

А.И.Полоник

ОРГАНЫ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАЦИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ГУБЕРНИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX — НАЧАЛЕ XX ВВ.

Предпринята попытка проследить взаимоотношения органов городского самоуправления Вологодской губернии с губернской администрацией, государственными учреждениями и рядовыми жителями в период с 1870 по 1917 гг. Выводы основаны на принятых в 1870 и 1892 гг. Городовых положениях и материалах Государственного архива Вологодской области. Полномочия органов городского самоуправления имели широкую направленность, что требовало взаимодействия с различными органами. Автор отмечает отсутствие конфликтов между губернской администрацией и муниципальными органами, но, в то же время, чрезмерный контроль со стороны губернатора играл роль тормоза в принятии постановлений. Отсутствие финансирования со стороны государства приводило к малой эффективности работы муниципальных органов, прежде всего в обеспечении социальной защиты населения. Автор констатирует отсутствие деловых контактов с представителями органов городского управления других регионов страны, что могло бы дать положительный опыт в решении дел городского управления.

Ключевые слова: Городовое положение, Вологодская губерния, городская дума, городская управа, губернатор

В современной литературе растет интерес к истории городского самоуправления в дореволюционной России. Исследователи обращаются к анализу исторического материала, относящегося к различным аспектам деятельности региональных органов общественного управления [1, 2]. Однако вопросы истории местного самоуправления Вологодской губернии остаются недостаточно изученными, что и обусловило интерес к данной теме.

Деятельность органов городского самоуправления регламентировалась Городовыми положениями 1870 и 1892 гг. и имела широкую направленность. В данной статье предпринята попытка проследить взаимоотношения муниципальных органов с различными структурами власти и управления в период с 1870 по 1917 гг.

Одним из важных направлений являлась совместная работа городских дум с представителями губернской администрации. Именно на нее возлагалась ответственность по контролю за работой органов местного самоуправления. Для этого создавались губернские по городским делам присутствия, в состав которых входили вице-губернатор, прокурор окружного суда, управляющий казенной палатой, председатель губернского земского собрания и городской голова губернского города под председательством губернатора [3, с. 11-12].

По закону 1870 г. губернатор следил за правомерностью принимаемых решений в отношении ведения городского хозяйства. Поэтому копии всех постановлений направлялись городскими думами в губернскую администрацию. Если губернатор не усматривал «в оных нарушения законов», они вступали в силу и передавались для публикации в «Губернские ведомости» [3, с. 65]. Следует отметить, что в полномочия губернатора не входила оценка постановлений с точки зрения их целесообразности.

Новое Городовое положение 1892 г. внесло заметные коррективы во взаимоотношения губернатора и органов городского самоуправления. Если структура и круг обязанностей местного самоуправления остался прежним, то административный контроль возрос. Теперь городской голова перед каждым заседанием думы был обязан предоставлять губернатору перечень всех рассматриваемых вопросов. Губернатор имел право отменять решения органов городского самоуправления, если считал их не соответствующими общим государственным нуждам и нарушающими интересы местного населения. Также по новому положению городской голова и члены управы состояли на государственной службе, губернатор был вправе утверждать на должность и увольнять городского голову [4, с. 125, 147-148, 237]. Таким образом, губернатор получил право отменять почти любое решение муниципальных органов.

Заметим, что губернаторы Вологодской губернии, оценивая в отчетах деятельность местного самоуправления, чаще всего писали об удовлетворительном ведении городского хозяйства. По их мнению лица, служившие в местных думах, к своим обязанностям относились с вниманием и усердием [5]. Это обстоятельство служило основанием для предположения об отсутствии серьезных конфликтов между губернаторами и представителями органов местного самоуправления. В исследуемый нами период пост губернатора поочередно занимали С.Ф.Хоминский (1861—1878), М.П.Дараган (1878—1879), Л.И.Черкасов (1880—1882), А.Н.Мосолов (09 июня 1882—03 декабря 1882), А.Н.Кормилицын (03 декабря 1882—1892), В.З.Коленко (1892—1894), И.Я.Дунин-Барковский (1894—1898), А.А.Мусин-Пушкин (1898—1900), Л.М.Князев (1901—1902), А.А.Лодыженский (1902—1906), А.Н.Хвостов (1906—1910), М.Н.Шрамченко (1910—1913), Я.Д.Бологовский (1913—1914), В.А.Лопухин (1914—1915), В.М.Страхов (1915—1916), А.В.Арапов (январь 1917 — март 1917) [6].

И губернаторы, и члены городского самоуправления были заинтересованы в выполнении своих обязанностей на высоком уровне. Поэтому гласными часто рассматривались обращения губернаторов,

содержащих различные прошения. В частности, губернатор С.Ф.Хоминский обратился к городской думе с просьбой о помощи для малообеспеченного населения Вологды, а именно обеспечить их топливом на предстоящую зиму. Проблема состояла в том, что по причине недостаточной закупки дров стоимость их резко возросла. Губернатор просил рассмотреть возможность дополнительной закупки дров и продажи их по доступной цене бедному населению города. Эта просьба не была оставлена без внимания гласными думы. Для решения вопроса создали временную комиссию из членов думы, выделили кредит на 1000 руб. из текущих доходов, а в случае нехватки этих средств решили дополнительно выделить деньги из запасного городского капитала [7, л. 145-146].

На городские думы возлагалась обязанность по содержанию расквартированных в городах воинских частей. Так, в Вологде в 1871 г. находились 53-й пехотный резервный и губернский батальоны, а также штатный писарь. Губернатор обращался с просьбой увеличить пособие для военных, однако членами думы эта просьба была отклонена по причине недостаточности денежных средств [7, л. 164-165].

Взаимодействия в работе происходили в области благоустройства города, а также санитарной части. Так, в адрес городского головы Вологды в 1872 г. поступило замечание от губернатора из-за неудовлетворительного состояния городских улиц, тротуаров и мостов. Согласно Городовому положению, в обязанности городского общественного управления входило участие в городском благоустройстве и издании обязательных постановлений для жителей о порядке содержания в надлежащем виде городских и частных территорий. Замечание это было принято во внимание, и городской управой совместно с вологодским полицмейстером была составлена инструкция о порядке содержания в чистоте улиц, тротуаров и мостов [8, л. 103].

Гласные думы приняли активное участие в урегулировании вопросов работы кожевенного завода купца Ивана Немирова. Губернская администрация направила ходатайство министру внутренних дел с просьбой закрыть указанный завод по причине загрязнения воды в реке от его работы. Однако муниципальное управление, судя по архивным материалам, не было заинтересовано в закрытии предприятия. Поэтому совместно с полицией и городским врачом разработали ряд мер по улучшению экологической обстановки и предоставили их купцу Немирову. В дальнейшем завод мог работать только на условиях, предложенных думой и согласованных с губернатором [8, л. 45-48, 59-61].

Губернатор С.Ф.Хоминский обратился к городской думе и представителям земства с идеей увековечения памяти императора Петра I в Вологде. Планировалась покупка дома купца Е.А.Витушешникова, в котором во время путешествия останавливался император, для этой цели думой было выделено из городского бюджета 400 руб. [9, л. 89].

Внимание губернской администрации обращалось и на социальные проблемы. Так, губернаторы неоднократно инициировали обсуждение городским самоуправлением постановлений об обеспечении нормального отдыха служащих в торговых заведениях, складах и конторах [10, л. 69; 11, л. 7].

В целом взаимоотношения губернатора и представителей городского самоуправления в Вологодской губернии нельзя назвать напряженными. Сложности в работе связки «губернатор — местное самоуправление» были вызваны необходимостью контролировать губернатором выполнения Городовых положений, и носили скорее бюрократический характер.

Деятельность органов местного самоуправления невозможна без сотрудничества с органами правопорядка. Отношения их развивались примерно по такой же схеме, как и с губернской администрацией. Именно на полицию возлагались обязанности по контролю выполнения обязательных постановлений местного самоуправления. Но нельзя утверждать, что полиция беспрекословно соглашалась с решениями общественного управления. Так, своеобразный конфликт между городской думой и полицией произошел в Тотьме. Полицмейстер города и гласные думы не могли прийти к единому мнению в вопросе о времени открытия и закрытия торговых и промышленных заведений, особенно острым являлся вопрос о режиме работы заведений, торговавших алкоголем. Если полиция выступала за их открытие после проведения божественных литургий и закрытие до их начала, а в праздничные дни предлагала совсем запретить работу питейных заведений, то гласные думы не видели в этом необходимости. Урегулированием вопроса занимались представители губернского по городским делам присутствия. В результате, встав на сторону городского полицмейстера, работу питейных заведений в праздничные дни запретили [12, л. 39-47]. Постоянно к рассмотрению поступали обращения от начальника полиции, содержащие просьбы об увеличении должностных окладов служащим в полицейских и пожарных командах. Заинтересованные в качественной работе лица, представляющие общественное управление, старались поддерживать эти просьбы [13, л. 19-20].

Одним из важных направлений в деятельности органов общественного управления являлось обеспечение противопожарных мероприятий. Большинство строений в городах Вологодской губернии представляли собой деревянную застройку, поэтому требовалось активное взаимодействие с пожарными командами. Стремясь к поддержанию удовлетворительного состояния противопожарного дела, городские думы регулярно обсуждали доклады начальников пожарных частей. В 1873 г. вологодская управа обратилась к губернатору с просьбой о ходатайстве перед министром внутренних дел о выделении денежных сумм в размере 15 000 руб. из страхового капитала на реконструкцию пожарной части [9, л. 44-48]. Однако министерство отказало в выделении средств, обосновывая отказ тем, что обновление пожарной части вызвано интересами города и, соответственно, должно финансироваться из городского бюджета [14, л. 191-192]. В результате комплекс мер по улучшению пожарной части приходилось проводить на скудные городские средства, что значительно замедлило процесс их реализации.

Отношения с жителями городов также имели большое значение. Наиболее продуктивная работа общественного управления складывалась с представителями купечества. Члены местного самоуправления, стремившиеся к увеличению бюджета города, всегда положительно реагировали на инициативы купечества, предлагающие развитие торгово-промышленных предприятий. Работа с простыми обывателями протекала в русле рассмотрений обращений, касающихся просьб о снятии недоимок, предоставления усадебных и торговых мест, а также о назначении различных пособий. Так, гласными думы были даны положительные ответы на просьбы о выдаче пособий на содержание и лечение мещан А.Д.Шеретодитава и К.Н.Черняева, служивших в разное время в думе и управе в должности бухгалтера. Первому назначили единовременное пособие в размере 50 руб., а Черняеву выделили средства в размере 120 руб. для лечения в Москве [15, л. 85-86; 16, л. 70].

Деловые контакты с представителями местного самоуправления других регионов на протяжении длительного времени почти полностью отсутствовали. Они стали зарождаться лишь в ходе Первой российской революции. Так, в мае 1907 г. вологодская городская управа получила предложение от городской управы Саратова поддержать инициативу о направлении министру внутренних дел ходатайства о передаче нового проекта Городового положения для рассмотрения городскими управлениями губернских городов. Городская управа Саратова просила вологодское городское управление обратиться с таким же ходатайством в министерство внутренних дел. Обсуждая этот вопрос, гласные вологодской думы пришли к выводу о нецелесообразности данной просьбы в настоящее время. По мнению городской думы Вологды, в предложении Саратовской думы нет смысла, так как с момента создания Государственной думы именно она занимается подготовкой и рассмотрением законопроекта о местном самоуправлении, имея представителей от каждой губернии и обладая народным доверием и уважением. В связи с этим в Саратов был направлен отрицательный ответ [10, л. 61].

Падение монархии в 1917 г. привело к активизации органов местного самоуправления. Теперь вологодские представители регулярно участвовали в различных общероссийских форумах. Так, в сентябре 1917 г. в Петрограде состоялось Всероссийское демократическое совещание, на котором Вологодское городское самоуправление представлял городской голова А.А.Александров [17, л. 13].

Взаимоотношения между членами городского самоуправления на всем протяжении существования общественного самоуправления не носили характера острых противоречий. Разногласия во мнениях урегулировались на стадиях обсуждения тех или иных вопросов. Лишь революционные события 1917 г. внесли заметные изменения в отношения между гласными. Так, члены городского самоуправления Вологды еще единодушно приветствовали Февральскую революцию и стали поддерживать Временное правительство. Однако после выборов в конце июля 1917 г. в муниципальные органы, состоявшихся по новому закону о городском самоуправлении, политические противоречия во взглядах усилились. Борьба за места в городской думе проходила между представителями различных партий, в основном кадетов и социалистов. В итоге кадетский список гласных получил 18% голосов (11 гласных), блок левых социалистических партий (эсеры, социал-демократы, Бунд) получил 55% (33 гласных). Остальные списки были беспартийными [18, с. 145]. Всего же в состав новой думы вошли 60 человек. В результате из-за различных взглядов начались противоречия внутри вновь образованного городского самоуправления. Один из них — это членство в городской управе, каждая партия по-разному отнеслась к такой перспективе. Например, В.Н.Трапезников, представляющий Трудовую народно-социалистическую партию и социал-демократическую группу «Единство», выразил принципиальную точку зрения на участие в исполнительных органах: «Участие в городской управе считаем невозможным, так как это принятие на себя ответственности за действия думского большинства, взгляды которого мы не разделяем. При этом участие в некоторых городских комиссиях (финансовой, ревизионной, технической, бюджетной, санитарной) допускаем, так как эта деятельность не связана с ответственностью, принимаемой на себя Городской управой». В результате в исполнительный орган вошли: председатель А.А.Александров (член РСДРП), члены В.И.Серов (член РСДРП), А.В.Скрябин (член партии народной свободы) и Н.И.Орлов [17, л. 6-8].

Таким образом, взаимоотношения органов городского самоуправления с губернской администрацией в дореволюционный период протекали в целом в конструктивном ключе. Однако излишний контроль со стороны губернатора играл роль тормоза в принятии важных постановлений, а отсутствие финансирования со стороны государства приводило к малой эффективности работы муниципальных органов, прежде всего в обеспечении социальной защиты населения. В целом муниципальные управления городов прислушивались к общественному мнению и в принятии решений руководствовались интересами населения. К отрицательной стороне деятельности следует отнести отсутствие контактов с представителями общественного управления других городов, объяснявшееся законодательными ограничениями, что препятствовало использованию совместного опыта в решении практических задач.

1. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М.: Новый хронограф, 2010. 752 с.
2. Полянина О.А. Органы городского самоуправления Уфимской губернии (1900 — начало 1917 г.). М.-Берлин: Директ-Медиа, 2015. 348 с.
3. Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. СПб.: Издание Хозяйств. Департ. М.В.Д., 1870. 239 с.

4. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. Издание 3-е, исправленное и дополненное. СПб.: типография наследников И.А.Фролова, 1897. 887 с.
5. Обзор Вологодской губернии... [по годам] [Электр. ресурс]. Вологда: тип. Губ. правления, 1871—1916. URL: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/32015-obzor-vologodskoy-gubernii-po-godam-vologda-1871-1916> (дата обращения: 08.04.2020).
6. Официальный портал Вологодской области [Электр. ресурс]. URL: https://vologda-oblast.ru/o_region/izvestnye_vologzhane/gosudarstvennaya-i-obshchestvennaya-deyatelnost/gubernatory/?PAGEN_1=1. (дата обращения: 08.04.2020).
7. Государственный архив Вологодской области (ГАВО). Ф. 476. Оп. 1. Д. 496.
8. ГАВО. Ф. 476. Оп. 1. Д. 500.
9. ГАВО. Ф. 476. Оп. 1. Д. 503.
10. ГАВО. Ф. 476. Оп. 1. Д. 561.
11. ГАВО. Ф. 476. Оп. 1. Д. 594.
12. ГАВО. Ф. 480. Оп. 1. Д. 214.
13. ГАВО. Ф. 476. Оп. 1. Д. 506.
14. ГАВО. Ф. 476. Оп. 1. Д. 504.
15. ГАВО. Ф. 476. Оп. 1. Д. 532.
16. ГАВО. Ф. 476. Оп. 1. Д. 557.
17. ГАВО. Ф. 476. Оп. 1. Д. 598.
18. Егоров А.Н. Кадеты Вологодской губернии на муниципальных выборах лета 1917 года // Вестник Череповецкого государственного университета. 2011. № 4. С. 143-146.

References

1. Pissar'kova L.F. Gorodskie reformy v Rossii i Moskovskaja дума [Urban reforms in Russia and the Moscow Duma]. Moscow, 2010, 752 p.
2. Polyanina O.A. Organy gorodskogo samoupravleniya Ufimskoy gubernii (1900 — nachalo 1917 g.) [City self-government bodies of Ufa province (1900 — early 1917)]. Moscow -Berlin, 2015. 348 p.
3. Vysochayshe utverzhdennoe 16-go iyunya 1870 goda Gorodovoe polozhenie s ob"jasnenijami [The city regulations approved on June 16, 1870, with explanations]. St-Petersburg, 1870. 243 p.
4. Mysh M.I. Gorodovoe polozhenie 11 iyunya 1892 goda s odnosjashimisja k nemu uzakonenijami, sudebnymi i pravitel'stvennymi raz"jasnenijami [City regulations of June 11, 1892 with related laws, judicial and government explanations. 3rd edition, corrected and supplemented]. St. Petersburg, 1897. 887 p.
5. Obzor Vologodskoy gubernii ... [po godam] [Overview of Vologda province ... [by year]. Vologda, 1871—1916. Available at: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/32015-obzor-vologodskoy-gubernii-po-godam-vologda-1871-1916> (accessed: 08.05.2020).
6. Oficial'nyy portal Vologodskoy oblasti [Official portal of Vologda region]. Available at: https://vologda-oblast.ru/o_region/izvestnye_vologzhane/gosudarstvennaya-i-obshchestvennaya-deyatelnost/gubernatory/?PAGEN_1=1. (accessed: 08.05.2020).
7. Gosudarstvennyy arhiv Vologodskoy oblasti (GAVO) [State archive of Vologda region (GAVO)], F. 476, Inv. 1, C. 496.
8. GAVO, F. 476, Inv. 1, C. 500.
9. GAVO, F. 476, Inv. 1, C. 503.
10. GAVO, F. 476, Inv. 1, C. 561.
11. GAVO, F. 476, Inv. 1, C. 594.
12. GAVO, F. 480, Inv. 1, C. 214.
13. GAVO, F. 476, Inv. 1, C. 506.
14. GAVO, F. 476, Inv. 1, C. 504.
15. GAVO, F. 476, Inv. 1, C. 532.
16. GAVO, F. 476, Inv. 1, C. 557.
17. GAVO, F. 476, Inv. 1, C. 598.
18. Egorov A.N. Kadety Vologodskoy gubernii na municipal'nyh vyborah leta 1917 goda [Cadets of Vologda province in the municipal elections of the summer of 1917]. Bulletin of Cherepovets state University, 2011, no. 4, pp. 143-146.

Polonik A.I. City self-government authorities and administration of Vologda province in the second half of the 19th — early 20th centuries. The article studies the relations of city self-government authorities with administration of Vologda province, state institutions and city residents in the period from 1870 to 1917. The conclusions are based on the City regulations adopted in 1870 and 1892 and the materials of the State archive of Vologda region. City self-government authorities had ample powers, which required interaction with various bodies. The author notes that there were no conflicts between the provincial administration and the municipal authorities, but at the same time, the Governor's excessive control could hamper the process of resolutions adoption. The lack of state funding caused low efficiency of municipal authorities, primarily in providing social protection of population. The author also mentions the lack of business contacts with city self-government authorities of other regions of the country; these contacts might help in solving some problems in city administrating.

Keywords: City Regulations, Vologda province, city council, city government, Governor.

Сведения об авторе. Арина Ивановна Полоник — аспирант кафедры Истории и философии Гуманитарного института Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Череповецкий государственный университет»; ORCID: 0000-0001-7347-0132; polonik26@gmail.com.

Статья публикуется впервые. Поступила в редакцию 01.05.2020. Принята к публикации 15.05.2020.