

Лен К. В. «Городовое положение» 1870 г. сквозь призму истории российской провинции / К. В. Лен // Научный диалог. – 2014. – № 5 (29) : История. Социология. – С. 6–16.

УДК 342(47+51)

«Городовое положение» 1870 г. сквозь призму истории русской провинции

К. В. Лен

Рассматривается содержание, значение «Городового положения» 1870 года и его адекватность историческим реалиям того времени. Подчеркивается неоднозначность его оценки, указывается, что документ в разное время был предметом обсуждения для представителей различных направлений общественно-политической и научной мысли. Дается развернутая оценка основным недостаткам и достоинствам содержания документа с учетом исторических условий того времени. Например, отмечается низкий уровень правосознания населения, безразличие большинства горожан к общественной жизни. Сообщается о многочисленных фактах срыва заседаний городских дум из-за неявки гласных, низкий образовательный уровень выборных «гласных», зачастую не умевших читать и писать. Представлены размышления автора о нарушении принципа представительства: при различной численности все три разряда избирателей имели равное представительство в городской думе. Приводится обоснование положения о том, что в руках городского головы допускалось сосредоточение исполнительной и законодательной властей. В целом констатируется факт соответствия муниципального законодательства реальным потребностям развития провинциальных городов второй половины XIX века. Суммируется многолетний опыт автора в исследовании эмпирического материала по истории городских самоуправлений городов Западной Сибири.

Ключевые слова: городовое положение; Жалованная грамота городам; городская реформа 1870 г.; губернские по городским делам присутствия; городской голова; городская управа; городская дума; губернская администрация; магистратуры.

С городской реформы 1870 года начался новый этап муниципального развития. Городская реформа являлась прогрессивным явлением исторического развития России в XIX веке. На протяжении длительного периода (со второй половины XIX века вплоть до 1917 года) общественные управления городов России способствовали социально-экономическому и культурному росту городов, были цементирующей базой развития необходимых элементов городской жизни [Лен, 2000, с. 3].

Вместе с тем городская реформа 1870 года стала объектом внимания известных юристов, публицистов того времени [Гессен, 1904; Дитятин, 1876], вызывала к себе интерес серьезных ученых советского времени [Нардова, 1984]. Она заставляет заниматься поиском исторической правды и современных исследователей [Алпатов, 2007; Борисов, 2011; Бутарева, 2011; Захаров, 2011].

Общеизвестно, что текст «Городового положения» 1870 г. стал предметом обсуждения среди представителей различных направлений общественно-политической мысли. Для консерваторов (К. П. Победоносцева, Д. А. Мещерского, М. К. Каткова) «Городовое положение» — еще одна акция подрыва монаршей власти. Для них неприемлемо наличие свободных выборов, независимых от правительственной администрации, отказ от сословного фундамента и переход к имущественному цензу [Нардова, 1986, с. 168]. Другими словами, новый муниципальный закон — это слишком много для России второй половины XIX века.

Известные либералы А. А. Головачев, С. Н. Южаков, И. И. Дитятин, К. А. Пажитнов, А. А. Кизеветтер, А. Михайловский, В. М. Гессен подвергали критике «Городовое положение» за прямо противоположное — отступление от либеральных, демократических принципов. Иначе говоря, в их представлении реформа 1870 года — это слишком мало для России. Дискуссия рельефно обозначила круг наиболее спорных, уязвимых позиций городской реформы: избирательный закон, положение органов самоуправления в системе губернской администрации, статус городского головы.

Взгляды либералов второй половины XIX — начала XX веков на недостатки городской реформы плавно переключались и в советскую историческую науку, которая, признавая прогрессивный характер нововведения, всегда только слегка журила ее за отступление от «буржуазных» принципов. В научных исследованиях и сегодня (как и более 100 лет назад) называют в качестве аксиомы те же основные «шероховатости» городского положения.

С благодарностью признавая творческое наследие всех авторов — «урбанистов», все же еще раз проверим основные декларируемые недостатки «Городового положения». Внешняя (юридическая) критика текста муниципального законодательства должна преломляться к реалиям городской среды российского города второй половины XIX века. Анализ реформы 1870 года как правового документа в отрыве от настоящих, а не мнимых потребностей развития городов мало что дает.

Любой правовой документ — это всегда форма социальной действительности, поэтому, когда меняется содержание, меняется и форма. Урбанизация страны во второй половине XIX века привела к необходимости создания более гибкой, современной модели муниципального управления. Изменилось содержание — изменилась и форма. Ответ же на вопрос о том, насколько «Городовое положение» 1870 года являлось удобной (ни узкой, ни широкой, ни тесной) формой действительности, возможен только при условии обращения к конкретному историческому материалу.

Отечественная историография утверждала и утверждает, что в «Городовом положении» 1870 г. серьезно нарушен принцип представительства: при различной численности все три разряда избирателей имели равное представительство в городской думе. Справедливость такой оценки невозможно опровергнуть. Избиратели самого многочисленного (нередко в десятки раз превосходящего прочие) третьего разряда рекрутировали из своей среды точно такое же количество гласных городской думы, как первый и второй разряды — 25 чел.

(Прим. автора: к примеру, дума составляет 75 чел., соответственно все разряды избирают по 25 гласных). Однако необходимо признать тот факт, что трехразрядная избирательная система на тот исторический момент позволяла начать процесс модернизации городского самоуправления. На фоне отсутствия элементов гражданского общества, низкого уровня правосознания, повсеместного безразличия к общественной жизни абсолютного большинства горожан ожидать хоть какой либо заинтересованности в новом городском устройстве можно было только от тех обывателей, для которых любые перемены городского управления могли означать изменения основных условий их жизнедеятельности. Интерес к муниципальному закону 1870 года проявляли те, кто мог что-то потерять или приобрести, кто мог на что-то повлиять и, в конце концов, имел возможность хоть что-то понять, то есть «образованный элемент». Первый и второй, а отчасти и третий разряды избирателей содержали в своих рядах массу влиятельных, активных, состоятельных, образованных горожан – купцов и дворян. Степень активности, заинтересованности горожан в общественных делах обуславливалась имущественным положением, статусом человека. Купцы были тесно связаны с торговлей, недвижимостью, промышленностью, поэтому возможность участвовать в управлении городом означала возможность влиять на ход городских дел. Практическая работа городских дум и управ показывала нередкие срывы заседаний дум из-за неявки гласных, абсентеизм избирателей (в основном третьего разряда), очень низкий образовательный уровень зачастую не умевших читать и писать гласных. Нередко малообразованный избиратель при избрании гласных городской думы с трудом осознавал смысл происходящего: «Говорит, что неграмотный и ничего не знает <...> шара не кладет, как бы боится урны, просит уволить его» [Клевакин, 1996, с. 177]. Не следует забывать, что города Российской империи имели порой абсолютно несхожие черты развития как по регионам, так и внутри конкретной губернии. В Сибири доля городских сословий (мещан и купцов), как, впрочем, и дворян, была в десятки

раз меньше, чем в Европейской России (Прим. автора: здесь никогда не было помещичьего землевладения). В рамках одной губернии (к примеру, Томской) были крупные города (Томск), малые города (Нарым, Каинск, Кузнецк), между которыми существовали огромные отличия в численности населения, социальном составе и пр. В такой обстановке общероссийской городской жизни принятие иной формы избирательного закона, пусть даже более прогрессивного, бесцензового, в лучшем случае ничего бы не изменило (неимущий электорат выборы бы не посетил), в худшем (в случае неожиданного чуда — пришло большинство) — думы, получив абсолютное большинство неграмотных гласных, умерли бы, не родившись. К моменту проведения городской реформы (1870–1878 гг. — сроки разные) прусская избирательная система была единственно возможным вариантом для подавляющего большинства городов страны (особенно провинциальных). Другой вопрос, что городские самоуправления уже после проведения реформы 1870 года сумели повсеместно изменить собственную среду обитания: колоссальные успехи в развитии образования, просвещения, общественной благотворительности, развитие торговли и промышленности, благоустройства. Общественные управления городов, сформированные на избирательных процедурах, основанных на не очень последовательных принципах представительства, создают условия для последующей модернизации. Городские думы и управы изменили социальную действительность. Должна была измениться и форма. После городской контрреформы 1892 года, когда принцип представительства стал еще более ограниченным, форма стала действительно по настоящему тесной для социальной действительности.

Большинство либералов, критикуя избирательную систему, видели в ней и еще один серьезный недостаток: избирательное право предоставлялось только горожанам, уплачивавшим в городской бюджет прямые сборы (либо с недвижимости, либо с торговых документов). Право избирать и быть избранными не предоставлялось тем,

кто городу ничего не платил или платил, но не напрямую, — квартиронанимателям, среди которых было много представителей интеллигенции. Складывалась довольно странная ситуация, когда мещанин, не умеющий читать и писать, заплатив городу двадцатикопеечный сбор за право торговли на мясном рынке, становился избирателем, а профессор права, снимавший в городе квартиру, не входил в состав городского электората. Критика «Городового положения» 1870 г. абсолютно справедлива, особенно если сравнивать его с екатерининской «Жалованной грамотой городам», предоставлявшей выпускникам университетов право записываться в разряд именитых граждан. Вместе с тем следует оговориться, что квартиронаниматели — это массовое явление крупных городов: многие горожане не имели никакой недвижимости (рабочие, проживавшие в бараках, квартиронаниматели). Достаточно вспомнить «доходные» дома Санкт-Петербурга, описанные Ф. М. Достоевским. Большая часть провинциальных городов империи жила другой жизнью, нежели центр страны. Врачи, учителя, государственные служащие, инженеры и иные образованные горожане были, как правило, неплохо обеспеченными людьми, имеющими собственное жилье, уплачивающими с него в городской бюджет оценочный сбор. Вполне понятно, что они входили в состав избирателей. Другими словами, названный нами недостаток избирательной системы минимизировался особенностями российской провинциальной урбанизации.

Сегодня, как и более ста лет тому назад, нарушение принципа разделения властей относят к недостатку городской реформы 1870 года. Совмещение в одном лице функций городского головы и председателя думы рассматривалось и рассматривается как признак отступления от буржуазных принципов. Исключение составляют взгляды А. О. Немировского, который оправдывал совмещение в руках головы функций законодательной и исполнительной власти [Немировский, 1911, с. 33–48]. Не следует забывать о том, что в городах провинции остро стояла проблема выбора городского головы,

был большой дефицит профессиональных «муниципалов», при котором найти еще и человека, способного быть председателем думы, было практически невозможно. Помимо этого, концентрация власти в руках одного человека — головы позволяла быстрее реагировать на острейшие потребности городского развития (голове лучше других известна важность любой проблемы). И наконец, «Городовое положение» нечетко регулировало отношения, структурные связи между думой и управой. Ст. 55 говорила только о правах думы определять общий порядок действий исполнительной власти. Ст. 79 давала право управам приостанавливать исполнение распоряжения думы, обосновывая причину отказа. В случае повторного утверждения управа обязывалась выполнять постановления городской думы [Городовое положение..., 1871, с. 134].

Названная нами структурная аморфность усиливалась порядком, по которому голова в одном лице совмещал функции обеих ветвей власти.

Положение органов самоуправления в системе губернской администрации (сильнейшая зависимость от государственной власти) из всех названных «недостатков» реформы вызывает наибольший интерес у исследователей, стимулирующий к дискуссии. В настоящее время можно констатировать появление работ, признающих и позитивные черты административного надзора за городским самоуправлением [Габдрафикова, 2008, с. 25]. Согласно тексту «Городового положения» 1870 г. традиционный контроль над деятельностью магистратур со стороны губернской администрации и общегосударственных учреждений дополнялся надзорными функциями по городским делам присутствий. Деятельность городских самоуправлений находилась под пристальной опекой государственных институтов, поэтому сущность новой муниципальной системы была детерминирована как сложившейся системой государственного управления страны, так и господствующим в стране внутриполитическим курсом. Органы самоуправления, несмотря на контроль со стороны правительственной бюрократии (МВД,

генерал-губернаторов, губернаторов), были самостоятельны в пределах своих полномочий. Распространенные же случаи вмешательства представителей государства в повседневную деятельность общественных управлений были вызваны не столько нежеланием признать самостоятельность городского представительства, сколько патернализмом. Не следует забывать, что в XIX веке даже такой либерал, как Б. Н. Чичерин, выступавший за распространение «самоуправленческого начала», полагал, что вмешательство государства нужно там, где частная и общественная деятельность оказывается недостаточной. Муниципальное законодательство предусматривало и создание органа, деятельность которого целиком бы направлялась на контроль законности функционирования общественных управлений городов — губернских по городским делам присутствия. Этот орган надзора состоял из представителей губернской администрации (председатель губернского правления, вице-губернатор), из представителей государственных ведомств (председатель казенной палаты, губернский прокурор), из представителей общественности (председатель съезда мировых судей, председатель губернской земской управы и городского головы губернского города). Губернские по городским делам присутствия, с одной стороны, призваны были приостанавливать противоречащие законодательству нормативные акты, принимаемые городскими управлениями, с другой же — являлись промежуточной инстанцией в решении споров между представительной властью и губернатором. Вместе с тем окончательное решение того или иного вопроса зависело от решения Сената. Большинство решений губернских по городским делам присутствий как в масштабах России, так и в масштабах родного для меня западносибирского региона было направлено на обеспечение законности деятельности городских дум и управ. Автору не встречались примеры неоправданного вмешательства присутствий в деятельность магистратур [Лен, 2000, с. 3–276].

В состав губернских по городским делам присутствий входили представители учреждений, осуществляющих правовое регулирова-

ние: председатель губернского суда, губернский прокурор. Это обстоятельство определяло высокий профессионализм принимаемых решений, тогда как повседневная нормотворческая практика самоуправлений затруднялась отсутствием в их составе квалифицированных юристов, нехваткой элементарно образованных людей.

Губернская администрация на фоне безразличия и нередко недобросовестности городского представительства издавала обязательные постановления по благоустройству, пожаробезопасности, по охране тишины и порядка и пр., на которые думы были обязаны отреагировать нормативными актами. Можно утверждать, что абсолютное большинство принятых думами обязательных постановлений было реакцией на подобные постановления губернатора или генерал-губернатора (особенно когда речь шла о решениях очень важных задач – надвигающейся эпидемии холеры).

Таким образом, «Городовое положение» 1870 года было адекватно историческим реалиям городской жизни и легло в основу очень удачной, для той исторической эпохи единственно возможной формы социальной действительности. Ряд отступлений от демократических, «буржуазных» принципов (весьма отвлеченных) — свидетельство не недостатков, а достоинств реформы. Модель городского самоуправления не противоречила европейским тенденциям развития местного самоуправления, в действительности являясь ростком будущего гражданского общества. Несовершенство, кажущаяся усеченность модели на самом деле есть своеобразный вариант муниципального управления, детерминированный городской средой российской провинции.

Литература

1. Алпатов Ю. М. Становление городского самоуправления в России до 1917 года / Ю. М. Алпатов // Русский закон. — 2007. — № 5. — С. 829—846.
2. Борисов А. В. Избирательный закон и организация системы выборов по городovým положениям 1870 и 1892 гг. / А. В. Борисов // Известия

Пензенского государственного университета им. В. Г. Белинского. — 2011. — № 23. — С. 326—332.

3. *Бутарева Л. Л.* Правовой статус городского самоуправления в России в XVIII—XIX вв. / Л. Л. Бутарева // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. — 2011. — № 6. — С. 164—166.

4. *Виноградов В. Ю.* Городовое положение – особая страница российской истории / В. Ю. Виноградов // *Вестник Российского университета дружбы народов : история России*. — 2002. — № 1. — С. 91—95.

5. *Габдрафикова Л. Р.* Место городского самоуправления в аппарате государственного управления в пореформенный период (по материалам Уфы) / Л. Р. Габдрафикова // *Известия Алтайского государственного университета*. — 2008. — № 4-1. — С. 25—28.

6. *Гессен В. М.* Вопросы местного самоуправления / В. М. Гессен. — Санкт-Петербург : юридический книжный склад «Право», типо-литография А. Е. Ландау, 1904. — 235 с.

7. *Городовое положение 16 июня 1870 г.* — Санкт-Петербург : [б. и.], 1871. — 101 с.

8. *Дитятин И. И.* Наше городское самоуправление : (Речь, произнесенная на годичном акте Демидовского юридического лица 30 августа 1876) / И. И. Дитятин. — Ярославль : Типография Г. В. Фальк, 1876. — 51 с.

9. *Захаров А. К.* Правовой статус органов городского самоуправления в Российской империи пореформенного периода / А. К. Захаров // *Общество и право*. — 2011. — № 4. — С. 55—57.

10. *Клевакин Е.* Барнаульские письма : [1891—1894 гг. Авт. — чиновник невысокого ранга, работал смотрителем Том. тюрем. замка, полицейск. надзирателем в Зырянов. руднике, помощником бийск. полицейск. исправника, заведовал канцелярией Гаврилов. з-да] / Е. Клевакин ; подгот. А. Старцев // *Алтай*. — 1996. — № 1-2. — С. 177—184.

11. *Лен К. В.* Подготовка и проведение городской реформы в Западной Сибири (на материалах Томской губернии) : диссертация... кандидата исторических наук / К. В. Лен. — Барнаул, 2000. — 276 с.

12. *Нардова В. А.* Городское самоуправление в журналистике 70—80-х гг. XIX в. (по страницам «Вестника Европы» и «Отечественных записок») / В. А. Нардова // *Общественная мысль в России XIX в. : сборник статей / АН СССР. Институт истории СССР. Ленинградское отделение ; ред. А. Н. Цамутали*. — Ленинград : Наука. Ленинградское отделение, 1986. — С. 159—178.

13. *Нардова В. А.* Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX в. : правительственная политика / В. А. Нардова ; под ред.

Р. Ш. Ганелина ; Акад. наук СССР; Ин-т истории СССР, Ленингр. отд-ние. — Ленинград : Наука. Ленинградское отделение, 1984. — 260 с.

14. *Немировский А. О.* Реформа городского самоуправления / А. О. Немировский. — Санкт-Петербург : Электро-тип. Н. Я. Стойковой, 1911. — 175 с.

© **Лен Константин Владимирович (2014)**, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и философии, Барнаульский юридический институт МВД России (Барнаул), dtkl2007@mail.ru.