением учреждений данных ведомств в городах. Конфликты на этой почве были редки и решались с привлечением губернской администрации в присутствии по городским делам. Таким образом, взаимодействие городского самоуправления с центральными государственными учреждениями, впрочем, как и с местной администрацией, демонстрирует их самостоятельность в хозяйственных вопросах. Особо отметим тот факт, что, отстаивая интересы местного населения, городские думы не боялись выражать мнения, отличные от мнения правительственных учреждений. Однако далеко не во всех случаях им удавалось защитить собственную позицию.

§2. Общественные инициативы городского самоуправления

Для нашего исследования немалый интерес представляет отношение городского общественного управления к самодержавию, к событиям государственного масштаба и лично к особам императорской фамилии. В дореволюционной России все это включалось в понятие «верноподданнические настроения», что, в свою очередь, является одним из аспектов проблемы взаимоотношения власти и провинциального общества. Деятельность городских дум поволжских городов конца XIX — начала XX века представляет обширный материал для изучения этого вопроса.

В указанный период несколько раз губернии Поволжья посещали императоры Александр II и Николай II. В августе 1871 года в Самаре произошло знаменательное событие, всколыхнувшее всю провинциальную общественность. Самару посетил император Александр II с наследником и свитой. Это редкое и значимое для губернии событие вызвало искреннее воодушевление в городском

обществе. Особенный интерес этот визит представляет для нашего исследования в силу того, что его подготовка представляла собой пример сотрудничества губернской власти и городской думы⁷⁷. Началась она за два месяца до намеченного срока. В июле 1871 года губернатор Г. С. Аксаков обратился в городскую думу с информацией о предстоящем визите императора⁷⁸. Городская общественность немедленно начала подготовку к столь знаменательному событию. Думой была избрана комиссия по подготовке к встрече императора⁷⁹. Председатель комиссии гласный Петр Владимирович Алабин написал обширный план мероприятий, который включал в себя украшение города, устройство особых лож для публики, доход с которых предполагалось направить на устройство приюта для малолетних, поднесение хлеба-соли. Дебаркадер для швартовки императорского парохода планировалось украсить на средства частного пароходства «Кавказ и Меркурий». На все мероприятия думой первоначально было ассигновано 6 тысяч рублей, но в итоге расходы превысили эту сумму. В Москве у придворного фабриканта Сазикова были заказаны блюдо и солонка с памятной гравировкой стоимостью в тысячу рублей, чуть позже по просьбе губернатора дума заказала в Москве специальную карету-фаэтон для передвижения императора с семьей по городу за 850 рублей⁸⁰. Для транспортировки кареты и блюда с солонкой из Москвы был командирован член городской управы. Данные приготовления демонстрируют искреннее желание городского общества провести визит на высоком уровне.

При подготовке визита императора у думы возникали некоторые трудности, в решении которых приходилось прибегать к помощи губернских властей. Например, дума решила возвести две триумфальные арки у Вознесенского собора, но не могла осуществить задуманное из-за размещенных на этой территории складов кирпича и леса, принадлежащих частным лицам. При посредничестве губернатора и городского полицмейстера владельцев удалось заставить убрать стройматериалы. В начале августа начались работы по благоустройству и очистке Соборной площади, некоторых улиц и плаца для смотра войск у Молоканского сада. При содействии губернатора и полицмейстера на эти работы были привлече-

ны заключенные тюремного замка, которые получали 15 копеек в день. Чуть позже через полицейское управление было исполнено предписание Самарской думы о временной ликвидации павильонов на набережной, так как данные павильоны могли затруднить движение народа и вызвать давку. В этой ситуации видно полноценное сотрудничество администрации и думы, направленное на достижение единой цели.

Подготовка к встрече императора затронула интересы сразу нескольких ведомств. Например, воинский начальник Самарской губернии выбрал место для высочайшего смотра войск на плацу перед Молоканским садом, однако там разбили свой табор цыгане, и сам плац не был благоустроен. Воинский начальник напрямую обратился к городскому голове В.Е. Бурееву с просьбой о содействии. В итоге плац был подготовлен в срок на средства города⁸¹. Наиболее тесно городской думе в августе 1871 года пришлось общаться с полицмейстером, который сам выступал с предложениями по приведению города в надлежащий вид. Совместно с полицией была устроена иллюминация правительственных учреждений, вывешены новые таблички с названиями улиц. 17 августа полицмейстер попросил думу предоставить квартиры для прибывающих высоких гостей: оренбургского генерал-губернатора, военного губернатора Уральской области и ряда других, в том числе и делегации киргизов с подарком для императора. Дума договорилась с гласным Е.Н. Аннаевым о бронировании нескольких номеров в принадлежащей ему гостинице на Алексеевской площади. При этом не все пожелания полицмейстера вызывали положительный отклик у представителей городского общества. Например, полицмейстер, предвидя большое скопление народа при встрече императора, предложил думе нанять до 500(!) человек из «благонадежного мещанства» в помощь полицейской команде. На столь неоднозначное предложение городской голова В.Е. Буреев вынужден был ответить отказом, объясняя его тем, что, во-первых, губернский воинский начальник уже командировал некоторое количество войск для охраны порядка, во-вторых, «помощников-добровольцев за семь дней не нанять, да и пользы за их неопытностью будет мало»⁸². Так или

иначе Самарская городская дума совместно с губернской администрацией провела тщательную подготовку к монаршему визиту.

День встречи императора 29 августа 1871 года прекрасно описан гласным думы П.В. Алабиным. По его воспоминаниям, все запланированные церемонии прошли благополучно⁸³. Более того, в октябре 1871 года на заседании думы городской голова зачитал отношение губернатора Г.С. Аксакова, в котором говорилось: «Государь Император во время пребывания в сем городе, заметив отличный порядок, чистоту и благоустройство, Высочайше повелел объявить за это монаршее благоволение как губернатору, так равно и всем тем лицам, которые принимали участие в наблюдении за порядком»⁸⁴. От себя лично самарский губернатор поблагодарил городскую думу — главного инициатора соблюдения «чистоты и порядка», отметив, что «дума при первом известии озаботилась сделать все необходимое и не щадила на это издержек»⁸⁵. Конечно, недавно образованной городской думе более чем приятно было услышать такую оценку своей деятельности от представителя правительственной власти. В свою очередь дума поблагодарила свою комиссию по подготовке к встрече императора.

Многие годы самарцы хранили добрую память о визите императора Александра II. Отметим интересный факт: в октябре 1871 года дума обратилась к губернатору Г.С. Аксакову за разрешением провести лотерею на сумму 3000 рублей. Главным призом лотереи являлся тот самый фаэтон, на котором Александр II передвигался по Самаре, а денежный сбор планировали потратить на благотворительность. Губернатор направил городской думе отказ, так как лотереи свыше 1500 рублей запрещались законом. В итоге фаэтон как реликвия был продан с торгов купцу С. Полетаеву за 700 рублей⁸⁶. В ноябре 1871 года Самарская городская дума обратилась к губернатору Аксакову. Гласные П.В. Алабин и А. Шихобалов заявили, что во время своего посещения в августе 1871 года Самары император собственноручно заложил камень на строительстве кафедрального собора. В память об этом они предложили ускорить строительство собора, а камень, заложенный государем, покрыть бронзовой плитой с окошком, инструменты, которыми пользовался император, выставить в соборе в специальном ковчеге на всеобщее обо-

зрение⁸⁷. Дума единогласно одобрила предложенные мероприятия и просила Г.С. Аксакова и епархиальное начальство об объявлении сбора средств на это благое дело по всей губернии⁸⁸. Таким образом, обстоятельства встречи императора в Самаре демонстрируют более чем плодотворное взаимодействие власти и городского общества, именно взаимодействие, так как дума всегда тщательно «взвешивала» сделанные ей предложения, не торопясь бездумно их выполнять. Кроме того, зачастую дума и сама выступала в качестве инициатора многих мероприятий.

Аналогично происходила подготовка визита императора в город Симбирск. Совершая путешествие по Волге, император посетил Симбирск днем раньше Самары. Как и в Самаре, симбирский губернатор Д.П. Еремеев заранее сообщил городскому голове о предстоящем посещении Симбирска императором со свитой. Губернатор взял подготовку к этому событию под свой личный контроль и поручил думе подыскать лошадей с экипажем для императора и свиты. Губернатор лично пожелал осмотреть лошадей перед днем встречи и просил приучить их к спокойной езде. 16 июля губернатор писал городскому голове, что основная часть гостей будет размещена в здании Дворянского собрания и губернаторском доме, и просил у него несколько квартир для остальной части свиты⁸⁹. Не получив ответа на первое письмо, губернатор снова запросил информацию у городской думы о том, какие меры принимаются и как ведется подготовка. В свою очередь городская дума назначила комиссию для встречи императора, ассигновав ей 5 тысяч рублей на следующие мероприятия: уборка города, украшение пристани и улиц флагами, ночная иллюминация. Как и в Самаре, активнейшую роль в подготовке визита играл полицмейстер. Для усиления полиции в день визита он получил в подкрепление 10 верховых солдат и 600 человек пехоты. Со своей стороны городская дума ассигновала 150 рублей на питание и размещение дополнительных частей во время визита⁹⁰. Если сравнить встречу императора в Самарской и Симбирской губерниях, становится очевидно, что в Самаре этот визит был организован на более высоком уровне, чем в Симбирске. При этом городской управой Самары было израсходовано более шести тысяч рублей, городской управой Симбирска —

чуть более 3,5 тысячи рублей. И в том и в другом губернском городе при подготовке городское самоуправление плодотворно сотрудничало с губернской администрацией, искренне желая, чтобы у высоких гостей остались благоприятные воспоминания о визите.

Интерес представляют два посещения императором Николаем II Пензенской губернии, в 1891 и 1904 годах. В этих посещениях нас прежде всего интересует деятельность городского общественного управления по подготовке и проведению торжественных мероприятий и непосредственное отношение депутатов городских собраний к монаршей особе. Подготовка к первому визиту началась в июле 1891 года, будущий император тогда возвращался из длительного путешествия по странам Азии через Сибирь. Едва узнав о предстоящем визите наследника-цесаревича Николая Александровича, Пензенская городская дума обратилась к губернатору с просьбой о личной встрече с императором и поднесении ему хлеба-соли. На это губернатор ответил, что делегация от города для приветствия императора должна состоять только из четырех человек. Дума единогласно постановила, что «одушевляющие горожан верноподданнические чувства будут выражены недостаточно торжественно»⁹¹, и решила телеграммой просить министра внутренних дел допустить к церемонии всю городскую думу. Губернатор добавил к телеграмме свое объяснение ситуации: церемония встречи пройдет на платформе и вокзале Пензы, «весьма скромным по своим размерам», при этом на встрече будут делегации от духовенства, дворянства губернии, от городов и волостей губернии, таким образом, удовлетворить ходатайство думы невозможно. Ответ министра внутренних дел И.Н. Дурново был краток: «Желательно удовлетворение ходатайства думы насколько представляется возможным»⁹². Эта резолюция безусловно поощряла верноподданнические чувства городского общественного уравнения. В итоге губернатор и городская дума договорились увеличить состав делегации до десяти человек. Причем решено было определить делегатов жребием, иной способ назначения дума находила неудобным ввиду того, что «в патриотических чувствах всех гласных нет сомнения и что потому отклонение того или иного из них от чести быть депутатом могло считаться оскорбительным»⁹³.

Верноподданнические чувства, выраженные пензенским городским обществом, произвели на наследника престола благоприятное впечатление, он с благодарностью отозвался о них даже в конфиденциальной беседе с губернатором. Второй раз Николай Александрович посетил Пензу уже будучи императором — 28 июня 1904 года, лично проверяя воинские части, готовящиеся к отправке на Дальний Восток. Как и в предыдущий визит, император должен был провести в городе несколько часов, при этом верноподданнические настроения горожан были сильны как обычно. Подготовка к визиту была традиционной: в основном благоустройство, очистка и украшение улиц и площадей. По воспоминаниям очевидцев «подготовка несла сосредоточенно-напряженный характер ... даже на окраинных улицах, куда император не мог заехать, шли те же приготовления, что и на центральных»⁹⁴. Особенностью этого визита явилась одна из инициатив городского общества — сформировать непрерывную цепь живого ограждения вдоль своего пути следования монарха. Ограждение сформировалось из «благонадежных добровольцев»⁹⁵. Некоторое время существовало опасение, что добровольцы не найдутся, однако нашлась целая масса желающих, преимущественно из городской элиты. Добровольцами двигало не столько желание увидеть царя, сколько стремление предохранить особу государя от случайностей. Как видно из приведенных выше материалов, население Пензенского края дважды оказало восторженный прием высочайшему гостю. Свидетельство тому — многотысячные толпы людей, пришедших по велению сердца. Идея монархии для большинства населения, еще не развращенного антимоноархической пропагандой, составляла основу политического мировоззрения⁹⁶. Пример столкновения с губернатором при формировании депутатии от Пензенской городской думы хорошо демонстрирует верноподданнические настроения городского самоуправления.

В рассматриваемый период городские общественные управления использовали любые возможности для выражения верноподданнических чувств. Губернская администрация поддерживала эти настроения. В январе 1876 года наследник престола цесаревич Александр Александрович передал собственный вельбот Всероссийско-

му обществу оказания помощи при кораблекрушениях. В свою очередь общество передало вельбот городу Самаре для организации спасательной станции. Самарская городская дума вступила в переписку с губернатором, желая организовать торжественное открытие этого учреждения и спуск вельбота на воду. Это мероприятие состоялось в конце марта. Губернатор П. А. Бильбасов организовал военный парад, а городская дума украсила город и подготовила церемонию. В тот же день был направлен благодарственный адрес наследнику престола⁹⁷.

Патриотическая позиция городской думы, поддержка линии центральной администрации — все это сыграло важнейшую роль во время бедствия, постигшего Самару в 1877 году. На этот раз власть пришла на помощь городскому общественному управлению. С 24 по 26 июля 1877 года в Самаре свирепствовал страшный пожар, уничтоживший почти треть города. В то время как пожар еще продолжался в некоторых частях города, дума собралась на экстренное заседание. Обсуждался единственный вопрос о помощи погорельцам. На эти цели дума перечислила 5 тысяч рублей, распределять которые должна была специальная комиссия под председательством П. В. Алабина. Сразу после ликвидации пожара дума просила у губернатора П. А. Бильбасова разрешения на увеличение штата полиции и пожарной команды «для улучшения противопожарного состояния города»⁹⁸. Тогда же П. В. Алабин зачитал постановление о новых противопожарных мерах, выработанных городской думой. В августе 1877 года в думу лично прибыл губернатор П. А. Бильбасов и уведомил присутствующих о пожертвовании императрицы. Государыня, помня о реакции Самарской городской думы на русско-турецкую войну, пожертвовала около 100 тысяч рублей из фонда Красного креста⁹⁹. Министерство внутренних дел выдало ссуду в 10 тысяч рублей. В знак благодарности городская дума просила губернатора «повергнуть перед стопами Императрицы верноподданнические чувства благодарности»¹⁰⁰. Депутация наиболее видных деятелей думы выразила особую благодарность лично губернатору П. А. Бильбасову. Под его председательством был образован комитет по распределению средств среди пострадавших, но фактически они распределялись самой думой¹⁰¹. Таким образом, благо-

приятные взаимоотношения, сложившиеся между губернской администрацией и Самарской городской думой, сыграли важную роль во время тяжелейшего бедствия.

Общественность городов Поволжья всегда с удовольствием и благодарностью отзывалась об Александре II, в первую очередь за дарование городской реформы. В январе 1880 года на заседании Самарской думы обсуждалось празднование 25-летия правления Александра II. П.В. Алабин выступил с речью, заявив, что «торжество должно быть ознаменовано сооружением какого-либо памятника»¹⁰². Он предложил построить «приличное здание» для уже существующей публичной библиотеки и устроить там городской музей. Однако 17 гласных думы высказались за проект постройки женской ремесленной школы. В жизнь были воплощены оба проекта, на новое здание библиотеки ассигновали 35 тысяч рублей, а женское приходское училище было преобразовано в Александровскую ремесленную женскую школу. Наконец, «в уважение желания его превосходительства самарского губернатора и ходатайства городского головы»¹⁰³ дума организовала народные гуляния по случаю 25-летия царствования Александра II. В августе 1880 года Александр II лично поблагодарил думу и разрешил присвоить публичной библиотеке свое имя. В декабре 1882 года Самарская городская дума решила ходатайствовать о создании в библиотеке специального зала имени «Императора Александра II». Решено было добиться права собирать в нем все русские и иностранные сочинения и рисунки, касающиеся эпохи Александра II, даже недозволенные цензурой. Последние должны были храниться в особом шкафу под замком и выдаваться для работы в зале по разрешению губернатора¹⁰⁴. Таким образом, самарская публичная библиотека явилась достойным памятником правлению Александра II. Все мероприятия городского самоуправления свидетельствовали о почитании и уважении этого правителя.

Последние годы правления Александра II явились трагическим периодом в жизни августейшей семьи и верноподданнически настроенной провинциальной общественности. С болью в сердце горожане узнавали о покушениях на царя. С 1866 года ежегодно в Пензе 4 апреля проходили молебны по случаю спасения жизни Александра Николаевича. Все это происходило на городской пло-

пади напротив собора¹⁰⁵. В память избавления от опасности 2 апреля 1879 года Самарская городская дума назначила 25 стипендий в Самарском реальном училище, а уже в сентябре 1879 года самарский губернатор А.Д. Свербеев сообщил о высочайшей благодарности Александра II за этот добрый жест. В феврале 1880 года гласные Самарской городской думы принимали участие в благодарственном молебне по поводу избавления августейшей семьи от грозившей опасности при взрыве в Зимнем дворце. П.В. Алабин посвятил торжественную речь солдатам и офицерам лейб-гвардии Финляндского полка, своими жизнями защитившими императора и его семью. По словам Александра II, ни один из них не позволил сменить себя на посту, даже несмотря на ранения. Самарская городская дума отправила в дар командиру полка икону Божьей матери Взыскания погибших и вскоре получила его личную благодарность¹⁰⁶.

Однако все это было только прологом к более страшной трагедии. 1 марта 1881 года Александр II, считая недостойным заботиться о личной безопасности, трагически погиб. Это событие повергло провинциальное общество в состояние шока. Уже 2-3 марта 1881 года, едва скорбное известие достигло по телеграфу городов Поволжья, на заседаниях городских дум были отслужены «скорбные панихиды» по почившему императору Александру Николаевичу, а затем гласные дум выразили свою преданность наследнику престола Александру Александровичу. Заслуживает внимания текст траурной телеграммы, написанной самым активным гласным П.В. Алабиным. Кроме прочих, там были и такие слова: «Чаша скорби нашей переполнилась ... молимся за новопреставившегося многострадальца за русскую землю»¹⁰⁷.

Все городские думы губернских городов направили делегации из двух-трех человек для участия в церемонии похорон Александра II и поздравления императора Александру III по поводу восшествия на прародительский престол. В то же время во всех городских думах совершились молебны по случаю восшествия наследника на престол, после которых залы заседаний оглашались многочисленными возгласами «Ура!». Отметим, что практически все делегации получили задание приобрести портреты Александра III в залы заседаний дум и управ¹⁰⁸. 18 марта 1881 года делегаты Самарской го-

родской думы П.В. Алабин и П.С. Субботин удостоились чести в присутствии августейшей семьи и высочайших гостей возложить венок от города Самары и поклониться праху Александра II. Венок был сделан из незабудок, в середине — крест на луне из белых роз и лилий, кроме того, присутствовали белые ленты, герб Самары и надписи золотом.

Городское самоуправление городов Поволжья не ограничилось посещением траурных мероприятий в Санкт-Петербурге, в марте 1881 года во всех городских думах обсуждались способы достойного почтения памяти Александра II. Наиболее ярко это происходило в Самаре, а именно, при обсуждении мемориальных мероприятий в думе сильнейшее впечатление на присутствующих произвела речь депутата Л.Н. Яценко. Он сказал: «На своих одних плечах он нес громадную ношу, то были крестьянская реформа, земские учреждения, городское самоуправление, он нес один и один стоял в ответе. Измучен, он все продолжал ее нести, когда венец терновый уже впивался в его Царственный чел. Он нес и пал в момент отеческой заботы о раненых рядом с ним, воскликнув «помогите!»¹⁰⁹. После подобного выступления гласные думы единогласно решили воздвигнуть памятник на Алексеевской площади Самары с надписью «Помогите!». Городская дума первоначально ассигновала 10 тысяч рублей на его сооружение и решила просить губернатора начать сбор средств в губернии. Кроме того, по предложению П.В. Алабина на средства думы решено было отправить негасимую лампаду в храм Спаса-на-Крови, возводимый на месте гибели Александра II. 5 марта 1881 года гласные Самарской городской думы провели торжественную церемонию передачи хлеба-соли на серебряном блюде и серебряной лампы с надписью «да вовеки не угаснет светильник этот, как не угасает в русских сердцах любовь и благодарная память о Царе обновителе земли русской». Блюдо было украшено гравированным рисунком с видом самарской пристани в момент отгрузки хлеба¹¹⁰. При этом П.В. Алабин заявил: «Ужасно, что они наши братья, что их, как и нас, Царь, сраженный их святотатственными руками, звал не иначе как детьми своими! Отцеубийство, ими совершенное, грозным признаком восстает перед нашей совестью. Кровь его на нас и на чадах наших!»¹¹¹.

Памятник Александру II в Самаре был построен через восемь лет на Алексеевской площади. Всеподданнейший отчет губернатора Свербеева за 1889 год содержит его подробное описание. По словам губернатора, «он был воздвигнут в следствие единодушного желания Самарской городской думы при участии в подписке на его сооружение жителей всех сословий губернии»¹¹². Памятник строился по высочайше утвержденному проекту академика В.О. Шервуда, им же были изготовлены фигуры и орнаменты для памятника. Пьедестал был сделан из финского гранита в Москве, там же изготовлен фонтан и чугунные канделябры. Губернатор сообщал, что памятник сооружался с июля 1888 года по июль 1889 года и обошелся примерно в 74 тысячи рублей. В эту сумму вошли добровольные пожертвования населения губернии (примерно 41 тысяча рублей), остальные средства поступили от Самарской городской думы¹¹³.

Большинство населения России по-своему отреагировало на смерть Александра II: по всей стране начался сбор добровольных пожертвований на сооружение церкви в Санкт-Петербурге, на месте гибели императора, и памятника царю-освободителю в Кремле. Кроме того, по всей России на средства из разных источников строились памятные часовни. В одной только Пензенской губернии к началу XX века было построено тринадцать часовен в честь Александра II. Большая часть из них была возведена при деятельном участии городских дум. В Пензе память Александра II увековечили строительством Народного дома, ставшего в начале XX века главной театральной площадкой города¹¹⁴.

Таким образом, городские общества показали пример высокого патриотизма и верноподданства. Память об императоре Александре II была увековечена в названиях стипендий, наименованиях учебных и благотворительных учреждений и публичной библиотеки. Наконец, памятники и часовни в честь Александра II становились одними из главнейших достопримечательностей городов, являясь прекрасным напоминанием о заслугах царя-реформатора.

Другим поводом для выражения патриотических чувств явилась русско-турецкая война 1877-1878 годов. Здесь снова самым ярким примером является реакция Самарской городской думы на данные события. Впервые самарское общество выразило свое отношение к началу борьбы славянских народов Балканского полуострова

с турецким владычеством в июле 1876 года. Дума единогласно постановила начать сбор средств и медикаментов для оказания помощи славянским народам. Главным организатором в этом деле снова явился П. В. Алабин, который возглавил специальный подготовительный комитет городской думы¹¹⁵. Петра Владимировича Алабина по праву можно назвать самым энергичным и активным гласным Самарской городской думы в 1870 — 80-х годах. Причем его активность была востребована и думой — он входил практически во все комиссии и делегации думы. Благодаря литературным способностям он написал большую часть официальных обращений и ходатайств городской думы. Выступления Алабина на заседаниях городской думы являются прекрасными образцами ораторского искусства. В конце 1870-х годов всю свою энергию Алабин направил на поддержку славянских народов Балканского полуострова¹¹⁶.

Поддержка Самарской городской думы болгарского ополчения не раз становилась объектом исторических исследований, однако мы в этих событиях постараемся оценить взаимодействия думы с губернской администрацией¹¹⁷. Грядущие военные действия на Балканском полуострове потребовали военной мобилизации и в Самарской губернии. На заседании думы в декабре 1876 года губернатор П. А. Бильбасов заявил, что всего из губернии будет призвано на фронт 6020 нижних чинов, из них 369 человек из Самары. Губернатор обратился к думе с просьбой принять попечение о семьях солдат, призванных из Самары «для удовлетворения священной обязанности защиты Престола и Отечества». Городская дума с готовностью откликнулась на это предложение, выделив 1000 рублей материальной помощи и передав одно из городских зданий в качестве лазарета для раненых¹¹⁸. В апреле 1877 года Самарская дума собралась на экстренное заседание, на котором городской голова Егор Тимофеевич Кожевников зачитал высочайший манифест об объявлении войны Турции. На этом заседании накал патриотических и верноподданнических чувств достиг максимума. Дума пожертвовала значительную сумму — 25 тысяч рублей — Обществу попечения о раненых, находившемуся под покровительством императрицы. Выступивший на том же заседании П. В. Алабин заявил, что сейчас самый подходящий момент для поздравлений и пожеланий успеха главнокомандующему армией Великому князю Николаю

Николаевичу. На следующий день, 18 апреля, по предложению П.В. Алабина решено было вместе с поздравительным адресом вручить великому князю образ покровителя города Самары, святителя Алексия и особое знамя для болгарских дружинников. Петр Владимирович Алабин и городской голова Е.Т. Кожевников были направлены думой на театр военных действий для личного вручения этих памятных знаков¹¹⁹.

Инициативы городского общества были по достоинству оценены властью. На заседании Самарской городской думы в мае 1877 года была зачитана благодарственная телеграмма Великого князя Николая Николаевича и благодарность за щедрое пожертвование от императрицы. Наконец 17 мая 1877 года пришла телеграмма от имени императора Александра II с благодарностью за щедрое пожертвование и активную поддержку болгарских дружинников. Эта телеграмма «произвела собрание в неописанный восторг»¹²⁰. П.В. Алабин и городской голова Е.Т. Кожевников вернулись с фронта в июле 1877 года, привезя с собой памятный подарок — молоток, которым великий князь Николай Николаевич прибил подаренное знамя к древку. Дума постановила хранить этот молоток в строящемся кафедральном соборе как реликвию¹²¹. Так зародились дружеские отношения между городской думой Самары и болгарской армией. В мае 1879 года третья дружина болгарского ополчения передала гласному П.В. Алабину для городской думы образ святителя Иоанна Рьльского в благодарность за знамя, под которым «она воскресила боевую славу болгарского народа»¹²². В конце мая того же года третья дружина болгарского ополчения праздновала день своего знамени, и ее начальник майор С. Чиров прислал в Самару благодарственную телеграмму. Немедленно Самарская городская дума поручила П.В. Алабину составить ответ. В июле 1880 года Алабин предложил отправить «серебряную скобу» с памятной надписью, так как древко самарского знамени было повреждено. За доставление серебряной скобы в думу поступила благодарность военного министра Болгарского княжества. Таким образом, искренний патриотизм Самарской думы и ее пожелания победы сумели преодолеть границы Российского государства. В результате установились прочные и долговременные партнерские отношения Самары и болгарской армии, о которых самарцы помнят по настоящее время.

В ходе военных действий 1877-1978 годов самарское городское общественное управление оказывало посильную помощь и содействие военному ведомству. В Самаре в июне 1877 года дума организовала торжественные проводы на фронт 159-го Гурийского полка, долгое время квартировавшего в городе. Для офицеров был организован торжественный завтрак, на что было выделено 420 рублей, а каждому солдату поднесли чарку водки и закуску¹²³. В январе 1878 года губернатор П.А. Бильбасов, получив телеграмму Главного штаба, просил у города помещения для расквартирования 3 тысяч пленных, взятых у Плевны, а также для 3,5 тысяч солдат запаса. Самарское городское общество всегда с готовностью и воодушевлением откликалось на просьбы, связанные с делами государственной важности. Размещение 6 тысяч человек являлось непростой задачей для городского самоуправления, но в течение двух недель удалось снять более двадцати помещений в разных частях города¹²⁴. Вскоре военная кампания была закончена. 20 февраля 1878 года на своем экстренном заседании Самарская дума просила «повергнуть верноподданнические чувства к стопам Его Императорского Величества, праздная подписание мира, столь радостное и великое для русского народа освобождение христиан от мусульманского ига!»¹²⁵. Так городская дума выразила свою радость по поводу окончания войны.

Изменения, внесенные Городовым положением 1892 года в функционирование городского хозяйства, не оказали ни малейшего влияния на верноподданнические настроения и общественную позицию гласных городских дум. Как и в предшествующие два десятилетия, думы патриотично реагировали на события общегосударственного масштаба. Например, все губернские города в сентябре 1894 года направили делегации на бракосочетание государя-наследника Николая Александровича. Именно в Петербурге многие делегаты были застигнуты известием о смерти Александра III и сразу же получили задание от городских дум принять участие в траурных церемониях¹²⁶. Очень похоже во всех городах Поволжья праздновали 5 апреля 1896 года — день коронации Николая II. Для примера опишем, как это происходило в Пензе. Городская дума выделила средства и организовала угощение офицеров и солдат, народное гуляние в городском саду, фейерверк и иллюминацию. Во всех

городских училищах прошли торжественные мероприятия, жителям губернии раздали 17 тысяч портретов императорской семьи¹²⁷. Безусловно, перед праздником улицы города очищались и украшались.

Следующим событием российской истории, вызвавшим глубоко патриотичную и верноподданническую реакцию, явилась русско-японская война 1904-1905 годов. Городские думы с началом войны активно включились в работу городских эвакуационных комитетов. Помощь городского самоуправления была наиболее значима в подготовке помещений и их оборудовании под госпитали для раненых воинов. Как и во время русско-турецкой войны, городские думы губернских и уездных городов содействовали воинской мобилизации и брали на себя заботу о семьях воинов, ушедших на фронт. При этом тратились не только суммы из кассы города, но и личные средства гласных. Искренне желая русскому оружию победы в русско-японской войне, Симбирская городская дума направила приветственную телеграмму командиру крейсера «Варяг», флигель-адъютанту А. Рудневу и получила ответ с благодарностью¹²⁸. Иными словами, городские думы городов России демонстрировали прекрасные образцы патриотизма и поддержки курса правительства.

Таким образом, в конце XIX — начале XX века городское самоуправление с удовольствием использовало все предоставляющиеся возможности для выражения своей верноподданнической позиции и лояльного отношения к политическому курсу. Не менее благоприятное отношение было к монаршим особам. Император в России был олицетворением самодержавной власти, и провинциальная общественность выражала искреннее почитание, уважение и преклонение перед этой властью. Наиболее отчетливо это проявлялось во время визитов императоров Александра II и Николая II в Поволжские губернии. Обстоятельства подготовки визитов демонстрировали искренность чувств и настроений городского общества. Характерным примером является отказ Пензенской городской думы сократить свою делегацию на встрече императора. Немало учебных и культовых заведений в губерниях было построено городским обществом в память об Александре II.

Городские думы отнюдь не ограничивались хозяйственной деятельностью, они активно выражали свое отношение к событиям

общегосударственного масштаба, особенно по поводу военных кампаний. Так, поддержка Самарской городской думой Болгарского ополчения давно стала хрестоматийным сюжетом Поволжского краеведения. Не меньший патриотизм демонстрировался городским самоуправлением всех изучаемых городов и во время русско-японской войны. При этом городские думы не ограничивались только словами, делалось все, чтобы внести посильный вклад в борьбу с врагом: сооружались лазареты, собирались взносы и пожертвования на нужды Красного креста, осуществлялась забота о семьях солдат, ушедших на фронт. Иными словами, городское самоуправление всегда поддерживало внутренний курс российского самодержавия, во всех ситуациях занимая лояльную, верноподданническую позицию.

Примечания

¹ Сборник распоряжений и постановлений по общественному устройству в городах, с введением в них Городового положения. – СПб., 1878. – С. 76–77.

² Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-е – начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика. – Л., 1984. – С. 9.

³ Государственный архив Ульяновской области (ГАУО). – Ф. 137. – Оп. 43. – Д. 159. – Л. 9.

⁴ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 43. – Д. 159. – Л. 11об.

⁵ Государственный архив Самарской области (ГАСО). – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 3209. – Л. 56–57об.

⁶ Государственный архив Пензенской области (ГАПО). – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 4917. – Л. 31.

⁷ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи: в 9 т. – СПб., 1873. – Т. 3. – С. 198–199.

⁸ ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 5. – Д. 106. – Л. 18.

⁹ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1883 год. – №32. – Симбирск, 1883. – С. 64.

¹⁰ Алабин П., Коновалов П. Сборник сведений о настоящем состоянии городского хозяйства в главных городах России. – Самара, 1889. – С. 97.

¹¹ ГАПО. – Ф. 11. – Оп. 1. – Д. 514. – Л. 71.

¹² Городовое положение с объяснениями. – СПб., 1873. – Ст. 13.

¹³ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 32об.

¹⁴ Там же. – Л. 32об.

¹⁵ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 28. – Л. 19.

- ¹⁶ Там же. – Д. 27. – Л. 3об.
- ¹⁷ РГИА. – Ф. 1282. – Оп. 3. – Д. 210. – Л. 16об.
- ¹⁸ Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 1282. – Оп. 3. – Д. 210. – Л. 15.
- ¹⁹ РГИА. – Ф. 1282. – Оп. 3. – Д. 210. – Л. 18.
- ²⁰ См.: Струков, О.С. Самарский водопровод / О.С. Струков. – Куйбышев, 1972.
- ²¹ РГИА. – Ф. 1282. – Оп. 3. – Д. 210. – Л. 4.
- ²² Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1904 год. – №11. – Симбирск, 1904. – С. 64.
- ²³ Институты самоуправления в России: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 3-4.
- ²⁴ Ганелин, Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 г. Реформы и революция / Р.Ш. Ганелин. – СПб., 1901; Леонов, М.И. Самарский край в 1905-1907 гг. / М.И. Леонов // Самарская летопись: Очерки истории Самарского края с древнейших времен до наших дней: в 3 кн. / Под ред. П.С. Кабытова, Л.В. Храмова. – Кн. 2. – Самара, 1993. – С. 71-74.
- ²⁵ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 1. – Д. 158. – Л. 16об.
- ²⁶ Там же. – Л. 20-21об.
- ²⁷ Градовский, А.Д. История местного управления в России // Градовский, А.Д. Собрание сочинений: в 2 т. – Т. 2. – СПб., 1869. – С. 16.
- ²⁸ Звягинцев, Е.А. Как нужно преобразовывать наши городские думы. – М., 1909.
- ²⁹ ГАПО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 5124. – Л. 43.
- ³⁰ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. – СПб., 1893. – Ст. 74.
- ³¹ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 1. – Д. 158. – Л. 24об.
- ³² Там же. – Л. 38.
- ³³ Михайловский, А.Г. Как лучше устроить городскую жизнь / А.Г. Михайловский. – М., 1906. – С. 123.
- ³⁴ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 1. – Д. 158. – Л. 38.
- ³⁵ ГАСО. – Ф. 175. – Оп.1. – Д. 803. – Л. 24.
- ³⁶ Там же. – Л. 16.
- ³⁷ Городское дело. – 1909. – №1. – С. 49.
- ³⁸ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 651. – Л. 296.
- ³⁹ Там же. – Д. 655. – Л. 64.
- ⁴⁰ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1872 год. – Самара, 1872. – №18. – 204.
- ⁴¹ Там же. – №20. – С. 209.
- ⁴² Арапов, П.А. Записка о современном положении некоторых отраслей хозяйства г. Самара / П.А. Арапов. – Самара, 1899. – С. 96.

- ⁴³ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 663а. – Л. 5-9.
- ⁴⁴ Там же. – Л. 10-11.
- ⁴⁵ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 663а. – Л. 41.
- ⁴⁶ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1881 год. – Самара, 1881. – №31. – С. 109.
- ⁴⁷ Михайловский, А.Г. Как лучше устроить городскую жизнь. – С. 124.
- ⁴⁸ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1879 год. – Самара, 1879. – №25. – С. 64.
- ⁴⁹ Там же. – С. 174.
- ⁵⁰ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 663а. – Л. 56об.
- ⁵¹ Городское дело. – 1910. – №3. – С. 15.
- ⁵² Мартынов, П. Город Симбирск за 250 лет его существования. – Симбирск, 1898. – С. 76.
- ⁵³ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1885 год. – №8. – Симбирск, 1885. – С. 23.
- ⁵⁴ Мартынов, П. Город Симбирск за 250 лет его существования. – С. 347.
- ⁵⁵ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1896 год. – Симбирск, 1896. – №15. – С. 89.
- ⁵⁶ ГАПО. – Ф. 11. – Оп. 1. – Д. 436. – Л. 19.
- ⁵⁷ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1903 год. – Симбирск, 1903. – №2. – С. 34.
- ⁵⁸ См.: Писарькова, Л.Ф. Московская городская дума. – М., 1998.
- ⁵⁹ ГАПО. – Ф. 11. – Оп. 1. – Д. 436. – Л. 13об.
- ⁶⁰ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 28. – Л. 56.
- ⁶¹ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1882 год. – Самара, 1882. – №23. – С. 117.
- ⁶² Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1883 год. – №27. – С. 101.
- ⁶³ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1884 год. – Симбирск, 1884. – №26. – С. 109.
- ⁶⁴ Симбирские губернские ведомости. – 1873. – 15 августа. – С. 3.
- ⁶⁵ Дитятин, И.И. К истории Городового положения 1870 г. / И.И. Дитятин // Статьи по истории русского права. – СПб., 1895. – С. 159.
- ⁶⁶ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1883 год. – №14. – С. 171.
- ⁶⁷ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1884 год. – №19. – С. 171.
- ⁶⁸ Там же. – С. 171.
- ⁶⁹ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 626. – Л. 3об.
- ⁷⁰ Там же. – Л. 15об.
- ⁷¹ Ульяновская правда. – 2002. – 12 марта. – №. 40. – С. 3

- ⁷² Там же.
- ⁷³ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 655. – Л. 225.
- ⁷⁴ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1871 год. – №19. – С. 61; – №20. – С. 64.
- ⁷⁵ Симбирские губернские ведомости. – 1873. – 28 февраля. – С. 2.
- ⁷⁶ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 386. – Л. 15-16об.
- ⁷⁷ См. также: Дубина, В.С. Один день из путешествия цесаревича по Волге / В.С. Дубина // Самарский земский сборник. – 1999. – №1. – С. 40-43.
- ⁷⁸ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 382. – Л. 2-3.
- ⁷⁹ Там же. – Л. 81.
- ⁸⁰ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 382. – Л. 10.
- ⁸¹ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 382. – Л. 2-3.
- ⁸² Там же. – Л. 34.
- ⁸³ Алабин, П.В. Двадцатипятилетие Самары как губернского города / П.В. Алабин. – Самара, 1877. – С. 723.
- ⁸⁴ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 382. – Л. 33.
- ⁸⁵ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1871 год. – №20. – С. 65.
- ⁸⁶ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 382. – Л. 19.
- ⁸⁷ Шелгунов, И.В. Очерки русской жизни / И.В. Шелгунов. – СПб., 1895. – С. 385.
- ⁸⁸ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1871 год. – №19. – С. 74; – №23. – С. 70.
- ⁸⁹ Дворжанский, А.И. Посещение Императором Николаем II Пензенского края в 1891 и 1904 гг. / А.И. Дворжанский, С.Л. Шилов // Пензенский временник любителей старины. – Вып. 4. – Пенза, 1992. – С. 19.
- ⁹⁰ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1883 год. – №14. – С. 267.
- ⁹¹ Цит. по.: Дворжанский А.И., Шилов С.Л. Посещение Императором Николаем II Пензенского края в 1891 и 1904 гг. – С. 23.
- ⁹² ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 696. – Л. 77-77об.
- ⁹³ Пензенские губернские ведомости. – 1895. – 14 декабря. – С. 3.
- ⁹⁴ Там же. – 1909. – 2 июля. – С. 3.
- ⁹⁵ ГАПО. – Ф. 196. – Оп. 1. – Д. 2672. – Л. 5.
- ⁹⁶ Бажанов, Е. «Это лучшее, что я видел в России»: Из истории общественного самоуправления Самары / Е.Бажанов // Волжская коммуна. – 1995. – 11 марта. – Л. 3.
- ⁹⁷ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1876 год. – Самара, 1876. – №12. – С. 4.
- ⁹⁸ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1877 год. – №21. – С. 5.
- ⁹⁹ Градовский, А.Д. История местного управления в России / А.Д. Градовский. – С.156.

- ¹⁰⁰ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 382. – Л. 20об.
- ¹⁰¹ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1877 год. – №24. – С. 8-9.
- ¹⁰² Журналы заседаний Самарской городской думы за 1880 год. – №2. – С. 76.
- ¹⁰³ Там же. – №14. – С. 109.
- ¹⁰⁴ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1882 год. – Самара, 1882. – №24. – С. 79.
- ¹⁰⁵ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 651. – Л. 245.
- ¹⁰⁶ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 386. – Л. 3-7об.
- ¹⁰⁷ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1881 год. – №7. – С. 160.
- ¹⁰⁸ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 630. – Л. 11-14об; Журналы заседаний Самарской городской думы за 1881 год. – №6. – С. 151.
- ¹⁰⁹ Арапов, П.А. Записка о современном положении некоторых отраслей хозяйства г. Самара. – С. 152.
- ¹¹⁰ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1881 год. – №12. – С. 204.
- ¹¹¹ Там же. – С. 213.
- ¹¹² ГАСО. – Ф. 3. – Оп. 233. – Д. 945. – Л. 17об.
- ¹¹³ Там же. – Д. 945. – Л. 3-4.
- ¹¹⁴ «Имени императора Александра II...» // Пензенский временник любителей старины. Вып. 4. – Пенза, 1992. – С. 52-53.
- ¹¹⁵ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1876 год. – №22. – С. 9.
- ¹¹⁶ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1876 год. – №34. – С. 4.
- ¹¹⁷ Яковлев, Н.Н. По дорогам Самарского знамени / Н.Н. Яковлев // Краеведческие записки. – Вып. 5. – Куйбышев, 1979. – С. 46-49.
- ¹¹⁸ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1876 год. – №34. – С. 6.
- ¹¹⁹ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1877 год. – №10. – С. 3.
- ¹²⁰ Там же. – №15. – С. 2.
- ¹²¹ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 429. – Л. 31.
- ¹²² Журналы заседаний Самарской городской думы за 1879 год. – Самара, 1879. – №19. – С. 51.
- ¹²³ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 11. – Д. 25. – Л. 17об.
- ¹²⁴ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1878 год. – №1. – С. 21.
- ¹²⁵ Там же. – №2. – С. 16.
- ¹²⁶ Городское дело. – 1913. – №6. – С. 57.
- ¹²⁷ ГАПО. – Ф. 109. – Оп. 1. – Д. 408. – Л. 16.
- ¹²⁸ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1904 год. – Симбирск, 1904. – №11. – С. 66.

ГЛАВА III

Совместная деятельность губернатора и городского самоуправления

§1. Охрана общественного порядка

Основными направлениями совместной деятельности губернской администрации и городских дум являлись здравоохранение и охрана общественного порядка, то есть обеспечение социальной инфраструктуры города. В важнейших вопросах охраны порядка и противопожарной безопасности губернских городов дореволюционной России тесно взаимодействовали губернатор, городское самоуправление, городская полиция и пожарные. Следуя статье 139 Городового положения 1870 года, городская полиция и пожарные команды находились на частичном обеспечении городских дум. Город предоставлял и содержал помещения для полицейских и пожарных команд, снабжал их провиантом и амуницией. С другой стороны, и полиция и пожарная команда находилась под руководством полицмейстера, чиновника, напрямую подчиненного губернатору¹.

Защита городов от пожаров являлась важнейшей заботой городских дум и губернских властей. Городские пожары в дореволюционной России зачастую приводили к самым катастрофическим последствиям, однако в губернских городах Поволжья городское самоуправление по-разному относилось к этой угрозе. В Симбирске сильнейший пожар 1864 года практически уничтожил город, но это явилось плохим уроком для городской думы. В начале 1871 года Симбирское губернское правление запросило у городской управы информацию о мерах противопожарной безопасности. Ответа управы не последовало, и правление вынуждено было отправить более восьми одинаковых запросов с 1872 по 1875 годы. Все они остались без ответа. В начале 1875 года уже симбирский полицмейстер просил управу предоставить список всех строений Симбирска для разбиения города на пожарные участки. Переписка управы и полицмейстера продолжалась до мая 1878 года, лишь тогда были выбраны пожарные смотрители, и город стал более тщательно охраняться от огня, хотя пожарная команда исправно действовала все это время².

Судя по журналам заседаний думы, работа над обязательным постановлением для жителей города по пожарной безопасности

началась в 1871 году. Над этим документом трудились несколько комиссий думы, но завершить свою деятельность они не сумели. В мае 1878 года в Симбирске случилось несколько серьезных пожаров, и сразу же губернатор Н.П. Долгово-Сабуров призвал городскую думу совместно с полицмейстером усилить противопожарную охрану города. Специальная комиссия думы осмотрела пожарный обоз и снова начала подготовку обязательного постановления по пожарной части для жителей города³. Работа этой комиссии также не увенчалась успехом. Через год, в мае 1879 года, губернатор в обращении к городскому голове указал на циркуляр Министерства внутренних дел «Об усилении мер, принимаемых в городах против пожаров»⁴ и просил предпринять более энергичные меры в этом направлении.

В свою очередь городской полицмейстер вновь сделал несколько предложений городской думе по охране города от пожаров и даже предоставил примерный текст обязательного постановления, разработанного в Министерстве внутренних дел. Несмотря на все усилия губернских властей, дело практически не продвигалось. Потребовался еще год и два специальных обращения губернатора к городскому голове для того, чтобы к началу 1881 года дума приняла первую часть обязательного постановления о противопожарных мерах, летом следующего года — вторую половину. Согласно Городовому положению 1870 года, окончательный вариант был рассмотрен и с небольшими поправками утвержден полицмейстером Симбирска. Наконец, 30 июня 1888 года после очередного сильнейшего пожара в центре Симбирска Обязательные постановления по пожарной и строительной частям были опубликованы в «Симбирских губернских ведомостях» с разрешения губернатора⁵.

Несмотря на то, что Постановление по пожарной части было утверждено губернатором и полицмейстером, через некоторое время выявились недостатки этого документа. Прежде всего, трудности возникли с несением ночных караулов жителями города. Согласно одной из статей данного постановления, Симбирск разделялся на 20 участков, в каждом из которых нанимался пожарный ночной караульный за счет домовладельцев. Не только обыватели города, но и дирекция Кадетского корпуса Симбирска отказались

выполнять эту повинность⁶. Уже в июне 1890 года губернская власть пыталась опротестовать пункт о ночных караулах в присутствии по городским делам, но Симбирская городская дума подала апелляцию в Правительствующий сенат. Сенат нашел, что присутствие было не право, согласно Городовому положению все обязательные постановления должны были пересматриваться так же, как создавались — по указаниям губернатора и полицмейстера. Иными словами, губернская власть, первоначально утвердив постановления, «просмотрела» в них недостатки.

Таким образом, первый официальный документ, определявший правила безопасной в пожарном отношении постройки зданий и предписывающий жителям Симбирска нормы противопожарной безопасности, появился через 18 лет после начала работы над ним. Очевидно, данному вопросу Симбирская дума не уделяла много внимания, лишь неоднократные «напоминания» губернских властей и полицмейстера позволили исправить ситуацию с пожарной безопасностью. Что касается постоянной и непосредственной охраны города от огня, то наиболее энергично в этом направлении действовал полицмейстер, именно ему подчинялись брандмейстер и пожарная команда⁷. Очень часто полицмейстерам поволжских городов приходилось отстаивать нужды пожарной команды города. Все полицмейстеры регулярно обращались в городскую думу с просьбами улучшить финансирование полицейской и пожарной команды. Так, в 1883 году симбирский полицмейстер добился у городской думы 10%-ной прибавки к заработной плате пожарных, объясняя такую меру текучестью кадров из-за низкого жалованья⁸.

Симбирский полицмейстер регулярно убеждал думу в необходимости модернизации противопожарного инвентаря: в 1885 году дума ассигновала 670 рублей на 6 новых пожарных рукавов. 19 октября 1873 года полицмейстер просил кожаные рукавицы для пожарных, дума отказала, так как они не упоминались в утвержденном Министерством внутренних дел списке обмундирования для пожарных. В итоге полицмейстеру удалось убедить думу в том, что невозможно эффективно тушить пожар голыми руками, и пожарные получили по паре рукавиц. В августе 1872 года Пензенский полицмейстер просил городскую думу нанять дополнительных ло-

шадей для пожарного обоза, числом — до 60. Дума попросила отсрочки до составления обязательных положений по пожарной части⁹. В августе 1884 года Симбирский полицмейстер добился ассигнования 1080 рублей на покупку пожарных машин и пожарных бочек¹⁰. В целом благодаря усилиям полицмейстеров инвентарь пожарных обновлялся думами практически ежегодно.

Не только представители губернской администрации заботились о пожарной безопасности городов. Министерство внутренних дел также уделяло много внимания этому вопросу, в городские думы поступали циркуляры и предписания, иногда на места выезжали специальные чиновники¹¹. Например, в августе 1874 года в Симбирск прибыл представитель министерства полковник Н. Богданович, который обследовал пожарную безопасность пристаней и судов. Особенно важен этот вопрос был после сильнейшего пожара лета 1874 года на одной из волжских пристаней. Губернатор Н.П. Долгово-Сабуров обеспечил содействие чиновнику министерства. На специальном заседании городской думы при участии командированного чиновника обсуждался вопрос безопасности судов и пристаней, более чем важный для Симбирска. При этом Симбирская городская дума снова действовала недостаточно активно: был создан специальный комитет, который так и не подготовил конкретных мероприятий. В итоге через 9 лет, в 1883 году, Симбирский губернатор попросил думу совместно с управой вновь вернуться к рассмотрению этого вопроса¹².

В августе 1890 года симбирские губернские власти вновь проявили большую заботу о пожарной безопасности, чем городское самоуправление. Несколько жителей города Алатырь Симбирской губернии обратились с жалобой в губернское присутствие по городским делам. Они требовали вознаграждения от города за добровольное участие в тушении пожара, но дума им отказала. Присутствие справедливо напомнило думе, что противопожарная безопасность относится к компетенции городских властей, а участие населения надо поощрять. Городское самоуправление получило рекомендацию выплатить просителям требуемую сумму¹³.

Самарская губернская администрация также пристально следила за обеспечением противопожарной безопасности в городах. В мае

1887 года после довольно сильного пожара в Самаре губернатор А.Д. Свербеев официально обратился в Самарскую городскую думу, указывая на недостаточный напор водопроводной воды во время недавнего пожара, тогда как самарский водопровод строился и как средство тушения пожаров¹⁴. На заседании городской думы 19 мая 1887 года городской голова доложил, что 16 мая в городе одновременно случилось три пожара в разных частях города. Действительно, напор воды был недостаточным, но водопровод рассчитан максимум на три рукава на каждом пожарном кране, тогда как их действовало пять, причем большего, чем нужно, диаметра. Следовательно, произошел перерасход воды, и давление упало. В ответе губернатору городской голова заметил, что противопожарных водопроводов, подобных самарскому, в России нет, следовательно, нет и специалистов по их обслуживанию и первое время вполне возможны ошибки в его использовании¹⁵.

В июне 1887 года произошел очередной пожар в Самаре, и снова противопожарный водопровод показал себя не с лучшей стороны. Губернатор вновь обратился в городскую думу и попросил образовать специальную комиссию с участием полицмейстера по правильному использованию водопровода для тушения пожаров. Созданная комиссия рекомендовала проводить регулярные тренировки пожарной команды города по правильному использованию водопровода при пожарах. Члены комиссии сумели убедить полицмейстера и губернатора в том, что его мощности явно недостаточно для тушения обширных пожаров. Для устранения этого недостатка думе было рекомендовано технически усовершенствовать самарский водопровод.

У самарского губернатора А.Д. Свербеева были и другие замечания к работе городской думы. На нескольких пожарах он заметил вмешательство гласных городской думы в руководство тушением пожара. Губернатор заявил, что это совершенно недопустимо. Действительно, Правительствующий сенат неоднократно разъяснял, что главный и единственный руководитель тушением пожара — полицмейстер¹⁶. Со своей стороны отметим, что вмешательство представителей думы было вполне объяснимо: главный инженер городского водопровода пытался давать советы по правильному

использованию недостаточных ресурсов водопровода и, видимо, не всегда встречал понимание полицмейстера и брандмейстера, которым нужно было максимальное количество воды из пожарных рукавов¹⁷.

В любом случае Самарская городская дума, в отличие от городской думы Симбирска, больше заботилась о противопожарной безопасности города. Через несколько месяцев, к маю 1888 года, дума подготовила и отправила на утверждение полиции и губернатора обязательное постановление с рекомендациями жителям города по пользованию водопроводом (в частности, рекомендуя не пользоваться водопроводом во время тушения городских пожаров). Таким образом, обстоятельства данного дела показывают, что водопровод был новым и сложным техническим средством, используемым для тушения пожаров. Тем не менее администрация и городские думы смогли найти взаимопонимание и начали совместно с полицмейстером правильно использовать водопровод в борьбе с грозной опасностью¹⁸.

Довольно часто гласные дум были недовольны распоряжениями полицмейстера на пожаре. Например, в августе 1871 года Пензенская городская дума выразила недовольство «неверными» распоряжениями полицмейстера пожарному обозу, который полностью содержался городом. Для исправления этой ситуации городская дума даже просила губернатора отстранить полицмейстера от управления пожарным обозом. Кроме того, дума постановила запретить полицмейстеру пользоваться лошадьми пожарного обоза¹⁹. Лучше дело обстояло в тех городах, где действовали общественные пожарные команды, учрежденные городским самоуправлением. Например, такая пожарная команда существовала в Пензе, там городская управа могла накладывать взыскания на пожарных, которые подчинялись полицмейстеру только во время тушения пожара. Реализуя это право, в 1888 году дума наказала брандмейстера и его помощника на 5 и 3 рубля соответственно за позднее прибытие на пожар²⁰.

Городскому общественному управлению в своей повседневной хозяйственной деятельности приходилось тесно взаимодействовать с чинами полиции, которая напрямую подчинялась губернской

администрации. Прежде всего, город полностью оплачивал амуницию и содержание помещений для полиции. Городским управлениям и полиции приходилось совместно решать разные вопросы: прежде всего, полицмейстер полноправно участвовал в подготовке городом обязательных постановлений для жителей, кроме того, полицейские следили за исполнением этих постановлений. Обо всех замечаниях и несовершенствах в городском благоустройстве полиция сообщала городской управе. Кроме содержания помещений, покупки амуниции и продовольствия для полиции, городские думы перечисляли пособия в казну на ее содержание. Губернаторы строго контролировали исполнение этой обязанности города²¹. Ежегодно городские головы отчитывались о выплате этих сумм. Из отчетов видно, что города Симбирской губернии платили от 300 до 3700 рублей в зависимости от размера города²².

Статьи законодательства не всегда точно описывали детали взаимодействия полиции и городских учреждений. В марте 1876 года городской голова Симбирска вынужден был обратиться в присутствие по городским делам за разъяснением. Его интересовал вопрос: могут ли служащие полиции предать суду граждан, не исполнивших постановления думы. Присутствие по городским делам под председательством губернатора решило, что таких прав у полиции нет, чины полиции могут лишь составить акт о неисполнении решения думы и передать его мировому судье²³.

Как правило, городские думы не жалели средств на охрану порядка. Практически ежегодно городская дума Симбирска утверждала 10%-ные надбавки на содержание полиции. Очень часто полицмейстер ходатайствовал в думе о единовременной награде нижних чинов полицейской и пожарной команды за добросовестную службу²⁴. Например, в 1883 году за обеспечение порядка во время празднования коронации в Симбирске дума ассигновала по 2 рубля награды каждому полицейскому²⁵. Мы уже упоминали, что на средства города должны были содержаться помещения для полицейской и пожарной команд, а также вспомогательные помещения. Так, в июле 1883 года городской врач указал думе на тяжелые жилищные условия полицейских и пожарных, проживающих при первой полицейской части Симбирска: на человека приходилось ме-

нее 1 м³ жилого пространства. Спешно была составлена комиссия из членов управы и полицмейстера, которая пришла к заключению, что Симбирская дума полностью выполнила обязательства по расселению пожарных и полицейских служителей. Проблема заключалась в другом: вместе с 34 полицейскими и пожарными проживали их семейства (71 человек). Городское самоуправление решительно отказало полицмейстеру в просьбе расширить помещение, так как закон не предписывал содержание жилья для семей²⁶.

Безусловно, финансирование полиции контролировалось губернской администрацией. В декабре 1876 года Самарское присутствие по городским делам по представлению губернатора опротестовало прекращение думой финансирования сыскной полиции. Дума решила обжаловать это постановление в Сенате. Деньги на сыскную полицию выделялись этим учреждением с 1873 по 1876 год, затем сыскную полицию в Самаре упразднили. Несмотря на это, полицмейстер продолжал тратить суммы лично, заявляя при этом о секретности расходов. Дума отказалась финансировать тайный розыск на таких условиях, и свою правоту ей пришлось отстаивать в Сенате²⁷.

С другой стороны, если просьбы властей были обоснованы, думы выделяли необходимые средства. В Самарской губернии в январе 1874 года губернатор Ф.Д. Климов попросил думу увеличить содержание новому городскому полицмейстеру ротмистру Р. Пикарно. Дума выделила на это 500 рублей ежегодно, как выделялось и его предшественнику. На этом забота губернатора об охране порядка не исчерпалась. На том же заседании он предложил резко увеличить штат городской полиции: с 68 до 120 человек. Дума в целом признала необходимость расширения штата, но средств на это в бюджете на 1874 год не нашлось²⁸. Сотрудничество городской думы и полиции принимало самые разнообразные формы. В связи с постройкой в городе железной дороги в октябре 1874 года пензенский полицмейстер добился ассигнования на увеличение штата городских и на 100 дополнительных фонарей на улицах, прилегающих к вокзалу. Вокзал был открыт в ноябре 1874 года, при этом вновь по просьбе полицмейстера управа распорядилась сломать ветхие строения на привокзальной площади, служившие убежищем для подозрительных лиц. В августе 1872 года полицмейстер Пензы

попросил городскую думу устроить на выходах из городского сквера ворота, так как сквер в ночное время «служит пристанищем подозрительных лиц и местом неблагочиния и непотребства»²⁹. Полиция пыталась преследовать этих лиц, но они ускользали через пять неохраемых выходов, из-за этого полиция и просила соорудить ворота. Дума одобрила эту статью расходов.

Практически во всех губернских городах полицмейстер пользовался лошадьми пожарного обоза в служебных, а иногда и в личных целях. Городские думы как могли сопротивлялись этому явлению, ухудшавшему состояние пожарного обоза³⁰. Например, 10 марта 1881 года Симбирская дума назначила полицмейстеру 1200 рублей в год «на разъезды», но с условием не пользоваться лошадьми пожарного обоза. Полицмейстера не устроило это решение, он обратился за помощью к своему прямому начальнику — губернатору — и просил повлиять на городское самоуправление. В результате думе пришлось добавить еще 300 рублей к назначенной сумме и выделить бесплатный фураж на 4 лошади. Такой порядок существовал до 1 января 1892 года, когда фураж лошадям полицмейстера дума отменила из-за дороговизны. И сразу же присутствие по городским делам отменило это постановление, ущемляющее интересы полицмейстера. Большинство думы не согласилось с таким решением, но опротестовать его не решилось из-за опасения, что Сенат может и вовсе возложить содержание лошадей полиции на город. Возмущение гласных было вполне справедливым, так как присутствие должно следить за законностью решений думы, здесь же присутствие вмешалось в ее хозяйственные дела (сокращение содержания явно не являлось нарушением закона)³¹. В Пензе в 1871 году городская дума выделила полицмейстеру две «особые» лошади, но из пожарного обоза брать лошадей запретила³². Таким образом, городские думы как могли боролись с фактами своевластия полицмейстера.

Неопределенный статус полиции по отношению к городскому самоуправлению сохранился и в период действия Городового положения 1892 года³³. Лишь только в 1904 году появилась возможность обсудить эту наболевшую проблему в местной печати. Так, в одном из номеров «Пензенского городского вестника» обсуждал-

ся насущный для городской жизни вопрос: «Доколе будут пререкания между администрацией и городом по поводу полиции?» Там же давался и ответ: «Будут всегда, пока у полиции будет хозяин распорядитель (губернатор) и хозяин содержатель (город)»³⁴. Далее в статье критиковалась непосредственная работа полиции, «Мы видим городского поваром у полицмейстера, кучером у него же, на посту у влиятельного человека — но не там где надо»³⁵. Предлагался простой выход: снять с городов расходы на содержание полиции, а учредить особый городской вид полицейских служителей для сбора недоимок, надзора за торговлей и санитарией. Иными словами, создать такую полицию, которая полностью будет подчинена городской думе и сможет более эффективно работать. Вопрос о статусе полиции по отношению к самоуправлению обсуждался еще при подготовке Городового положения 1870 года во II отделении Собственной его императорского величества канцелярии. Данное учреждение указало на отсутствие разграничения полномочий в сфере общественного благоустройства между полицией и городским самоуправлением. Канцелярия не без основания заявила, что на этой почве могут возникнуть недоразумения, и предлагала дополнить правительственную полицию выборной общественной полицией. Таким образом, речь шла о передаче общественному управлению административных функций. К сожалению, так далеко правительственные реформаторы не пошли³⁶.

Важным полномочием городских дум было издание обязательных постановлений для жителей города по основным направлениям городской жизни. Согласно статьям 103-107 Городового положения 1870 года, обязательные постановления для жителей города сначала поступали на рассмотрение «начальникам местных полицейских управлений», которые делали свои заключения или вносили дополнения. Если при этом не достигалось согласия между полицмейстером и городской управой, дело передавалось на рассмотрение присутствия по городским делам, если согласие достигнуто — постановление поступало на одобрение губернатора и с его разрешения печаталось.

Необходимо сказать об участии губернской администрации в подготовке обязательных постановлений для жителей по важней-

шим вопросам городского хозяйства и контроле за их исполнением. Министерство внутренних дел постоянно контролировало подготовку обязательных постановлений. Весной 1875 года в «Симбирских губернских ведомостях» был напечатан проект обязательного постановления, готовившегося думой. Министерство указало губернатору, что проекты постановлений печатать в газете не следует, публикуются только окончательные варианты. Кроме того, министерство сообщило, что это далеко не единственный случай неправильной трактовки статей 103 и 106 Городового положения 1870 года о составлении обязательных постановлений. В июне 1875 года всем российским губернаторам пришло специальное разъяснение министерства об их участии в издании обязательных постановлений³⁷. Губернаторам разъяснили, как можно «влиять» на подготовку обязательных постановлений: они составляются думой совместно с полицмейстером, который напрямую подчиняется губернатору. Затем, встретив малейшее препятствие к изданию, губернатор имеет полное право передать документ на рассмотрение присутствия по городским делам. Кроме того, министерство перечислило требования к публикуемым постановлениям: документ должен называться именно «обязательным постановлением» и печататься в официальной части губернских ведомостей, ссылки на причины создания документы недопустимы³⁸. Министерство предписывало строго следить за соответствием обязательных постановлений кругу дел, перечисленных во втором томе Свода законов Российской империи³⁹ и статье 103 Городового положения, не выходя за их рамки.

По заключению министерства, наиболее часто встречались следующие ошибки: постановления дублируют действующие законы, часто инструкции думы городской управе, комиссиям думы выдаются за обязательные постановления для всех жителей, иногда вместе с постановлением публикуются и меры взыскания, а это прерогатива судебных инстанций. Тот же циркуляр Министерства внутренних дел предписывал избегать неопределенных и неточных выражений, например «караулы в теплое время года», очищение «по временам» помойных ям; запрет курить там, «где может быть опасно»⁴⁰. Вполне очевидно, что данные примеры взяты из конкретных

обязательных постановлений городских дум. Данный циркуляр министерства адресовался губернаторам, но уже через месяц, в сентябре 1875 года, симбирский губернатор Н. П. Долгово-Сабуров разослал его всем городским головам губернии в качестве инструкции.

Губернаторы Среднего Поволжья в дальнейшем строго следовали этой инструкции. Ряд обязательных постановлений, направляемых на утверждение губернатору, передавались в губернские присутствия по городским делам. Например, Сенгилейская городская дума 9 октября 1886 года приняла обязательное постановление о ночных караулах против пожаров. Это постановление было отменено, так как являлось просто инструкцией управе и не содержало требований к населению⁴¹. В июле 1889 года губернское присутствие отменило обязательное постановление Пензенской городской думы, заставляющее жителей, имеющих свободные участки в пределах города, оградить их в течение 6 месяцев забором, а в течение двух лет — возвести строение, иначе участки будут отобраны. Постановление отменили, так как дума явно превысила собственную власть⁴².

Довольно часто городские думы выходили за установленные рамки обязательных постановлений. В ноябре 1890 года Сызранская городская дума издала обязательное постановление о пользовании водопроводом. Оно было отменено присутствием по городским делам по целому ряду причин: «1) использование водопровода не присутствовало среди перечисленных в Своде законов обязательных постановлений; 2) пользователи водопровода — далеко не все городское население и с ними нужно заключать отдельные договоры»⁴³.

В 1890 году Керенская городская дума, не обратив внимания на возражения уездного исправника, издала по статье 105 Городового положения обязательные постановления со множеством нарушений. В городе учреждался базарный смотритель, но инструкции для его деятельности гласные не составили. Кроме того, допускались соломенные крыши, разрешалось убивать скот в овраге за городом, одна из статей предусматривала денежный штраф — все это явно нарушало инструкции Министерства внутренних дел о составле-

нии обязательных постановлений. Более того, в тексте присутствовали настоящие курьезы: «при пожаре явиться всем горожанам в помощь пожарным», полиции предписывалось(!) «дежурить в будках»⁴⁴. В феврале 1891 года Сызранская дума издала обязательное постановление о торговле в городе, а контроль за исполнением его возложила на полицию, «базарных смотрителей» и гласных думы. Присутствие немедленно отменило это решение, так как, согласно статье 107 Городового положения, право контроля за исполнением обязательных постановлений возлагалось только на полицию⁴⁵. С другой стороны, администрация торопила и побуждала городское самоуправление к изданию обязательных постановлений. 27 ноября 1872 года симбирский губернатор попросил думу поторопиться с обязательными постановлениями по благоустройству, а за образец взять постановления Нижегородской городской думы, напечатанные в «Правительственном вестнике» как образцовый пример.

В соответствии с Городовым положением 1892 года губернаторы стали более активно и жестко корректировать проекты обязательных постановлений. Только в феврале 1899 года симбирский губернатор возвратил в городскую думу постановления о бойнях, торговле мясом, покупке дров и сена. При этом губернатор подробно объяснил, какие он нашел в проектах «многочисленные неправомерности»⁴⁶. Под этим подразумевалось, что пока не будут внесены необходимые поправки обязательные постановления не обретут силу закона. После реформы 1892 года резко изменилась и форма обращения к губернатору, например, «Миликесская городская управа имеет честь покорнейше просить, не признаете ли возможным почтить Управу извещением о том, угодно ли было Вашему Превосходительству изъявить согласие на приведение в исполнение обязательных постановлений Миликесской городской думы об ограничении времени торговли, согласно ст. 110 Городового положения 1892 года»⁴⁷. При согласии губернатора следовал стандартный ответ: «... не встретив со своей стороны препятствий к утверждению обязательных постановлений Миликесской городской думы, на основании ст. 110 Городового положения 1892 г., вместе с тем я распорядился о троекратном напечатании означенного постановления в «Самарских губернских ведомостях», о чем и

считаю нужным уведомить Миликесскую городскую управу»⁴⁸. Одновременно губернатор ставил в известность Министерство внутренних дел: «Довожу до Вашего сведения утвержденные мною обязательные постановления Миликесской городской думы об ограничении времени торговли»⁴⁹. Отметим, что в данном случае единоначалие губернатора ограничивалось контролем его утверждений со стороны Министерства внутренних дел.

Таким образом, принципиально система принятия обязательных постановлений после 1892 года не изменилась. По-прежнему действовали рекомендации и разъяснения Министерства внутренних дел о тематике обязательных постановлений, и не все эти рекомендации учитывались городскими думами, особенно в уездных городах. Например, даже в 1897 году Чембарская городская дума за нарушение обязательного постановления накладывала штраф, что противоречило статьям Городового положения и циркулярам Министерства внутренних дел⁵⁰.

В начале 1905 года в Симбирской городской думе обсуждался вопрос о том, что жителями плохо соблюдаются обязательные постановления. Приглашенный полицмейстер сообщил, что ежегодно составляется до 300 протоколов. Один из гласных заявил, что этого мало, полиция недостаточно контролирует исполнение обязательных постановлений: постоянно по улицам гуляет скот, извозчики работают в рваных одеждах и лихачат. В итоге городская дума рекомендовала полиции усилить контроль, а городским раздать брошюры с текстом всех обязательных постановлений.

Иногда отношения городского самоуправления и полиции складывались непросто. В мае 1890 года городская дума уездного города Керенск просила пензенского губернатора уволить городского Гуляева за грубое поведение и незаконные поступки. По поручению губернатора керенский уездный исправник провел расследование, факты, приведенные думой, не подтвердились. Выяснилось, что грубость городских могла быть ответом на грубость населения. На требования городских очистить свои дворы и улицы жители города отвечали бранью. Большинство гласных думы — владельцы торговых и питейных заведений, именно им чаще всего указывалось на санитарные нарушения. Расследование показало, что из-

лишне ревностная деятельность городского вызвала резкий отпор городского купечества, следствием которого явилось ходатайство думы об увольнении городского⁵¹.

В ряде случаев и у губернской администрации не было законной возможности повлиять на деятельность городской думы. Например, в 1878 году начальник Симбирского жандармского управления обратился к губернатору с жалобой на нарушение плана застройки города: его безнаказанно нарушали в основном зажиточные горожане и даже городской архитектор, а мелкие домовладельцы наказывались за малейшие нарушения⁵². Губернатор отвечал, что готов дать приказ полиции более строго следить за городским строительством, но только при согласии на это городской думы. В противном случае он вынужден не вмешиваться, так как полиция столкнется с сильнейшим противодействием городских властей, и результатов не будет. Существует точка зрения, что в этом проявлялось возрастание роли самоуправления в 70-е годы XIX века⁵³. Действительно, в данном случае губернская администрация не решилась открыто противодействовать городской управе, даже при помощи полиции.

Городовое положение 1870 года предоставляло городскому обществу управлению право учреждать особую торговую полицию. Городская управа должна была выработать правила ее деятельности и утвердить их в Министерстве внутренних дел (для губернского города) либо у губернатора. Торговая полиция напрямую подчинялась городскому голове. В 1884 году Симбирская городская дума воспользовалась этой возможностью и для контроля торговой деятельности в городе решила учредить должность «базарного смотрителя» (иначе говоря, торговую полицию). Управе было поручено составить инструкцию для деятельности этого чиновника, как и было предписано законом. Инструкцию в первую очередь направили для ознакомления губернатору⁵⁴, затем отослали в Министерство внутренних дел для одобрения. Уже через год обнаружили серьезные злоупотребления симбирского «базарного смотрителя», который, получив обширные полномочия по отношению к торгующим на базаре, охотно брал с них взятки. Информация об этом очень скоро поступила в присутствие по городским делам. Решив

не осложнять отношения с губернской администрацией, Симбирская городская дума ликвидировала эту должность.

Особую остроту вопросы обеспечения порядка и безопасности приобретали во время бедствий и чрезвычайных ситуаций, обрушивающихся на губернию. Впрочем, и в чрезвычайных ситуациях городское самоуправление не спешило слепо исполнять предложения губернатора. В августе-сентябре 1873 года Самарскую губернию, впрочем, как и все Поволжье, охватил сильнейший голод, который отразился на городском хозяйстве. Самарский губернатор Ф.Д. Климов немедленно обратился в городскую думу с требованием принятия мер к борьбе с голодом. Губернатор предложил свой вариант: открыть значительные городские работы для поддержки населения, и обещал предоставить ссуду на эти работы. Дума согласилась принять правительственную ссуду, но по поводу ее расходования мнения гласных разделились. П.В. Алабин предложил организовать общественные работы по устройству набережных и мостовых. На это часть гласных возразила, что перед наступлением зимы нецелесообразно начинать масштабные строительные работы⁵⁵. Городской голова М.И. Назаров предложил начать разработку камня на городских каменоломнях. Общее решение думы отклонило проект губернатора по организации общественных работ для голодающих, так как зимой строительные работы нецелесообразны, а весной и летом голодающее крестьянство вернется в свои села. Взамен дума постановила за свой счет организовать бесплатные обеды для всех нуждающихся, которые состояли из миски похлебки, а также открыла подписку среди горожан в пользу голодающих⁵⁶. Даровые обеды существовали до мая 1874 года. Таким образом, несмотря на то, что дума в данной ситуации отклонила предложения губернатора, городское самоуправление не осталось безучастным к голоду в губернии и по-своему помогло губернским властям в данной чрезвычайной ситуации.

Осенью 1880 года начался голод в Симбирской губернии. Боролась с ним по тем же схемам, что и в Самарской губернии. Также губернатор Н.П. Долгово-Сабуров обратился к городской думе с предложением обсудить вопрос устройства бесплатных или дешевых обедов при городской школе, а также о заработках нуждаю-

щегося населения. В первую очередь дума решила организовать традиционные бесплатные обеды. Сделать это было поручено особому исполнительному комитету, в его распоряжение передали капитал в 13 тысяч рублей из частных пожертвований и специальных ассигнований думы⁵⁷. Чуть позже землевладелец К.М. Сибиряков передал дополнительно 1000 рублей на организацию столовых с бесплатными обедами. До этого в ноябре 1880 года купец первой гильдии П.С. Субботин купил 50 тысяч пудов ржи для продажи беднякам по низкой цене. Кроме того, дума начала общественные работы по добыче камня из городских каменоломен. В декабре 1880 года губернатор Н.П. Долгово-Сабуров просил расширить возможность заработка для городского населения, так как зачастую бесплатные обеды получали горожане здоровые и сильные, вполне способные заработать деньги своим трудом⁵⁸. Гласные согласились с этим предложением губернатора и постановили запретить таким лицам получение обедов. Что касается расширения общественных работ, то за неимением средств дума решила дополнительно обсудить этот вопрос с губернатором. Таким образом городские думы городов Поволжья совместно с губернской администрацией преодолевали бедствия, постигшие регион.

Другим бедствием являлись опустошительные городские пожары. Лояльная позиция Самарской городской думы по отношению к администрации сыграла важнейшую роль во время страшного пожара, вспыхнувшего в Самаре 24 июля 1877 года бушевавшего несколько дней и уничтожившего почти треть города. 25 июля 1877 года, несмотря на то, что пожар еще продолжался, дума собралась на экстренное заседание. Обсуждался единственный вопрос — о помощи погорельцам. На эти цели дума перечислила 5 тысяч рублей, распределять которые должна была специальная комиссия под председательством П.В. Алабина. Окончательно пожар был потушен 26 июля. В этот день дума просила у губернатора разрешения на увеличение штата полиции и пожарной команды. П.В. Алабин зачитал постановление о новых противопожарных мерах, выработанных спешно созданной комиссией⁵⁹. 1 августа 1877 года на заседание думы лично прибыл губернатор П.А. Бильбасов и уведомил присутствующих о пожертвованиях погорельцам со стороны цент-

ральной власти. Государыня-императрица, помня о пожертвованиях думы по случаю объявления русско-турецкой войны, пожертвовала в свою очередь около 100 тысяч рублей из фонда Красного креста. Дополнительно Министерство внутренних дел выдало ссуду в 10 тысяч рублей. В ответ дума просила губернатора «повергнуть перед стопами Императрицы верноподданнические чувства благодарности»⁶⁰. Депутация наиболее видных деятелей думы выразила особую благодарность лично губернатору Бильбасову. Под его председательством был образован комитет по распределению средств среди пострадавших, но фактически средства распределялись самой думой.

В Симбирске сильнейший пожар 29 июня 1888 года уничтожил 186 домов. Общий убыток составил 782 тысячи рублей. Губернским начальством была образована специальная комиссия для оказания помощи погорельцам. По подписке в пределах губернии удалось собрать значительную сумму добровольных пожертвований. Из нее после распределения среди погорельцев осталось 582 рубля. Эти деньги составили запасной капитал на случай пожара и находились в распоряжении управы⁶¹. Губернские и городские учреждения не оставались равнодушными к бедствиям. В мае 1879 года Самарская городская дума и губернатор А.Д. Свербеев совместно пришли на помощь жителям Оренбурга, пострадавшим от пожара. В Оренбург были отправлены три пожарные машины и хлеб для раздачи погорельцам⁶².

Таким образом, в организации городского хозяйства важнейшее место занимали вопросы охраны порядка и безопасности. Данные направления находились под особым контролем губернской администрации. Напрямую подчиненные губернатору чиновники — полицмейстеры — руководили полицейскими и пожарными командами. Со своей стороны городские думы финансировали и предоставляли помещения для полицейских и пожарных. Для охраны города от огня городские думы публиковали обязательные постановления для жителей города, предписывающие противопожарные меры. При недостатке внимания городских дум к этим вопросам губернская администрация прилагала все усилия для исправления ситуации. Например, в Симбирске обязательные постановления по

пожарной безопасности были изданы только после многочисленных обращений губернатора и полицмейстера. В остальных городах администрация время от времени напоминала о противопожарных мерах.

Полиция использовалась городским самоуправлением для контроля за исполнением обязательных постановлений. Кроме того, губернская администрация взаимодействовала с городскими учреждениями главным образом через полицмейстера. Как правило, думы с полицмейстером не конфликтовали, протестуя лишь против использования лошадей пожарного обоза, зачастую полицмейстеру выделялось дополнительное содержание. После городской реформы 1892 года система взаимодействия городского самоуправления и администрации в вопросах безопасности принципиально не изменилась, но гораздо чаще губернаторы высказывали свое мнение в этой сфере. В свою очередь накануне событий 1905-1907 годов городские думы осмелились выразить «недовольство» двоевластием в распоряжении полицией и пожарной командой и высказались за организацию особой «городской» полиции. В губерниях Поволжья вопросам охраны безопасности горожан уделялось достаточно внимания за счет сотрудничества губернской администрации и городских дум.

§2. Социальная инфраструктура

Важнейшим направлением совместной деятельности местной администрации и городского самоуправления являлась забота о здравоохранении. В пределах губерний Среднего Поволжья этому направлению деятельности уделялось много внимания как городским самоуправлением, так и губернаторской властью. Как правило, мероприятия, направленные на улучшение санитарного состояния городов, проводились в большинстве городов систематически. Например, весной 1871 года Самарский губернатор Г.С. Аксаков, указав на несколько случаев заболевания холерой в губернии, предложил Самарской городской думе принять меры для улучшения санитарного состояния города. Забота о санитарном состо-

янии города прямо предписывалась Городовым положением, поэтому сразу же Самарской думой была утверждена постоянная санитарная комиссия на случай возникновения эпидемии холеры. Холера являлась настоящим бедствием для дореволюционной России, так как в те времена не существовало эффективных способов предотвращения и лечения этого заболевания. Председателем комиссии выбрали городского голову, в ее состав вошли П.В. Алабин, А.И. Смирнитский и другие наиболее активные городские деятели, а также все врачи города⁶³.

К середине мая санитарная комиссия подготовила предписание для жителей города, рекомендуя не пить сырую воду из Волги и соблюдать простейшие требования гигиены. Данные рекомендации при содействии губернатора Аксакова были опубликованы в «Самарских губернских ведомостях». Как правило, случаи заболевания холерой фиксировались в основном в летнее время. Так было и в июле 1871 года, когда число заболевших в Самарской губернии резко увеличилось. С этого момента дума приступила к борьбе с этим заболеванием совместно с начальником губернии. Для этого губернатор Г.С. Аксаков предложил городской думе принять участие в работе специальной комиссии по противодействию холере. В комиссию вошли представители земства и врачи губернии⁶⁴. В конце июля 1871 года самарский губернатор известил думу о телеграммах Казанского и Саратовского губернаторов с сообщениями о холере в их губерниях и попросил действовать более активно по предотвращению эпидемии⁶⁵. Г.С. Аксаков предложил конкретные меры по борьбе с холерой: разбить Самару на участки, за каждым участком закрепить врача, определить специальное помещение для больных холерой, причем земство вызвалось оборудовать его за свой счет⁶⁶. Соглашаясь с предложенными мерами, дума нашла помещение под лазарет, а затем напечатала в «Самарских губернских ведомостях» обязательное постановление для жителей города о санитарных мерах. Общими усилиями города, земства и губернатора удалось избежать широкого размаха эпидемии. Всего в Самаре заболело несколько десятков человек, и уже в сентябре 1871 года эпидемия пошла на убыль. Как итог проделанной работы 3 октября 1871 года в Самару пришла высочайшая благо-

дарность императора Александра II Самарской городской думе наряду с некоторыми другими думами, который «с удовольствием узнал от губернатора о принятых мерах»⁶⁷.

Эпидемия холеры лета 1871 года затронула и Пензенскую губернию. Здесь санитарные мероприятия стали проводиться, только когда число заболевших достигло нескольких десятков. Лишь в августе 1871 года думой были опубликованы традиционные санитарные рекомендации для жителей, организована временная больница, город разделен на участки с врачом и фельдшером в каждом. Тем не менее болезнь не обошла город стороной. Всего заболело 323 человека, из них 60 человек проживало на двух соседних улицах. Пензенский губернатор немедленно дал поручение губернскому врачебному инспектору разобраться с причиной высокой заболеваемости именно в этом районе города. Губернский врач выявил грубейшие нарушения санитарных норм. В этом районе проживало беднейшее население, хронически не выполняющее предписания думы, рядом находились бойни скота, и мясные отходы зачастую выбрасывались просто на проезжую часть. Качество питьевой воды в этом районе города не выдерживало критики. В итоге губернатор объявил выговор полиции и городской управе за бездеятельность в охране общественного здоровья. Данный пример хорошо показал, как опасна неэффективная деятельность городских учреждений в сфере здравоохранения⁶⁸.

Очередная эпидемия затронула губернии Поволжья в январе 1879 года. На этот раз угрозу представляла чума. В России конца XIX века чума была более заразным и опасным для человека заболеванием, чем холера, смертность при эпидемии чумы была самой высокой из всех возможных заболеваний. Однако эпидемии чумы возникали гораздо реже⁶⁹. Как уже отмечалось в нашем исследовании, бедствия всегда сближали городское самоуправление и губернатора, заставляя действовать слаженно и плодотворно. В данном случае самарский губернатор Александр Дмитриевич Свербеев совместно с общественным управлением принимал меры по борьбе с чумой. Угроза эпидемии вызвала ужас среди городского населения. Городская общественность через губернатора обратилась с ходатайством к правительству, предлагая сжигать всё имущество и жи-

лица жителей зараженных местностей Астраханской губернии, главного очага эпидемии чумы. Причем дума планировала материально компенсировать часть ущерба для горожан Астрахани. Самарская городская дума, наученная горьким опытом борьбы с частыми эпидемиями холеры, с удвоенной энергией начала борьбу с более грозным заболеванием. Санитарная комиссия думы принудительно обязала горожан соблюдать простые правила личной гигиены. Были построены дополнительные колодцы и благоустроены общественные отхожие места. Кроме того, шел поиск новых способов борьбы с эпидемией. П.В. Алабин предложил обследовать бытовые условия жизни беднейших слоев городского населения, справедливо считая их основными носителями болезней. Городская дума приобрела калильную печь для термической обработки одежды и личных вещей заболевших, а также 50 респираторов для защиты медицинского персонала. Благодаря всем этим мерам, а также помощи губернских властей эпидемия чумы в Самарской губернии не имела катастрофического характера⁷⁰. Отметим, что в конце первого десятилетия своей деятельности городское самоуправление более эффективно боролось с опасными эпидемиями.

Самарский губернатор А.Д. Свербеев внес весомый вклад в развитие системы губернского здравоохранения. 10 февраля 1879 года городом была учреждена временная больница исключительно для заболевших чумой. Однако вскоре эпидемия пошла на спад, и 12 июля 1879 года временная больница была закрыта⁷¹. Сразу же городской врач Л.И. Савицкий обратился к Самарской городской думе с ходатайством о «не закрытии» приемного покоя для приходящих бедных больных, действовавшего при временной больнице. Л.И. Савицкий писал: «В приемном покое есть насущная необходимость для населения города, где всякий больной может получить даровой совет, а круглый бедняк и лекарство»⁷². Неизвестно, какую судьбу имело бы прошение городского врача Савицкого, если бы не веское слово самарского губернатора А.Д. Свербеева. В официальном отношении в Самарскую городскую думу Александр Дмитриевич подчеркнул выгоды от функционирования приемного покоя на постоянной основе и настойчиво «рекомендовал» возобновить работу этого учреждения⁷³. На решение городской думы повлияли два

серьезных фактора — ходатайство губернатора и действительная необходимость в дополнительном городском медицинском учреждении. Городской приемный покой возобновил работу уже 30 июля того же года. В нескольких словах охарактеризуем то медицинское учреждение, которое было создано благодаря заботе губернатора. Городской покой являлся заведением амбулаторного типа, то есть больных в нем не оставляли на лечение, а лишь консультировали и оказывали неотложную помощь. Первоначально это было сравнительно небольшое учреждение. Ежедневный прием осуществлялся двумя врачами. Кроме того, в штат входили фельдшер, помощник лекаря и акушерка. Лекарства для приемного покоя отпускались из всех аптек города со скидкой 50%, а больным доставались бесплатно⁷⁴.

Городской приемный покой остался постоянным и востребованным лечебным заведением города. К 1882 году число посетителей выросло настолько, что тот же городской врач Савицкий вновь обратился в Самарскую городскую думу с отношением о необходимости или увеличить количество врачей, или открыть другую больницу⁷⁵. Дума поддержала это предложение, увеличив и штат, и ассигнования. Таким образом, история самарского городского приемного покоя свидетельствует о том, что губернская власть не менее городского самоуправления заботилась о здоровье горожан. Результаты этой заботы не позволяют упрекнуть ни губернатора, ни городское управление в невнимании к реальным нуждам населения. Так, эпидемия чумы 1879 года отчетливо обнажила недостатки в системе медицинских учреждений и общем санитарном состоянии города Самара, но проблему эту удалось решить стараниями губернатора А.Д. Свербеева и Самарской городской думы. В марте 1879 года губернатор А.Д. Свербеев в очередной раз проявил заботу об общественном здравии. При осмотре городских приходских училищ им были отмечены сырость и плохая вентиляция в помещениях. Соглашаясь с мнением губернатора, городская управа выделила необходимые суммы для исправления этих недостатков⁷⁶.

В Симбирской губернии городское самоуправление менее охотно откликалось на инициативы губернских властей в сфере здра-

воохранения. В последних числах ноября 1891 года в Сызрани началась эпидемия брюшного тифа. Через две недели количество заболевших достигло 100 человек. Несмотря на то, что городская управа Сызрани наняла дом для содержания больных тифом, полицмейстер и комитет общественного здоровья Сызрани обвинили управу в бездеятельности и доложил об этом губернатору телеграммой. Губернатор немедленно потребовал от городского головы совместно с земством наладить работу временной больницы. Городской голова Сызрани понимал свои обязанности иначе, он предоставил помещение для заболевших, которое земство вынуждено было оборудовать под больницу. Городской голова в своих действиях руководствовался статьей 139 Городового положения, которая гласила: «город и земство частично участвуют в попечении о народном здравии»⁷⁷. Действительно, степень участия можно было понимать различно. Иными словами, город и губернские власти не смогли договориться, а эпидемия тем временем разрасталась. По новому донесению Сызранского полицмейстера, организованная городом больница работала явно неэффективно: была переполнена больными, в ней явно не хватало врачебного персонала. Земство эту больницу оборудовало и больше не желало и не могло участвовать в ее судьбе, обремененное собственной больницей⁷⁸.

Для решения этого вопроса 7 декабря 1891 года собралось Симбирское губернское присутствие по городским делам, которое вынесло заключение, что городская дума сделала недостаточно для борьбы с эпидемией. Присутствие распорядилось от имени губернатора, но за счет города начать немедленную борьбу с грозным заболеванием и сообщать обо всем происшедшем в Министерство внутренних дел⁷⁹. Таким образом, городская дума в этой ситуации не нарушила закона, но приложила слишком мало усилий для борьбы с эпидемией. Губернские власти вынуждены были пойти на крайние меры, начав бороться с эпидемией своими силами, но на средства городского самоуправления.

Бурный рост промышленности в России конца XIX века заставил городские думы озаботиться влиянием промышленных предприятий на санитарное состояние города. На эти вопросы обращала внимание и губернская администрация. 1 апреля 1883 года сим-

бирский губернатор разослал Сызранской и Симбирской думам предложения Министерства внутренних дел «обсудить меры к правильному устройству фабрик, заводов и мастерских»⁸⁰. Министерство предложило издавать специальные обязательные постановления о мерах, ограждающих общественное здоровье от вредных воздействий промышленных предприятий. Сызранская и Симбирская городские думы пришли к заключению, что предложение министерства своевременно и целесообразно⁸¹. В Самарской губернии власти также контролировали санитарное положение на промышленных предприятиях. В январе 1889 года губернатор А.Д. Свербеев приостановил разрешение Самарской городской думы Жигулевскому пивоваренному заводу фон Вакано устроить спуск промывных вод в Волгу. Это было одно из первых упоминаний о природоохранительной деятельности в губернии. Проект заводской канализационной системы немедленно был отправлен самарскому губернскому врачебному инспектору, который после знакомства с ним заверил, что пивоваренным заводом соблюдены все санитарно-гигиенические требования и проект не опасен для окружающей среды. В короткий срок губернатор снял запрет на постановление думы, однако потребовал его точного соблюдения и контроля управы за действием заводской канализационной системы⁸².

Зачастую санитарные мероприятия на пользу городского населения напрямую диктовались городским думами государственной властью. По Врачебному уставу 1886 года забота об охране здоровья в уездах принадлежала уездным комитетам общественного здоровья, которые возглавлялись уездными предводителями дворянства⁸³. В мае 1891 года Сызранский комитет общественного здоровья совместно с сызранским полицмейстером предложил городской думе принять меры по улучшению санитарной обстановки в городе. Список конкретных мероприятий прилагался отдельным документом, и по замыслу уездного комитета его необходимо было исполнить без обсуждений. Дума же поручила собственной санитарной комиссии обсудить предложенные меры. Именно это решение было отменено присутствием по городским делам. Присутствие постановило, что постановления уездных комитетов общественного здоровья обязательны для городских дум, так как забота

о здравоохранении предписана Городовым положением. С нашей точки зрения, в данной ситуации была права городская дума, так как Городовое положение предоставляло самоуправлению полную самостоятельность в заботе о санитарном состоянии городов. Таким образом, в данном случае видно прямое давление на городские учреждения со стороны губернской администрации⁸⁴.

В губернских городах действовали губернские комитеты общественного здоровья, которым соответственно подчинялись уездные комитеты, председателем губернских комитетов автоматически становился губернатор. Безусловно, пренебречь рекомендациями этого учреждения было непросто. В апреле 1871 года Симбирский губернский комитет общественного здоровья представил Симбирской городской думе для «немедленного осуществления» подробный проект мер по общественной гигиене⁸⁵. Отдельно поступило предписание о срочном выполнении некоторых санитарных мероприятий: дезинфекции всех отхожих мест и помойных ям в городе, закреплении за каждым городским врачом участка для наблюдения и многие другие меры. Рассмотрев эти предложения на заседании 5 июля 1871 года, Симбирская дума вменила всем жителям в обязанность наблюдение за отхожими местами и регулярную их дезинфекцию. Для наблюдения за этими мероприятиями из числа гласных были избраны попечители. В июле 1877 года Симбирский губернский комитет общественного здоровья сделал еще несколько распоряжений думе: выделить специальное место для погребения павшего скота, дезинфицировать свалки мусора за городом и подготовить новые места для свалок. Примечательно, что посредником между губернским комитетом и городской думой выступал полицмейстер, именно он делал представления в думу и контролировал выполнение тех или иных поручений⁸⁶. Городская дума Симбирска могла и не выполнять эти распоряжения, в этом не было нарушения закона, но все же большая часть предписаний была выполнена, так как все предложения соответствовали потребностям города.

Губернаторы Среднего Поволжья постоянно предлагали мероприятия, улучшающие санитарное состояние городов вверенных им губерний. Так, в апреле 1880 года губернатор А.Д. Свербеев просил

Самарскую городскую думу принять меры к предотвращению развития дифтерита, отдельные случаи которого не прекращались в Самаре. По мнению губернатора, принимаемые меры должны заключаться в строгом соблюдении «обязательных постановлений по охране общественного здоровья», принятых думой в 1871 и 1879 годах. Думе было предложено вновь опубликовать данные обязательные постановления в «Губернских ведомостях», а также в виде бесплатных листовок для жителей города тиражом в 4 тысячи экземпляров. Затем губернатор предложил очистить город после сошедшего снега и пригласить специалистов для дезинфекции домов заболевших. Дума согласилась с предложенным, контроль за данными мероприятиями был возложен на комиссию из представителей полиции, врачей города и гласных думы⁸⁷. Чуть позже, в августе 1880 года, самарский губернатор предложил открыть небольшую «больничку» для заболевших крайне заразной болезнью — дифтеритом. Но дума отложила это до появления большего числа заболевших. В тот период отмечалось не более 1-2 случаев в месяц⁸⁸.

В особом циркуляре министра внутренних дел Л. Макова от 19 ноября 1879 года говорилось, что обязательные постановления по санитарному состоянию городов и их благоустройству должны готовиться «в единении» с полицейскими властями. Министр разъяснил, что полицмейстер или уездный исправник первыми могли проявить инициативу по изданию обязательных постановлений по санитарным мерам. Объяснялось это повсеместной малой инициативой городского самоуправления в делах здравоохранения⁸⁹. Следуя этому предписанию, 29 января 1879 года губернатор А.Д. Свербеев предложил городским управам губернии немедленно составить и далее передать на рассмотрение полиции обязательные постановления по здравоохранению. В губернских городах Поволжья такие постановления действовали давно (в Самаре — с 1871 года), а в уездных городах были редкостью.

Совместная забота губернских властей и городского самоуправления о санитарном состоянии городов не ослабевала и после реформы 1892 года. В мае 1903 года, после многочисленных обращений горожан, симбирский губернатор С.А. Хвостов дал городской думе указания в течение нескольких дней совместно с полицмей-

стером и губернским врачебным инспектором осмотреть техническое состояние водопровода «в виду крайней загрязненности воды»⁹⁰. Губернатор заранее предупредил думу, «что в случае неприятия мер к устранению беспорядка в водопроводном деле вынужден будет возбудить вопрос об установлении исключительного правительственного контроля над этой отраслью городского хозяйства»⁹¹. Действительно, комиссия из представителей управы, полицмейстера и губернского врачебного инспектора засвидетельствовала перезагрузку и крайний износ главного фильтра и, как следствие, низкое качество воды. Объяснение вполне удовлетворило губернатора, он пообещал посодействовать в получении правительственного кредита на переоснащение водопровода. Тем временем городская дума из собственных средств заказала новый фильтр и запланировала улучшение водопровода из сумм правительственного кредита. Иного способа решить проблему в условиях инфляции начала XX века не было. После 1892 года городские думы и губернская власть продолжали совместно заботиться и о безопасном размещении промышленных предприятий в городах. Министерство внутренних дел в 1893 году рекомендовало не допускать близкого соседства жилых строений с опасными промышленными предприятиями. Симбирская дума согласилась с этим предложением и установила допустимое расстояние для такого соседства в 150 саженей⁹². В октябре 1903 года Симбирское губернское правление разрешило частному лицу построить резервуары для хранения нефти с условием их ограждения земляным валом. Городская дума не согласилась со строительством даже на таких условиях, заявляя, что расстояние в 150 саженей не соблюдено. В Самарской губернии в 1901 году присутствие по городским делам приняло решение закрыть некоторые кожевенные заводы в Самаре и Бугульме по причине «вредности этих производств в черте города», об этом одновременно были извещены их владельцы и городская управа. Иными словами, в некоторых случаях администрация могла проявить заботу о городском благоустройстве даже без учета мнения городского самоуправления.

Таким образом, в губернских городах Среднего Поволжья заботе о народном здравии уделялось достаточно внимания. В большин-

стве мероприятий в этой сфере губернская власть и городское самоуправление действовали совместно и без конфликтов. Однако губернская администрация направляла и координировала эту совместную деятельность, а также пыталась различными легитимными способами повлиять на городские учреждения там, где требовались их более энергичные действия.

Потребление спиртных напитков всегда являлось сильнейшим фактором, влияющим на здоровье и моральный облик населения. В дореволюционной России все вопросы, связанные с продажей и потреблением спиртных напитков, строго контролировались и правительственной властью и городским общественным управлением. Отметим, что и губернская власть и городское самоуправление были обеспокоены пагубными последствиями чрезмерного потребления алкоголя⁹³. Так, во «всеподданнейшем отчете» самарского губернатора Григория Сергеевича Аксакова за 1870 год много внимания уделялось вопросам народного здоровья и нравственности, в частности его тревога была вызвана резким усилением пьянства в Самарской губернии⁹⁴. Несколько листов отчета губернатора были посвящены этому пагубному пристрастию. При этом Аксаков привел статистические выкладки, описал морально-нравственные аспекты и результаты потребления алкоголя и даже предложил меры борьбы с данным явлением. Что касается статистики, то она была неутешительной. Так, в 1868 году потребление водки на территории губернии составило 40 654 ведра, в 1869 году — 177 572 ведра, в 1870 году — 664 254 ведра⁹⁵, потребление за три года выросло более чем в шестнадцать раз. Всего в губернии действовало 5 652 места потребления и продажи алкоголя. «Губернские учреждения, — писал Аксаков, — встречали бы менее трудностей, если бы в большинстве сельского населения не проявлялась известная степень распущенности, порождаемая сильно развитым пьянством»⁹⁶. Рассуждения Аксакова о борьбе с пьянством были настолько обстоятельны и обличительны, что привлекли к себе внимание Александра II, который при ознакомлении с отчетом напротив предложения Аксакова о мерах борьбы с пьянством собственноручно начертал: «Сообразить»⁹⁷. Эту надпись можно трактовать как прямое указание Министерству внутренних дел и Министерству финансов к действию.

Борьба с пьянством являлась одной из главных задач пензенского губернатора А.А. Татищева. Постоянно объезжая сельские поселения Пензенской губернии, он обращал внимание на сельских сходах на «безобразное пьянство, которое все более возрастает в народе»⁹⁸. В результате появилось несколько десятков мирских приговоров о добровольном запрете кабаков и распивочной продажи в поселениях. Боролись именно с кабаками как центрами духовного растряпания, при этом покупка спиртного в бутылках и потребление в семье дозволялись. Энергичная деятельность Татищева также встретила высочайшее одобрение Александра II. Кроме того, губернаторы А.А. Татищев и Г.С. Аксаков указывали на процветающее пьянство среди городского населения.

С введением Городового положения в 1870 году к важнейшим функциям городского самоуправления стал относиться контроль за питейными и торговыми заведениями. Особенно важен был вопрос потребления городским населением спиртных напитков: с одной стороны, это являлось важным источником доходов города и правительства, с другой стороны — причиной падения нравственности городского населения. Соответственно и губернатор, и городские думы пытались так или иначе контролировать потребление спиртного в городе.

С начала 1870-х годов некоторые городские думы начали ограничивать число питейных заведений, в Городовом положении об этом праве ни-чего не было сказано, но статья 310 Устава питейного⁹⁹ разрешала городам открывать питейные заведения, соответственно городское самоуправление считало вправе и закрыть их. Зачастую присутствия по городским делам отменяли такие постановления. Иными словами, отсутствие законодательства о торговле спиртным в городах ощущалось и правительственной властью, и городским самоуправлением. Для решения этой проблемы в октябре 1875 года Правительствующий сенат издал важнейшее распоряжение, по которому городские думы получали возможность определять места в городе, где торговля спиртным «на розлив» полностью запрещалась, и ограничивать число всех питейных заведений в городе. Кроме того, Сенат разъяснил, что сборы в пользу го-

рода берутся не за право торговли спиртным, а только за место или помещение.

С момента обнародования этого постановления Сената думы стали активно пользоваться новыми правами. Препровождая данное постановление, пензенский губернатор А. А. Татищев конфиденциально сообщил городским головам губернии, что «появилась возможность противодействовать сильно развившемуся в среде ремесленного населения пьянству, о которой так недавно я хлопотал в Санкт-Петербурге»¹⁰⁰. После этого губернатор просил до нового года определиться с числом мест распивочной торговли. Уже 17 ноября 1875 года губернатор Татищев поблагодарил городскую думу за сокращение питейных заведений в Пензе со 101 до 25. Дума практически единогласно проголосовала за это сокращение (против голосовали лишь два владельца распивочных). Со временем во всех уездных городах Пензенской губернии были приняты постановления, в несколько раз сокращающие число питейных заведений¹⁰¹. В 1882 году Пензенская городская дума полностью запретила распивочную торговлю на трех площадях и десяти центральных улицах. Разбирая жалобы владельцев закрытых заведений, присутствие по городским делам не нашло нарушения закона.

Ограничение числа питейных заведений в 1875 году произошло в большинстве городов Поволжья. В Симбирске в ноябре 1875 года губернатор Н. П. Долгово-Сабуров обратился к городскому голове, заявив, что «увеличение числа питейных заведений пагубно для нравов, благосостояния, тишины и спокойствия в городе»¹⁰², и просил ограничить их число. Позиция думы по данному вопросу совпала с позицией центральной власти, и в декабре 1875 года Симбирская городская дума с разрешения губернатора опубликовала обязательное постановление об ограничении и частичном запрете питейных заведений в некоторых частях города. Самарская городская дума также незамедлительно воспользовалась правом ограничения количества питейных заведений в том же 1875 году. Дума резко сократила их число с 159 до 28 и увеличила взимаемый с них акциз¹⁰³. Однако Самарское присутствие по городским делам опротестовало это решение Самарской городской думы. Скорее все-

го, присутствие оказалось «недовольным» слишком резким сокращением доходов с питейной торговли, не возражая против небольшого сокращения. Аргументы присутствия по городским делам оказались неубедительными для думы, именно поэтому городские власти Самары незамедлительно отправили на данное решение присутствия жалобу в Сенат, который доказал правоту думы¹⁰⁴.

Позиция центральной власти по поводу торговли спиртными напитками была однозначной. В январе 1876 года еще одна телеграмма Министерства внутренних дел за подписью министра А.Е. Тимашева напоминала городским думам, что по возможности необходимо ограничивать торговлю спиртными напитками. Однако инициатива в этом вопросе не всегда шла сверху. В январе 1876 года жители Заволжской слободы города Симбирска прислали обращение в городскую думу с просьбой полностью запретить продажу крепких спиртных напитков в их районе. Под обращением стояло более тридцати подписей. Городские думы ежегодно заново утверждали число мест питейной торговли. Все постановления городских дум, касающиеся продажи спиртных напитков, в обязательном порядке доводились до сведения губернатора. Так, в ноябре 1883 года Симбирская городская дума информировала губернатора об утверждении 25 мест торговли «на розлив» или, как тогда это называлось, «раздробительной торговли» на будущий 1884 год, так же как и в 1883 году. Примечательно, что 25 разрешений на «раздробительную» торговлю распределялись по жребию между 1422 лицами, подавшими заявление¹⁰⁵. Во всех городах купечество боролось за крайне выгодное дело, что могло приводить к злоупотреблениям внутри городской думы при распределении «жребия». Симбирская городская дума на 1885 год также утвердила 25 заведений с торговлей «на розлив» и разрешила открывать «погреба русских вин» только при колониальных и фруктовых лавках¹⁰⁶. Это определение было опротестовано присутствием по городским делам. В объяснении говорилось, что думам разрешено ограничивать торговлю спиртным по районам города и по общему числу питейных заведений. Иных типов ограничений быть не должно.

Даже ограничение числа питейных заведений не ликвидировало все злоупотребления, связанные с питейной торговлей. Симбир-

ская городская дума в 1883 году направила через губернатора ходатайство в Министерство внутренних дел с просьбой запретить содержать женскую прислугу в питейных заведениях из-за процветающей скрытой проституции. Кроме того, гласные думы указывали на недостатки в деятельности так называемых «погребов русских виноградных вин», для открытия которых не требовалось разрешения властей города. Под вывеской этих заведений в подавляющем большинстве случаев производилась продажа обыкновенного «хлебного вина» (водки), соответственно, гласные думы настаивали на ограничении числа этих заведений¹⁰⁷. В декабре 1883 года через губернатора поступил личный ответ министра внутренних дел на это ходатайство думы. Он сообщил, что просьба думы будет принята во внимание при будущем пересмотре правил торговли спиртными напитками¹⁰⁸. В июле 1885 года Симбирская управа подготовила обязательное постановление о запрете женской прислуги в пивных лавках по примеру Казани и Саратова. Полицмейстер Симбирска и губернатор одобрили этот проект¹⁰⁹. Похожая ситуация сложилась и в городах Самарской губернии. В июне 1881 года купечество города Самары обратилось к сенатору И. И. Шамшину, проводящему ревизию Самарской и Саратовской губерний с жалобой на «погреб русских виноградных вин». В обращении говорилось, что на открытие их не требуется согласия города, поэтому их число стремительно растет. В 1875 году насчитывалось два заведения, в 1880 году — уже 165 заведений. Таким образом, предприимчивые виноторговцы обошли повсеместное сокращение питейных заведений, сделанное городскими думами в 1875-1876 годах после специального постановления Сената. Далее говорилось, что «погребов русских виноградных вин» крайне вредны для города, под видом виноградного вина в них продается обычное «хлебное вино» (водка). Почти все эти заведения являются местами тайной проституции. В итоге Самарская городская дума, как и думы других городов Поволжья, ходатайствовала о закрытии всех «погребов русских вин» в городе Самаре, как это было сделано в Казани¹¹⁰. Через год, в июле 1882 года, после заявления, подписанного 121 обывателем, Самарская городская управа подготовила новый доклад думе о «погребах русских

вин». Управа указала на те же недостатки в их деятельности: продажа простой водки, тайная проституция, и вновь просила губернатора запретить эти заведения. Сами городские думы такой властью не обладали¹¹¹. В декабре 1882 года это прошение было вновь отправлено губернатору уже с просьбой доложить Министерству внутренних дел и финансов о вредности «погребов русских вин». Распоряжений со стороны центральной власти по этому поводу так и не поступило, единственное, что могла предпринять городская дума в этой ситуации — издать обязательное постановление о санитарном состоянии в «погребах русских виноградных вин». Отныне лица, желающие открыть данные заведения, должны были получить разрешение специальной комиссии, состоящей из представителей полиции, управы и городского врача, о том, что помещение полностью соответствует санитарным нормам. Эта мера позволила косвенно ограничить открытие новых питейных заведений¹¹².

Таким образом, в вопросе потребления алкоголя городским населением Среднего Поволжья губернская администрация и городское самоуправление действовали слаженно и в одном направлении. Заботясь о здоровье и нравственности местного населения, а также следуя правительственному курсу, городские думы сокращали число питейных заведений в городах¹¹³. В этом деле городские думы проявляли большую активность, чем власть — они последовательно боролись также и с «погребами русских виноградных вин», но в этом вопросе не находили взаимопонимания с правительством.

Отдельно следует проанализировать инициативы губернаторов, направленные на улучшение городской инфраструктуры. Предложения поволжских губернаторов по организации городского хозяйства появлялись не только в чрезвычайных ситуациях, но и в «спокойные» периоды. Каждое из них тщательно взвешивалось городскими думами. Например, 18 марта 1871 года самарский губернатор Г.С. Аксаков предложил думе совместно с земством создать комиссию по лучшему устройству отношений городов и земств, дума охотно откликнулась на это¹¹⁴. По предложению губернатора 13 апреля 1870 года была образована совместная комиссия города и земства в Пензе.

Иногда полномочий губернатора не хватало для претворения в жизнь тех или иных полезных для губернии мероприятий и приходилось обращаться за помощью к городской думе. Например, в 1894 году по предложению пензенского губернатора земство решило увеличить здание единственной женской гимназии в городе. При этом было необходимо изменить высочайше утвержденный план города. Правом ходатайствовать об этом обладала только городская дума, что она и сделала после особого обращения губернатора¹¹⁵.

В 1870 — 80-е годы важнейшей задачей городского самоуправления являлось строительство водопровода. Водопроводная сеть была необходима для бурного развития городской промышленности. С другой стороны, это было эффективное противопожарное средство. Исходя из этого, интерес к строительству водопровода проявляли как губернская администрация, так и городское общественное управление. Водопроводы в России XIX века строились в основном двумя способами: в одном случае строительство вели частные лица или организации на собственные средства, несколько десятилетий получали доход, распространяя воду за плату, затем передавали водопровод городу; в другом случае городская управа целиком на собственные средства строила водопровод. Рассмотрим, как взаимодействовали городское самоуправление и администрация губерний Поволжья при строительстве водопровода.

В Самаре водопровод являлся одной из инициатив городского головы П. В. Алабина, благодаря энергии которого он был построен на городские средства. В Симбирске инициативу строительства водопровода проявил в 1869 году губернатор В. В. Орлов-Давыдов. При его содействии и за неимением значительных средств у города строительство велось частными лицами. В итоге дело крайне затянулось, только через 20 лет город сумел выкупить и достроить водопровод. В Пензе в начале 1870-х годов губернатор несколько раз передавал в думу предложения и проекты строительства, поступающие от частных лиц, но ни один из них дума не нашла возможным реализовать¹¹⁶. Таким образом, в двух из трех губернских городов губернская администрация активно «подталкивала» городс-

кие думы к строительству водопровода, ясно понимая выгоды от его функционирования. Городское самоуправление далеко не всегда прилагало достаточно усилий к воплощению этих проектов. Как правило, строительство откладывалось из-за нехватки средств.

Безусловно, свойства личности, «просвещенность» и энергичность губернаторов сказывалась на их совместной с городским управлением деятельности. В качестве ярких примеров можно привести деятельность самарского губернатора Г.С. Аксакова и пензенского губернатора А.А. Татищева. В 1871 году Г.С. Аксаков известил думу о том, что почтовый департамент Министерства внутренних дел разрешил учредить в Самаре городскую почту, губернатор предлагал воспользоваться этой возможностью. В силу того, что в начале 1870-х годов город был несколько ограничен в своих доходах, дума заявила, что не может одобрить дополнительные расходы, хотя почта несомненно нужна городу. В мае 1872 года губернатор Аксаков предложил думе обсудить вопрос о дополнительном освещении города в ночное время «ради защиты жителей»¹¹⁷. Дума приняла это предложение, постановив производить ночное освещение и в летнее время. До этого решения в период с 15 апреля по 15 августа керосиновые фонари не работали¹¹⁸. Инициативы губернатора Аксакова и его деятельность на пользу городского населения были достойно оценены городским обществом. В память о тесном сотрудничестве 20 декабря 1872 года Самарская дума постановила вывесить в зале своих заседаний портрет Г.С. Аксакова. В конце 1872 года купеческое сословие отправило просьбу в Министерство внутренних дел о причислении бывшего губернатора к званию почетного гражданина города Самары. Министерство ответило отказом, заявив, что одно только купечество не представляет всего городского общества. В итоге ходатайство было составлено от имени городской думы, и Г.С. Аксаков получил звание почетного гражданина¹¹⁹.

Александр Александрович Татищев занимал пост пензенского губернатора с 1872 по 1887 год. Это был один из лучших периодов в истории Пензы второй половины XIX — начала XX века¹²⁰. Губернатор Татищев получил образование в Царскосельском лицее, не-

плохо рисовал, именно по его предложению «Губернские ведомости» впервые в России стали иллюстрироваться. Приведем примеры сотрудничества этого чиновника и Пензенской городской думы. В марте 1873 года губернатор договорился о бесплатном отпуске 15 тысяч саженцев, купленных на его личные средства, для высадки горожанами вдоль улицы, напротив домов. Столь полезная инициатива губернатора не встретила отклика у городского населения. Полицмейстер вынужден был просить думу издать обязательное постановление по означенному поводу. В этой ситуации городская дума не нашла возможности пойти навстречу, так как это мероприятие являлось личным делом каждого, а не важнейшим вопросом городской жизни. В апреле того же года, в разгар весенней распутицы пензенский губернатор указал на затруднительный проезд по улицам из-за грязи и просил думу проложить на некоторых улицах деревянные рельсы, а между ними насыпать песок и щебень. Дума решила в качестве эксперимента воплотить проект на одной из улиц¹²¹. Полицмейстер предложил свой проект устройства мостовых, но думе он не понравился. В мае последовала еще одна просьба губернатора — снабдить пензенского городского врача необходимыми хирургическим инструментом и лекарствами для помощи внезапно заболевшим. Не найдя возражений, дума поручила врачу самостоятельно купить все необходимое. На том же заседании гласные одобрили еще одно предложение губернатора — снабдить лошадей пожарного обоза дополнительным овсом на шесть месяцев¹²². В ноябре 1873 года Татищев отстаивал в городской думе новый проект — строительство ремесленной школы. Деньги на этот проект выделил один из городских меценатов, от думы требовалось только выделить землю рядом с вокзалом и железнодорожными мастерскими, которые должны были стать производственной базой. Гласные не сразу согласились на это предложение, так как свободных земель в этом районе практически не было. Лишь после нескольких писем губернатора с подробными обоснованиями необходимости этого учебного заведения подходящий участок был найден. В мае 1874 года деятельность Александра Александровича была достойно оценена Пензенской городской думой. В специаль-

ной резолюции думы говорилось, что за два года пребывания на посту им учреждены благотворительные, учебные заведения, пункты улучшения коневодства не только в городе, но и в губернии. Губернатору был направлен благодарственный адрес, а в министерство — ходатайство о наделении званием почетного гражданина¹²³. Чуть позже Татищев стал почетным гражданином Саранска и Нижнего Ломова. Деятельность этого чиновника по достоинству была оценена и правительством, вскоре он стал сенатором и на этом посту продолжал заботиться о Пензенской губернии¹²⁴.

Совместная деятельность губернаторов и городских дум получила развитие и после 1892 года. В мае 1894 года губернатор предложил Симбирской городской думе организовать городской Дом трудолюбия, предназначенный для предоставления ночлега и несложной работы нищим и обездоленным. Дома трудолюбия создавались повсеместно в России конца XIX века, более 20 таких учреждений действовало в России в 1894 году. Симбирский губернатор предложил поддержать этот почин, вместе с тем он передал 200 рублей от протоиерея Иоанна Крондштадтского и 100 рублей от себя лично на организацию данного учреждения. Губернатора поддержал симбирский городской голова Алексей Дмитриевич Сачков, пожертвовавший 2 тысячи рублей. После таких примеров благотворительности гласные городской думы практически единогласно передали здание ночлежного приюта под Дом трудолюбия и собрали по подписке более 3 тысяч рублей¹²⁵. Дом трудолюбия в Симбирске был открыт в марте 1895 года. В том же 1894 году симбирский губернатор выступил и с другой инициативой — создания Губернской ученой архивной комиссии «для сохранения, разыскания и описания памятников родной местной старины»¹²⁶. Министерство внутренних дел одобрило эту идею, но при условии ежегодной субсидии от земства и города. После просьбы губернатора городская дума единогласно выделила необходимую сумму.

Губернская администрация и центральная власть до и после реформы 1892 года поощряли общественную инициативу, направленную на городское благоустройство. Например, в августе 1895 года по ходатайству губернатора и Министерства народного просвещения

щения один из симбирских обывателей был высочайше награжден орденом Св. Анны 2-й степени за жертвование всего капитала в 66 тысяч рублей на учреждение городского ремесленного училища¹²⁷.

Таким образом, важнейшим направлением совместной деятельности администрации и городского самоуправления являлась санитарная безопасность и контроль потребления спиртных напитков, иными словами — забота о моральном облике горожан. Более того, губернская администрация наиболее строго контролировала именно санитарное состояние городов, так как эпидемии холеры, чумы, дифтерита являлись тяжелейшим бедствием для России изучаемого периода. Традиционно городские думы совместно с полицмейстером готовили обязательные постановления для жителей города, предписывающие соблюдение санитарных и гигиенических норм. Борьбу с эпидемиями городские думы вели под руководством губернской администрации. В уездных городах городские думы меньше заботились о санитарной профилактике, в таких городах зачастую губернскому правлению приходилось бороться с эпидемией самостоятельно, но за счет городских дум. И губернская администрация, и городское самоуправление понимали пагубность чрезмерного потребления алкоголя. После постановления Сената 1875 года городские думы получили возможность ограничивать число питейных заведений, что и было произведено при негласной поддержке администрации.

Предложения губернаторов являлись серьезным фактором, улучшающим инфраструктуру городов Поволжья. При этом большое значение играли свойства личности губернаторов, некоторые из них, например самарский губернатор Г.С. Аксаков, пензенский губернатор А.А. Татишев, за несколько лет внесли значительный вклад в развитие городов губернии, при этом городские думы в основном принимали их предложения по лучшей организации городского хозяйства. В целом совместная деятельность администрации и самоуправления протекала в позитивном русле и без острых конфликтов, что способствовало улучшению экономического и социального положения городов Среднего Поволжья.

§3. Контроль губернатора за деятельностью городского самоуправления

После проведения городской реформы 1870 года губернская власть приступила собственно к наблюдению за законностью распоряжений и действий городских дум и управ. Конечно же, в их деятельности практически с момента образования проявлялись некоторые злоупотребления, возникающие как по незнанию и неточному толкованию новых правил городской жизни, так и в корыстных целях.

Наибольшее количество злоупотреблений и, как следствие, недовольств горожан наблюдалось при выборах в городские учреждения. Так, в июле 1884 года губернский секретарь К.А. Окуньков направил в Симбирское присутствие по городским делам жалобу на выборы гласных в Сызранскую городскую думу. Он заявил, что в выборах приняли участие пять человек, отсутствовавших в списках избирателей. Отвечая на эту жалобу, городской голова Сызрани лично объяснил ситуацию губернатору Н.П. Долгово-Сабурову. Упомянутые пять человек явились на выборы и заявили, что их не включили в списки по ошибке, сразу же была произведена проверка и данные лица были допущены к выборам. Губернатора данное объяснение полностью устроило¹²⁸.

В мае 1885 года поступила жалоба частных лиц на выборы в Сызранскую городскую думу, адресованная прокурору Казанской судебной палаты. В ней говорилось, что руководство Сызранского общественного банка угрозами заставляло некоторых избирателей голосовать по подложным доверенностям. После проведенного полицией расследования эти факты не подтвердились, но были получены неопровержимые данные о других попытках членов общественного банка повлиять на результаты выборов. Например, директор банка С.О. Цветков действительно убеждал некоторых избирателей голосовать «как надо». Исходя из этого, прокурор передал дело на рассмотрение присутствия по городским делам, считая, что есть основания к обвинению дирекции общественного банка, однажды уже попадавшей в поле зрения судебных органов. При-

существование не нашло явных доказательств нарушения городских выборов, и их результат был оставлен в силе¹²⁹.

В январе 1883 года состоялись выборы в гласные Саратовской городской думы, которые явились материалом для критической статьи в местной газете «Новое время». Наибольшее количество нарушений произошло в третьем избирательном собрании. Так, газета «Новое время» писала: «вожаки известных партий устроили в разных углах и закоулках обширного помещения управы несколько временных кабаков, из которых избиратели черпали полной чашей вдохновение ... за два дня выборов выпито несколько ведер водки и утроенное количество пива, съедено несколько пудов колбасы и мяса»¹³⁰. Другие очевидцы выборов вспоминали, что «партии» руководились городским головой и правлением городского общественного банка, за их счет и было угощение. Через несколько дней состоялись не менее интересные выборы председателя думы и управы. Бывший городской голова А. Недошивин выступил перед гласными, открыто заявив, что мало занимался городскими делами в предыдущий срок, и пообещал исправиться. Как ни странно, за его кандидатуру было подано наибольшее количество голосов, и он вновь занял этот пост. Таким образом, и здесь не было серьезных нарушений закона, лишь мелкие нарушения и борьба корыстных интересов некоторых лиц¹³¹.

В марте 1886 года в Симбирское присутствие по городским делам поступила жалоба крестьянина Н.П. Сборщикова на выборы в Корсунскую городскую думу. Он указал на следующие нарушения в ходе выборов: 1) список избирателей опубликован по истечении четырехлетия, а не за 2 месяца до выборов (нарушена статья 26 Городового положения), из-за чего многие избиратели не успели оплатить недоимки и не были допущены к выборам; 2) у шести избирателей налог умышленно не принимался до 1 октября 1885 года; 3) одного избирателя не допустили из-за долга в 3 копейки; 4) городской врач, недоплативший сборы, был допущен к выборам, так как принадлежал к «партии управы»; 5) в ходе выборов использовались фальшивые доверенности, бланки которых раздавались управой посторонним лицам; 6) избиратели перед голосованием угощались в трактире городского головы, во время выборов член уп-

равы Котельников посылал отдельных избирателей в трактир, предлагая бесплатное спиртное, по окончании выборов вновь было устроено угощение. Жалоба Н.П. Сборщикова была внесена в семидневный срок после выборов, поэтому ее приняли к рассмотрению. Присутствие пришло к заключению, что большинство фактов имело место, но все они не являются грубыми нарушениями закона о выборах и не влекут за собой отмену таковых. Например, «угощение избирателей» не является обстоятельством, нарушающим какой-либо закон о выборах в городскую думу. В итоге жалоба была оставлена без последствий. Отметим, что, несмотря на отсутствие явных нарушений закона, обращение Н.П. Сборщикова является яркой иллюстрацией выборов во все городские думы. Безусловно, практически повсеместными были и мелкие нарушения избирательной процедуры, и косвенный «подкуп», и борьба групп — «партий» за результаты выборов¹³². Однако нарушения закона, которые могли привести к отмене выборов, представляли собой редкость.

В мае 1890 года в Симбирское губернское присутствие по городским делам снова поступили многочисленные жалобы частных лиц на выборы в Корсунскую думу¹³³. При этом выяснились интересные обстоятельства. Обыватель сообщал, что за голоса избирателей боролись две «партии»: первую возглавлял городской голова и его заместитель, вторую — крестьянин Н.П. Сборщиков. Обе стороны взаимно указывали на угощение избирателей спиртным своими соперниками. Присутствие официально признало, что этот факт имел место, у трактирщика удалось взять показания, что избирателей угощали вином, купленным Сборщиковым. Но отменить выборы присутствие уже не могло — вышел срок обжалования выборов¹³⁴.

Гласный Сборщиков был фигурой известной в Симбирской губернии. Он неоднократно обращался с жалобами в присутствие по городским делам на выборы гласных, затем пытался опротестовать несколько постановлений Корсунской думы. В июле 1886 года в прениях с городским врачом он заявил, что больше верит его фельдшеру, неоднократно повторял на заседаниях, что он «выше всякого большинства думы», на слова головы ответил: «Ни один здра-

вый ум этого не скажет»¹³⁵. 30 октября того же года городской голова предложил принять меры к удержанию Сборщикова от оскорбительных слов. Дума постановила удалить нарушителя порядка на 7 заседаний. На это немедленно последовала жалоба от строптивного гласного лично губернатору. Губернатор направил ее в присутствие по городским делам, которое признало полную справедливость постановления думы¹³⁶. Таким образом, присутствиям по городским делам в основном приходилось сталкиваться с мелкими нарушениями в ходе городских выборов: ошибочное невключение избирателей в списки, негласная борьба за голоса избирателей и многие другие. Но все эти факты не являлись нарушением закона и не приводили к отмене выборов¹³⁷.

В уездных городах на выборы зачастую не являлось положенное количество гласных. На выборы 1889 года в уездную Шишкеевскую думу по первому разряду явилось 10 человек, которые выбрали положенных 15 гласных от этого разряда. Присутствие отменило выборы по этому разряду, так как существовало разъяснение Сената от 1880 года, запрещающее избираемому участвовать в выборах самого себя¹³⁸.

Нарушения допускались и при выборах внутри самой городской думы. Например, 21 мая 1891 года губернское присутствие по городским делам разбирало беспорядки при выборах товарища директора общественного банка города Алатырь. В журнале заседаний Алатырской думы обнаружилась запись: «При баллотировке один из кандидатов (гласный А.С. Новиков) без разрешения подошел к месту голосования, взял тарелку с шарами и высыпал все содержимое в левый ящик. После собрания Новиков просил извинения у председателя думы»¹³⁹. Присутствие отменило результат этих выборов, явно прошедшие с грубым нарушением порядка избрания.

В 1870 – 80-е годы губернским присутствиям по городским делам приходилось сталкиваться с незаконными решениями городского общественного управления, которые принимались из-за неправильного понимания статей закона и не являлись сознательными злоупотреблениями¹⁴⁰. В феврале 1891 года городская дума Сентиглея решила наградить полицейского надзирателя, ревностно

взыскивающего денежные сборы, установленные думой с неплательщиков. Награда должна была составить 50 рублей. Присутствию пришлось отменить это решение. Согласно постановлению Сената, городские думы не могли оценивать службу государственных чинов, так как это исключительное право их непосредственного начальства¹⁴¹. Таковую же ошибку совершила Сенгилейская дума, и в 1886 году, ходатайствуя перед Сенатом о награждении городского головы В.А. Носкова медалью за непрерывную службу в течение четырех сроков работы думы. И это постановление было опротестовано присутствием по городским делам, так как согласно статье 641 IX тома Свода законов, городское самоуправление не имеет права ходатайств о награждении своих служащих¹⁴². Соответственно, городское самоуправление не могло выносить порицаний. В феврале 1885 года Симбирская городская дума выразила порицание своей же городской управе за бездействие, вследствие которого местные жители самовольно захватили некоторые городские земли. Присутствие отменило это постановление, так как, согласно указу Сената от 7 марта 1873 года, только суд мог определять виновность или невиновность учреждений и частных лиц¹⁴³.

Городские думы допускали невольные нарушения и других статей законов. В мае 1890 года Алатырская дума незаконно обложила сборами торговлю сельскохозяйственными товарами на городской торговой площади. Присутствие по городским делам отменило это решение, так как, согласно разъяснению Сената, сельскохозяйственные товары не облагаются налогами и сборами. В ответ на это в июле того же года городской голова направил жалобу в Сенат. В постановлении Сената говорилось, что только товары сельского хозяйства не облагаются сборами и налогами, следовательно, присутствие само сделало вывод о необложении мест торговли сельскохозяйственными товарами¹⁴⁴. Сенат подтвердил правоту Алатырской городской думы. Таким образом, и контролирующая инстанция — присутствие по городским делам — иногда допускала ошибки в своей деятельности. 28 августа 1890 года специальная комиссия Симбирской городской думы обнаружила несоблюдение Строительного устава: не везде в Симбирске выдерживалось расстояние в 4 сажени между каменными строениями, положенное по уставу¹⁴⁵.

Представители думы сами составили акт о нарушении Строительного устава и сами передали дело в суд. Присутствие вполне справедливо нашло это противозаконным: акт должны составлять представители полиции и передавать дело в суд¹⁴⁶.

Иногда городские думы обращались к присутствию по городским делам за разъяснением статей законов. Так, городской голова Алатыря в декабре 1890 года занял должность бухгалтера в частном банке. Немедленно часть гласных попытались его отстранить от должности, заявив, что невозможно одновременно блюсти интереса города и частного банка. Городской голова обратился за помощью к присутствию, утверждая, что попытка отстранения — это проявление борьбы разных групп внутри думы, своего рода «партийный антагонизм», направленный против него лично. Присутствие разъяснило, что, действительно, согласно статье 2036 II тома Свода законов, городской голова не имеет права одновременно исполнять обязанности служащего частного банка и городского головы. Этот пример говорит о слабом знании законов даже вышестоящими представителями городского самоуправления¹⁴⁷.

В деятельности городского общественного управления встречались и нарушения внутренних правил работы. Так, например, 1 мая 1890 года Симбирская дума обсуждала вопрос о назначении пенсии бывшему городскому голове. В результате закрытой баллотировки голосов «за» и «против» оказалось поровну. Председатель собрания (городской голова) пояснил, что это означает отказ от пенсии. Губернское присутствие немедленно опротестовало это противозаконное решение и поставило вопрос на повторное голосование¹⁴⁸. Дважды, в 1870 и 1875 годах, Пензенское присутствие отменяло постановления дум, сделанные единогласно, без баллотировки. Баллотировка должна была быть проведена в любом случае. Не меньший интерес представляют ситуации, когда городские учреждения сознательно нарушали российские законы. Так, в 1873 году ревизионная комиссия Самарской городской думы обнаружила крупную растрату в кассе городской управы. Материалы были переданы в следственные органы, и под суд попали все члены городской управы и городской голова В.Е. Буреев. Согласно внутреннему расследованию городской думы, непосредственным ви-

новником являлся городской кассир Н.Н. Горинов. Городской голова Буреев добровольно подал в отставку сразу же после происшедшего, так как считал себя ответственным за действия своих подчиненных. Следствие возобновилось в 1879 году, когда новый городской голова Михаил Иванович Назаров, опытный городской деятель, в шестой раз избирившийся городским головой, поставил перед думой вопрос о виновности городского головы Буреева и некоторых членов управы. Дума единогласно проголосовала за их оправдание и 12 мая 1879 года направила ходатайство по поводу незаконного привлечения к уголовной ответственности данных лиц в Правительствующий сенат. Сенат направил означенное дело на повторное рассмотрение Казанской судебной палаты¹⁴⁹, которая в итоге полностью оправдала упомянутых лиц. Факты растраты городских средств не являлись редкостью. В июле 1890 года Казанская судебная палата признала виновным в растрате члена Симбирской управы Т.Н. Осокина. Растрата составила 1031 рубль и произошла в 1886-1987 годах. За давностью происшедшего он был всего лишь подвергнут замечанию¹⁵⁰.

Серьезнейшие злоупотребления управы и городского головы вскрылись в 1890 году в городской думе города Наровчат Пензенской губернии. Расследование началось после жалобы на злоупотребления управы, поступившей губернатору. В ходе внутреннего расследования члены управы отказались давать объяснения. Далее выяснилось, что финансовой документации в управе практически не велось, денежной наличности в кассе так и не обнаружилось. Дополнительное расследование с участием губернской администрации показало, что члены управы не исполняли своих обязанностей вовсе и в злоупотреблениях не участвовали. Всеми делами заведовал лично городской голова А. Львов. При этом долг города земству достиг 4,5 тысячи рублей, заседания думы не созывались по нескольку месяцев, полиция не получала жалованья более трех месяцев, город не благоустраивался. Чуть позже губернское правление провело ревизию деятельности городского головы Львова как председателя сиротского суда, при этом выяснилось, что он присвоил 6285 рублей из кассы этого учреждения. На основе этих фактов Львов был отстранен от должности и началось судебное рассле-

дование его преступлений в окружном суде. Объяснений от Львова гласные думы так и не получили¹⁵¹. Таким образом, при обнаружении явных злоупотреблений в городских учреждениях губернская администрация самостоятельно расследовала случившееся, затем передавала дело в судебные инстанции.

Не всегда факты нарушений в хозяйственной деятельности городского самоуправления подтверждались. В августе 1888 года правительственный цензор Казани получил статью из города Буинска Симбирской губернии под названием «Наши городские воротилы», которая предназначалась для одного из периодических изданий Казани¹⁵². В статье излагались настолько нелицеприятные факты деятельности городских учреждений Буинска, что цензор решил узнать у симбирского губернатора М. Н. Теренина, насколько они соответствуют действительности. К сожалению, текст самой статьи до наших дней не дошел, но ответ губернатора содержал результаты расследования этой ситуации, проведенного присутствием по городским делам, и полностью опровергал приведенные факты. Таким образом, губернская власть вставала на защиту городских дум там, где отсутствовало нарушение закона. В итоге губернатор «не рекомендовал» печатать статью как «несогласную с действительностью»¹⁵³. Невинность городской думы была доказана и в другой ситуации. Прокурор Симбирского окружного суда 13 ноября 1888 года сообщил губернатору, что ведется расследование гибели двух горожан Буинска, утонувших в реке Кара. Прокурор предложил присутствию возбудить вопрос о непринятии Буинской городской управой мер предосторожности около брода, где и произошел трагический случай. Присутствию пришлось дважды направлять официальные запросы в Буинскую городскую думу: 2 декабря 1888 и 18 марта 1889 года. Лишь 27 марта 1889 года дума, обсудив вопрос, постановила, что утонувшие жители ночью сбились с дороги и переправлялись в неполюженном месте, следовательно, вины городской управы в этом деле нет¹⁵⁴. Таким образом, городские учреждения всегда имели возможность доказать свою невинность в той или иной ситуации.

Зачастую внимание губернатора привлекали и мельчайшие нарушения. В мае 1891 года симбирский губернатор на очередном за-

седании присутствия по городским делам возбудил вопрос об ответственности городского головы Симбирска Александра Ильича Карташева за допущенные им беспорядки в думе. По сведениям губернатора, двое гласных устроили на заседании перебранку, называя друг друга «пьяным», «сумасшедшим». По общему мнению присутствия, об уголовном наказании речь идти не могла, но городскому голове объявили строгий выговор, так как он не воспользовался своим законным правом удалить нарушителей с заседаний думы на срок до 7 дней и даже не сделал должного внушения¹⁵⁵.

Наиболее многочисленные злоупотребления происходили в финансовой деятельности городского самоуправления. Городские общественные банки являлись важнейшим инструментом городских финансов. Они напрямую зависели от городского самоуправления, которое периодически проводило проверку их деятельности с помощью ревизионных комиссий. Зачастую при этом выяснялись довольно нелицеприятные факты. Далеко не всегда общественные банки работали без нарушений, которые иногда обнаруживались не думой, а губернскими властями. Капитал городских общественных банков в основном состоял из денежных средств горожан, и это сильно влияло на их финансовое благополучие¹⁵⁶. В декабре 1883 года в Симбирске распространился слух о ненадежном финансовом состоянии городского общественного банка. Эта информация была явно необоснованна и появилась из-за личных финансовых трудностей его директора. Тем не менее большая часть вкладчиков одновременно потребовали свои денежные средства обратно, что явилось серьезной проблемой для банка. Для спасения банка городская дума даже планировала прибегнуть к правительственному займу, лишь ценой невероятных усилий банку удалось исправить ситуацию и восстановить доверие вкладчиков¹⁵⁷.

Деятельность банков контролировалась не только Министерством внутренних дел, но и, конечно же, Министерством финансов. 22 августа 1884 года Министерство финансов уведомило губернатора и Симбирский общественный банк, что его обязательства превысили сумму капиталов более чем в 5 раз, что являлось нарушением закона. Банку был дан срок в 3 года на приведение в норму своих обязательств¹⁵⁸. Злоупотребление в городских банках не обо-

шли стороной и Пензенскую губернию. Летом 1873 года один из гласных Пензенской городской думы заявил, что из выданных общественным банком кредитов 800 тысяч распределены между 11 лицами, между остальными вкладчиками — всего 400 тысяч¹⁵⁹. Большинство думы поручило управе немедленно провести ревизию. В декабре 1873 года снова на заседании городской думы обсуждались «беспорядки» в городском общественном банке. Ревизионная комиссия, проверявшая факты с осени 1873 года, в своем отчете подтвердила слухи о злоупотреблениях, прежде всего с вещами, оставленными в залог, и выдачей кредитов¹⁶⁰. Кредиты выдавались директором банка без согласия заместителей и даже против их мнения. Директор банка А. Клешев лично брал деньги из кассы и вернул их только по настоянию заместителей. Несмотря на явное неблагополучие в деятельности банка, вновь, как и несколько месяцев тому назад, дума вынесла порицание (тридцать два против двадцати голосов). Примечательно, что вся городская управа, включая городского голову, присоединилась к мнению меньшинства. В других поволжских городах зачастую, напротив, члены городской управы участвовали в махинациях общественного банка¹⁶¹.

В городских банках Среднего Поволжья происходили и более серьезные нарушения. 20 января 1890 года Симбирское присутствие по городским делам возбудило уголовное преследование против директора Ардатовского общественного банка и двух его заместителей. Они обвинялись в повышении собственных зарплат без резолюции думы, невыполнении постановлений думы, непредставлении ей информации о своей деятельности. Все имеющиеся материалы присутствие передало в Симбирский окружной суд для детального расследования ситуации и вынесения приговора обвиняемым. Примечательно, что нарушение закона было выявлено ревизионной комиссией думы, уже затем дума попросила присутствие возбудить уголовное преследование¹⁶².

Нередко городские служащие пытались утаить махинации общественных банков, сами так или иначе участвуя в них. В ноябре 1890 года прокурор Симбирского окружного суда, расследуя нарушения в Сызранском общественном банке, указал присутствию по городским делам на покрывательство со стороны городского голо-

вы и членов управы. По закону именно городская управа должна была контролировать и ревизовать деятельность общественного банка¹⁶³. Действительно, ревизионная комиссия думы еще летом 1890 года указала на нарушения в деятельности банка, но городской голова их проигнорировал. Дело в том, что заместитель директора общественного банка являлся его дальним родственником и они «помогали» друг другу. Присутствие поручило Сызранской думе рассмотреть это дело на одном из своих заседаний и передать обстоятельства в окружной суд¹⁶⁴.

В феврале 1891 года мещане города Ардатова направили жалобу прокурору окружного суда на действия Ардатовского общественного банка. Они обвинили руководство банка в растрате драгоценных вещей, оставленных в залог полученных ссуд. После расследования факты растраты действительно подтвердились, но дело было прекращено за недостатком доказательств¹⁶⁵. Таким образом, активно действуя, губернская администрация и присутствие по городским делам пресекали серьезные нарушения в деятельности городских общественных банков.

Далеко не всегда законами предписывались действенные способы воздействия администрации на городские думы. Так, в 1887 году финансовые учреждения Самарской губернии рапортовали губернатору, что за городами губернии накопились значительные недоимки налога с недвижимости. Как следствие, 29 ноября 1887 года всем городским головам поступило распоряжение губернатора о немедленном принятии мер к взысканию недоимок. На это 1 декабря 1887 года поступил любопытный ответ городского головы Самары: информация о неплательщиках отправлена полицмейстеру, который и должен принимать меры по взысканию долгов¹⁶⁶. В губернских городских думах злоупотреблений было намного меньше. Зачастую городские управы сами пресекали их в своей деятельности¹⁶⁷. Так, в 1883 году один из членов Пензенской городской управы получил от думы задание снять частный дом под казармы; воспользовавшись ситуацией, он перекупил дом и сдал его городу по хорошей цене. За этот поступок Пензенская городская дума отстранила виновного от должности и передала дело в Пензенский окружной суд¹⁶⁸.

Иногда между городским самоуправлением и губернскими властями возникали достаточно острые, конфликтные ситуации. В ряде случаев губернатор приостанавливал незаконные, с его точки зрения, решения городского самоуправления, а городские думы упорно отстаивали свою правоту. В итоге окончательное решение принималось Правительствующим сенатом. Ярким примером конфликтна между администрацией и Самарской городской думой может служить ситуация, сложившаяся вокруг женской гимназии в Самаре. В сентябре 1871 года самарский губернатор известил Самарскую городскую думу о введении Положения о женских гимназиях от 24 мая 1870 года, согласно которому Самарское женское училище I разряда должно было преобразоваться в гимназию. В соответствии с этим губернатор Г.С. Аксаков предложил выбрать новых представителей в попечительский совет гимназии. Городская дума очень настороженно отнеслась к этому преобразованию. Дело в том, что женское училище было учреждено городом, управлялось через попечительский совет, и городом же полностью финансировалось. Теперь же гимназия должна была перейти под контроль Министерства народного просвещения. Дума решила подробнее ознакомиться с новым уставом гимназии и только тогда вынести резолюцию¹⁶⁹. В октябре дума приняла довольно спорное решение: «из-за неудобств для города» ходатайствовать перед Министерством народного просвещения не менять статус училища, а до получения ответа прекратить финансирование данного учреждения. Под формулировкой «неудобства для города» понималось увеличение финансовых расходов думы и потеря ею контроля над попечительским советом. Для расследования незавидного факта прекращения финансирования одного из учебных заведений города собралось присутствие по городским делам. Доказательства неправоты думы были очевидны: по статье 139 Городового положения после введения оно город был обязан 3 года содержать все учебные и благотворительные заведения, содержавшиеся ранее¹⁷⁰. В итоге присутствию пришлось отменить постановление думы как незаконное¹⁷¹, то есть финансирование было восстановлено.

Даже внутри самой думы обнаружились расхождения во взглядах по поводу судьбы женской гимназии, например, гласный Ми-

хаил Иванович Назаров, многократно избиравшийся городским головой, заявил, что отказ от финансирования гимназий — это ошибка, которая препятствует распространению просвещения в Самарской губернии. Несмотря на это заявление, дума на том же заседании выразила несогласие с решением присутствия и направила рапорт-протест в Правительствующий сенат. На этот раз городское самоуправление в споре с присутствием прибегло к юридической хитрости: город ранее обязывался содержать женское училище, но его более нет, а есть женская гимназия, содержать которую город никто не обязывал, несмотря на то, что прежним было здание, состав учителей и учащихся¹⁷². Только в январе 1873 года в думе был зачитан указ Правительствующего сената, заканчивающий разбирательство по поводу женской гимназии. Сенат, обстоятельно рассмотрев дело и войдя в переписку с Министерством народного просвещения, оставил в силе решение присутствия. Сенат заявил, что изменился лишь статус учреждения, а «содержание» не претерпело существенных изменений. Городовое положение строго предписывает содержать образовательные учреждения еще 3 года¹⁷³. Таким образом, в данном случае губернатор Аксаков при помощи присутствия по городским делам приостановил явно нецелесообразное решение городского общественного управления.

В уездных городах происходили и более удручающие случаи. Безусловно, сказывался общий уровень образованности гласных думы. Например, в ноябре 1889 года при обсуждении бюджета города Инсар Пензенской губернии гласные большинством 21 против 13 голосов постановили закрыть Инсарскую ремесленную школу «как не приносящую для города пользы, а вводящую в убыток»¹⁷⁴. Попечитель школы направил жалобу губернатору, по предложению которого вопрос о ремесленной школе обсуждался в губернском присутствии по городским делам. Присутствие признало постановление думы безусловно незаконным, так как для закрытия школы необходимо было согласие ее соучредителей — земства и нескольких частных лиц¹⁷⁵.

Иногда бывали случаи, когда, заботясь о законности действий городского самоуправления, губернатор неверно трактовал обязанности городских дум и даже нарушал статьи законов. В декабре

1872 года самарским губернатором стал Федор Дмитриевич Климов. Кадровый военный Климов призван был для «наведения порядка» в Самарской губернии после либерального правления Г.С. Аксакова¹⁷⁶. Губернатор Климов пытался управлять Самарской губернией довольно жесткими полувоенными методами. Подобная деятельность встретила острое противодействие учреждений городского и земского самоуправления, обладавших определенной самостоятельностью. Ф.Д. Климов, участвовавший в подавлении польского восстания 1863 года под руководством генерал-губернатора Муравьева, явно не мог найти с ними взаимопонимания¹⁷⁷. Уже в мае 1873 года впервые соприкоснулись интересы нового губернатора и городского общества. Поводом явилось достаточно резкое высказывание губернатора в адрес городской управы о необходимости ремонта дорог к кумысолечебницам Постникова и Аннаева ввиду скорого визита министра внутренних дел¹⁷⁸. В ответ большинство гласных Самарской городской думы решительно отказались поддержать инициативу губернатора. Гласные заявили, что дороги, ведущие к кумысолечебницам, используются исключительно в частных целях и не несут общественной пользы, следовательно, город не обязан их ремонтировать. Климова не удовлетворило такое решение, так как он решил любой ценой достойно встретить своего прямого начальника, министра внутренних дел А.Е. Тимашева. Поэтому, не дожидаясь письменной копии с журнала Самарской городской думы, он созвал присутствие по городским делам, что уже являлось нарушением закона, и опротестовал приведенное выше решение думы. Согласно статье 139 Городового положения, город был обязан содержать дороги, и думе пришлось подчиниться. Однако, решив отстаивать свои интересы, 31 мая 1873 года городская дума направила рапорт в Сенат с протестом на решение присутствия по городским делам. Сенат оставил рапорт без рассмотрения, отклонив саму форму документа — рапорт, при том, что губернатор Г.С. Аксаков предложил в 1871 году составлять протесты в Сенат именно в форме рапорта. К 1873 году система взаимодействия власти и городского общественного управления оформилась окончательно, и прошения в форме рапорта более не устраивали Сенат. Данный отказ, не по существу вопроса, а по форме,

да еще с предписанием губернатора уплатить гербовый сбор, возмутил городскую общественность, которая упорно не желала признавать себя виноватой в столь очевидных обстоятельствах. В дальнейшем Климов продолжал жестко выстраивать отношения с городской общественностью. 24 мая 1874 года городской думе было предписано исправить мосты и дороги к открывающимся кумысолечебницам на Барбошиной поляне, в случае отказа губернатор обещал привлечь думу к суду¹⁷⁹.

Самарская дума продолжила упорно отстаивать свою правоту в этом деле, но лишь только после смещения Климова в 1876 году удалось добиться справедливости. При содействии нового губернатора П.А. Бильбасова и после трех ходатайств городского головы в Правительствующий сенат и императору городское общество доказало свою правоту¹⁸⁰. В сентябре 1876 года после трех лет бюрократической волокиты Правительствующий сенат постановил: 1) присутствие по городским делам под председательством губернатора Климова противозаконно отменило решение думы без письменной копии с этого решения; 2) ремонт дорог и мостов к кумысолечебницам не входит в городские обязанности, так как эти дороги не служат общественным нуждам, а используются исключительно в частных целях¹⁸¹. Вместе с этим Сенат отменил постановление присутствия по городским делам, обязывающее думу взять на себя данный ремонт. Обстоятельства этого дела демонстрируют отсутствие плодотворных и конструктивных взаимодействий между властью и губернской общественностью в период правления Ф.Д. Климова.

Непростые отношения Ф.Д. Климова с городским обществом не сводились к единственному конфликту, который был рассмотрен выше. В феврале 1872 года губернатор, выполняя поручение Святейшего синода, ходатайствовал о продлении мостовой до Самарской семинарии. Данное поручение губернатору сделал сам обер-прокурор Синода гофмейстер Д.А. Толстой. Несмотря на столь высокопоставленных просителей, у губернской власти не было прямых рычагов давления на городскую общественность¹⁸². В итоге дума отклонила ходатайство, объясняя факт наличием более важных направлений прокладки мостовых в Самаре¹⁸³. В январе

1874 года губернатор предписал думе резко увеличить штат городской полиции: с 68 до 120 человек. Дума в целом признала необходимость расширения штата, но гласные выразили мнение, что бюджет 1874 года уже сверстан и город не может содержать дополнительный штат. В 1874 году конфликту самарского губернатора Ф.Д. Климова и самарского городского общества был положен конец. Министр внутренних дел А.Е. Тимашев понял, что Климову так и не удастся установить нормальные отношения с губернским обществом. Выше нами было показано, что далеко не всегда «указания», а особенно их тон благосклонно воспринимались городским общественным управлением, еще более непростые отношения сложились у губернатора с земством. Факты эти и привели к отставке Ф.Д. Климова. Уже в ноябре 1874 года началась переписка ряда министерств о новом назначении губернатора Климова¹⁸⁴.

Другой случай неудачного диалога губернских властей и города относится к правлению самарского губернатора А.Д. Свербеева. В декабре 1878 года Свербеев сделал представление думе, что утвержденные ею тарифы перевозки через Волгу не соответствуют определениям Сената от 1823 года. Дума отказалась менять тарифы, так как установление их согласно Городовому положению 1870 года, входило исключительно в прерогативы городского самоуправления. Разобравшись в ситуации, губернатор снял свои претензии¹⁸⁵.

Губернаторы зачастую ограничивали излишнюю, на их взгляд, самостоятельность городских общественных управлений. Например, в феврале 1872 года внимание губернатора привлек журнал Пензенской городской думы, в котором дума постановила учредить городскую лечебницу на условиях, «чтобы та существовала не иначе как в полном распоряжении управы»¹⁸⁶. Именно эта фраза вызвала недовольство губернатора. По его распоряжению присутствие по городским делам напомнило, что, согласно Врачебному уставу, надзор за всеми лечебными заведениями губернии принадлежит губернской врачебной инспекции, то есть правительственной власти¹⁸⁷.

После введения Городового положения 1892 года контроль губернатора за деятельностью городских учреждений еще более усилился. Ни одна статья Общего учреждения губерний издания

1876 года и Городового положения 1892 года не объявляла губернатора прямым начальником городского самоуправления, однако губернатор имел на деле столь широкие полномочия и авторитет, что это позволяло ему обращаться к городским головам следующим безапелляционным образом: «... Предлагаю Вам, как председателям городской думы, не допускать в обсуждение в думе вопросов, касающихся оценки служебной деятельности лиц служащих по государственной части»¹⁸⁸, либо «... предлагаю Вам в трехдневный срок доставить в губернское правление проект сметы доходов и расходов города Самары за 1894 год»¹⁸⁹. Данные обращения являлись типичным примером проявления властных полномочий губернатора, однако они никогда прямо не нарушали статей законодательства.

После 1892 года все чаще и чаще в городские думы и управы повожских городов стали поступать резкие, ультимативные распоряжения губернаторов¹⁹⁰. Например, «немедленно прошу войти в отношении с полковником Леонтовским по поводу отвода земли», «ввиду появления сыпного тифа, немедленно прошу открыть бесплатную амбулаторию», или «немедленно прошу исправить ветхое здание полицейской части»¹⁹¹. Практически все эти просьбы действительно были направлены на улучшение повседневной жизни горожан, в свою очередь городские думы не спешили приводить в жизнь эти предписания, не убедившись в их целесообразности. Тем не менее до 1892 года губернаторы не позволяли себе «приказного» тона в общении с городскими думами¹⁹². Зачастую городские думы просто не могли возразить губернатору. Например, в августе 1899 года симбирский губернатор указал на крайне ветхое состояние городского ассенизационного обоза Симбирска, при этом через неделю обещал лично проверить сделанные исправления. Выяснилось, что городская управа отдала ассенизационное оборудование в пользование купчихе Солодовниковой на условиях своевременной его починки сроком на 4 года. Именно она нарушила контракт, ни разу не приводя инвентарь в порядок. Безусловно, виновата была и городская управа, не контролировавшая выполнение подряда. Понимая этот факт, управа в семидневный срок исправила весь инвентарь и начала поиск новых подрядчиков¹⁹³.

Обязательному утверждению губернатора стали подвергаться и отчеты городской управы. После представления губернатору отчета Самарской городской управы за 1896 год по его распоряжению была создана специальная ревизионная комиссия, которая тщательно проверила все финансовые и хозяйственные операции Самарской городской управы за 1896 год¹⁹⁴. При этом были выявлены следующие недочеты в работе управы: небольшие перерасходы средств по сметам, недобор податей, особо вызвала недовольство комиссии «бесплодная и непонятная переписка» членов управ между собой и с городской думой. По всем замечаниям было проведено расследование и получено объяснение управы, в итоге все это отнесли к неизбежным затруднениям при большом объеме хозяйственной деятельности¹⁹⁵.

Продолжим исследование контролирующей функции губернатора после реформы 1892 года. В 1904 году из Самарского присутствия по городским делам в губернское правление направляется интереснейший документ: «Его превосходительство, начальник губернии обратил внимание на крайнюю медленность Самарской городской управы в исполнении тех или иных его предписаний и требований и поручил собрать все конкретные случаи о вышеозначенной медленности городских управ за последнее время. Ввиду этого имею честь покорнейше просить губернское правление сообщить присутствию перечень тех случаев, в которых наблюдалась медленность городской управы»¹⁹⁶. К сожалению, архив не сохранил ответа губернского правления на этот запрос, однако сама проблема сформулирована отчетливо и позволяет судить об определенных трениях и недовольстве губернатора действиями городского общественного управления; даже если проблема была несколько преувеличена губернатором, он, по всей видимости, базировался на реальных фактах. С другой стороны, в этом деле нет острых противоречий общественных структур и губернатора — вопрос стоял не о качестве, а всего лишь о скорости работы управы.

Далеко не всегда губернатор вмешивался в деятельность городского общественного управления по своей инициативе. В январе 1903 года самарский губернатор получил жалобу от гласных Новоузенской городской думы, обвиняющих исполняющего дела город-

ского головы А. Сокольникова в получении жалования за городского голову. Губернатор прямо указал Сокольникову на нарушение статьи 1289 Устава гражданской службы¹⁹⁷ и обязал его вернуть незаконно полученные деньги в кассу управы до конца месяца. Сокольников в ответ вступил в напрасные пререкания с губернатором, заявив, что, фактически исполняя функции городского головы, «заработал» эти деньги. На заседании думы он вовсе заявил, что получил деньги законно, губернатор ошибается и только Правительствующий сенат восстановит справедливость. В результате чиновник получил крайне резкое, ультимативное обращение от губернатора, недвусмысленно намекающее на привлечение к уголовной ответственности. После этого Сокольников быстро осознал бесперспективность своей «оппозиции» и испросил освобождения от службы «по состоянию здоровья», избегая формулировки о «служебном несоответствии». Губернатор вначале затребовал медицинскую справку, удостоверяющую серьезные проблемы со здоровьем, лишь затем Сокольников был отстранен от службы¹⁹⁸. Действительно, непросто было конфликтовать с властью в Самарской губернии конца XIX – начала XX вв.

После 1892 года губернаторам было предоставлено право оценивать целесообразность тех или иных статей городского бюджета, что позволяло непосредственно влиять на деятельность городских дум. Например, самарский губернатор не согласился с рядом расходных статей в смете доходов и расходов города Самары на 1894 год, приостановил их исполнение и направил дело в присутствие по городским делам¹⁹⁹. Внимание губернатора привлек большой дефицит бюджета, составивший 282 114 рублей (доходы города 420 069 рублей, расходы 702 183 рубля), из них более 100 тысяч рублей – долги бюджетов прошлых лет. Городское общественное управление предлагало свой выход из создавшегося положения, однако эта ситуация не могла пройти мимо губернатора. Безусловно, он даже не пытался лично повлиять на сложившееся положение дел, для этого существовало специальное учреждение – присутствие по городским делам, где с участием бюджетной комиссии и был найден компромиссный вариант ликвидации дефицита бюджета²⁰⁰. К 1907 году доходы бюджета Самары возросли до 1 368 214 руб-

лей, но расходы превышали эту сумму на 188 207 рублей. Вновь в ситуацию по инициативе губернатора пришлось вмешаться присутствию по городским делам, которое опротестовало ряд статей и предложило иной вариант бюджета²⁰¹. Более сложное положение с бюджетом возникло в 1909 году, доходы возросли до 1 756 000 рублей, но и дефицит бюджета составил 415 448 рублей. Сама городская дума предложила покрыть дефицит правительственным займом на постройку казарм и военного лазарета, в ответ губернатор справедливо указал на то, что в итоге ни казарм, ни лазарета в городе не будет, и предложил думе пересмотреть бюджет «без замедления» еще раз. Так как присутствие не располагало необходимыми данными, для решения вопроса были задействованы Главное управление по делам местного хозяйства и Бюджетная комиссия, в результате присутствие настояло на компромиссном варианте: дума изменила свое мнение по бюджету, который получил одобрение губернатора 24 февраля 1909 года²⁰². Как мы видим, на рубеже веков стремительно росли не только городские доходы, но и долги городов, прежде всего, губернских. В основном это являлось следствием инфляции и долгосрочных займов на масштабные городские улучшения. В апреле 1894 года симбирский губернатор передал на рассмотрение присутствия по городским делам «ропись доходов и расходов» Симбирска на 1894 год, заявив, что большинство статей нуждается в пересмотре. Присутствие, рассмотрев бюджет, указало на отсутствие объяснений статей расходов, а также ссылок на бюджеты прошлых лет. В итоге городской думе пришлось внести необходимые поправки²⁰³.

Таким образом, в прениях по бюджету губернское присутствие по городским делам вполне законными способами могло изменить решения городской думы, но происходило это лишь в критических случаях, когда возникала проблема большого дефицита или когда подготовка бюджета затягивалась городским общественным управлением. Губернатор никогда сам не делал предложений по перераспределению сумм, он лишь указывал на «противозаконные» статьи бюджета и организовывал процесс его переделки в присутствии по городским делам.

При контроле за бюджетом города губернаторы следили, чтобы думы взимали только разрешенные законом сборы. При этом проверялось, не превышен ли максимальный размер сбора, особо контролировались расходы городских средств на содержание казенных учреждений, полиции и пожарной команды²⁰⁴. Собственно доходы города состояли из поступлений от сдачи в аренду городской недвижимости, налогов с недвижимости, сборов с торговых и промышленных заведений. Важной статьей доходов для городского самоуправления являлась прибыль городских предприятий и общественных банков. Помимо городского бюджета, думы в обязательном порядке ежегодно направляли губернатору подробный отчет о фактических доходах и расходах за прошедший год. Таким образом администрация контролировала не только планы хозяйственной деятельности на год вперед, но и то, как эти планы реализовывались.

Контроль губернатора над составлением бюджета приносил определенные плоды. В середине XIX века Пенза, Симбирск и Самара входили в число городов с размером годового дохода 10-20 тысяч рублей. Уже в первые два года после 1870 года доходы этих городов увеличились на 40-50%. Доход Пензы превысил 60 тысяч рублей, Симбирска — 100 тысяч рублей, в Самаре доход города достиг 200 тысяч.

Данные образцы конструктивного взаимодействия местной власти и городского самоуправления позволяют пересмотреть устаревшие тезисы о засилии «полицейско-бюрократического аппарата» и оценивать усиление централизации власти на местах в России конца XIX века как факт, не ограничивающий хозяйственных полномочий городского общественного управления. Право утверждения бюджетов некоторых постановлений и отчетов городского общественного управления являлось для губернатора мощным рычагом, влияющим на работу городского самоуправления. Однако анализ архивных материалов позволяет сделать вывод, что данное право не приводило к злоупотреблениям губернатора. Все утверждения проходили компетентно, с выяснением обстоятельств и при ответственности губернатора за свои действия.

Главной задачей российских губернаторов было наблюдение за законными действиями всех правительственных и общественных учреждений губернии. После проведения городских реформ 1870 и 1892 годов обязанностью губернатора стал контроль за функционированием городского самоуправления. Безусловно, городские думы и управы в своей деятельности допускали нарушения законов. Чаще всего губернатору поступали жалобы на выборы гласных городских дум, все они тщательно разбирались в губернских присутствиях по городским делам, где в подавляющем большинстве случаев фиксировались лишь мелкие недочеты, не приводящие к отмене выборов. Более серьезные злоупотребления пресекались губернской администрацией в деятельности городских управ и городских банков, где зачастую вскрывались финансовые злоупотребления отдельных лиц. При этом статьи Городовых положений 1870 и 1892 годов предоставляли достаточные полномочия для пресечения таких злоупотреблений.

Порой между губернской администрацией и городским самоуправлением возникали конфликтные ситуации. В основном это происходило, когда губернатор приостанавливал незаконные, с его точки зрения, постановления, а городские думы не соглашались с этим. Для городского общественного управления существовали возможности доказать свою правоту, в первую очередь, конфликт разбирался в присутствии по городским делам, а решение этого учреждения можно было обжаловать в Правительствующем сенате. В ряде случаев, встретив негативную реакцию городских дум, губернаторы снимали свои претензии. После 1892 года губернаторы гораздо чаще и активнее выражали свое отношение к деятельности городского общественного управления, но по-прежнему все это происходило в рамках закона и не затрагивало повседневной хозяйственной деятельности городского самоуправления.

Таким образом, рассмотрев на примерах взаимодействие городских дум и губернской администрации, можно сделать определенные выводы. Губернская администрация довольно эффективно следила за законной деятельностью городского самоуправления в губерниях Среднего Поволжья. При этом губернатор лишь указывал присутствию по городским делам на нарушение закона, а это уч-

реждение коллегиально разбирало ситуации и выносило решение. Большая часть нарушений закона городскими думами происходила из-за неверного толкования статей законов, нередко встречались и серьезные злоупотребления в деятельности городского самоуправления. В рассматриваемый период произошло несколько острых конфликтных ситуаций, когда городские думы не соглашались с определением присутствия. Но в этих случаях городские думы, отстаивая свою правоту, прибегали к третьей стороне — решению Правительствующего сената.

Примечания

¹ Гессен, В.И. Вопросы местного управления / В.И. Гессен. — СПб., 1904. — С. 165.

² Государственный архив Ульяновской области (ГАУО). — Ф. 137. — Оп. 34. — Д. 137. — Л. 163, 178, 204 об.

³ Там же. — Д. 137. — Л. 161 об.

⁴ Правительственный вестник. — 1879. — №105. — С. 3-4.

⁵ ГАУО. — Ф. 640. — Оп. 1. — Д. 27. — Л. 4.

⁶ Там же. — Л. 71 об.

⁷ Пичета, В.И. Городская реформа 1870 г. / В.И. Пичета // Три века. — М., 1913. — Т. VI. — С. 174.

⁸ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1883 год. — №6. — С. 8.

⁹ Государственный архив Пензенской области (ГАПО). — Ф. 108. — Оп. 1. — Д. 651. — Л. 247.

¹⁰ ГАПО. — Ф. 108. — Оп. 1. — Д. 651. — Л. 249 об.

¹¹ Апкаримова, Е.Ю. Городское самоуправление Уральского региона. Дисс. ... канд. ист. наук / Е.Ю. Апкаримова. — Екатеринбург, 1999.

¹² Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1883 год. — №20. — С. 3.

¹³ ГАУО. — Ф. 640. — Оп. 1. — Д. 27. — Л. 4-5.

¹⁴ ГАСО. — Ф. 153. — Оп. 9. — Д. 569. — Л. 101 об.

¹⁵ ГАСО. — Ф. 153. — Оп. 9. — Д. 569. — Л. 109.

¹⁶ Михайловский, А.Г. Как лучше устроить городскую жизнь. — М., 1906. — С. 94.

¹⁷ ГАСО. — Ф. 153. — Оп. 9. — Д. 569. — Л. 111-112.

¹⁸ Блинов, И. Губернаторы. Историко-юридический очерк / И. Блинов. – СПб., 1905. – С. 94-95.

¹⁹ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 642. – Л. 56.

²⁰ ГАПО. – Ф. 361. – Оп. 1. – Д. 171. – Л. 22.

²¹ Степанов, А.Н. О городском самоуправлении в России с 70-х гг. XIX в. до Октябрьской революции / А.Н. Степанов // Преподавание истории в школе. – 1946. – № 6. – С. 42

²² ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 4. – Д. 241. – Л. 151-154.

²³ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 9. – Л. 73об.

²⁴ Васильчиков, Л.О. О самоуправлении: в 2 т. / Л.О. Васильчиков. – СПб., 1861. – Т. 1. – С. 19.

²⁵ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1883 год. – №16. – С. 214.

²⁶ Там же. – №21. – С. 214.

²⁷ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 812. – Л. 6.

²⁸ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1874 год. – №20. – С. 5.

²⁹ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 651. – Л. 247.

³⁰ Городское дело. – 1909. – №1. – С. 47.

³¹ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1892 год. – Симбирск, 1892. – №7. – С. 56.

³² ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 651. – Л. 196об.

³³ Верещагин, А.А. Местное самоуправление в трудах русских ученых / А.А. Верещагин // Вестник РАН. – М., 1996. – Т. 66. – С. 97.

³⁴ Пензенский городской вестник. – 1904. – №10. – С. 78.

³⁵ Там же. – С. 56.

³⁶ Немировский, А.О. Реформа городского самоуправления в России / А.О. Немировский А.О. – М., 1908. – С. 56.

³⁷ ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 1. – Д. 74. – Л. 17-19.

³⁸ РГИА. – Ф. 1284. – Оп. 67. – Д. 525. – Л. 9.

³⁹ Свод законов Российской империи. – СПб., 1876. – Т. 2. – Ч. 1. – Ст. 2050.

⁴⁰ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 26. – Л. 19об.

⁴¹ Там же. – Л. 64.

⁴² ГАПО. – Ф. 361. – Оп. 1. – Д. 177. – Л. 60.

⁴³ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 52.

⁴⁴ ГАПО. – Ф. 361. – Оп. 1. – Д. 177. – Л. 60.

⁴⁵ Мартынов, П. Город Симбирск за 250 лет его существования / П. Мартынов. – Симбирск, 1898. – С. 201.

⁴⁶ Веселовский, Б.Б. Какое местное самоуправление нужно народу? / Б.Б. Веселовский. – СПб., 1906. – С. 59.

- ⁴⁷ ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 69. – Л. 4.
- ⁴⁸ Там же. – Л. 5об.
- ⁴⁹ Там же. – Д. 128. – Л. 6.
- ⁵⁰ ГАПО. – Ф. 11. – Оп. 1. – Д. 276. – Л. 74об.
- ⁵¹ Там же. – Д. 19. – Л. 76об.
- ⁵² ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 6. – Л. 24. 99об.
- ⁵³ Бурдина, Г.Ю. Городские органы самоуправления в Среднем Поволжье в пореформенный период. Автореф. дисс. ... канд. ист. наук / Г.Ю. Бурдина. – Самара, 1993. – С. 7-10.
- ⁵⁴ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1884 год. – Симбирск, 1884. – №40. – С. 309.
- ⁵⁵ Алабин, П.В. Трехвековая годовщина Самары / П.В. Алабин. – Самара, 1887.
- ⁵⁶ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1873 год. – Самара, 1873. – №25. – С. 2-4.
- ⁵⁷ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1880 год. – Симбирск, 1880. – №30. – С. 501.
- ⁵⁸ Там же. – С. 503.
- ⁵⁹ Алабин, П.В. Трехвековая годовщина Самары / П.В. Алабин. – С. 56.
- ⁶⁰ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1877 год. – №24. – С. 8-9.
- ⁶¹ Мартынов, П. Город Симбирск за 250 лет его существования / П. Мартынов. – С. 345.
- ⁶² РГИА. – Ф. 1287. – Оп. 38. – Д. 564. – Л. 3-4.
- ⁶³ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1871 год. – №9. – С. 62.
- ⁶⁴ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1871 год. – №11. – С. 87.
- ⁶⁵ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 412. – Л. 3.
- ⁶⁶ Там же. – Л. 9.
- ⁶⁷ Там же. – Л. 29.
- ⁶⁸ ГАПО. – Ф. 5. – Оп. 11. – Д. 4963. – Л. 14-16об.
- ⁶⁹ Каннель, В.А. Общественная медицина в связи с условиями жизни народа / В.А. Каннель // История России в XIX в.: в 12 т. – Т.4. – СПб., 1910. – С. 215.
- ⁷⁰ ГАСО. – Ф. 3. – Оп. 45. – Д. 19. – Л. 132об.
- ⁷¹ Самарские губернские ведомости. – 1893. – 27 ноября. – С. 4.
- ⁷² Там же. – С. 5.
- ⁷³ ГАСО. – Ф. 3. – Оп. 45. – Д. 16. – Л. 3-4.
- ⁷⁴ Самарские губернские ведомости. – 1893. – 1 декабря. – С. 2.

⁷⁵ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1882 год. – №24. – Самара, 1882. – С. 101.

⁷⁶ Каннель, В.А. Общественная медицина в связи с условиями жизни народа. – С. 219.

⁷⁷ Городовое положение с объяснениями. – СПб., 1873. – Ст. 139.

⁷⁸ ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 4. – Д. 183. – Л. 126.

⁷⁹ Там же.

⁸⁰ Веселовский, Б.Б. Муниципализация и муниципальная политика в России. – СПб., 1914. – С. 74.

⁸¹ ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 4. – Д. 183. – Л. 101об.

⁸² ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 500. – Л. 38-41.

⁸³ Корф, С.А. Административная юстиция в России: в 2 кн. / С.А. Корф. – Кн. 1. – СПб., 1910. – С. 59.

⁸⁴ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 19об.

⁸⁵ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 34. – Д. 7. – Л. 21-23.

⁸⁶ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 34. – Д. 7. – Л. 21-23.

⁸⁷ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1880 год. – №12. – Самара, 1880. С. 29.

⁸⁸ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1880 год. – №22. – С. 44-45.

⁸⁹ Джаншиев, Г.Р. Эпоха великих реформ: Исторические справки / Г.Р. Джаншиев. – М., 1896. – С. 94.

⁹⁰ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 34. – Д. 7. – Л. 53.

⁹¹ Там же. – Л. 53об.

⁹² Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1893 год. – Симбирск, 1893. №15. – С. 94.

⁹³ Правительственный вестник. – 1873. – №4. – С. 17.

⁹⁴ РГИА. – Ф. 1284. – Оп. 67. – Д. 525. – Л. 25-34.

⁹⁵ Там же. – Л. 29.

⁹⁶ Там же. – Л. 31.

⁹⁷ РГИА. – Ф. 1284. – Оп. 67. – Д. 525. – Л. 31об.

⁹⁸ ГАПО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 5124. – Л. 62-64об.

⁹⁹ Свод законов Российской империи. – СПб., 1876. – Т. 2. – Ч. 2. – Ст. 341.

¹⁰⁰ ГАПО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 5124. – Л. 43.

¹⁰¹ Там же. – Л. 62-64об.

¹⁰² ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 34. – Д. 172. – Л. 17.

¹⁰³ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1875 год. – Самара, 1875. – №33. – С. 4.

¹⁰⁴ Соколов, С.И. Акцизные уставы 1862-1878 годов / С.И. Соколов. – М., 1878. – С. 654.

- ¹⁰⁵ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 34. – Д. 172. – Л. 6.
- ¹⁰⁶ Там же.
- ¹⁰⁷ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1883 год. – Симбирск, 1883. – №31. – С. 19.
- ¹⁰⁸ ГАУО. – Ф. 137. – Оп. 34. – Д. 172. – Л. 6.
- ¹⁰⁹ Симбирские губернские ведомости. 1885. – 11 октября. – С. 1.
- ¹¹⁰ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1881 год. – Самара, 1881. – №25. – С. 456.
- ¹¹¹ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1882 год. – №17. – С. 156.
- ¹¹² Журналы заседаний Самарской городской думы за 1882 год. – №25. – С. 204.
- ¹¹³ Соколов С.И. Акцизные уставы 1862-1878 годов. – С. 654.
- ¹¹⁴ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1871 год. – №7. – С. 24.
- ¹¹⁵ ГАПО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 4917. – Л. 19об.
- ¹¹⁶ ГАПО. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 4917. – Л. 34.
- ¹¹⁷ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 182. – Л. 14.
- ¹¹⁸ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1872 год. – №11. – С. 76.
- ¹¹⁹ Алексушин, Г.В. Самарские губернаторы / Г.В. Алексушин. – Самара, 1996. – С. 112.
- ¹²⁰ Мартынов, П. Город Симбирск за 250 лет его существования / П. Мартынов. – С. 201.
- ¹²¹ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 652. – Л. 164.
- ¹²² ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 652. – Л. 214.
- ¹²³ Там же. – Д. 655. – Л. 93об.
- ¹²⁴ Пензенский временник любителей старины. – Вып. 4. – Пенза, 1994. – С. 41.
- ¹²⁵ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1894 год. – Симбирск, 1894. – №8. – С. 36.
- ¹²⁶ Там же.
- ¹²⁷ Богданов. А.А. Городское самоуправление в России. – М., 1906. – С. 16.
- ¹²⁸ ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 4. – Д. 206. – Л. 19.
- ¹²⁹ Там же. – Д. 2. – Л. 101.
- ¹³⁰ Новое время. – 24 января 1883. – С. 2.
- ¹³¹ РГИА. – Ф. 1287. – Оп. 38. – Д. 2156. – Л. 31.
- ¹³² Гессен, В.И. Вопросы местного управления. – С. 109.
- ¹³³ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 27об-28.

- ¹³⁴ Там же.
- ¹³⁵ Там же. – Л. 15об.
- ¹³⁶ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Л. 27об-28.
- ¹³⁷ Писарькова, Л.Ф. Московская городская дума. – С. 301.
- ¹³⁸ ГАПО. – Ф. 361. – Оп. 1. – Д. 177. – Л. 17.
- ¹³⁹ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 28. – Л. 98об.
- ¹⁴⁰ Оболенский, А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России / П. Оболенский. – М., 1917. – С. 74.
- ¹⁴¹ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 28
- ¹⁴² ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 4. – Д. 25. – Л. 15-16.
- ¹⁴³ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1885 год. – Симбирск, 1885. – №4. – С. 19.
- ¹⁴⁴ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 24.
- ¹⁴⁵ Велихов, А.П. Основы городского хозяйства. – М., 1928. – С. 49.
- ¹⁴⁶ ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 5. – Д. 196. – Л. 19.
- ¹⁴⁷ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 19.
- ¹⁴⁸ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 14.
- ¹⁴⁹ РГИА. – Ф. 1341. – Оп. 148. – Д. 53. – Л. 7об.
- ¹⁵⁰ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 118об.
- ¹⁵¹ ГАПО. – Ф. 361. – Оп. 1. – Д. 172. – Л. 74об.
- ¹⁵² Городское дело. – 1909. – № 6. – С. 15-16.
- ¹⁵³ ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 5. – Д. 196. – Л. 11-12об.
- ¹⁵⁴ Там же. – Оп. 4. – Д. 328. – Л. 13-14.
- ¹⁵⁵ ГАУО. – Ф. 76. – Оп. 4. – Д. 397.
- ¹⁵⁶ Шрейдер, Г.И. Наше государственное общественное управление. Этюды, очерки. – Т. 1. – С. 37.
- ¹⁵⁷ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1884 год. – №7. – С. 19.
- ¹⁵⁸ Там же. – №26. – С. 3.
- ¹⁵⁹ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 652. – Л. 320.
- ¹⁶⁰ Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-е – начале 90-х гг. XIX в. – С. 39.
- ¹⁶¹ ГАПО. – Ф. 108. – Оп. 1. – Д. 652. – Л. 499.
- ¹⁶² ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 39.
- ¹⁶³ Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-е – начале 90-х гг. XIX в. – С. 129.
- ¹⁶⁴ ГАУО. – Ф. 640. – Оп. 1. – Д. 27. – Л. 19-21об.
- ¹⁶⁵ Там же. – Д. 28. – Л. 57-59об.
- ¹⁶⁶ ГАСО. – Ф. 3. – Оп. 223. – Д. 69. – Л. 1-5, 8-9.
- ¹⁶⁷ Самарские губернские ведомости. – 1883. – №5. – С. 3.

- ¹⁶⁸ ГАПО. – Ф. 11. – Оп. 1. – Д. 1893. – Л. 1112об.
- ¹⁶⁹ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 387. – Л. 7-9.
- ¹⁷⁰ Институты самоуправления в России: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 56.
- ¹⁷¹ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 387. – Л. 11.
- ¹⁷² Там же. – Л. 14.
- ¹⁷³ Блинов, И. Губернаторы. – С. 176.
- ¹⁷⁴ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 387. – Л. 21
- ¹⁷⁵ ГАПО. – Ф. 361. – Оп. 1. – Д. 177. – Л. 19-27.
- ¹⁷⁶ Иванчин-Писарев, А.И. Из воспоминаний о «хождении в народ» / А.И. Мванчин– Писарев. – СПб., 1907. – С. 94.
- ¹⁷⁷ Блинов, И. Указ. соч. – С. 45.
- ¹⁷⁸ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 437. – Л. 2.
- ¹⁷⁹ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 437. – Л. 15-16.
- ¹⁸⁰ Ивановский, В.В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс / В.В. Ивановский // Русская мысль. – 1903. – Кн. VIII. – С. 56.
- ¹⁸¹ ГАСО. – Ф. 153. – Оп. 9. – Д. 437. – Л. 29-31.
- ¹⁸² Златоустовский, Б.В. Городское самоуправление / Б.В.Златоустовский // История Москвы: в 6 т. – Т. 4. – М., 1954. – С. 45.
- ¹⁸³ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1872 год. – №5. – С. 53.
- ¹⁸⁴ Алексушин Г.В. Самарские губернаторы. – Самара, 1996. – С. 48.
- ¹⁸⁵ Журналы заседаний Самарской городской думы за 1878 год. – №8. – С. 19.
- ¹⁸⁶ ГАПО. – Ф. 361. – Оп. 1. – Д. 177. – Л. 3об.
- ¹⁸⁷ Каннель. В.А. Общественная медицина в связи с условиями жизни народа. – С. 56.
- ¹⁸⁸ ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 584. – Л. 16.
- ¹⁸⁹ Там же. – Д. 16. – Л. 1.
- ¹⁹⁰ Звягинцев, Е.А. Как нужно преобразовывать наши городские думы / Е.А.Звягинцев. – М., 1909. – С. 84.
- ¹⁹¹ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1899 год. – Симбирск, 1899. – №15. – С. 189; – №16. – С. 194-95.
- ¹⁹² Левандовский, А. Самоуправление в контексте самовластья / А.Левандовский // Знание – сила. – 1992. – № 2. – С. 43.
- ¹⁹³ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1899 год. – №14. – С. 397.
- ¹⁹⁴ ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 345. – Л. 74.
- ¹⁹⁵ ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 345. – Л. 12-14.
- ¹⁹⁶ Там же. – Д. 1437. – Л. 12.

¹⁹⁷ Свод законов Российской империи. – Т. 2. – Ч. 2. – Ст. 319.

¹⁹⁸ ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 476.

¹⁹⁹ Там же. – Оп. 1. – Д. 16.

²⁰⁰ Корф, С.А. Административная юстиция в России / С.А. Корф. – С. 214.

²⁰¹ ГАСО. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 826. – Л. 55-56об.

²⁰² Там же. – Д. 866. – Л. 19об-21.

²⁰³ Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1894 год. – Симбирск, 1894. – №5. – С.49.

²⁰⁴ Свод законов Российской империи. – Т. II. – Ч. 1. – Ст. 2090.

Заключение

Подводя итог исследованию взаимоотношений власти и городского общественного управления, отметим, что в России конца XIX века в результате роста численности населения и территории городов произошли значительные изменения в хозяйственных полномочиях, компетенции, направлении деятельности городского самоуправления. Все эти изменения, а также неудовлетворительное состояние городского хозяйства требовали новой законодательной регламентации городской жизни в России. Кроме того, отмена крепостного права была настолько масштабным, эпохальным событием, что повлекла за собой серию реформ, следствием которых явилось создание земского и городского самоуправления. Земская и городская реформы в полной мере отвечали потребностям развития страны, так как городские учреждения, созданные Екатериной II, не менялись в течение почти века и ко второй половине XIX века пришли в упадок. В результате земской и городской реформ правительство передало часть полномочий структурам «самоуправления», что позволило снять лишнюю нагрузку с бюрократического аппарата. При подготовке городской реформы 1870 года власть придавала большое значение организации системы контроля над деятельностью городского самоуправления. В целом эта важная задача была поручена губернатору. В помощь ему создавалось губернское присутствие по городским делам, где и должны были решаться все спорные вопросы между городскими думами, частными лицами и иными учреждениями.

Городовое положение 1870 года предоставляло городским думам полную самостоятельность в хозяйственных вопросах, но при строгом наблюдении губернской администрацией за законностью их действий. Губернатор контролировал законность хозяйственных распоряжений городского самоуправления, расходование финансовых сумм. Статьи Городового положения 1870 года предписывали необходимость утверждения властью выборов гласных

и городских голов, а также наиболее важных постановлений городских дум. С другой стороны, губернатор был ограничен губернским присутствием по городским делам, учреждением, в котором должны были рассматриваться все конфликты, связанные с деятельностью городских дум. В тех случаях, когда они не разрешались на губернском уровне, окончательное решение оставалось за Правительствующим сенатом.

Городская реформа 1892 года явилась одним из следствий изменения внутривластного курса. Новое Городовое положение усиливало административный контроль над деятельностью городского общественного управления. Отныне губернатор контролировал не только законность распоряжений городских дум и управ, но и оценивал их целесообразность. Городской голова и управа оказались включенными в структуру губернской администрации. Городовое положение 1892 года не внесло кардинальных изменений в хозяйственную деятельность, компетенцию и предметы ведения городских учреждений. Тем самым функционирование самоуправления не затруднялось. Финансовые показатели работы городских управ год от года улучшались, что позволяло активно вести капитальное строительство и поднимать уровень городской инфраструктуры.

Анализ взаимодействия власти и городских дум показывает, что городские учреждения общественного управления губерний Среднего Поволжья были вполне самостоятельны в пределах хозяйственных полномочий. Безусловно, губернатор имел мощные рычаги влияния на городскую думу и управу. Он утверждал особо важные постановления, имел право приостановить определения городских учреждений, обладал непререкаемым авторитетом в губернии. Однако практика административного управления показывает, что губернаторы Среднего Поволжья пользовались этими правами в основном при явном нарушении статей законодательства, согласуя свои действия с мнением губернского по городским делам присутствия.

Изучение основных взаимодействий центрального правительственного аппарата и городских дум позволяет сделать вывод, что в России конца XIX – начала XX веков не было оппозиции между

властью и городским самоуправлением, как не было и давления со стороны губернской власти; наблюдалась эффективная и качественная работа данных структур в рамках очерченных прерогатив, с компетентным и законным разрешением конфликтных ситуаций. Усиление централизации власти в конце XIX века в России не привело к конфликту власти и городского общественного управления на местном уровне, а повысило эффективность хозяйственной деятельности городских учреждений.

Важнейшее место в совместной деятельности губернской администрации и городского самоуправления занимали вопросы охраны порядка и безопасности. При этом в большинстве случаев городское самоуправление взаимодействовало с полицмейстером. Совместно с этим чиновником губернской администрации готовились обязательные постановления для жителей города по санитарному надзору, пожарной безопасности. Полицмейстер непосредственно руководил городскими пожарными и полицейскими командами и зачастую выступал связующим звеном между губернской администрацией и городской думой. Городовое Положение 1892 года незначительно изменило систему взаимодействия городского самоуправления и администрации в вопросах охраны порядка и безопасности. Однако в городские думы стало поступать больше предложений губернаторов усилить заботу об охране порядка и безопасности. Со своей стороны городское самоуправление добивалось учреждения особой «городской» полиции для контроля за исполнением «обязательных постановлений» думы.

Другим важнейшим направлением совместной деятельности администрации и городского самоуправления являлась санитарная безопасность. Губернская администрация наиболее строго контролировала именно санитарное состояние городов в свете постоянных эпидемий. Под руководством губернатора и полицмейстера городские думы готовили обязательные постановления для жителей города о соблюдении основных санитарных и гигиенических норм. Довольно часто губернаторы лично инспектировали городские больницы, выясняли причины высокой заболеваемости, направляли в городские думы свои проекты профилактических мероприятий.

Губернаторы проявляли заботу и об улучшении инфраструктуры городов Среднего Поволжья. Многие из них внесли значимый личный вклад в развитие городских центров. Например, самарские губернаторы А. Д. Свербеев и Г. С. Аксаков, пензенский губернатор А. А. Татищев постоянно предлагали различные мероприятия по благоустройству. Городские думы тщательно взвешивали все предложения и в зависимости от состояния городского бюджета принимали окончательное решение. В целом совместная деятельность администрации и самоуправления протекала без серьезных осложнений. Это являлось следствием правильной законодательной регламентации городского самоуправления Городовыми положениями 1870 и 1892 годов, которые сводили к минимуму возможности противоречий между властью и городскими думами. Данные образцы конструктивного взаимодействия местной власти и городского самоуправления позволяют пересмотреть устаревший тезис о негативном влиянии «контрреформы» 1892 года на хозяйственную деятельность городского общественного управления.

Городовые положения 1870 и 1892 годов вменяли в неприменную обязанность губернатора контроль над функционированием системы городского самоуправления. Безусловно, городские думы и управы в своей деятельности допускали нарушения законов. Губернатор мог приостановить распоряжение городской думы, лично усмотрев нарушение закона либо сделав это по жалобе иных учреждений и частных лиц. Приостановленное постановление автоматически поступало в присутствие по городским делам, где и выносилось коллегиальное решение. Присутствие состояло из нескольких чиновников губернской администрации, представителей земского и городского самоуправления под председательством губернатора. Состав учреждения был достаточно консервативным, но любое его решение городские думы могли обжаловать в Сенате. Как удалось установить в ходе исследования, Правительствующий сенат довольно часто восстанавливал первоначальное решение думы. В присутствии по городским делам в основном рассматривались мелкие нарушения избирательной процедуры в ходе городских выборов. В случае неверного толкования закона дума-

ми присутствие выносило предупреждения или порицания. С другой стороны, в системе городского самоуправления конца XIX — начала XX века имели место и серьезные злоупотребления отдельных должностных лиц, больше всего таких случаев произошло в первое десятилетие действия Городового положения 1870 года. Серьезные нарушения в основном представляли собой финансовые махинации в управах и городских банках. В таких ситуациях присутствие по городским делам проводило расследование, а затем собранный материал передавался в судебные органы.

Изредка между губернатором и городскими учреждениями возникали острые, конфликтные ситуации. Это происходило в случаях, когда губернатор пытался напрямую руководить городскими думами как частью своего аппарата. Например, самарский губернатор Ф.Д. Климов в начале 1870-х годов вступил в открытый конфликт и с городской думой, и с земством. В итоге Министерство внутренних дел было вынуждено отстранить этого чиновника от власти. Менее острые конфликты возникали, когда губернаторы считали какое-либо распоряжение думы незаконным, а думы не соглашались с этим. В итоге конфликт улаживался либо в присутствии по городским делам, либо в Правительствующем сенате. В ряде случаев Министерство внутренних дел помогало найти компромиссное решение. После 1892 года губернаторы гораздо чаще обращались к городским учреждениям с различными предложениями, пытались направлять их деятельность, но последнее слово оставалось за большинством думы. Таким образом, система губернаторского контроля за деятельностью городского самоуправления действовала четко и эффективно, без вмешательства администрации в хозяйственную деятельность городов Среднего Поволжья.

Городские учреждения обладали правом напрямую взаимодействовать с правительственными, земскими и сословными учреждениями. Чаще всего сотрудничать приходилось с Министерством внутренних дел, которое постоянно предлагало городским думами для предварительного рассмотрения и оценки проекты дополнений к Городовым положениям. Министерства финансов и внутренних дел ежегодно собирали подробные сведения о расходах

нии городских средств, о городских выборах, налогах и сборах. Городское общественное управление напрямую взаимодействовало практически со всеми министерствами. В Министерство финансов направлялись ходатайства о кредитах и займах, в Министерство путей сообщений — местные проекты включения городов в сеть железных дорог. В наиболее важных случаях в города направлялись высокопоставленные чиновники министерств. Довольно часто делегации от городских дум выезжали в столицу для непосредственного решения затруднений в функционировании городских учреждений. Как правило, министерства благоприятно относились к хозяйственным ходатайствам городских дум. С другой стороны, предложения дум о внесении изменений в систему местного самоуправления отклонялись.

В конце XIX — начале XX века общественность городов Среднего Поволжья вполне лояльно относилась к императорской семье, внутреннему и внешнему курсу Российского государства. Так, после трагической гибели Александра II, даровавшего Городовое положение 1870 года, во всех городах Среднего Поволжья в память императора стали появляться учебные заведения, храмы, часовни и другие сооружения. Строились они на пожертвования местного населения и финансовые средства общественного самоуправления. Следует отметить, что гласные городских дум выражали искреннее уважение и почитание носителям самодержавной власти. Во время визитов императора Александра II и Николая II в губернии Среднего Поволжья городские думы с воодушевлением и энергией прилагали все усилия для достойной встречи высоких гостей. Так, Пензенское городское самоуправление накануне визита императора Николая II в Пензу вступило в пререкания с губернатором, отказываясь сократить свою делегацию. Гласные городских дум не могли не выразить свое отношение к важнейшим событиям жизни России. Во время русско-турецкой войны 1877-1878 годов Самарская дума активно поддерживала болгарское ополчение, что стало ярким сюжетом истории Самары. Не меньший патриотизм был проявлен и в годы русско-японской войны. Во время этих событий городское самоуправление организовывало лазареты для раненых, заботилось о семьях солдат, ушедших на фронт, собира-

ло средства для Красного креста. Иными словами, городские учреждения активно помогали правительству в борьбе с врагом.

Губернии Среднего Поволжья — Самарская, Пензенская, Симбирская — в исторической науке традиционно характеризуются как особый регион — «внутренняя окраина» Российской империи. С одной стороны, они, несомненно, схожи в своем социально-экономическом развитии, с другой стороны — каждая губерния имеет отличия во внутреннем развитии. Прежде всего, следует выделить общие тенденции во взаимоотношении губернской администрации и городского общественного управления. В городских думах рассматриваемого региона в основном было представлено купечество. Это предопределило отсутствие политической активности и серьезных конфликтов с местной администрацией, а также безусловную поддержку внутреннего курса правительственной власти. Общей характеристикой явилась и недостаточная забота о таких важных сферах городской жизни, как культура и образование. Впрочем, зачастую это было связано с недостатком средств. В ходе исследования были выделены и особенности в совместной деятельности администрации и городского самоуправления. Городские думы Самарской и Пензенской губернии проявляли большую заботу о развитии городов, учитывая при этом предложения губернаторов. В Симбирской губернии, напротив, губернская администрация требовала от городских учреждений более активных действий в области санитарной и противопожарной безопасности. На фоне городских дум Симбирской и Пензенской губерний резко выделялась Самарская городская дума, которая на рубеже XIX и XX веков значительные средства направляла на просвещение городского населения, строительство учебных заведений, городское благоустройство. Во многом это объяснялось искренним желанием значительной части гласных преобразить город.

Таким образом, в периоды действия Городовых положений 1870 и 1892 годов губернская администрация и городские думы вполне могли плодотворно сотрудничать, при этом многое зависело от стиля работы губернатора, его желания принести пользу жителям губернии. Кроме того, «последнее слово» всегда оставалось за городскими думами, которые не затруднялись отклонять «нецелесо-

образные», на их взгляд, предложения губернаторов. Важнейшими направлениями совместной деятельности губернской администрации и городского самоуправления являлись забота о здравоохранении и санитарии, моральном облике горожан, защита города от пожаров, наблюдение за порядком и безопасностью. В целом губернские власти направляли и координировали деятельность городского общественного управления, предлагали свои варианты выхода из сложных ситуаций, иногда требовали от городских дум более активных действий. Серьезных конфликтов между администрацией и самоуправлением практически не возникало.

Оглавление

Предисловие	3
Введение	5
Глава I. Законодательное оформление взаимодействия власти и городского общественного управления	32
§1. Местное самоуправление по Городовому положению 1870 года	34
§2. Подготовка и проведение городской реформы 1892 года	55
Глава II. Городское самоуправление в системе общественно-политических отношений	79
§1. Государственный надзор за функционированием городского общественного управления	80
§2. Общественные инициативы городского самоуправления	102
Глава III. Совместная деятельность губернатора и городского самоуправления	123
§1. Охрана общественного порядка	124
§2. Социальная инфраструктура	142
§3. Контроль губернатора за деятельностью городского самоуправления	163
Заключение	193

Научное издание

Тюрин Вадим Александрович

**Власть и городское самоуправление
в Среднем Поволжье:
опыт взаимодействия на рубеже XIX–XX веков**

*Редактор Н.А. Волынкина
Художественный редактор Л.В. Крылова
Компьютерная верстка, макет Л.Н. Замамыкиной*

Подписано в печать 9.07.2007.
Формат 60×84/16. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Усл.-печ. л. 17,85.
Гарнитура «Newton». Тираж 300 экз. Заказ
Издательство «Самарский университет».
443011, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.
Тел. (846) 334-54-23. E-mail: lizam@ssu.samara.ru

Отпечатано с готового оригинал-макета
в ООО «Типография «Книга».
г. Самара, ул. Песчаная, 1.
Тел. (846)267-36-82. E-mail: slovo@samaramail.ru