

**САМОУПРАВЛЕНИЕ УЕЗДНОГО ГОРОДА ВЯТСКОЙ ГУБЕРНИИ
В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

© 2010 Д.В. Кондрашин

Елабужский государственный педагогический университет

Поступила в редакцию 25.08.2009

В статье рассматривается развитие городского самоуправления одного из уездных центров Вятской губернии в соответствии с городскими реформами 1870 и 1892 годов. Принципы комплектации, функционирования и устройства, а также буржуазные методы ведения городского хозяйства, заложенные в ходе преобразований, рассмотрены в контексте региональной принадлежности, определявшей многие стороны социально-экономического развития уездных городов губернии.

Ключевые слова: городское самоуправление, городские доходы и расходы, городское хозяйство, гласные городской думы, городские реформы, уездный город, Вятская губерния.

Интерес к проблеме становления и функционирования городского самоуправления во второй половине XIX – начале XX века на современном этапе обусловлен реализацией административной реформы в этой области и продолжающимся поиском оптимальной модели устройства органов власти на местах. Исследование деятельности городских дум на примере провинциального города в обозначенный период позволяет отобразить особенности социально-экономического развития отдельного региона, а также рассмотреть функционирование городского хозяйства в контексте развития капиталистических отношений, выявив степень их влияния на местную жизнь.

В ходе реформ второй половины XIX века власть дважды модернизировала систему городского самоуправления. Принятое в эпоху “Великих реформ” “Городовое Положение” 1870 года существенно изменило условия функционирования городского управления. Нововведения состояли в устранении сословного принципа, формировании общественного представительства в городских думах, разделении исполнительной и распорядительной власти. Значительным новшеством было законодательное ограничение государственной опеки над городами и предоставление им финансовой независимости.¹ Новое “Городовое Положение” 1892 года, изданное в связи с усилением консервативных тенденций в правительстве после гибели Александра II, основывалось на тех же началах. Хозяйственно-финансовые полномочия городских дум практически не затрагивались.² Серьезные изменения были внесены в избирательный процесс. В частности, ликвидирована трехразрядная система выборов, установлен высокий имущественный

ценз. В гласные городских дум могли избираться собственники недвижимых имуществ и владельцы торгово-промышленных предприятий, лишались избирательного права представители мелкой буржуазии.³ Законодательство усилило губернаторский надзор за действиями органов самоуправления. Несмотря на определенную ограниченность обеих реформ, в городах России были созданы условия для интенсивного развития хозяйства. “Городовые Положения” 1870 и 1892 годов способствовали формированию разветвленной инфраструктуры провинциального города. Стала формироваться сеть банковских учреждений, торгово-промышленных предприятий, гимназий, училищ, общественных книжных собраний духовного и светского содержания. Результаты анализа деятельности городов в пореформенный период свидетельствуют о том, что одной из основных функций городского самоуправления второй половины XIX – начала XX века являлась хозяйственно-финансовая деятельность. Характер и эффективность работы городской администрации в значительной степени зависели от социально-экономического развития губернии, численности городского населения, социального состава гласных, характера застройки, административного значения города.

В середине XIX века Вятская губерния была представлена 10 уездными городами: Глазов, Елабуга, Котельнич, Малмыж, Нолинск, Орлов, Сарапул, Слободской, Уржум, Яранск.⁴ По основным градообразующим признакам города подпадали под категорию малых, хозяйство которых в 60-х годах XIX века было слабо развито. Данный факт был характерен для множества уездных центров России, в Вятской губернии он обуславливался также спецификой социально-экономического развития региона, в частности, преобладанием земледельческо-промышленного хозяйства. Однако реформа 1870 года постави-

*Кондрашин Денис Викторович, старший преподаватель кафедры отечественной и всеобщей истории.
E-mail: shreder81@list.ru*

ла процесс городского развития в зависимость от общественного представительства, что внесло определенный вклад в изменение облика городов в пределах всей Российской империи.

Общероссийские показатели социального состава городских дум на 1880 год, представленные в исследовании В.А. Нардовой, указывают, что наибольший удельный вес среди гласных имело купечество, за ним следовала дворянско-разночинская группа, наименьшим было мещанско-крестьянское представительство.⁵ Социальный состав думских гласных в городах Вятской губернии в 1870-1890-х годах отличался от общероссийских показателей малочисленностью дворянства, что обуславливалось отсутствием данного вида землевладения в большинстве уездов губернии.⁶ Господствующее положение в уездных центрах занимало купечество. После принятия «Городового Положения» 1892 года социальный состав гласных городских дум Вятской губернии не претерпел существенных изменений, аналогичная картина наблюдалась по всей стране.⁷ В этом отношении Вятская губерния являлась типичной, социальное развитие которой было зеркальным отражением общероссийского процесса. Вместе с тем, исследование смены традиционных пластов городских дум начала XX столетия показало, что все активнее в процесс городского самоуправления наряду с купцами вовлекались мещане, представители «податного сословия», чиновники. Например, в составе Елабужской городской думы из 29 избранных на пятое четырехлетие (1910-1914 гг.) числилось: купцов – 12, мещан и крестьян – 15, чиновников – 2.⁸ Удельный вес купечества в Елабужской городской думе оставался значительным ввиду того, что город являлся крупнейшим торговым центром Прикамья. При этом видно, что крестьянство и городские жители, проходившие по цензу, активно пользовались предоставленными правами.

В течение нескольких десятилетий Елабужскую городскую управу неоднократно возглавляли представители знатных местных купеческих фамилий – Стахеевы, Кусакины, Гирбасовы. Преобладание торговой буржуазии и незначительное представительство широких городских слоев населения обусловило специфику развития самоуправления Елабуги во второй половине XIX века. Так, финансовая политика проводилась преимущественно в интересах высших слоев общества, преобладало благоустройство центральной части города и недостаточное внимание к его окраинам, сохранялось льготное налогообложение крупных домовладельцев по сравнению с максимально увеличенным сбором для многочисленного торгово-промышленного слоя горожан.⁹ Тем не менее, уровнем своего благосостояния, благоустройством, наличием учебных заведений город во многом обязан тем же купеческим династиям, прославившимся огромными масштабами благотворительности, кото-

рым мог позавидовать даже губернский центр.¹⁰

Важнейшей основой городского самоуправления являлись финансы, уровень городских доходов определял масштабы и направления деятельности думы. Анализ доходности и распределения бюджета позволяет раскрыть специфику функционирования и развития уездных центров. Городские доходы в пореформенный период подразделялись на обыкновенные и чрезвычайные.¹¹ Первые складывались из доходов от городских имуществ и оброчных статей (земельная собственность, здания, пристани), оценочного налога с недвижимых имуществ, сборов с торговли и промыслов: промысловых свидетельств на торговые и промышленные предприятия, трактиров, извозного промысла, а также мелких сборов: за клеймение, розничную продажу и т.д.¹² К чрезвычайным доходам относились поступления от продажи городских имуществ, поступления от казны и земства, возврат недоимок и прибыль от городских общественных банков.¹³ Указанные налоги были важнейшим источником пополнения городских бюджетов во второй половине XIX века. В Елабуге наибольший удельный вес при этом принадлежал сбору с торговли и промыслов и налогу с городских имуществ и оброчных статей.¹⁴ Обозначенная тенденция подтверждается на уровне городских бюджетов всех уездных городов Вятской губернии. Данный процесс просматривается и в структуре бюджета г. Вятки. В целом, налоговые сборы можно отнести к пассивным источникам дохода, имевшим слабую перспективу дальнейшего роста.¹⁵ Расходы городского управления подразделялись на обязательные и необязательные. Первые, составляя большую часть бюджетных средств, уходили на содержание полиции, пожарных команд, тюрем, на воинский постой, арестные помещения, участие в расходах по содержанию правительственных учреждений, содержание городского общественного управления.¹⁶ Необязательные расходы, выражавшиеся в поддержке народного образования, медицины и ветеринарии, контроля над санитарным состоянием города, а также других мероприятий, не противоречащих законодательству, производились по остаточному принципу.¹⁷ Итак, предоставив городам право налогообложения и классифицировав при этом расходы, законодательство ставило их бюджетную стратегию в рамки, сводя функционирование городского самоуправления к выполнению административных задач в ущерб общественным интересам. Исследователь Л.А. Велихов отмечал: «Правительство, не давая городам продуктивных доходных источников, в то же время требовало от них в свою пользу выполнения тяжелых обязательных расходов... Русские города были чрезмерно обременены обязательными расходами».¹⁸ Сложившаяся ситуация, на наш взгляд, особенно ярко отражалась на развитии малых городов.

Имея определенную ограниченность, нацеленную на сохранение самодержавных традиций, «Положения» 1870 и 1892 годов, тем не менее, утвердив буржуазные принципы ведения городского хозяйства, ускорили процесс культурного развития городов и способствовали активизации социально-экономической жизни в глухой российской провинции. Структура хозяйства уездного города Вятской губернии хорошо просматривается на основе анализа обязательных постановлений, изданных Елабужской городской думой с 1874 по 1894 год.¹⁹ Постановления выявляют следующие приоритетные отрасли хозяйства: охрана общественного порядка, благоустройство города, пожарная безопасность, здравоохранение, экономические отношения. Так, охрана общественного порядка сводилась к установлению правил поведения в питейных заведениях: «Приказчики должны наблюдать, чтобы посетители заведений находились без шапок и вели себя прилично; ссора, брань, ругань, пение песен допускаться не должны. Открытие пивных лавок воспрещается, кроме того, и в домах с номерами, меблированными комнатами и постояльями дворами».²⁰ Большое количество статей посвящено предотвращению инфекционных заболеваний. Например, обязанность городских властей определялась в устройении и обозначении в общегородском масштабе специальных мест для вывоза нечистот и складирования мусора, обустройстве скотобойни, рыночных площадей. Населению воспрещалось засорение улиц, оврагов, городских каналов. Строго предписывалось соблюдение чистоты во дворах, а также обустройство и своевременное очищение собственных выгребных ям. В целом данные предписания указывают на примитивность санитарного благоустройства, так как в городе не было организовано санитарного обоза, и домовладельцы удаляли нечистоты по своему усмотрению. Для рыночной торговли власти внедряли простейшие санитарно-гигиенические нормы: например, «мясо, приготовленное для продажи, следует держать постоянно закрытым... лица, занимающиеся продажей съестных припасов и напитков, должны быть всегда чисто одеты и иметь при себе чистые белые фартуки».²¹ Особые требования предъявлялись к содержателям гостиниц, домовладельцам, сдающим подвальные помещения. Для владельцев заводов, фабрик, ремесленных заведений, хлебопекарен, кондитерских определялись правила содержания рабочих. В случае эпидемии предполагалось разделение города на санитарные участки во главе с попечителями, избранными городской думой. Регламентировались правила убоя скота. В постановлениях думы также находят отражения правила, касающиеся предупреждения болезней животных и эпидемий. Детальность статей, затрагивающих здравоохранение и ветеринарию, указывает на остроту данных проблем в городской жизни. Благоустройство и поддержание

порядка проявлялись в требовании обустройства тротуаров самими жителями города и запрете свободного выгона скота на его улицы. Противопожарная безопасность сводилась к запрету курения на рынках, устройству городских складов для хранения керосина и горючих веществ, определению городской думой мест для хранения сена и лесных строительных материалов, предназначенных для продажи. Первостепенное значение имели постановления городской думы, регулировавшие экономические отношения в городе. Дума вводила правила о производстве базарной и лавочной торговли. В частности, разграничивался статус заведений: трактир, пивная или винная лавка, ведерная лавка, ренсковый погреб, табачная лавка. Регламентировались внутреннее устройство и внешний вид, предъявлялись требования к оформлению вывесок. Лицензированию подлежало право занимать должность приказчиков или сидельцев в различных питейных заведениях. Экономическая политика выражалась также в борьбе с монополизацией. Так, оптовикам запрещали покупать хлеб и иные продукты в первой половине базарного дня, а именно: «Запрещается городским торговцам и промышленникам на городских торговых площадях, так и вне оных, на пространстве трех верст во все стороны вокруг города до 9 часов утра с 15 сентября по 15 ноября и с 15 марта по 15 мая закупать гуртом привозимые в город сельскими обывателями хлеба разного рода».²² Ограничение во времени и распространение данной нормы только на определенные месяцы в году указывают, на наш взгляд, на влияние в думе местного купечества, занимавшегося оптовой скупкой хлеба. Другим важнейшим аспектом было регулирование частного извоза: «Запрещается производить извозный промысел в Елабуге без разрешения Городской Управы и без получения от последней значков с номерами... ставить извозчицы экипажи не в назначенных Управою для того местах... взимать вознаграждение сверх таксы».²³

Таким образом, деятельность органов самоуправления во второй половине XIX века сводилась к регулированию общественных отношений. Сохранение натуральных повинностей для горожан в виде содержания улиц и т.д. диктовалось слабым ростом доходных статей, а также исполнением обязательных расходов. По мере развития капитализма наблюдается усиление регулятивной деятельности городских дум, функция налогообложения дополняется осуществлением торгового надзора и регламентацией предпринимательской деятельности. В конце XIX столетия самостоятельность в проведении экономической политики проявилась в организации общественных работ и ценовом регулировании. Данные принципы развития были характерны для большинства малых городов Российской империи, не стала исключением и Вятская губерния.

Промышленный подъем начала XX века, ускоривший социально-экономические процессы, способствовал переходу самоуправления на новый этап развития. Начинается существенное реформирование городского хозяйства, проводившееся путем создания на муниципальной основе сферы коммунальных услуг, городских предприятий, внедрения интенсивных методов эксплуатации городских земель, введения дополнительных налогов.²⁴ Обозначенный процесс модернизации городского хозяйства способствовал изменению доходности городских бюджетов. Согласно данным, приведенным дореволюционным исследователем М.Н. Петровым, в период с 1894 по 1904 год в бюджетах российских городов наблюдался интенсивный рост доходов, получаемых с городских предприятий и городских имуществ (здания, торговые лавки, земля), при стабильном снижении доходности прежних ведущих статей бюджета: оценочный сбор и сбор с торговли и промыслов.²⁵ Исследование городских доходов г. Вятки в начале XX века отображает снижение удельного веса всех доходных статей при высоком росте прибыльности городских предприятий. Можно констатировать, что к 1907 году обозначенная статья доходов стала основным источником пополнения городского бюджета, составляя 51% всех поступлений.²⁶ Анализ бюджета Елабужской городской думы за 1902-1915 годы²⁷ указывает, что экономическое развитие города шло более медленными темпами. В частности, в начале XX века при значительном снижении сборов с торговли и промыслов прочие статьи бюджета сохранили постоянство. Общероссийскую тенденцию увеличения доходов с городских предприятий и городских имуществ можно констатировать только с 1907 года, причем за последней статьей сохранилось абсолютное первенство. Данная особенность объясняется тем, что, в отличие от губернского центра, располагавшего возможностями увеличения собственной промышленной инфраструктуры, экономическая стратегия большинства уездных центров сталкивалась с отсутствием промышленной базы и нехваткой свободных средств на ее устройство, поэтому основные городские доходы, как и в XIX веке, продолжали формироваться за счет эксплуатации городской собственности (земля, здания, амбары, торговые лавки, места стоянок). Увеличение промышленных предприятий наиболее успешно проходило только в тех городах, где имелась богатая прослойка торгово-промышленной буржуазии, таких как Елабуга, Слободской и Сарапул. Например, в Елабуге к городской собственности можно отнести приобретенные в рассрочку администрацией телефонную и электрическую станции Ф.В. Стахеева, городскую скотобойню, паровой «Стахеевский» и самотечный водопроводы.²⁸ Общей особенностью бюджетов малых городов Вятской губернии в начале XX века являлся тот факт, что при росте и снижении веса

отдельных статей доходов получение дотаций с казны вплоть до 1917 года составляло значительную часть финансовых поступлений.

Реформирование городского хозяйства и реструктуризация бюджетов изменили соотношение расходов уездных общественных управлений. При доминировании отчислений на содержание общественных учреждений и другие обязательные расходы значительно увеличилось финансирование важнейших сфер городской жизни. Например, приоритетной статьёй расходов Елабужской городской думы с 1910 по 1914 год являлось народное образование, в то время как в большинстве уездных центров губернии поощрялось благоустройство города или содержание принадлежащих ему недвижимых имуществ.²⁹ Внимание к сфере образования в Елабуге в указанный период связано с деятельностью городского головы И.Н. Кибардина, видевшего в образовательных и просветительских аспектах поступательное развитие общества. Учебных заведений к началу XX века в Елабуге насчитывалось 19, что превышало данные многих уездных и губернских городов России. Значимость города подчеркивали и другие показатели. Например, в 1910 году Елабуга занимала второе место среди уездных городов Вятской губернии по количеству городских зданий, в том числе и каменных, уступая только Сарапулу. Так, из 1639 строений 228 были каменные, 1411 – деревянные. Жилой фонд представляли 168 каменных и 1276 деревянных домов.³⁰ По количеству населения в 1910 году Елабуга также сохраняла второе место среди уездных центров, насчитывая 17443 жителей.³¹

Таким образом, процесс реформирования городского самоуправления оказал решающее воздействие на условия капиталистического развития Елабуги. Результаты анализа деятельности Елабужской городской думы в рассматриваемый период свидетельствуют о таких качественных изменениях городской среды, как увеличение численности населения, формирование разветвленной инфраструктуры (водоснабжение, электрическое освещение, мощение улиц, благоустройство, пожарное хозяйство), создание сферы массового досуга и образования. Несмотря на низкую налогооблагаемую базу и обремененность обязательными расходами, Елабужская городская управа проводила активную экономическую политику, используя государственные дотации, займы и средства благотворителей. Высокая прогрессивность разветвления городского самоуправления наблюдалась, на наш взгляд, не во всех уездных городах Вятской губернии, а только в тех, где в качестве основы выступало наличие богатой прослойки торгово-промышленной буржуазии, создававшей условия как для финансового, так и для хозяйственного развития городов.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Городовое положение 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Отделение первое. СПб., 1874. Т.14. №48498. С.824-825.
- ² *Нардова В.А.* Самодержавие и городские думы в конце XIX – начале XX в. СПб., 1994. С.12.
- ³ *Петров М.Н.* Городское самоуправление в России. СПб.: Типография Рябова, 1913. С.42.
- ⁴ Памятная книжка и календарь Вятской губернии на 1912 год / Под ред. Н. Спасского. Вятка: Губернская типография, 1911. С.105.
- ⁵ *Нардова В.А.* Самодержавие и городские думы в конце XIX – начале XX в. – СПб., 1994. С.36.
- ⁶ *Галлямова З.В.* Городское самоуправление второй половины XIX – начала XX в. Елабуга: Изд-во ЕГПУ, 2006. С.24.
- ⁷ *Нардова В.А.* Самодержавие и городские думы в конце XIX – начале XX в. СПб., 1994. С.35.
- ⁸ Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф.587. Оп.14. Ед. хр. 219. Л.36–36 об.
- ⁹ *Мясников С.В.* Самоуправление уездных городов Вятской губернии в 70-х – начале 90-х гг. XIX века: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Казань, 1997. С.19-20.
- ¹⁰ *Валеева Н.Г.* Елабужское земство и Россия: Гуманно-просветительская деятельность Елабужского земства (1867-1917). М.: Аграф, 2002. С.10.
- ¹¹ *Галлямова З.В.* Городское самоуправление второй половины XIX – начала XX в. Елабуга: Изд-во ЕГПУ, 2006. С.86.
- ¹² ГАКО. Ф.587. Оп.19. Ед. хр.40. Л.53 об.-54.
- ¹³ *Галлямова З.В.* Городское самоуправление второй половины XIX – начала XX в. Елабуга: Изд-во ЕГПУ, 2006. С.86.
- ¹⁴ См. Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1889 год. Вятка: Губернская типография, 1889. С.6, 8; Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1890 год. Вятка: Губернская типография, 1890. С.6, 8; Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1891 год. Вятка: Губернская типография, 1891. С.8, 10; Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1892 год. Вятка: Губернская типография, 1892. С.10.
- ¹⁵ *Галлямова З.В.* Городское самоуправление второй половины XIX – начала XX в. Елабуга: Изд-во ЕГПУ, 2006. С.87-88.
- ¹⁶ *Петров М.Н.* Городское самоуправление в России. СПб.: Типография Рябова, 1913. С.42.
- ¹⁷ См. Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1889 год. Вятка: Губернская типография, 1889. С.6, 8; Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1890 год. Вятка: Губернская типография, 1890. С.6, 8; Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1891 год. Вятка: Губернская типография, 1891. С.8, 10; Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1892 год. Вятка: Губернская типография, 1892. С.10.
- ¹⁸ *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. М., 1928. С.410.
- ¹⁹ Обязательные постановления Елабужской городской думы 1874-1895 гг. Елабуга: Печатня И.Н. Кибардина, 1896. С.1-24.
- ²⁰ Там же. С.18.
- ²¹ Там же. С.6.
- ²² Там же. С.14.
- ²³ Там же. С.9-10.
- ²⁴ *Галлямова З.В.* Городское самоуправление второй половины XIX – начала XX в. Елабуга: Изд-во ЕГПУ, 2006. С.115.
- ²⁵ *Петров М.Н.* Городское самоуправление в России. СПб.: Типография Рябова, 1913. С.50.
- ²⁶ *Галлямова З.В.* Городское самоуправление второй половины XIX – начала XX в. Елабуга: Изд-во ЕГПУ, 2006. С.103-105.
- ²⁷ См. Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1902 год. Вятка: Губернская типография, 1902. С.86; Смета доходов и расходов города Елабуги, Вятской губернии на 1906 год. Вятка: Губернская типография, 1906. С.81; Смета доходов и расходов города Елабуги на 1910 год. Елабуга: Печатня И.Н. Кибардина, 1910. С.92; Смета доходов и расходов города Елабуги на 1914 год. Елабуга: Печатня И.Н. Кибардина, 1914. С.94; Смета доходов и расходов города Елабуги на 1915 год. Елабуга: Печатня И.Н. Кибардина, 1915. С.108.
- ²⁸ Отчет Елабужской городской управы за 1914 год. Елабуга: Печатня И.Н. Кибардина, 1916. С.78-80.
- ²⁹ Отчет Елабужской городской управы за 1910 год. Елабуга: Печатня И.Н. Кибардина, 1911. С.52-115.
- ³⁰ Памятная книжка и календарь Вятской губернии на 1912 год / Под ред. Н. Спасского. Вятка: Губернская типография, 1911. С.105.
- ³¹ Там же. С.98.

**SELF-ADMINISTRATION OF AN UEZD TOWN IN VYATKA PROVINCE,
THE END OF THE XIX - EARLY XX CENTURY**

© 2010 D.V. Kondrashin

Elabuga State Pedagogical University

The article covers the development of local self-government institutions of an uezd town in Vyatka province under the municipal reforms of 1870 and 1892. The principles of organization, staffing and functioning, as well as bourgeois management approach to municipal services, are analyzed in their regional context, which determined many aspects of uezd towns socio-economic development.

Key words: local self-administration, city income and expenditure, municipal services, member of a town дума, municipal reforms, uezd town, Vyatka province.