

УДК 94(476.5)“18”:342.25

Отношение губернской администрации к органам городского самоуправления в 1870–1892 гг. (по материалам Витебской губернии)

Моторова Н.С.

*Учреждение образования «Витебский государственный университет
имени П.М. Машиерова», Витебск*

Губернаторы, являясь представителями высшей власти на местах, обеспечивали связь между городскими думами и правительственными учреждениями, влияли на оформление официальной позиции в сфере городского самоуправления.

Цель данной статьи состоит в анализе отношения губернской администрации к городской реформе 1870 г. и системе городского самоуправления на примере отдельного региона – Витебской губернии.

Материал и методы. *Статья подготовлена на основании архивных материалов из фондов Национального исторического архива Беларуси. Для достижения поставленной цели использовались такие специально-научные методы, как историко-генетический, историко-сравнительный, историко-системный, историко-типологический.*

Результаты и их обсуждение. *На основании анализа записок, подготовленных витебскими губернаторами П.Я. Ростовцевым и В.М. Долгоруковым, были обозначены основные проблемы, которые возникали во взаимодействии губернских и городских властей, выявлены подходы губернской администрации к их решению.*

Отношение правительства и местной губернской администрации к системе городского самоуправления трансформировалось на протяжении 1870–1892 гг. Если сначала введение нового Городового положения воспринималось как средство улучшения жизни городов, выхода из состояния застоя, то спустя некоторое время проявилось недовольство деятельностью новых городских дум, так как они оказались выведенными из-под контроля губернской администрации. Кроме того, на взаимоотношения органов городского самоуправления белорусско-литовских губерний и губернской администрации негативный отпечаток наложило настроенное отношение последней к еврейскому населению.

Заключение. *Такая позиция губернаторов повлияла на изменение отношения правительства к городским общественным управлениям и способствовала проведению городской контрреформы 1892 г.*

Ключевые слова: *губернская администрация, Городовое положение, система городского самоуправления.*

(Ученые записки. – 2014. – Том 18. – С. 68–72)

Attitude Of Provincial Administration to the Bodies of Municipal Government in 1870–1892 (on Materials of Vitebsk Province)

Motorova N.S.

Educational establishment “Vitebsk State P.M. Masherova University”, Vitebsk

Governors were local representatives of higher government and provided a link between town councils and governmental institutions, influenced the official position in municipal government.

The purpose of this article is to analyze the attitude of the provincial administration to urban reform in 1870 and the system of municipal government on the example of a particular region – Vitebsk Province.

Material and methods. *The article was prepared on the basis of archival materials from the collections of the National Historical Archives of Belarus. To achieve the purpose such special scientific methods were used as historical and genetic, historical and comparative, historical and systematic, historical and typological.*

Findings and their discussion. *The author analyzed notes prepared by the governors of Vitebsk Province P.Y. Rostovtsev and V.M. Dolgorukov and indicated the main problems encountered in the interaction of provincial and municipal governments, revealed approaches of provincial administration to solving them.*

Attitude of the government and local provincial administration to the bodies of municipal government transformed over the years of 1870–1892. At first the introduction of new Municipal Statutes was perceived as a means of improving urban life, way out of the state of stagnation. Some time later dissatisfaction with the new city councils was manifested, as they were derived from the control of the provincial administration. In addition, a negative impression on the relationship between the

Адрес для корреспонденции: e-mail: n.s.motorova@yandex.ru – Н.С. Моторова

city administration of the Belarusian-Lithuanian provinces and provincial administration was left by the cautious attitude of the administration to the Jewish population.

Conclusion. *This influenced the change in the government's attitude to the urban public administration and encouraged the urban counterreform of 1892.*

Key words: *Provincial administration, Municipal statutes, system of municipal government.*

(Scientific notes. – 2014. – Vol. 18. – P. 68–72)

В 1870 г. в Российской империи было введено в действие новое Городовое положение. Это стало началом масштабной реформы системы городского самоуправления, которая ранее функционировала на основании «Жалованной грамоты городам» 1785 г. На территорию белорусско-литовских губерний Положение было распространено в 1875 г. При анализе этой реформы необходимо учитывать фактор взаимоотношений органов городского самоуправления с местной губернской администрацией, так как от ее позиции зависела реализация тех или иных инициатив городских дум. Губернаторы, являясь представителями высшей власти на местах, обеспечивали связь между органами самоуправления и правительственными учреждениями, влияли на оформление официальной позиции к системе городского общественного управления. Таким образом, цель данной статьи состоит в анализе отношения губернской администрации к городской реформе 1870 г. и системе местного городского самоуправления на примере отдельного региона – Витебской губернии.

В дореволюционный период проблема взаимоотношений губернской администрации и городских властей частично затрагивалась в исследованиях А.Г. Михайловского, К.А. Пажитнова, Д.Д. Семенова, посвященных анализу городских реформ и городского законодательства в целом. После 1917 г. исследователи практически не уделяли внимания этой тематике. Исключение составила работа бывшего гласного Санкт-Петербургской городской думы Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства», изданная в 1928 г. и переизданная в 1996 г. Лишь с середины 1980-х гг. исследователи вновь заинтересовались проблемами, связанными с изучением городского законодательства в пореформенной Российской империи, деятельностью органов городского самоуправления и их взаимоотношений с губернской администрацией. Наиболее плодотворно данная тематика была разработана В.А. Нардовой. На современном этапе эту проблематику продолжают разрабатывать В.Д. Калинин, Л.Е. Лаптева, А.Ю. Шутов, М.А. Юрочкин и др.

Материал и методы. Статья подготовлена на основании архивных материалов из фондов Национального исторического архива Беларуси. Для достижения поставленной цели использовались такие специально-научные методы, как историко-генетический, историко-сравнительный, историко-системный, историко-типологический.

Результаты и их обсуждение. В начале реализации городской реформы высшие правительственные учреждения Российской империи не имели четкой позиции по отношению к вопросу о времени и условиях ее проведения на территории белорусско-литовских губерний. Так, Городовое положение было утверждено 16 июня 1870 г., а 26 июля 1870 г. Хозяйственный департамент МВД разослал циркуляры губернаторам западных губерний с сообщением о новом Положении и просьбой высказать «ближайшие ваши соображения и заключения относительно применения оно в городах вверенной вам губернии» [1, л. 1].

Витебский губернатор П.Я. Ростовцев сообщил, что представит свое заключение после того, как по городам региона будут собраны все необходимые сведения о лицах, имевших право принять участие в выборах новых органов самоуправления на основании семнадцатой статьи Городового положения 1870 г. [1, л. 3]. Согласно этой статье в выборах могли участвовать городские обыватели старше 25 лет, которые являлись русскими подданными. Они должны были владеть недвижимым имуществом или содержать торговое или промышленное заведение в черте города, либо уплачивать в течение последних двух лет в пользу города сбор со свидетельств – купеческих, промысловых на мелочный торг, приказчиных первого разряда. Кроме того, на избирателях не должно было числиться недоимок по городским сборам [2, с. 825].

В декабре 1870 г. П.Я. Ростовцев на основании полученных данных подготовил и направил в МВД докладную записку. По его мнению, «настоящее состояние городов Витебской губернии крайне неудовлетворительно и, в сравнении с городами всероссийскими, крайне бедно. Все города губернии не в силах удовлетворить самым важным своим нуждам, чистые доходы их не покрывают даже неиз-

бежных расходов» [1, л. 31]. Даже на самых крупных городах региона – Витебске, Динабурге, Полоцке – числились значительные долги перед государственной казной. По мнению П.Я. Ростовцева, было несколько причин такого бедственного положения: застой в развитии ремесел и промышленности, что привело к сокращению городских доходов, малограмотность или даже безграмотность населения, несовершенство и архаичность законодательной базы. «Сами законы по этому предмету, отжившие свой век, если не благоприятствуют, то нисколько не устраняют настоящее положение. Выборные лица в городские должности из купцов и мещан по своему незнанию думают только о своих интересах и не заботятся о пользе общественной, другие же городские сословия, более развитые, лишены выборного права и оттого не участвуют в обсуждении городских нужд и средств к удовлетворению их» [1, л. 31 об.]. Единственным выходом из «состояния полнейшей беззаботливости о нуждах и благоустройстве городов» могло стать введение нового Городового положения, которое должно было привлечь к выборам людей, более образованных и заинтересованных в улучшении городского хозяйства, так как они принимали участие в платеже городских повинностей. Настоящей проблемой при введении нового городского общественного управления могло стать преобладание евреев среди городского населения, но, по мнению П.Я. Ростовцева, «элемент этот не может иметь большого влияния на городские выборы, потому что по новому Положению из евреев может поступить в общественную службу не более одной трети выборных лиц, а быть городскими головами они вовсе не имеют права» [1, л. 32–32 об.]. В отношении поляков витебский губернатор был более категоричным: он предложил полностью запретить им занимать какие-либо выборные должности в органах городского самоуправления (такая позиция П.Я. Ростовцева понятна, ведь записка была подготовлена в конце 1870 г., когда были еще свежи воспоминания о восстании 1863–1864 гг.). В заключении отмечалось, что наиболее целесообразным было бы сначала ввести Городовое положение в губернский город, а затем распространить его на другие города губернии без исключения [1, л. 33–33 об.].

Закон о распространении Городового положения на города западных губерний был принят 29 апреля 1875 г. Но в нем было сде-

лано следующее замечание: Положение должно «применяться постепенно, по ближайшим местным соображениям, с разрешения министра внутренних дел» [3, с. 462]. На территории Витебской губернии новое городское общественное управление начало функционировать в 1876 г. в Витебске и Динабурге, в 1879 г. – в Полоцке, в 1881 г. – в Невеле и Велиже, в 1883 г. – в Себеже [4, л. 6; 5, л. 135; 6, с. 8; 7, л. 25]. В остальных пяти уездных городах – Дриссе, Городке, Лепеле, Люцине, Режице и заштатном Сураже – вплоть до введения Городового положения 1892 г. продолжали действовать шестигласные городские думы, находившиеся под полным контролем Губернского правления [8, с. 25].

Постепенно отношение местной губернской администрации к новым органам городского самоуправления кардинально изменилось. В 1888 г. новый витебский губернатор В.М. Долгоруков подготовил «Записку... о мерах упорядочения нового городского общественного управления в городах Западного края». В этом документе он отметил, «что из всех учреждений Витебской губернии... самое низшее, по приносимой пользе, место занимает городское общественное управление, и притом не столько в городах, управляющихся по прежнему порядку, сколько в местностях, где введено Городовое положение 1870 г. Общий характер управления городских дум прежнего устройства заключается в их бездеятельности, находясь, однако, в непосредственном подчинении и под контролем губернского начальства, думы эти если и ведут городское хозяйство слабо и апатично, то без проявления особого самоуправства, какое постоянно обнаруживается в городах, где введено Городовое положение 1870 г. Городские думы старого устройства за всякое противозаконное действие, направленное не только в нарушение служебного долга, но и в малейший ущерб городской казне, преследуются со всюю строгостью, определенной в законе; новые же городские общественные управления, изъятые в хозяйственном отношении от какого бы то ни было контроля, всю свою деятельность направили для достижения личного обогащения и наживы на счет управляемых ими городов. Такое хозяйничание повело к тому, что городские налоги, тяжесть которых особенно чувствительно ложится на бедное население, увеличиваются, городские земли распродаются, а вырученные за их деньги расходуются непроизводителью» [9, л. 80]. В.М. Долгоруков

видел причину этих негативных явлений в огромном влиянии евреев совместно с поляками на органы городского самоуправления: «Отличаясь неразборчивостью в средствах для достижения своих стремлений к наживе, они успевают разными темными способами проводить в гласные думы, а затем в члены городской управы и различных исполнительных комиссий таких лиц-христиан..., которые заранее склоняются действовать в направлении, отвечающем корыстным целям своих избирателей, сулящим при этом выгоды и самим избираемым...» [9, л. 80 об.]. Критикуя деятельность органов городского самоуправления, витебский губернатор подчеркивал, что Городовое положение само по себе не могло стать причиной злоупотреблений и беспорядков, все дело «в той особенности здешних городов, что преобладающее в них население составляется из еврейско-польского элемента, который по своему складу мыслей и по направлению является противником общего государственного гражданского строя и всегда норовит стать в обособленное положение, обуславливающееся видами исключительного господства для личного материального обогащения на счет прочих народностей не без расовых своих целей» [9, л. 81]. Чтобы исправить сложившуюся ситуацию, В.М. Долгоруков предлагал ввести в число избирателей представителей от всех правительственных учреждений, которые функционировали в городах, увеличить в два раза число гласных, а также усилить контроль со стороны местной администрации за всеми действиями органов городского самоуправления [9, л. 81–81 об.].

Эти настроения местной администрации вполне соответствовали настроениям, царившим в высших правительственных учреждениях, в том числе и в МВД. Уже в 1890 г. Хозяйственный департамент Министерства разослал циркуляры, в которых предложил губернаторам высказать свое мнение по поводу изменений и дополнений существовавшего Городового положения в связи с введением нового Земского положения. Среди основных недостатков городского общественного управления были отмечены следующие: преобладание в избирательных собраниях торгово-промышленного класса (а в городах белорусско-литовских губерний – евреев и христиан, выступающих на их стороне), частые собрания городских дум при необязательной явке гласных на заседания, участие в решении

дел заинтересованных гласных, отсутствие ответственности для членов исполнительных и подготовительных комиссий, замедленное и небрежное исполнение дел, многочисленные нарушения и злоупотребления в распоряжении городскими капиталами и имуществами и т.п. [10, л. 1–2 об.].

Новое Городовое положение было утверждено 11 июня 1892 г. В целом структура и полномочия органов городского самоуправления остались прежними, но в законе были учтены пожелания местной губернской администрации. В частности, губернатор должен был осуществлять надзор за законностью действий городских общественных управлений, а их постановления и распоряжения подлежали обсуждению Губернского по городским делам присутствия (в тех регионах, где не была проведена земская реформа) либо Губернского по земским и городским делам присутствия. Таким образом, местная губернская администрация получила право полностью контролировать деятельность органов самоуправления в городах. Число евреев в органах городского самоуправления было законодательно ограничено: не более одной десятой части от общего состава городской думы или собрания уполномоченных. Иудеи не допускались к исполнению обязанностей городских голов, к заведованию отдельными отраслями городского хозяйства и т.п. [11, л. 432–435, 439].

На местах новое Городовое положение было введено к 1895 г., причем во всех городах без исключения. На территории Витебской губернии в Витебске, Двинске, Невеле, Велиже и Полоцке городские думы были просто реформированы на началах нового законодательства, а в Городке, Дриссе, Лепеле, Люцине, Режице, Себеже, Сураже вводилось упрощенное городское общественное управление, создавались собрания уполномоченных [8, с. 25]. Введение нового Положения породило ряд недоразумений. Например, в одном из официальных отчетов отмечалось, что городские думы не могли уяснить, что отныне являются лишь совещательными органами, полностью подотчетными губернской администрации, и что заведывание городским хозяйством полностью возложено на городские управы [12, л. 2–4].

Таким образом, отношение со стороны правительства и местной губернской администрации к системе городского самоуправления трансформировалось на протяжении 1870–1892 гг. Если сначала введение нового городского общественного управления вос-

принималось как средство улучшения жизни городов, выхода из состояния застоя и апатии, то спустя некоторое время проявилось недовольство деятельностью новых городских дум, так как они оказались выведенными из-под контроля губернской администрации. Кроме того, на взаимоотношения органов городского самоуправления белорусско-литовских губерний и губернской администрации определенным отпечаток наложило определенное недоверие последней и настороженное отношение к еврейскому населению, часто не имевшее под собой достаточных оснований. Такая позиция губернаторов повлияла на изменение отношения правительства к городским общественным управлениям, во многом способствовала проведению городской контрреформы 1892 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Национальный исторический архив Беларуси (далее – НИАБ). – Фонд 1416 (Витебское губернское правление). – Оп. 4. – Д. 14189. Дело по предписанию начальника губернии о введении в Витебской губернии нового Городового положения.
2. Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). – Собрание 2. – СПб.: Тип. 2 Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1884. – Т. 45: 1870. Отд-ние 1. От № 47862–48529. – 1874. – 896 с.
3. ПСЗ РИ. – Собрание 2. – СПб.: Тип. 2 Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1884. – Т. 50: 1875. Отд-ние 1. От № 54241–54878. – 1877. – 720 с.
4. НИАБ. – Фонд 1430 (Канцелярия витебского гражданского губернатора). – Оп. 1. – Д. 35981.
5. НИАБ. – Фонд 1430. – Оп. 1. – Д. 36682. Дело о введении в г. Невеле нового Городового положения.
6. Обзор Витебской губернии за 1881 год. – Витебск: Губернская типография, б/г. – 25 с., 8 табл.
7. НИАБ. – Фонд 1430. – Оп. 1. – Д. 37214. Дело о введении в г. Себеже нового Городового положения.
8. Обзор Витебской губернии за 1892 год. – Витебск: Губ. тип., 1893. – 125 с., 10 табл.
9. НИАБ. – Фонд 1430. – Оп. 1. – Д. 39458. Дело по предложению Хозяйственного департамента МВД о мерах упорядочения нового городского общественного управления в городах Западного края.
10. НИАБ. – Фонд 1430. – Оп. 1. – Д. 40346. Дело по циркуляру Хозяйственного департамента витебскому губернатору о предоставлении сведений об изменении и дополнении Городового положения 1870 г.
11. ПСЗ РИ. – Собрание 3. – СПб.: Гос. тип., 1885–1917. – Т. 12: 1892. От № 8215–9216. – 1895. – 1353 с.
12. НИАБ. – Фонд 1430. – Оп. 1. – Д. 42396. Записка и отчет о деятельности городского общественного управления. Ведомость о состоянии хлебов и других продовольственных запасов; о ходе всех казенных взысканий; о ходе азиатской холеры и пр.

Поступила в редакцию 08.12.2014 г.

Принята в печать 29.12.2014 г.