

ГУБЕРНСКАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОРОДСКОЙ РЕФОРМЫ 1892 ГОДА В СРЕДНЕМ ПОВОЛЖЬЕ

В статье рассматривается осуществление городской реформы 1892 г. в районе Среднего Поволжья. Также, основываясь на новых архивных материалах, автор показывает систему взаимоотношений сложившихся между губернской администрацией и городским самоуправлением.

Ключевые слова: губернская администрация, городская реформа 1870 года, городская реформа 1892 года, самарский губернатор, городской бюджет.

Традиционно в российской историографии введение Городового положения 1892 года считается одним из важнейших элементов политики «контрреформ» Александра III. Само понятие «контрреформы» намекает на определенный возврат к прошлому, ликвидацию блестящих достижений эпохи 1860–1870-х годов в области местного управления. Такая точка зрения не может не вызывать сомнений. В данной статье представлена попытка проследить, в какой степени городская реформа отразилась на сложившихся схемах взаимодействия губернаторов и городского общественного управления.

Действительно, после введения Городового положения 1892 года контроль губернатора за деятельностью городских учреждений усилился. Ни одна статья Городового положения 1892 года не объявляла губернатора прямым начальником городского самоуправления, однако губернатор имел на деле столь широкие полномочия и авторитет, что это позволяло 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» [1. Л. 16], либо «... предлагаю Вам в трехдневный срок доставить в губернское правление проект сметы доходов и расходов города Самары за 1894 год» [2. Л. 1]. 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 Поволжских городов стали поступать резкие, ультимативные распоряжения губернаторов [3, с. 84]. Например, «немедленно прошу войти в отношение с полковником Леонтовским по поводу отвода земли», «ввиду появления сыпного тифа, немедленно прошу открыть бесплатную амбулаторию», или «немедленно прошу исправить ветхое здание полицейской части» [4, с. 194–195]. Практически все указанные просьбы действительно были направлены на улучшение по-

* © Тюрин В.А., 2009

Тюрин Вадим Александрович (vad.im@inbox.ru), кафедра российской истории Самарского государственного университета, 443011, Россия, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

вседневной жизни горожан, а 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 думами.

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 год [5. Л. 74]. 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 деятельности [5. Л. 12–14].

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. В виду этого, имею честь покорнейше просить губернское правление сообщить присутствию перечень тех случаев, в которых наблюдалась медленность городской управы» [6. Л. 12]. К сожалению, архив не сохранил ответа губернского правления на этот запрос, однако сама проблема сформулирована отчетливо и позволяет нам заявить об определенных трениях и недовольстве губернатора действиями городского общественного управления. Даже если проблема и была несколько приувеличена губернатором, она, по всей видимости, базировалась на реальных фактах. С другой стороны, в этом деле нет острых противоречий общественных структур и губернатора – вопрос стоял не о качестве работы управы, а всего лишь о ее скорости.

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 делам. Внимание губернатора привлек большой дефицит бюджета, составивший 282 114 рублей (доходы города 420 069 рублей, расходы 702 183 рублей), 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, для этого существовало специальное учреждение – присутствие по городским делам, где с участием бюджетной комиссии и был найден компромиссный вариант ликвидации дефицита бюджета. К 1907 году доходы бюджета города Самара возросли до 1 368 214 рублей, 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 бюджета [7. Л. 55–56 об.]. Более сложное положение с бюджетом возникло в 1909 году: доходы возросли до 1 756 000 рублей, но 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 года [8. Л. 19 – об. 21].

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 поправки [9, с. 49].

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 организовал 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 команды [10]. 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 реализовались.

Контроль губернатора над составлением бюджета приносил определенные плоды. В середине XIX века губернские города Пенза, Симбирск и Самара входили в число городов с размером годового дохода 10–20 тысяч рублей. Уже к 1872 году доходы этих городов увеличились на 40–50 %. Доход Пензы

превысил 60 тысяч рублей, Симбирска – 100 тысяч, в Самаре доход города достиг 200 тысяч.

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 нарушения 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 учреждение 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 отстаивали свою правоту, прибегали к третьей инстанции – Правительствующему сенату.

Библиографический список

1. Государственное учреждение Самарской области Центральный государственный архив Самарской области (ГУСО ЦГАСО). Ф. 175. Оп. 1. Д. 584.
2. ГУСО ЦГАСО. Ф. 175. Оп. 1. Д. 16.

3. Звягинцев Е.А. Как нужно преобразовывать наши городские думы. М., 1909.
4. Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1899 год. Симбирск, 1899.
№ 15.
5. ГУСО ЦГАСО. Ф. 175. Оп. 1. Д. 345.
6. ГУСО ЦГАСО. Ф. 175. Оп. 1. Д. 1437.
7. ГУСО ЦГАСО. Ф. 175. Оп. 1. Д. 826.
8. ГУСО ЦГАСО. Ф. 175. Оп. 1. Д. 866.
9. Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1894 год. Симбирск, 1894.
№ 5.
10. Свод законов Российской империи. Т. II. Ч. 1. Ст. 2090.

*V.A. Tyurin**

THE PROVINCE ADMINISTRATION AND REALIZATION OF CITY REFORM OF 1892 IN THE MIDDLE POVOLZHIIE REGION

The article deals with the performing of city reform of 1892 in the Middle Povolzhie region. Also, based on new archive materials, the author reveals a system of communication between province administration and city self-government.

Key words: province administration, city reform of 1870, city reform of 1892, governor of the Samara province, city budget.

* *Tyurin Vadim Alexandrovich* (vad.im@inbox.ru), the Dept. of Russian History, Samara State University, Samara, 443011, Russia.