

На правах рукописи

КУСТОВА Елена Витальевна

**Органы самоуправления в структуре
провинциального города дореформенной России
(на материалах деятельности Вятской городской думы
1793-1870 гг.)**

Специальность 07.00.02 - отечественная история

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Ижевск 2004

Работа выполнена в государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Вятский государственный гуманитарный университет»

- Научный руководитель:** доктор исторических наук, профессор
Виктор Аркадьевич Бердинских
- Официальные оппоненты:** доктор исторических наук, профессор
Маргарита Владимировна Гришкина
- кандидат исторических наук, профессор
Валентин Дмитриевич Сергеев
- Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Вятский государственный университет»

Защита состоится 26 октября 2004 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.272.01 при ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 2.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Удмуртского государственного университета.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета –
канд. ист. наук, доцент

Г.Н. Журавлева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблемы местного самоуправления сегодня вновь возвращаются в сферу научных исследований. К его изучению подталкивают современные процессы регионализации, которые во всей полноте проявились в 90-е гг. XX столетия. Встал вопрос о создании в городах эффективной системы муниципального управления для решения местных задач. Традиционные для Западной Европы широкие полномочия местного самоуправления не имеют в нашей стране глубоких исторических корней. Поэтому в преобразованиях муниципального управления невозможно обойтись без всестороннего изучения не только зарубежного, но и отечественного опыта, который бы отражал специфику функционирования подобных органов в России. В этом отношении дореформенное городское самоуправление представляет различные варианты поиска оптимального баланса государственных, местных и сословных интересов.

Первоочередной же интерес вопросы дореформенного городского самоуправления представляют для исторической науки, где они оказались освещены крайне слабо по сравнению с пореформенным периодом. Сегодня практически отсутствуют обобщающие работы по данной тематике, что, в свою очередь, обусловлено незначительным числом конкретных исследований. Свой вклад в решение этой задачи внесет разработка пока еще не изученной темы городского самоуправления Вятки (1793-1870 гг.). Процессы, протекавшие в Вятке, были более типичны для российской провинции, чем аналогичные процессы и явления, имевшие место в Москве и С.-Петербурге. В этом случае изучение деятельности Вятской городской думы имеет большое значение для проведения сравнений по теме и создания обобщающих работ.

Объектом настоящей работы является городское самоуправление города Вятки в дореформенный период.

Предметом исследования выступает деятельность Вятской городской думы (1793-1870) в контексте города как целостного явления в его административно-политических, социально-экономических и социокультурных связях.

Хронологические рамки диссертации. В работе рассматривается деятельность Вятской городской думы в период действия Городового положения 1785 г., вплоть до введения нового Городового положения 1870 г. Нижний хронологический рубеж определяется годом учреждения Вятской городской думы (1793 г.).

Территориальные рамки работы. Вятка избрана как губернский город Европейской России. Деятельность дореформенных дум в указанном регионе слабо изучена по сравнению с сибирскими и столичными городами. Вятка является представительницей недворянских губерний, характерных для Русского Севера и Приуралья.

Цель исследования – комплексно изучить развитие городского дореформенного самоуправления, его роль в решении местных и государственных задач на примере деятельности городской думы губернского провинциального города.

Поставленная цель предполагает решение следующих исследовательских задач:

- 1) рассмотреть правовое положение городской думы, ее функции, права и обязанности в дореформенный период;
- 2) изучить основные направления деятельности Вятской городской думы и показать ее роль в решении местных и государственных задач;
- 3) выявить степень практической реализации компетенции думы, определенной законодательством;
- 4) проанализировать основные факторы развития городского самоуправления и их влияние на деятельность городской думы. В частности:
 - исследовать социальную структуру города и думы, а также социокультурные характеристики горожан, оказавшие влияние на эффективность работы городского самоуправления;
 - оценить экономические возможности самоуправления;
 - изучить характер взаимодействия органов городского управления и самоуправления;
 - проследить взаимодействие и соотношение общественных и государственных тенденций в городском дореформенном самоуправлении на фоне эволюции правительственной политики.

Методологической основой исследования является системный подход в традициях школы «градоведения» (И.Гревс, Н.Анциферов). Он предполагает комплексное изучение событий и процессов городской жизни через призму города как целостного явления исторического процесса¹.

При работе над диссертацией автор руководствовался научными принципами объективности и историзма. Принцип историзма предусматривает изучение исторических явлений и процессов в их развитии и взаимосвязи. Принцип объективности требует анализа различных факторов, влияющих на ход исторических процессов, критической оценки различных мнений исследователей и современников событий по данному вопросу. Также он предполагает использование широкого круга источников, комплексного охвата всей совокупности фактов и строгое следование им.

¹ Анциферов Н.П. Пути изучения города как социального организма. Опыт комплексного подхода. – Л., 1926; Кустова Е.В. Школа «Градоведения» и проблемы методологии локальных исторических исследований // Актуальные проблемы истории. – Киров, 2000. – С. 83-86; Размустова Т.О. Аспект целостности в феномене провинциального города // Провинциальный город: культурные традиции, история и современность. – М., 2000. – С. 28-33.

В качестве **прикладных методов** были использованы историко-системный, историко-генетический, историко-сравнительный, социально-психологический методы, а также метод количественного анализа. Историко-системный метод применялся при рассмотрении городской думы как составной части городского управления. Историко-сравнительный был необходим при сопоставлении системы самоуправления Вятки с другими российскими городами. Историко-генетический метод использовался при изучении эволюции самоуправления на протяжении дореформенного периода. Социально-психологический метод стал основным при изучении менталитета горожан и их отношения к городскому самоуправлению. Методы количественного анализа применялись при изучении городского бюджета и государственных повинностей.

Степень изученности проблемы. Самоуправление г.Вятки конца XVIII - первой половины XIX в. не было предметом специального исследования. Этот вопрос оказался обойден и в обобщающих работах по Вятке и Вятскому краю². В этих условиях большое значение приобретает опыт исторических исследований, посвященных общим вопросам городского дореформенного самоуправления.

Проблема самоуправления стала предметом специального изучения в России только в XIX в. Первые исследователи городского дореформенного самоуправления (Л.О.Плошинский, П.А.Муллов, А.Пригара, А.Лохвицкий³) рассматривали историю русских городов через призму правительственной политики. Исключительно на основе законодательства они изучали правовое положение городского населения и системы городского самоуправления. Значение законодательства Екатерины II они видели в четком юридическом оформлении существующих сословий, их прав и обязанностей. Но конкретная реализация городского законодательства оказалась обойдена ими стороной.

Новая волна интереса к проблемам самоуправления была вызвана буржуазными реформами. Вскоре после земской реформы появились исследования, в которых анализировалось не только правовое положение органов самоуправления, но и их практическая деятельность. Наиболее значительные работы этого периода принадлежат творчеству представителя «государственного» направления исторической науки

² Некоторые аспекты этой темы освещены в брошюре В.П.Юрьева «Состояние города Вятки в царствование императрицы Екатерины II» (Вятка, 1885) и работах А.Г.Тинского, посвященных городскому благоустройству: «Планировка и застройка города Вятки в XVII-XIX веках» (Киров, 1976), «Улицы. Площади. Дома. Вятка. Страницы истории» (Киров, 1999).

³ Лохвицкий А. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. – СПб., 1864; Муллов П.А. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского управления. – СПб., 1864; Плошинский Л.О. Городское или среднее состояние русского народа в его историческом развитии. – СПб., 1852; Пригара А. Опыт истории состояний городских обывателей в Восточной России. – Ч.II. – СПб., 1868.

А.Д.Градовского, его ученика И.И.Дитятин и развившего их идеи А.А.Кизеветтера⁴. Выводы И.И.Дитятин и А.А.Кизеветтера основывались на широкой законодательной и архивной источниковой базе. Они изучили процесс создания Городового положения, его основные источники, провели анализ законодательства. Но главное - они впервые проследили конкретную реализацию городского законодательства преимущественно на примере деятельности дореформенного самоуправления С.-Петербурга (Дитятин) и городов Московской губернии конца XVIII в. (Кизеветтер).

Указанные исследователи высоко оценили «Жалованную грамоту городам» (1785). Она впервые провозгласила город юридическим лицом с определенными правами автономии. Благодаря ей новые органы самоуправления получили широкую компетенцию, в основу их деятельности были положены принципы независимости и всеобщности. Самоуправление ожидало великое предназначение. Но красивые принципы, по общему замечанию этих историков, остались на бумаге. Ряд существенных причин стал помехой в реализации провозглашенных принципов:

- 1) сам закон был плохо отредактирован, он не провел четких границ в компетенции местных органов управления и самоуправления, что привело к постепенной передаче самоуправлением своих функций полиции и государственным комитетам;
- 2) принцип всеобщности не соответствовал реальным историческим условиям России, где существовала сильная социальная дифференциация; поэтому «всеобщие» органы городского самоуправления на деле оставались купеческо-мещанскими;
- 3) принцип независимости не мог быть реализован из-за чрезмерной опеки административно-полицейских органов, особенно в вопросах бюджета. Это привело к бездействию городского самоуправления и отрыву этих органов от местного сообщества;
- 4) кроме того, сами городские общества были не готовы к работе в новых органах самоуправления из-за крайне низкого культурного и экономического уровня развития.

Фундаментальные работы Дитятин, Градовского, Кизеветтера благодаря авторитету своих авторов заложили прочную традицию негативной оценки городского самоуправления первой половины XIX в., что способствовало падению интереса исследователей к этому вопросу.

К сожалению, большинство работ советских историков, где рассматривался этот вопрос, не носило характера самостоятельных исследований. Авторы практически не использовали архивный материал

⁴ Градовский А.Д. Собрание сочинений в 9-ти тт. – Т.2. История местного управления в России. – СПб., 1899; Т.9. Начала русского государственного права. - Ч.III. Органы местного управления. – СПб., 1903; Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. – Т.1.- СПб,1875; Т.2. - Ярославль, 1877; Кизеветтер А.А. Городовое положение Екатерины II 1785 г.: Опыт исторического комментария. – М., 1909 и др.

или применяли его очень выборочно, исходя их конъюнктурных соображений.

Следуя классовому подходу, многие советские исследователи (А.Шефер, С.Б.Окунь, Н.П.Ерошкин и др.)⁵ полагали, что самодержавие отстаивало интересы исключительно одного дворянства. Существовавшая политическая система не позволяла реализовать широкие принципы самоуправления горожан, заложенные в Городовом положении 1785 г. В результате городское общественное управление оказалось под опекой местного дворянства, испытывая на себе сильное давление губернатора и чиновников, и постепенно превратилось в низшее звено государственного аппарата. Но, делая выводы о невозможности существования широкого самоуправления в рамках самодержавия, данные исследователи так и не ответили на вопросы: зачем же оно было введено, как обстояло дело в тех городах, где дворянство было слабо представлено, и что конкретно было сделано органами общественного управления для решения местных и государственных задач.

В то же время, в советской историографии был создан ряд фундаментальных работ, посвященных социально-экономическому развитию русского дореформенного города. Первым крупным исследователем в этой области стал П.Г.Рындзюнский⁶. Полагая, что городское дореформенное самоуправление было крайне слабым и неэффективным, он видел причину этого не только во всеилии дворянской бюрократии. По мнению исследователя, сами города не были готовы к введению подобных органов, в первую очередь из-за своей бедности, экономической неразвитости и низкого культурного уровня горожан. Позднее этот же вывод на основе анализа отчетов правительства сделала и В.А.Нардова⁷. Новые органы самоуправления оказались малоэффективными и дорогостоящими. Они превратились для городов в очередную повинность и быстро вызвали равнодушие горожан. Следует заметить, что, несмотря на активное привлечение архивных материалов (преимущественно центральных архивов), в своих рассуждениях и выводах, касающихся городского самоуправления, Рындзюнский в основном следовал дореволюционным работам И.И.Дитятина.

Иная оценка развития дореформенных городов дается в работах Б.Б.Кафенгауза и Ю.Р.Клокмана⁸. По их мнению, введенное «Жалованной

⁵ Шефер А. Органы «самоуправления» царской России. – Куйбышев, 1939 – С.6-7; Окунь С.Б. История СССР. - Ч.I. – Л., 1974. – С.47-49; Ерошкин Н.П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800 – 1860 гг.). – М., 1985. – С.70-72.

⁶ Рындзюнский П.Г. Городское гражданство в России. – М., 1958.

⁷ Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика. – Л., 1984. – С.14.

⁸ Кафенгауз Б.Б. Город и городская реформа 1785 г. // Очерки истории СССР. Период феодализма. Россия во второй половине XVIII в. – М., 1956. – С.162-164; Клокман Ю.Р.

грамотой городам» городское самоуправление не являлось искусственным насаждением правительства. Это была вынужденная уступка самодержавия нарождающимся капиталистическим элементам. Новая система самоуправления укрепила положение формирующейся буржуазии в городском обществе. В то же время эти исследователи признавали зависимость созданных учреждений от местной администрации, а также ограниченность их финансовой базы, ссылаясь в своих выводах на дореволюционные работы А.А.Кизеветтера.

Более дифференцированный подход к этому вопросу, основанный на глубоком конкретном изучении сибирских городов, появился на рубеже 1970-80-х гг. в работах В.В.Рабцевич⁹. Широко используя не только центральные, но и местные архивные материалы, она также полагала, что шаги Екатерины II соответствовали современным социально-экономическим процессам. Но города сильно отличались по своему развитию. Там, где уровень экономического развития был достаточно высок, введение новых учреждений общественного управления действительно являлось уступкой буржуазным элементам, которые приняли в них активное участие. Но большинство малых городов оказалось не готово к подобным органам, которые превратились для них в дополнительную повинность. Кроме того, Рабцевич принадлежит изучение новых аспектов дореформенного самоуправления. На примере сибирских городов она детально проанализировала структуру органов местного самоуправления дореформенного периода через призму исполняемых ими функций, а также их социальный состав. К сожалению, конкретная деятельность этих учреждений в целом свелась к перечислению функций, а ее оценка оказалась очень общей.

Если советские историки сосредоточили свое внимание на изучении экономики города и его социальной структуры, то западных ученых интересовало преимущественно правовое положение горожан и развитие городских корпораций. Для западной историографии была характерна точка зрения, что введение широкого самоуправления являлось для русских городов преждевременным шагом. Делая выводы о слабости, малозначительности и зависимости органов городского самоуправления, западные ученые видели причину этого в экономической отсталости городов¹⁰, в слабости и малочисленности «среднего сословия»¹¹, а также в несоответствии подобных учреждений русским традициям¹².

Социально-экономическая история русского города. Вторая половина XVIII в. – М., 1967. – 119-120.

⁹ Рабцевич В.В. Социальный состав органов городского самоуправления в Западной Сибири в 80-х гг. XVIII - первой четверти XIX в. // История городов Сибири досоветского периода (XVII – начало XX в.). – Новосибирск, 1977. – С. 80-96; Она же. Сибирский город в дореформенной системе управления. – Новосибирск, 1984.

¹⁰ Пушкарев С. Россия в XIX в. – Нью-Йорк, 1956. – С. 92; Миронов Б.Н. Спорные и малоизученные вопросы русского позднефеодального города в современной историографии // Генезис и развитие феодализма в России. – Л., 1983. – С. 168.

Нередко, опираясь на методологию М.Вебера, исследователи полагали, что в России горожане были искусственно и принудительно объединены общими обязанностями и повинностями. Именно потому они не испытывали потребности устроить свой общественный быт на принципах свободы и самоуправления¹³. В конкретных примерах и выводах исследователи следовали, как правило, дореволюционным работам Дитягина и Кизеветтера.

Тем не менее, в последней четверти XX в. в зарубежной историографии наметилась тенденция к пересмотру прежних оценок. Так, ряд исследователей (Р.Джоунс, М.Хильдермайер и др.) полагают, что российский вариант самоуправления с государственной системой контроля, введенный Екатериной II, вполне соответствовал сложившимся историческим условиям. Городские думы должны были содействовать формированию более зрелого среднего сословия и в этом отношении вполне справились со своей задачей¹⁴. Новые оценки содержались и в работах американского ученого М.Хиттла, полагавшего, что горожане не были пассивным орудием в руках государства, а играли достаточно активную роль в жизни города¹⁵.

В современной отечественной историографии, особенно в учебной литературе, как правило, повторяются выводы дореволюционных и советских ученых. Говорится о полной зависимости городских дум от администрации и полиции, второстепенности решаемых ими дел, слабости русской буржуазии, отсутствии четкого разграничения между функциями государственного управления и общественного самоуправления, ограничении городов в распоряжении собственными средствами¹⁶.

В то же время, в ряде работ наметилась тенденция к пересмотру оценки «Жалованной грамоты городам» и созданного ею городского дореформенного самоуправления. Рассматривая социально-экономическое развитие русского дореформенного города, Б.Миронов полагает, что горожане в XVII-XVIII вв. вполне сформировались как сословие. Оно

¹¹ Madariaga I.de. Russia in the Age of Catherine the Great. – New Haven, 1981. - P.295-304.

¹² Шанский Д.Н. Русский город периода феодализма во французской историографии XVIII-XIX вв. // Русский город. – Вып.7. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. – С.103.

¹³ Лебедев С.К., Миронов Б.Н. Новая концепция русского доиндустриального города. Манфред Хильдермайер о русском дореформенном городе // Государственные институты и общественные отношения в России XVIII-XX вв. в зарубежной историографии. – СПб., 1994. – С. 32-33.

¹⁴ Jones R.E. Provincial Development in Russia: Catherine II and Jakob Sievers. – New Brunswick, 1984. – P.104-108; Лебедев С.К. Указ. соч. – С. 37.

¹⁵ Hittle M. The Service City. State and Townsmen in Russia, 1600-1800. – London, 1979. – P. 224-242.

¹⁶ Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России. Учеб. пос. – М., 1998. – С.138; Институты самоуправления: Историко-правовое исследование. – М.,1995. – С. 268, 270, 272; Макаров В.Б. История государственного управления и местного самоуправления в России. Учеб. пос. – Н.Новгород, 2000. – С. 102; Писарькова Л. Московская городская дума: 1863-1917. – М., 1998. – С.9, 11, 12 и др.

обладало общими интересами, добивалось корпоративных прав и привилегий, коллективно защищало имеющиеся права¹⁷. Кроме того, в XVIII - первой половине XIX в. правительство не располагало ни средствами, ни кадрами, чтобы полностью взять управление городами в свои руки. В результате вся исполнительная и в значительной степени полицейская и судебная власть находились в руках выборных представителей городского общества. Вне сферы прямого вмешательства государства оставалось значительное количество местных дел. В этом случае утверждение о жалком состоянии общественного управления в русском городе XVIII – первой половины XIX в. не соответствует действительности, являясь историографическим стереотипом¹⁸.

А.Б.Каменский также стремится пересмотреть негативную оценку Городового положения 1785 г. Рассматривая сословные реформы Екатерины II, он полагает, что если «Жалованная грамота дворянству» фиксировала в основном права существующего сословия, то «Жалованная грамота городам», напротив, должна была способствовать процессам формирования сословия, только еще возникающего. В этом случае она вполне справилась со своей задачей. Введенная система органов сословного самоуправления отвечала чаяниям и нуждам горожан. Хотя складывание представлений о важности участия в подобных органах шло медленно и непросто¹⁹.

Однако практически во всех перечисленных выше работах предлагаются лишь общие оценки дореформенного самоуправления без анализа реальной деятельности городских дум. Среди немногочисленных конкретных исследований выделяются работы по истории сибирских городов. Они позволили поставить под сомнение утвердившееся в историографии представление о слабости и незначительности дореформенного самоуправления. В современных исследованиях А.И.Куприянова, В.В.Рабцевич, В.П.Шахерова, В.П.Бойко и др.²⁰ проводится мысль, что в сибирских городах, достигших сравнительно высокого уровня социально-экономического развития (при условии, что в них была высока доля податного городского населения в общей численности жителей), авторитет органов городского самоуправления и престиж выборных должностей был выше, чем в целом по России.

¹⁷ Лебедев С. Миронов Б. Указ. соч. – С. 46, 49; Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII-начало XX в.). – Т.1. – СПб., 2000. – С.111-112, 495-496.

¹⁸ Миронов Б.Н. Спорные и малоизученные вопросы ... – С. 168-169.

¹⁹ Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). – М., 2001. – С. 452-453.

²⁰ Бойко В.П. Томское купечество конца XVIII – XIX веков. – Томск, 1996. – С. 210-211, 218, 223, 240; Куприянов А.И. Русский город в первой половине XIX в. Общественный быт и культура. – М., 1995. – С. 33-35, 150; Рабцевич В.В. Управление городами в Сибири последней четверти XVIII – первой половины XIX в. // Сибирские города XVII – начала XX в. – Новосибирск, 1981. – С. 155-173; Шахеров В.П. Города Восточной Сибири в XVIII – первой половине XIX в. – Иркутск, 2001. – С. 158-159.

Городские думы в Сибири далеко не всегда были послушными исполнителями указаний местной администрации. Нередко они противоборствовали чиновникам, выступали против их вмешательства в городские дела. Заинтересованность в деятельности дум проявляла прежде всего верхушка торгово-промышленного населения, которая использовала органы самоуправления не только для решения общегородских дел, но и в своих сословных интересах. Кроме того, в рамках культурно-антропологического подхода А.Куприянов и В.Бойко проанализировали отношение сибиряков к органам городского самоуправления, уровень их образования и правовой культуры, влияние ментальности горожан на решение местных задач²¹.

Существуют немногочисленные публикации и по городам Европейской России. Но они в основном носят описательный характер или затрагивают только отдельные аспекты деятельности городских дореформенных дум²².

Тема городского самоуправления Вятки не получила освещения в литературе, за исключением небольшого очерка В.П.Юрьева, опубликованного в конце XIX в.²³. Он был посвящен общественному управлению в период царствования Екатерины II и затрагивал первые четыре года деятельности думы (1793-96 гг.). Несмотря на то, что автор опирался на архивные материалы, в его работе немало неточностей и ошибок, а работа в целом носит описательный характер. В обобщающих работах по истории Вятки этот вопрос практически не затрагивался, не говоря уже о специальном изучении этой проблемы. Только в работах А.Г.Тинского рассматриваются вопросы деятельности думы в области городского благоустройства²⁴.

²¹ Бойко В. Указ. соч. – С. 198, 220-224, 265; Куприянов А.И. Правовая культура горожан Сибири первой половины XIX // Общественно-политическая мысль и культура сибиряков в XVII – первой половины XIX в. - Новосибир., 1990. – С.81-101; Он же. Русский горожанин в поисках социальной идентичности // История. Приложение к газете «Первое сентября». – 2000. – №24. – С. 14-16; №25. – С.11-12.

²² Амплеева Т.Ю. Реформа местного управления последней четверти XVIII в. – М., 1997; Белова М.Ю. О создании и развитии системы местного самоуправления в конце XVIII – начале XX в. (на примере Ярославля) // Власть и город. – Ярославль, 2001. – С. 9; Беркович А.В. Из истории городского самоуправления на Урале // Чердынь и Урал в историческом и культурном наследии России. – Пермь, 1999. – С.123-129; Маркова Ю.Н. Деятельность городских дум в городах Тверской губернии в конце XVIII – начале XIX в. // Дни славянской письменности и культуры. Сб. докладов и сообщений. – Тверь, 1999. – Вып.5 – С.57-66; Савельев А. Столетие городского самоуправления в Н.Новгороде. 1785-1885. – Н.Новг., 1885; Смирнов Ю.А. Белозерская городская дума // Белозерье. – Вып.2. – Вологда, 1998. – С.393-412; Пульхеров А. Великолуцкое городское общественное управление. 1785-1891. – Псков, 1892.

²³ Юрьев В.П. Состояние города Вятки в царствование императрицы Екатерины II. – Вятка, 1885.

²⁴ Тинский А.Г. Планировка и застройка города Вятки в XVII-XIX веках. Киров, 1976; Он же. Улицы. Площади. Дома. Вятка. Страницы истории. – Киров, 1999.

Завершая обзор историографии, следует отметить, что дореформенное самоуправление редко становилось предметом специального исследования. В большинстве работ деятельность городских дум затрагивалась косвенно, преимущественно при рассмотрении проблем формирования городского сословия. Еще более немногочисленными были конкретные исследования по теме.

Несмотря на изучение ряда аспектов указанной темы и некоторые достижения в этом вопросе, следует отметить ряд слабых мест, характерных для многих работ. Преобладающая негативная оценка дореформенного городского самоуправления, превратившаяся со временем в историографический стереотип, далеко не всегда подтверждалась архивными материалами. Кроме того, при изучении городских дум использовались преимущественно материалы центральных архивов, которые не позволяют воссоздать полноту картины. В то же время, выводы, сделанные на основе изучения столичных городов, нередко распространялись на все российские города, что далеко не всегда правомерно.

При сравнении дореформенного российского самоуправления с западноевропейскими образцами не в полной мере учитывались особенности исторического развития самоуправления в России. Утвердившаяся в западной историографии либеральная концепция дает одностороннее решение проблемы соотношения государственных, местных и сословных интересов. Не случайно в дореволюционных и западных исследованиях нередко происходило смешение понятия эффективности городского самоуправления с принципами самостоятельности и всесословности, которые не были в полной мере реализованы в городском дореформенном самоуправлении.

Поскольку значительные исследования проведены только по столичным и сибирским городам, назрела необходимость изучения провинциального городского самоуправления Европейской России, чтобы подтвердить или опровергнуть выдвинутые ранее положения и концепции.

Источниковая база исследования богата и разнообразна. В основе исследования лежит делопроизводственная документация государственных органов власти и учреждений местного самоуправления. Наиболее подробная информация находится в фондах Государственного архива Кировской области (ГАКО). В первую очередь это фонды Вятской городской думы (Ф. 630) и Вятской городской управы (Ф. 628). Здесь содержатся журналы заседаний и отдельные дела, которые отражают основные направления деятельности городской думы, а также приходно-расходные книги. Фонд канцелярии губернатора (Ф. 582) и губернского правления (Ф. 583) раскрывают проблемы взаимодействия органов самоуправления с местной администрацией. Сведения о городском бюджете и повинностях дополняют дела фонда Вятского губернского комитета земских повинностей (Ф. 711).

В Российском государственном архиве древних актов (г. Москва) особый интерес представляют дела Ф. 817 (Вятской земской избы и провинциального магистрата), относящиеся к XVIII веку. Они дают представление о состоянии городских выборных органов, предшествующих думе. К работе привлекались также дела фонда Дворцового отдела (Ф. 1289). Отчеты вятского губернатора и материалы сенатской ревизии Вятской губ. указанного фонда воссоздают ситуацию, сложившуюся в городе на рубеже XVIII-XIX вв.

Среди центральных архивов наиболее богатыми материалами обладает Российский государственный исторический архив (г. С.-Петербург). Разнообразные статистические данные, а также оценка городского самоуправления местной администрацией содержится в отчетах вятского губернатора (Ф. 1263, 1281). Фонд Хозяйственного департамента МВД (Ф. 1287) отражает взаимодействие центральных и местных органов власти. Он дает общую картину положения городских дум в России 1840-х-60-х гг. Департамент рассматривал широкий круг городских вопросов. В частности, в его компетенции находились вопросы благоустройства, социально-экономического развития, городского общественного устройства, выборов в городские учреждения и т.д. Эти материалы дополняют бумаги фонда Министерства полиции (Ф. 1286), содержащие сведения об устройстве городской полиции, пожарной части и благоустройстве городов. Городские нужды и реальное состояние органов городского управления отражены в фондах сенатских ревизий Вятской губ. (Ф. 1537, 1554).

Указанные сведения дополняются делами из Государственного архива Российской Федерации (г. Москва). В частности, материалы о городском управлении Вятки содержатся в фонде Управления временного генерал-губернатора Казанской, Пермской и Вятской губ. 1863-1865 гг. (Ф. 39).

При написании работы было использовано более 350 архивных дел, большинство которых впервые введено в научный оборот.

Законы, регулировавшие деятельность городского самоуправления, содержатся в Полном собрании законов Российской империи (первое и второе собрание). Они определяют границы компетенции различных органов управления и характер их взаимодействия.

Важное значение для работы имеют источники справочного характера. В первую очередь, это различные статистические сборники, изданные статкомитетом МВД, в которых отражены численность и бюджеты российских городов²⁵. Данные сведения позволяют оценить

²⁵ Статистические таблицы о состоянии городов Российской империи, составленные в статистическом отделении совета МВД. – СПб., 1840; Статистические таблицы о состоянии городов Российской империи, составленные в статистическом отделении совета МВД. – СПб., 1852; Статистические таблицы Российской империи за 1856 год, составленные и изданные по распоряжению министра внутренних дел статистическим отделом Центрального статкомитета. – СПб., 1858; Статистический Временник Российской империи. – СПб., 1871.

экономический потенциал Вятки для решения местных и государственных задач и сравнить его с общероссийскими показателями. Также к работе привлекался сборник «Столетие Вятской губернии» (Вятка, 1881), в котором получили отражение основные события Вятки конца XVIII – первой половины XIX в.

Особую группу источников составляют материалы личного происхождения: мемуары и частная переписка. Из них можно почерпнуть информацию о жизни горожан, их сознании и быте, которая редко содержится в официальных данных. Описание Вятки и вятского общества сохранилось в записках сенатора И.В.Лопухина (1801 г.), генерал-майора Н.З.Хитрово (1811-12 гг.), московского чиновника П.Яковлева (1824 г.), в письмах ссыльного поляка, активного участника Польского восстания Г.Каменьского, (1846-1852 гг.), в литературных произведениях и письмах А.Герцена (1835-37 гг.), а также в воспоминаниях архимандрита Никодима (1835-38 гг.)²⁶.

Среди мемуаров вятчан использованы воспоминания купца К.И.Клепикова²⁷, в которых описывается Вятка 30-50-х гг. XIX в. В его записках рассматривается экономическое положение города, затрагиваются вопросы городского управления, воспитания и благочестия. Преподаватель Вятской мужской гимназии М.С.Косарев оставил подробные воспоминания о посещении города в 1824 г. государем Александром I²⁸. Вятка середины XIX в. отражена в воспоминаниях врача и просветителя С.И.Сычугова (1841-1902), где основное внимание уделено его обучению в духовном училище²⁹. Сведения о деятельности городского головы Я.А.Прозорова сохранились в записках его племянника А.А.Прозорова³⁰.

В диссертационном исследовании также были использованы материалы периодической печати. Основные сведения были почерпнуты из «Вятских губернских ведомостей», в неофициальной части которых помещались разнообразные сведения и сообщения о событиях местной общественной жизни.

²⁶ Герцен А.И. Былое и думы. – М., 1973; Записки сенатора И.В.Лопухина. – М., 1990; Из записок преосвященного Никодима Казанского // Труды Вятской ученой архивной комиссии. – 1913. – Вып. I-II. – Отд. III. – С.51-98; Каменьский Г. Письма из ссылки. – Киров, 1989; Хитрово Н.З. Отрывок из моего журнала, писанного в Вятке 1811 года // Исторический, статистический и географический журнал. – 1825. – Ч.1. – Кн.1. – С.154-155; Яковлев П. Поездка в Вятку // Календарь муз на 1826 год. – С.146-171.

²⁷ Клепиков К.И. Сборник статей вятского сторожила. – Вятка, 1899-1901. – Вып. 1-4.

²⁸ Косарев М.С. Воспоминание о посещении Вятки Государем Императором Александром Благословенным в 1824 году // Труды Вятской ученой архивной комиссии. – 1913. – Вып. I-II. – Отд. III. – С. 33-46.

²⁹ Сычугов С.И. Записки бурсака. – М.-Л., 1933.

³⁰ Из мемуаров А.А.Прозорова. О купце Я.А.Прозорове и его семье 1764-1884 гг. // Энциклопедия земли Вятской. – Т.4.История. – Киров, 1995. – С. 257-260.

Таким образом, задействованные источники достаточно разнообразны, информативны и в своей совокупности позволяют решить поставленные исследовательские задачи.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно представляет собой одну из первых попыток комплексного изучения деятельности дореформенной думы губернского провинциального города Европейской России. Немногочисленные публикации по этому вопросу освещают только отдельные аспекты указанной проблемы. Тема не затрагивалась диссертационными исследованиями. Работа позволит расширить понимание сословных и управленческих реформ Екатерины II и их реализацию на местах, показать место и значение городских дум в системе управления городом и городской жизни в целом, а также поможет осознать провинциальный дореформенный город как целостное явление исторического процесса.

Практическая значимость исследования. Данные, полученные в результате исследования, могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях, при проведении концептуальных обобщений и сравнений по теме.

Возможно применение материалов исследования для разработки лекционных курсов и спецкурсов, при написании монографий и учебных пособий по отечественной истории, истории государственного управления и самоуправления, региональной истории Вятского края.

Кроме того, содержащаяся в диссертационной работе информация может быть использована властными органами при разработке проектов местного самоуправления.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры истории и краеведения Вятского государственного гуманитарного университета. Основные положения диссертации были представлены на международных, общероссийских и региональных научных конференциях, проходивших в Елабуге (2002, 2003 гг.), Чебоксарах (2003 г.), Сыктывкаре (2003 г.), С.-Петербурге (2003 г.), Кирове (2003, 2004 гг.). По теме диссертации опубликовано 8 научных статей общим объемом 3,1 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, приложения, списка использованных источников и литературы, а также списка сокращений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность и научная значимость темы, определены объект и предмет исследования, его хронологические и территориальные рамки, рассмотрена историография вопроса, сформулированы цель и задачи исследования, охарактеризованы методологические основы и источниковая база диссертации.

Первая глава – «Правовое положение и условия функционирования Вятской городской думы».

В первом параграфе – «Организационная структура, компетенция и социальный состав городского дореформенного самоуправления» - показана эволюция городских дореформенных учреждений, дана характеристика их основных функций, проанализирована система выборов в Вятскую городскую думу и ее социальный состав.

Обзор развития городского самоуправления в XVIII в. показал, что система выборных органов формировалась «сверху», по инициативе верховной власти. Это отличало ее от западноевропейских образцов, равно как и то, что создавалась она в первую очередь для удовлетворения государственных нужд. Для решения же собственно городских вопросов общественные учреждения вплоть до 1785 г. практически не имели реальных полномочий, средств и необходимой самостоятельности.

Тем не менее, правительство нуждалось в четком оформлении сословий как с точки зрения фискальных, так и экономических интересов. Для формирования более зрелого городского сословия Екатерина II ввела в городах принципиально новые органы самоуправления, в первую очередь – городские думы. Их деятельность основывалась на законе, а не на нормах традиционного права. В отличие от предшествующих выборных учреждений они обладали некоторыми властными полномочиями и правом формировать городской бюджет. Новое общественное управление получило достаточно широкую компетенцию. На него возлагалось решение местных задач, с которыми не в состоянии был справиться зачастую неповоротливый и малоэффективный бюрократический аппарат. Чтобы в деятельности городских органов учитывались интересы различных сословий, Городовое положение 1785 г. существенно расширило состав городской общины.

Но, столкнувшись с российской действительностью, законодательство претерпело ряд существенных изменений. Как и думы в других российских городах, Вятская городская дума не стала сословной. Вместо 6 категорий населения в состав шестигласной думы вошли только мещане, ремесленники и купцы. Предполагаемые законом собрания граждан по 6 разрядам в отдельности и собрание общества градского (купцы 1-2 гильдии) слились воедино. В результате образовалось городское собрание купцов, ремесленников и мещан, заседающее в зависимости от ситуации совместно или раздельно. В Вятке, как и в большинстве малых и средних российских городов, не была создана общая дума.

Особенности деятельности новых органов городского самоуправления определялись конкретными условиями их существования – экономическим, социальным и административным контекстом, в котором им приходилось действовать.

Второй параграф – «Качественные характеристики выборных должностных лиц городского самоуправления» -

посвящен рассмотрению основных социокультурных, экономических и личностных характеристик должностных лиц городского самоуправления.

Новые органы самоуправления предполагали определенную зрелость городского сословия. Во-первых, для эффективной совместной работы требовалось наличие в городе органического социального единства, осознание горожанами местных интересов, их способность выйти за рамки узкосословных интересов.

Можно говорить о достаточном единстве в первой половине XIX в. только податных городских слоев. В его основе лежало местное самосознание, сформированное на базе традиционных ценностей. Противоречия внутри городских слоев, безусловно, существовали и иногда прорывались наружу. Но они являлись скорее исключением для деятельности думы, в основе работы которой лежало сословное единство податных городских слоев и стремление к решению общегородских задач. Правда, подобная картина не была характерна для российской провинции. В частности, купечество сибирских городов активно использовало положение в думе для реализации своих личных интересов.

В то же время, говорить о целостности всего городского общества Вятки, как и других городов, было преждевременно. Чиновники и разночинцы скептически отнеслись к городскому самоуправлению, считая участие в нем ниже своего достоинства и обладая иными рычагами давления на городские дела. Особняком стояло крестьянство, не имевшее права участия в работе думы. Тем не менее, совместная работа в комиссиях и комитетах, а также стремление податных слоев включить другие сословные группы в общегородские сборы и повинности – все это способствовало их постепенному сближению.

Во-вторых, отношение горожан к новым учреждениям определялось существованием в их мировоззрении определенных ценностей и представлений, необходимых для работы в городском самоуправлении (в частности, власть и законность как ценности). Необходимые ценности и представления или уже сложились, или находились в стадии формирования, накладываясь на традиционные образы города и власти. Это создавало предпосылки для формирования активного гражданства и дальнейшего развития общественной жизни города. Податные городские слои оценили полученные властные полномочия как возможность официально противопоставить свои органы управления, дарованные самодержавием, местной администрации. Члены думы хорошо знали законы, которые стали отныне главным средством их защиты от злоупотреблений административно-полицейского аппарата, равно как и от конкуренции крестьян и иногородних.

В-третьих, для успешного функционирования городского самоуправления было необходимо, чтобы выборные имели опыт деловой и управленческой деятельности, а также определенный образовательный и экономический уровень.

Материалы думы свидетельствуют, что ее члены, как правило, были грамотны, имели опыт управленческой деятельности, а также необходимые деловые качества. Следует также отметить такие личностные качества выборных, как бережливость, рачительность, ответственность, исполнительность. В работе вятской городской думы не удалось зафиксировать случаев злоупотреблений со стороны гласных и городских голов своим положением, что нередко отмечалось в других губерниях. Все это положительно сказывалось на деятельности думы.

В то же время, на работу органов городского самоуправления серьезное влияние оказала традиционность сознания вятчан, по существу их сельский менталитет, прагматичность в решении вопросов. Серьезным сдерживающим фактором для активного участия горожан в работе думы являлась экономическая слабость основной массы населения. Наложили свой отпечаток и прежние стереотипы, в частности, восприятие любой выборной должности как тяжелой повинности, а не права.

Как и в других российских городах, наибольший интерес новые органы самоуправления вызвали у купечества, которое обладало широкими представлениями о городских интересах и финансовыми возможностями для работы в думе. Мещане и ремесленники ценили думу, видя в ней своего защитника и ходатая перед начальством, в то же время нередко считая непосредственное участие в ней тяжелой повинностью.

Оценивая в целом состояние вятского общества в дореформенный период, следует отметить достаточно высокую степень готовности некоторых его составляющих (в первую очередь, купечества) к работе в новой системе самоуправления на фоне городов Европейской России. Схожая картина наблюдалась и в сибирском регионе. Этому способствовало своеобразие социальной структуры Вятки, характерное и для многих сибирских городов. Практическое отсутствие дворянства, слабость чиновничества, малочисленность разночинцев на фоне сильного купечества, особенно в первой четверти XIX в., создавали благоприятные условия для развития новых учреждений.

В третьем параграфе – «Проблемы взаимодействия административно-полицейского аппарата и органов городского самоуправления» – анализируются вопросы компетенции городских органов управления и самоуправления, основные направления их взаимодействия, влияние государственных учреждений на деятельность думы.

Деятельность Вятской городской думы во многом определялась существующей в городе системой управления и самоуправления. Она сложилась на основе законодательства 1775-1785 гг. и с незначительными изменениями просуществовала до буржуазных реформ 1860-70-х гг.

В дореформенный период думу и административно-полицейские органы объединял широкий спектр совместной деятельности, который затрагивал вопросы городских и государственных повинностей, торговли, благоустройства и др. Серьезные конфликты между ними случались

нечасто. Дума сохранила достаточную самостоятельность по отношению к местной администрации, считаясь, по возможности, только с ее законными требованиями. В своей деятельности она стремилась переложить ряд исполнительных функций на плечи полиции. В то же время, дума сумела закрепить за собой ряд важных контролирующих функций.

Взаимодействие государственных и общественных структур имело различное влияние на деятельность думы и ее эффективность. Благодаря тесным отношениям с государственными структурами дума приобрела бюрократический опыт работы, который помогал ей справляться с постоянно возрастающим объемом дел. Также в условиях отсутствия ответственности думы перед обществом контроль местной администрации предупреждал возможные нарушения и злоупотребления со стороны выборных. Финансовые затруднения думы и недостаточная активность со стороны горожан отчасти компенсировались административным вмешательством. Участие думы в различных государственных повинностях позволяло ей защищать интересы горожан перед лицом государственных органов. Тесная связь с губернатором давала возможность более эффективно воздействовать на пассивных чиновников, ускорять решение дел. От губернатора же и полиции исходили предложения, касающиеся интересов не только государства, но и города. За исключением первых лет работы думы, около половины предложений стабильно исходило от государственных учреждений. В то же время, в интересах города решалось от 47 до 86% дел.

Хотя думе приходилось иногда подчиняться не совсем законным требованиям местной администрации, в целом она сумела сохранить ту степень самостоятельности, которая предполагалась законодательством.

Если рассматривать негативное воздействие государства на органы самоуправления в первой половине XIX в., скорее следует говорить о политике правительства, чем местного административно-полицейского аппарата. Несмотря на реформы Екатерины II, российское правительство, следуя старым традициям и практической необходимости, переложило на плечи городских обывателей множество повинностей, которые поглощали основные городские средства. Расширение исполнительных и контролирующих функций дум, сокращение распорядительных возможностей привели к сужению ее самостоятельности. На решении же городских дел отрицательно сказывалась волокита, как на местном уровне, так и в высших столичных инстанциях.

Политика правительства в конце XVIII - первой половине XIX в. была направлена на планомерную централизацию управления, которая до предела была доведена в годы правления Николая I. Она парализовала работу многих учреждений, снизив эффективность работы думы.

Следствием частичного огосударствления самоуправления стал процесс бюрократизации думы, который выразился в увеличении делопроизводства, замедлении процесса решения дел, раздувании канцелярии, в усилении формализма в работе. В свою очередь, это привело

к определенному падению интереса общества к городскому самоуправлению. Процессы огосударствления и бюрократизации были характерны в целом для России, как для государственных, так и для общественных органов, являясь следствием политики централизации управления в стране. Ответной реакцией на нее стали реформы Александра II, направленные на децентрализацию управления и усиление общественного начала.

В то же время, пассивность и противодействие чиновников долгое время не являлись ведущим негативным фактором в деятельности думы. Если проанализировать журналы заседаний, в первой половине XIX в. указанные причины составляли от 11 до 35% среди проблемных ситуаций, где первое место стабильно занимали финансовые затруднения думы.

Данный материал позволяет предположить, что на общероссийском фоне Вятская городская дума занимала достаточно сильные позиции. Это было обусловлено как отдаленностью от центра, так и особенностями социальной структуры Вятки. Благодаря сильному образованному купечеству, хорошо разбиравшемуся в существующем законодательстве, дума оказалась способна противостоять незаконным требованиям местной администрации, решать многие городские вопросы и в результате завоевать определенный авторитет в обществе.

В четвертом параграфе – «Структура городского бюджета и основные источники доходов» – рассматриваются вопросы формирования городских сумм, а также основные финансовые проблемы думы. Городской бюджет стал важнейшим нововведением Городового положения 1785 г. До этого для удовлетворения городских нужд существовали только добровольные «складки» обывателей.

Городской бюджет формировался преимущественно из трех источников:

- 1) доходы с городских имуществ и других выгодных статей;
- 2) добровольные складки купцов и мещан;
- 3) поземельный налог (оценочный сбор) со всех жителей города, предназначенный на содержание полиции.

Несмотря на широкие законодательные возможности формирования городских доходов, в конце XVIII – первой четверти XIX в. основу городского бюджета Вятки составляли добровольные складки горожан и поземельный сбор, предназначенный для содержания полиции.

Практическое отсутствие до 1820-х гг. городских доходов заставляло купеческое и мещанское общество распределять сбор необходимых сумм на городские нужды между собой. Именно они составляли в первой четверти XIX в. от 1/3 до 2/3 средств, находящихся в распоряжении думы. Вместе с поземельными сборами деньги, раскладываемые на общество, составляли в этот период от 75 до 90%. В середине 1820-х-1830-е гг. общий показатель снизился до 65-70%, а в 1840-60-е гг. он уже варьировался в рамках 20-40%.

Облегчением для горожан стала фактическая замена в 1828 г. добровольных общественных складок купцов и мещан, обращенных на общегородские нужды, пособием из земского сбора. В 1840-60-е гг. он стал фиксированным и составил достаточно внушительную для города сумму – 3832 руб. сер., что соответствовало 14-36% городских доходов. В отдельные периоды работы думы велика была роль займов и запасного капитала. В 1850-60-е гг. вместе с остаточными деньгами они зачастую превышали 40% городского бюджета.

На протяжении первой половины XIX в. круг источников городских доходов постепенно расширялся. По мере развития городского хозяйства возрастали доходы с городской собственности. Так, если в 1810-20-е гг. они не превышали 3-6%, то в 1840-60-е гг. они равнялись 9-16%. Наблюдался и рост денежных поступлений с заведений промышленности и промыслов. В 1830-50-е гг. они составляли 8-15% городских доходов, увеличившись к 1860-м гг. до 20-25%.

В результате, во второй трети XIX в. происходит изменение структуры бюджета, где основную роль стали играть доходы с городской собственности, акцизы с промышленности и разнообразные пособия. Это свидетельствовало о тенденции уменьшения прямых городских сборов с общества и увеличения косвенных налогов.

За период 1802-1868 гг. городские доходы выросли в 28 раз. Но в 1850-60-х гг. темпы роста городского бюджета Вятки стали отставать от общероссийских показателей, равно как и от увеличения городских потребностей. Недостаточность городских средств являлась общей чертой российской провинции, где исключение составляли крупные портовые и торговые города. Финансовые трудности были основными в деятельности Вятской городской думы на протяжении всего дореформенного периода

Одной из главных причин недостаточности городских средств была экономическая слабость города, обусловленная изменением экономической конъюнктуры и усилением конкуренции со стороны крестьянства. Многие проекты создания дополнительных источников доходов тормозились администрацией.

Кроме того, невосполнимый урон нанес длительный процесс отмежевания городу выгонных земель, которые должны были стать одним из основных источников городских доходов.

Негативную роль сыграла также традиционность сознания, привычка действовать по старым правилам и обычаям. Дума не проявила большой активности в поиске новых источников доходов и в максимально полном использовании существующих, что было характерно и для других российских городов.

В свою очередь, недостаточное финансирование сдерживало инициативу «снизу». Дума, лишенная необходимых средств, и общество, обремененное податями и сборами, не могли в полной мере реализовать возможности городского управления. В результате деятельность думы оказалась направлена преимущественно на решение текущих вопросов

городского хозяйства и управления, в ущерб перспективному развитию города.

Вторая глава – «Основные направления деятельности Вятской городской думы».

В первом параграфе – «Деятельность думы в сфере развития городского благоустройства и хозяйства» – рассматриваются вопросы формирования городского коммунального хозяйства, общественного строительства и ремонта.

В XVIII в. вопросы благоустройства решались обществом, личными силами и средствами горожан. Ко времени учреждения в городе думы состояние городского хозяйства было плачевным: мосты обветшали, город по новому плану 1784 г. отстраивался медленно. Появление думы придало процессу благоустройства больше организованности, что позволило значительно улучшить состояние города. В первой половине XIX в. началось активное формирование коммунального хозяйства Вятки. Были отремонтированы мосты, спланированы площади, замощены улицы, выстроены городские бассейны, появилось освещение, водопровод, два общественных сада и пр. В этом случае трудно согласиться с мнением И.Дитятин, который полагал, что думы ведали только сбором денежных средств и в отношении благоустройства не делали «почти ничего, если не вовсе ничего»³¹.

По оценке некоторых исследователей в начале XIX в. Вятка превосходила по своему благоустройству некоторые губернские города. Но благоустройство коснулось преимущественно только центральной части города, что было характерно и для других российских городов, не исключая и столичных. Далеко не все инициативы и проекты оказались реализованы.

Трудности начинались уже с географического положения Вятки (холмистый рельеф, низменность противоположной стороны р.Вятки и др.). Существование многочисленных инстанций, от которых зависело утверждение смет и планов, значительно затягивало решение дел. Однако главные причины лежали в экономической сфере. Недостаточность городского бюджета не позволяла активно развивать городское хозяйство. Подобная картина была характерна для многих российских городов³².

Значительное влияние на благоустройство города оказал особый традиционный менталитет обывателей, близкий к сельскому. У вятских обывателей представления о городском образе жизни в дореформенный период только еще начинали формироваться. В этих условиях катализатором процесса благоустройства в Вятке зачастую выступала администрация. Причем это касалось, как правило, именно «городских» элементов благоустройства – заведения садов, скверов, бассейнов, прудков, освещения города и пр.

³¹ Дитятин И. Устройство и управление городов ... – Т. II - С. 229.

³² Рындзюнский П.Г. Городское гражданство ... - С. 395.

Горожане не всегда понимали и принимали подобные инициативы «сверху» (по заведению общественного выгона, страхованию домов и пр.). В свою очередь, от мещан и купцов исходили инициативы, касающиеся преимущественно практических интересов. Так, многократные просьбы обывателей о строительстве моста через Вятку, который действовал не более пяти лет, были связаны с необходимостью перегонки скота на противоположный берег реки, где располагался городской выгон.

По мере проникновения городского образа жизни в сознание обывателей и расширения городских доходов, дума все активнее начинает заниматься вопросами городского хозяйства. Если в начале XIX в. суммы на эти цели были менее 6% от городских расходов, то начиная с 1820-х гг. они составляли от 6 до 26%.

Существенное влияние на благоустройство города оказал также субъективный фактор. Эффективность деятельности в этой сфере зачастую была обусловлена активностью городского головы, губернатора, а также обывателей, предлагавших произвести крупные строительные работы в городе.

По закону дума получила широкие возможности в области благоустройства, которые ей удалось реализовать достаточно полно. В дореформенный период ее деятельность затрагивала почти все сферы городского хозяйства: благоустройство улиц и площадей, освещение улиц, контроль над частной застройкой города, пожарную безопасность, вопросы городского водоснабжения, содержание рекреационных зон и пр. Стало проводиться постоянное наблюдение за состоянием городских объектов и их своевременный ремонт. Но, несмотря на серьезное преобразование Вятки в дореформенный период, следует отметить, что она по-прежнему имела сельский вид.

Во втором параграфе – «Вятская дума и проблемы социально-экономического развития города» – рассматривается участие думы в вопросах регулирования сословно-экономических вопросов города. Деятельность думы в социально-экономической сфере определялась в первую очередь политикой центральной власти. В первой половине XIX в. правительство значительно расширило компетенцию думы в этих вопросах, что отражало интересы как горожан, так и государства.

Распорядительные функции думы заключались в заведении в городе «всего потребного». На протяжении дореформенного периода обществом были выстроены торговые ряды, спланированы торговые площади, построены общественные весы с важней, скотобойни и пр. Однако так и не были решены вопросы устройства пристани, новых торговых рядов, что было связано как с нехваткой денег в городском бюджете, так и с административными проволочками.

Совместно с другими органами самоуправления дума участвовала в обеспечении малоимущих горожан пропитанием (продажа дешевого хлеба

в голодные годы, помещение в богадельню и т.д.). В ценовой политике государства дума играла преимущественно исполнительную роль.

Но преобладающими в ее деятельности являлись контролирующие функции. Для наблюдения за правильностью торговли на протяжении всего дореформенного периода выбирались подотчетные думе смотрители, а позднее торговые депутаты. Они защищали интересы горожан, пресекая незаконную торговлю, особенно со стороны приезжих. Но из-за широкого распространения крестьянских промыслов и торговли проблема не была решена. Также дума следила за ремесленным производством в городе. Но этот контроль был непостоянен и менее эффективен, чем в отношении торговли.

Деятельность Вятской городской думы была направлена главным образом не на расширение торговли и ремесла, а на контроль за их правильным производством. Это способствовало ее превращению в инструмент давления государства на ремесленное и мещанское общество. В результате дума не смогла значительно улучшить экономическое состояние города. Причины замедления темпов экономического развития Вятки лежали в общероссийских процессах (последствия «революции цен», изменение торговых путей и экономической конъюнктуры).

В третьем параграфе – «Роль городской думы в развитии образования и здравоохранения» рассматривается участие думы в содержании училищ, городской больницы и общественных богаделен.

В конце XVIII в. правительство предприняло первую серьезную попытку сформировать государственную систему социальной защиты. Закон отводил думе косвенную роль в социальной сфере. В решении вопросов образования она могла лишь передавать обществу распоряжения и предложения администрации, ходатайствуя за горожан перед начальством, а также обеспечивать содержание ряда учебных заведений из городских средств. В частности, в соответствии с законом дума содержала и обеспечивала помещениями два приходских училища, оказывала пособие уездному училищу.

Но ее компетенция в этой области оказалась более широкой. В первой трети XIX в. она заведовала больницей, а во второй четверти XIX в. богадельней, что не предполагалось законом. Это было отражением процесса постепенной передачи социальных функций от общества и государства городскому самоуправлению, что было закреплено Городовым положением 1870 г. Правда, подобное расширение своей компетенции, особенно в отношении больницы, дума не приветствовала, справедливо полагая это очередной повинностью.

Но, несмотря на то, что ее компетенция в социальной сфере оказалась гораздо шире, чем предполагалось для нее законом, степень инициативности думы была невелика, а ее роль ограничивалась, как правило, исполнительными функциями.

Многие предложения думы и общества не были реализованы по финансовым причинам. Так, если в Москве в начале XIX в. на социальные

нужды расходовалось 4,5% городского бюджета, то в Вятке 1,4%. Впоследствии расходы по этим статьям выросли и в 1820-50-е гг. составляли 6-8%, но по прежнему оставались недостаточными. Серьезной негативной причиной были волокита и отказы со стороны местных и центральных властей. В области образования сдерживающими факторами стали утилитарность сознания и бедность горожан.

В то же время, оказавшись в сложной ситуации, в первую очередь с содержанием больницы, дума показала свою хозяйственность и распорядительность, умение изыскивать необходимые средства. Хотя заведование больницей и богадельней не входило по закону в ее обязанности, она достаточно хорошо справилась с возложенными на нее задачами.

В заключении подведены основные итоги исследования, сформулированы выводы.

Городовое положение 1785 г. создавало принципиально новый тип самоуправления. В отличие от предшествующих органов, в центре его деятельности находилось решение местных задач. Новые учреждения имели широкое представительство, обладали городским бюджетом, достаточно широкой компетенцией и самостоятельностью.

Но система городского самоуправления, введенная «Жалованной грамотой городам», претерпела значительные изменения как в организационной структуре, так и в компетенции. В Вятке, как и во многих малых и средних городах, не образовалось общей думы и цензового собрания общества градского. В городском самоуправлении не приняли участия чиновники и разночинцы.

Не менее важные изменения произошли в компетенции думы. Несмотря на предоставленное городскому самоуправлению право решать исключительно местные задачи, правительство не смогло отказаться от использования городских дум в реализации государственных интересов.

Исследование не подтверждает сложившегося в историографии мнения о сокращении компетенции думы в дореформенный период. Материалы Вятской городской думы свидетельствуют, что в первой половине XIX в. произошло постепенное расширение ее функций, как за счет возложения на нее государственных повинностей, так и благодаря увеличению ее возможностей в социально-экономической и в социокультурной сфере. Однако необходимо учитывать, что расширение коснулось преимущественно исполнительных и контролирующих функций думы, тогда как распорядительные сокращались. Дума стала хорошим ходатаем для общества, исполнителем и контролером для государства, но она недостаточно активно инициировала дела в интересах города.

В то же время нельзя согласиться с утвердившимся в историографии мнением о полном превращении городских дум в низовой орган хозяйственно-полицейского государственного аппарата. Государственные функции не были ведущими в работе Вятской думы, хотя на них и расходовалась значительная часть городских средств.

На реализацию нового законодательства повлияли различные факторы, связанные как с конкретными социально-экономическими, административными и социокультурными условиями города, так и с политикой правительства. Процессы, протекавшие в Вятке, были более типичны для российской провинции, чем аналогичные процессы и явления, имевшие место в Москве и С.-Петербурге. Следует отметить своеобразие социального состава Вятки, которое способствовало созданию более самостоятельных органов самоуправления, а также местоположение города, во многом определившее его экономическое состояние.

Наибольших успехов дума добилась в области улучшения городского хозяйства и в исполнении государственных повинностей. В социально-экономической сфере она исполняла в основном контролирующие функции, что положительно оценивалось как горожанами, так и правительством. Но ей не удалось сделать реальных шагов для подъема городской экономики. Наименьшее значение деятельность думы имела в решении задач образования, здравоохранения и социальной защиты, где она играла преимущественно исполнительную роль. В то же время, по сравнению с законом, ее функции в этой области оказались значительно шире. В первой половине XIX в. думой в среднем решалось две трети от общего числа дел, что, с учетом неблагоприятных факторов, следует признать неплохим результатом.

В целом, несмотря на многие негативные факторы, городская дума позволила существенно улучшить решение широкого круга местных и государственных задач. Кроме того, она способствовала формированию более зрелого городского сословия. В то же время, ограниченность городского бюджета, бюрократизация и огосударствление самоуправления, слабая инициатива снизу – все это говорило о необходимости реформирования городского общественного управления.

Исследование позволяет существенно скорректировать традиционную для отечественной и зарубежной историографии отрицательную оценку городского дореформенного самоуправления. Вятская городская дума, несмотря на серьезные негативные факторы, сумела реализовать значительный потенциал, заложенный екатерининскими реформами. Кроме того, деятельность дореформенного самоуправления с его достоинствами и недостатками дала богатый опыт для дальнейших преобразований, в частности, для создания нового Городового положения 1870 г.

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих опубликованных работах автора:

1. Кустова Е.В. Городское самоуправление конца XVIII – первой половине XIX вв. в досоветской историографии // История развития местного самоуправления в России второй половины XIX – начала XX вв.

Материалы региональной научной конференции. – Елабуга: Изд-во ЕГПИ, 2002. – 0.2 п.л.

2. Кустова Е.В. Советская историография городского самоуправления конца XVIII – начала XIX вв. // Проблемы истории материальной и духовной культуры России и зарубежных стран. Материалы VIII Всероссийской научной конференции. – Сыктывкар: Изд-во СГУ, 2003. – 0.1 п.л.

3. Кустова Е.В. Вятская городская дума в структуре городского управления в конце XVIII – начале XIX вв. // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2003. – № 8. – 0.6 п.л.

4. Кустова Е.В. Общегородские и сословные интересы в деятельности Вятской городской думы (1793-1870) // Пространство и время в восприятии человека. Историко-психологический аспект: Материалы XIV Международной научной конференции. – СПб.: Нестор, 2003. – 0.3 п.л.

5. Кустова Е.В. Квартирная повинность в деятельности Вятской городской думы в конце XVIII – первой трети XIX вв. // Власть и общество (XIII – начало XX вв.). Сб. науч. трудов. – Чебоксары: Изд-во ЧГПУ, 2004. – 0.4 п.л.

6. Кустова Е.В. Роль купечества в работе дореформенного городского самоуправления (на примере деятельности Вятской городской думы в конце XVIII – середине XIX в.) // Вторые Стахеевские чтения. Материалы Международной научной конференции. – Елабуга: Изд-во ЕГПУ, 2003. – 0.3 п.л.

7. Кустова Е.В. Основные аспекты взаимодействия вятской полиции и городской думы в дореформенный период (1793-1870) // Проблемы истории государственных спецслужб. Материалы региональной научной конференции. – Киров: ВГГУ, 2004. – 0.6 п.л.

8. Кустова Е.В. Городское самоуправление в Вятке в конце XVIII – середине XIX вв. // Вопросы истории. – 2004. – № 6. – 0.6 п.л.