

*На правах рукописи*

**ГАЛЛЯМОВА ЗЕМФИРА ВИЛЕНОВНА**

**ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ  
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВЕКОВ  
(по материалам г. Вятки)**

Специальность – 07.00.02 – Отечественная история

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации  
на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Ижевск 2005

Работа выполнена в ГОУВПО «Вятский государственный гуманитарный университет»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор  
**Бердинских Виктор Аркадьевич**

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор  
**Суслов Михаил Григорьевич**

кандидат исторических наук, доцент  
**Мельников Сергей Львович**

Ведущее учреждение: ГОУВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского»

Защита состоится \_\_\_ октября 2005 года в \_\_\_ часов на заседании диссертационного совета Д212.275.01 в ГОУВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корпус II, ауд. \_\_

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУВПО «Удмуртский государственный университет» (426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корпус II)

Автореферат разослан “\_\_” \_\_\_\_ 2005 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат исторических наук,  
доцент

**Г.Н.Журавлева**

### **Общая характеристика работы.**

**Актуальность темы исследования.** Преобразования второй половины XIX века внесли качественное изменение во все сферы жизни российского общества, способствовав повышению его роли в жизни страны. Введение рыночных механизмов в социально-экономической области, углубление региональной специализации требовало нового подхода к организации управления на местах с целью реализации общественного потенциала, способного конструктивно решать вопросы *местной жизни*. Все это предопределило реформирование системы самоуправления в демократическом русле.

Изучение вопроса становления, функционирования городского самоуправления во второй половине XIX – начале XX века весьма актуально и на сегодняшний день, когда успех радикального реформирования во многом зависит от его реализации на местах. В этом смысле особое значение приобретает привлечение исторического опыта органов самоуправления, как одной из форм взаимодействия центра и периферии, административных и общественно-представительных структур.

**Объектом исследования** являются органы городского самоуправления г. Вятки: избирательное собрание, дума, управа.

**Предмет исследования** – структура, формирование и взаимодействие органов городского самоуправления; содержание и основные направления деятельности органов городского самоуправления в период действия законов 1870, 1892 гг.

**Хронологические рамки исследования** – вторая половина XIX – начало XX вв. (1870-1917 гг.) – период эволюции реформаторского курса правительственной политики в отношении города от либерально-демократического до реакционно-консервативного. Такой хронологический подход позволяет выявить степень реализации правовых аспектов законодательской деятельности государства в системе городского самоуправления и провести сравнительный анализ между формированием и функционированием общественных структур законодательств 1870 и 1892 гг.

**Территориальные рамки исследования** ограничены г. Вяткой – крупным губернским центром второй половины XIX – начала XX вв. Выбор региона обусловлен как значительным административным статусом, так и региональной социально-экономической спецификой, которая состояла в сложном торгово-промышленном развитии города. Все это, а также отсутствие в губернии крупного помещичьего землевладения отразилось на социальном составе и деятельности городского самоуправления.

**Степень изученности темы**

Хронологически ее представляют три периода: *дореволюционный, советский, современный*.

Перед тем, как приступить к обзору *дореволюционной* историографии непосредственно по городскому самоуправлению, рассмотрим концепции, определяющие место самоуправления в государственной системе, поскольку для большинства исследователей они стали отправной точкой в оценке городского устройства второй половины XIX века. В отечественной исторической литературе нашли отражение лишь отдельные аспекты истории городского самоуправления в пореформенный период. Определение роли аппарата местного управления в государственной системе представлено базовыми работами известных историков-государствоведов и юристов. Сторонники *государственной* теории, признавая общественную природу самоуправления, обосновывая необходимость наделения его широкими полномочиями, трактовали самоуправление как неотъемлемый элемент административной системы, выполняющий задачи государства на местном уровне.<sup>1</sup>

Основателем *общехозяйственной* теории считается профессор Харьковского университета В.И. Лешков, но наиболее обстоятельно она выражена в работе А.О. Васильчикова «О самоуправлении». Автор противопоставляет государству общество с его проблемами и потребностями, решение которых возможно только на местном уровне.<sup>2</sup>

Дореволюционные труды о городском самоуправлении можно условно классифицировать на две группы. *Первая группа* представлена работами, где вопросы городского самоуправления рассматриваются исключительно в правовом аспекте, с обстоятельным разбором статей действующего законодательства.<sup>3</sup> Оценка Городовых положений с позиции их практической применимости определила публицистический характер работ и критический анализ городских реформ второй половины XIX века.

Обзор самого законодательства о городском самоуправлении второй половины XIX века включал в себя анализ следующих аспектов:

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.Н. Русское государственное право/ Н. Коркунов. – СПб., 1901. -Т.2. - С.24.

<sup>2</sup> Васильчиков А.О. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений/ А.Васильчиков. - СПб., 1869. -Т.1. – С. 5.

<sup>3</sup> Гессен В.М. Вопросы местного управления/ В. Гессен. – СПб., 1906; Он же. Городское самоуправление. К курсу русского государственного права. – СПб., 1912; Вегнер И.А. Городское самоуправление в России/ И.Вегнер. – М., 1906; Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России/ А. Кизеветтер. – М., 1910; Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России/ А. Михайловский. – М., 1908; Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. Очерки и опыты/ К. Пажитнов. – СПб., 1913; Подлигайлов П.Н. Местное управление в России/ П. Подлигайлов. – СПб., 1884; Семенов Д. Д. Городское самоуправление: очерки и опыты/ Д. Семенов. – СПб., 1901; Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление/ Г. Шрейдер. – СПб., 1902.

- социальные приоритеты государства в вопросе привлечения местного населения к управлению делами города;
- пределы самостоятельности общественного представительства, возможности формирования его финансовой базы;
- конструктивность взаимодействия исполнительных и распорядительных органов муниципалитета;
- соответствие количественного и качественного состава органов самоуправления масштабам городского хозяйства;
- удельный вес административных задач в деятельности самоуправления;
- формы административного надзора как способ регулирования деятельности самоуправления местными властями.

*Вторая группа* работ представлена публикациями, выход которых был связан с радикальными изменениями в общественно-политической жизни страны в начале XX века. Это политические брошюры, где излагаются программы реформирования городского управления. Степень радикальности преобразований определялась политическими установками авторов.<sup>1</sup> Эти работы еще в меньшей степени отвечали задачам научного исследования и по сути дела были выражением политических взглядов представителей различных партий.

Почти для всех работ характерно привлечение западно-европейского опыта в устройстве муниципальных учреждений. На примере Западной Европы авторы обосновывают целесообразность организации городского самоуправления на широкой демократической основе.

Городское самоуправление рассматривалось в дореволюционной

---

<sup>1</sup> Ачадов А.О. Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправления/ А.Ачадов. – М., 1917; Бубнов М.М. К вопросу о преобразовании нашего городского общественного управления/ М. Бубнов. – Киев, 1909; Вегнер А.Ю. Городское самоуправление в России/ А. Вегнер. – М.,1906; Веселовский Б.Б. Местное самоуправление/ Б. Веселовский – М.,1917; Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление/П. Гронский. – М., 1917; Клейгельс Н.В. О назревших нуждах столицы/ Н.Клейгельс. – СПб., б. г.; Кабанов Н.О. О местном самоуправлении/Н. Кабанов. – Ростов-на-Дону, б. г.; Колычев А.И. Города как самоуправляющиеся земские единицы/ А. Колычев. – Вологда,1908; Он же. По городским вопросам. – Вологда, 1910; Курчинский А.М. Муниципальный социализм и развитие городской жизни/ А. Курчинский. – СПб.,1907; Лукомский М.Л. Городское самоуправление в России/М.Лукомский. – М., 1905; Михайловский А.Г. Задачи городского управления в новой России/ А.Михайловский. – М.,1917; Немировский А.О. Реформа городского самоуправления/ А.Немировский. – СПб., 1911; Озеров И.Х. Большие города, их задачи и средства управления./ И. Озеров. – М.,1906; Он же. Общие принципы организации городских финансов. – СПб., 1907; Страдомский Н.Ф. Города и земства. К вопросу урегулирования их взаимоотношений./ Н. Страдомский. - Киев, 1905; Тотомиянц О.В. Самоуправление городов/ О. Тотомиянц. – М.,1917; Он же. Задачи городского самоуправления. – СПб., 1904; Фесенко И.О. Важный вопрос городского хозяйства. Участие квартирохозяев в городском управлении/ И.Фесенко. – СПб.,1900.

историографии через призму законодательства, как организация и функционирование органов общественного представительства, а не как объект научного исследования. Отождествление темы самоуправления с правовой политикой правительства в отношении города определило освещение вопросов городского самоуправления в соответствующем аспекте. Злободневность этих вопросов для городской жизни обусловила публицистический характер работ, изначально не претендующих на роль научных исследований.

Тем не менее проблема городского самоуправления, представленная очевидцами существующего устройства, позволяет косвенно проследить реализацию городских реформ второй половины XIX века, выявить степень их соответствия уровню общественного развития в данный период.

Начало *советского* этапа развития проблемы городского самоуправления связано с выходом в 1928 году книги Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства».<sup>1</sup> В соответствии с новыми идеологическими установками архаичному самодержавному управлению противопоставлялось советское, прогрессивное устройство местных органов власти. Работа больше представляет собой практический, нежели научно-исследовательский интерес: в ней классифицируются методы организации городского хозяйства, определяются критерии городского благоустройства, разъясняется хозяйственно-самоуправленческая терминология. В этом смысле работу можно рассматривать, как прикладное пособие по изучению и анализу хозяйственной деятельности самоуправления.

В 50-60 гг. XX века появились работы по истории городского самоуправления Москвы, Новгорода, Санкт-Петербурга. Основной акцент в данных исследованиях делался на государственную политику в области общественного управления как гаранта самодержавного курса. Тем не менее до 1980-х годов в отечественной науке практически отсутствовали работы общероссийского уровня по городскому самоуправлению. Данная тема продолжала рассматриваться через призму правительственной политики, общественно-политического движения. Уровень эффективности функционирования самоуправления определялся степенью его оппозиционности существующему строю. Тема самоуправления в данный период была представлена в лице земства как наиболее активного общественно-политического явления.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства/ Л. Велихов. – М., 1928.

<sup>2</sup> Захарова Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России (1856-1861)/ Л. Захарова. – М., 1982; Корелин А.П. Дворянство в пореформенной России, 1861- 1904/ А. Корелин. – М., 1979.; Оржиховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60-70- годах XIX века/ И. Оржиховский. – Горький, 1974.; Пирумова Н.М. Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века/ Н. Пирумова. – М., 1977; Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х годов до начала 80-х годов XIX века/ В. Чернуха. – М., 1978.

Значительный сдвиг в развитии историографии по городскому самоуправлению связан с появлением в начале 1980-х годов работы В.А. Нардовой «Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX века». Автор представил обширный статистический материал по реализации избирательной системы Городового положения 1870 года в городах Европейской России. В.А. Нардова также подробно анализирует социальный, профессиональный контингент избирательных собраний, городских дум. На примере противоречивости устройства городского самоуправления, автор показывает кризис самодержавия, наметившийся во второй половине XIX века.<sup>1</sup>

*Современный* этап в историографии по проблемам городского самоуправления начинается с появлением в 1994 году нового исследования В.А. Нардовой – «Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века». Его хронологические рамки составляют период действия Городового положения 1892 года. Тема городского самоуправления также представлена в ракурсе правительственной политики. Принципиально новым в данном исследовании является расширение проблемы городского самоуправления социально-экономическими аспектами. Особая значимость трудов В.А. Нардовой в их практическом применении: они содержат обширный статистический материал для сравнительного анализа, сведения из опубликованных и неопубликованных источников, которые нашли широкое применение в данной научно-исследовательской работе.

Следующим крупным исследованием по истории городского самоуправления является монография Л.Ф. Писарьковой «Московская городская дума. (1863-1917 гг.)». В данной работе автор выявляет особенности эволюции московского городского самоуправления от периода «Жалованной грамоты городам» до его реформирования при Временном правительстве. В целом автор приходит к выводу о тесной взаимосвязи функционирования городского самоуправления с законодательской политикой правительства: изменения правительственного курса в отношении города рассматриваются как новый исторический этап в развитии органов общественного представительства. Анализируя реализацию законодательства, автор на примере московского городского самоуправления приходит к выводу о его целесообразности и исторической обусловленности. Особенно это отмечается в отношении контрреформы 1892 года, при которой начинается наиболее плодотворный период в работе городского управления.<sup>2</sup>

В какой-то мере такая оценка Городового положения 1892 года соприкасается с трактовкой В.А. Нардовой правительственного курса в данный

---

<sup>1</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в./ В. Нардова. – Ленинград, 1984

<sup>2</sup> Писарькова Л.Ф. Московская городская дума. (1863-1917 гг.)/ Л. Писарькова. - М.,1998.- С. 264.

период. Она отмечала, что от изменения правового положения дум, правительство «... ждало положительных сдвигов в развитии муниципального хозяйства»<sup>1</sup>.

Характерной чертой последних лет стало расширение региональных рамок исследования проблемы городского самоуправления.<sup>2</sup> В целом работы различны как по тематике подхода к проблеме городского самоуправления, так и по глубине анализа. Основной упор делается на оценку законодательства о городском самоуправлении, на его значение для развития муниципальных органов власти.

Труды по *региональной историографии* также можно условно классифицировать на три группы по указанным периодам. В *дореволюционной историографии* выделяется сборник «Столетие Вятской губернии». Сборник содержит достаточно обширный краеведческий материал по истории г.Вятки: состояние города в дореформенный период, деятельность городской думы по его благоустройству<sup>3</sup>.

*Советское краеведение* по теме городского самоуправления представлено работой П.Н. Луппова «История города Вятки». Кроме сведений, имеющих непосредственное отношение к городскому самоуправлению (первые выборы по Городовому положению 1870 г., практическая деятельность думы), в работе проведен тщательный анализ социально-экономического развития города в пореформенный период.

В *современном краеведении* городская тематика освещалась как в

---

<sup>1</sup> Нардова В. А. – Самодержавие и городские думы в конце XIX – начале XX вв./ В. Нардова. – СПб., 1994. – С 48.

<sup>2</sup> Акчулпанова Е. Ю. – Городское самоуправление среднего Урала во второй половине XIX – начале XX века: автореферат дис. канд. ист. наук/ Е. Акчулпанова. – Екатеринбург, 1999 г.; Апкаримова Е. Ю. Становление буржуазного городского самоуправления на южном Урале 60-90-е гг. XIX века: учебное пособие/ Е. Апкаримова. – Уфа, 2000; Бурдина Г. Ю. – Городское самоуправление в пореформенный период: автореф. дис. канд. ист. наук/ Г. Бурдина. – Самара, 1995 г.; Гвенитадзе Б. Ю. Самоуправление грузинских городов (1875-1917 гг): автореф. дис. канд. ист. наук/ Б. Гвенитадзе – Тбилиси, 1980 г.; Данаян В. Я. Организация и развитие городского самоуправления в Нижнем Новгороде в 70-нач. 90 гг. XIX в.: дис. канд. ист. наук/ В. Данаян. – Н.Новгород, 2001г.; Емалетдинова Г. Э. Городское самоуправление на южном Урале во второй половине XIX в.: автореферат дис. канд. ист. наук/ Г. Емалетдинова. – Уфа, 2000; Ефимова В.Е.Петрозаводское городское самоуправление(1870-1918 гг.). – Петрозаводск, 2004; Литягина А. В. Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX – начале XX вв.: автореферат дис. канд. ист. наук/А. Литягина. – Бинск, 2001; Мартюшева М.Н. Городское самоуправление в Архангельской губернии в 60-70-е гг. XIX в.: автореферат дис. канд. ист. наук/ М. Мартюшева. – Архангельск, 2000.

<sup>3</sup> Столетие Вятской губернии 1790-1880 гг.: сборник к истории Вятского края: в 2 т. - Вятка, 1880-1881.

сборниках региональных конференций,<sup>1</sup> так и в исследованиях отдельных ученых. Ценный краеведческий труд, основанный на обширной источниковой базе – книга В.А. Бердинских «История города Вятки». Тема города рассматривается в развернутом социокультурном аспекте, включающем в себя историю, быт горожан, основы материальной и духовной культуры.

Пособием в изучении практической деятельности городского самоуправления в начале XX века является работа И.В.Беляева, А.Л. Жукова «Вятский водопровод».

### **Цель и задачи исследования**

Целью диссертации является изучение на примере г. Вятки становления и развития органов городского самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв., анализ их практической деятельности и роли в социально-экономической и культурной жизни города.

Исходя из этого, в работе ставятся следующие задачи:

- рассмотреть систему дореформенного городского самоуправления;
- раскрыть основные принципы организации городского самоуправления в соответствии с городскими положениями 1870 г. и 1892 г.;
- проанализировать социальный состав избирательных собраний и городских дум;
- определить ключевые аспекты в развитии общественного представительства;
- изучить структуру городского самоуправления и механизм взаимодействия в его системе распорядительного и исполнительного органов;
- изучить основные источники формирования городских бюджетов, исследовать хозяйственную деятельность общественного управления;
- показать основные направления работы городского самоуправления в административной области;
- выявить роль общественного представительства в развитии городской инфраструктуры.

Все это станет основными аспектами изучения проблемы буржуазного городского самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв.

**Методологическую основу работы** определяют принципы историзма,

---

<sup>1</sup> Вятская земля в прошлом и настоящем / Тезисы докладов и сообщений II научной конференции Т.1.; А.А. Хохлов. Из истории и развития в г. Вятке водопровода, канализации, водяного отопления, телефона и электрического освещения/ А. Хохлов. – Киров, 1992; Кокорина Т.М., Исупов В.П., ЯшминаТ.А. История пожарного дела в дореволюционной Вятке и Вятской губернии//Вятская земля в прошлом и настоящем / материалы III научной конференции, посвященной 50-летию победы в. В. О. В/ Т. Кокорина, В. Исупов, Т. Яшмина. - Киров, 1995.- С.66; Там же. Девярых. И. Общественная благотворительность в г. Вятке во II половине XIX века/ И. Девярых. - С.73.; Е. Мусихин. Вятские губернаторы. //Вятская земля в прошлом и настоящем / материалы IV научной конференции/ Е. Мусихин. – Киров, 1999. – С.64.

научной объективности, системный подход. Используются общенаучные, а также специальные методы исследования. Системно-структурный метод позволяет рассматривать городское самоуправление как систему, развивающуюся в конкретных исторических условиях. Принцип историзма позволяет выявить соотношение факторов в эволюции городского самоуправления. Принцип объективности является одной из составляющих научной работы, предполагает учет всех факторов в сложившейся исторической ситуации, а также устранение однобокости в подходе к анализу предмета и объекта исследования.

### **Источниковая база исследования**

Источники, использованные в данном исследовании, могут быть разделены на следующие группы:

- законодательные и нормативно-правовые акты;
- материалы официального делопроизводства;
- источники личного происхождения;
- справочные материалы;
- периодическая печать и публицистика.

Законы, регулировавшие функционирование органов городского самоуправления, содержатся в сборнике «Российское законодательство X-XX в.»<sup>1</sup>, а также в Полном собрании законов Российской империи (отделение первое и третье)<sup>2</sup>. Обзор законодательных источников дает возможность выявить эволюцию правительственной политики в отношении представительных органов власти, а также проследить степень ее реализации на местах.

К материалам официального делопроизводства относятся как опубликованные, так и неопубликованные источники. К опубликованным источникам относятся: журналы вятской городской думы, отчеты управы о своей деятельности, росписи расходов и доходов г. Вятки с 1884 г., финансовые отчеты управы. Журналы вятской городской думы являются одной из главных составляющих источниковой основы работы. Они позволяют в хронологическом порядке проследить важные направления деятельности городского самоуправления. Но, представляя собой сборник думских постановлений, они не всегда дают возможность выявить их реализацию. Этот пробел восполняют архивные материалы. Журналы позволяют получить следующие сведения:

- интенсивность думских заседаний;
- количество докладов, приходящееся на одно заседание;

---

<sup>1</sup> Российское законодательство X – XX в.в. Т.5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987 г. Городовое положение 1875. – С. 61-136.

<sup>2</sup> ПСЗРИ. – Отделение первое. – Т. XIV. – Городовое положение 1870. – №48498. – Спб., 1874; ПСЗРИ. – Отделение третье – Т. XII. – Городовое положение 1892 г. – №8708. – Спб., 1895.

- степень посещаемости заседаний гласными;
- соотношение вопросов, подлежащих рассмотрению;
- количество отмененных думских постановлений губернским по городским делам присутствием;
- содержание предложений губернатора.

Все это позволяет выявить показатели, составляющие базу научного исследования. Несмотря на официальный канцелярский стиль изложения, данный источник позволяет определить мотивы, которыми руководствовались гласные в вынесении постановлений. Тщательная фиксация самой процедуры достаточно хорошо передает их атмосферу. Подробное составление докладов управы позволяет ознакомиться с историей рассматриваемого дела и его развитием в дальнейшем. Таким образом, несмотря на то, что журналы не всегда дают полную картину развития городского самоуправления, они представляют собой фундаментальную источниковую базу, являясь основой научно-исследовательской работы.

Состояние городского хозяйства, конкретная практическая деятельность городского управления отражена в отчетах управы.<sup>1</sup> Работа над неопубликованными источниками проходила в архивах РГИА (Российский государственный исторический архив) и ГАКО (Государственный архив Кировской области). Основная работа в РГИА приходилась на фонд 1287, где содержатся сведения о реализации избирательной системы по городским положениям 1870, 1892 гг., а также переписка вятского губернского правления с МВД по вопросам утверждения лиц, избранных на общественные должности. В данном фонде приведен обширный статистический материал по имущественному и сословному составу органов городского самоуправления, его практической деятельности, имеются данные по социально-экономическому положению городов.

Основные фонды, на которые приходилась работа по сбору источникового материала в ГАКО, следующие: Ф. 12 – Вятский городской магистрат; Ф. 630 – городская дума; Ф. 628 – городская управа; Ф. 587 – губернское по земским и городским делам присутствие; Ф. 574 – губернский статистический комитет.

При исследовании городского дореформенного устройства использовались фонды вятского городского магистрата и вятской городской думы. Фонды городской думы, вятского губернского по земским и городским делам присутствия использовались при изучении выборного производства. Практическая деятельность городского самоуправления отражена в фонде вятской городской управы (Ф. 628). Фонд городской думы (Ф. 630) содержит сведения о практической деятельности распорядительного органа самоуправления – городской думы.

---

<sup>1</sup> Отчеты о деятельности Вятской городской управы и состояния подведомственных ей частей за 1886, 1887, 1888, 1889, 1890, 1909, 1910, 1911 года.

Особую группу источников составляют материалы личного происхождения. В данном исследовании использовались мемуары К.И. Клепикова, Б.Г. Сергиева, В.Н. Шкляева<sup>1</sup>.

Вспомогательное значение для исследования имеют справочные материалы. В работе использовались сведения из статистических сборников. В первую очередь, это фундаментальное справочное издание «Все города» за 1904 год.<sup>2</sup> В нем содержится информация о социально-экономическом развитии российских городов. В работе использовались данные «Календаря-справочника городского деятеля» за 1914 год.<sup>3</sup> Представленные здесь сведения дают возможность определить уровень развития хозяйства российских городов, установить основные направления практической деятельности самоуправления.

Следующая группа источников - материалы периодической печати, в частности, приложения к официальной части «Вятских губернских ведомостей», газета «Вятская речь».

Представленные в «Вятских губернских ведомостях» списки избирателей позволяют выявить следующие данные:

- удельный вес численности городских жителей, получивших избирательные права, к общему числу жителей города;
- социальный состав избирательной группы;
- удельный вес торгово-промышленной группы в избирательном составе;
- соотношение в общей избирательной группе крупных, средних и мелких налогоплательщиков;
- размеры сборов, на основании которых допущена к выборам каждая группа налогоплательщиков.

Кроме того, приведенные в газете данные о думском составе позволяют выявить степень обновления органов городского самоуправления, как в целом, так и по разрядам. Публикации, представленные в газете, дают сведения о топографическом положении города, его санитарном состоянии, внешнем благоустройстве и т.д. Кроме официальных данных, газета содержит материал, позволяющий определить эффективность практической деятельности городского самоуправления, увидеть оценку и восприятие органов представительства общественностью.

Не меньший научно-исследовательский интерес представляет газета «Вятская речь». Ее социал-демократическая направленность обусловила

---

<sup>1</sup> Клепиков К. И. Сборник статей вятского сторожила. – Вятка, 1899; Сергиев Б.Г. Вятские воспоминания. Ч.1. – М., 1960; Шкляев В.Н. Моя жизнь. Автобиографические записки. Экземпляр верстки. Краеведческий отдел Кировской научной областной библиотеки им. Герцена.

<sup>2</sup> Города России в 1904 году. – СПб., 1904.

<sup>3</sup> Календарь-справочник городского деятеля на 1914 год. – СПб., 1914.

критический характер публикации по вопросам деятельности городского управления. Между тем в «Вятской речи» содержатся сведения неофициального характера. Это передача атмосферы избирательной процедуры, думских заседаний, красочные характеристики членов общественного управления. Признавая субъективность оценочных суждений в отношении самоуправления, нельзя не отметить их значимость, которая заключается в расширении подхода к вопросу о деятельности и формировании местного общественного управления.

Исследования источников на базе комплексного подхода, их критический анализ и обобщение позволили изучить историю вятского городского самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв.

**Научная новизна** диссертации состоит в том, что она является первым специальным исследованием истории возникновения и развития городского самоуправления г. Вятки во второй половине XIX – начале XX вв. Предпринята попытка освещения на основе сравнительного анализа проблемы теории и практики развития российского городского самоуправления в пореформенный период.

**Практическая значимость работы.** В краеведческом масштабе материал может значительно обогатить сведения по истории г. Вятки и использоваться при разработке спецкурсов по краеведению в рамках учебной программы в высших учебных заведениях. Данные, выводы, приведенные в научно-исследовательской работе, могут быть использованы как в региональных исследованиях для сравнительного анализа, так и в обобщающих работах общероссийского уровня.

#### **Апробация работы.**

Основные положения и выводы исследования излагались на всероссийских и региональных научно-практических конференциях и нашли свое отражение в научных публикациях общим объемом 1,9 п.л.

#### **Структура диссертации.**

Работа состоит из введения, двух глав, заключения, приложения и библиографии.

### **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

#### **Основное содержание работы.**

В **введении** обоснованы 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** диссертации – «**Формирование и структура органов городского самоуправления города Вятки**».

**В первом параграфе** – «Сословное городское самоуправление до реформы 1870 года» - рассмотрено дореформенное устройство городского

самоуправления.

Несмотря на то, что «Жалованная грамота городам» оставалась в действии вплоть до начала 70-х гг. XIX века, реалии жизни сводили на нет некоторые ее положения, либо это делали последующие законодательные акты. Достаточно хорошо это показывает пример города Вятки. Во-первых, в структуре городского самоуправления произошло совмещение функций: общая дума одновременно исполняла роль распорядительного и исполнительного органа. Во-вторых, в результате этого, городским обществом были внесены свои коррективы в выборное производство. Была значительно упрощена процедура выборов: избрание общей думы происходило напрямую всем городским обществом. В – третьих, имело место ограниченное представительство сословий в органах самоуправления: три вместо шести, предусмотренных законодательством. Между тем вполне приемлемой для местных условий оказалась организация самоуправления на основе сословного представительства. Самоуправление, на данный период, представляло собой совокупность замкнутых корпоративных обществ, где думе отводилась посредническая роль между ними. Сословная принадлежность становится неотъемлемой частью дореформенной системы общественного управления. В качестве показателя данного явления можно отметить разработку думой проекта по устройству самоуправления. В этом проекте дума закладывает сословный принцип, как в структуру, так и в систему его функционирования.

Дореформенная система местного самоуправления низвела функции городского общества к административной деятельности, заложив идею обязанности перед государством каждого сословия. В то же время, как показала работа думы в сфере городского благоустройства, она была способна успешно совмещать решение административных задач с решением вопросов местной жизни.

**Во втором параграфе - «Формирование городской думы и ее социальный состав»** - исследована социальная, функциональная, общественно-политическая эволюция городской думы во второй половине XIX - начала XX века, анализируется ее взаимодействие с местной администрацией.

Городовое положение 1870 года стало новым историческим этапом в истории городского самоуправления. Основные положения реформы предполагали устранение архаичных, сословных начал в его устройстве. Между тем, заложенный в основу избирательной системы буржуазный имущественный ценз не смог реализовать один из ведущих принципов реформы – принцип всесословности. Основой формирования органов городского самоуправления было не имущественное положение, а сословная принадлежность гласных.

Для самоуправления периода действия Городового положения 1870 года были характерны следующие черты:

- абсентеизм избирателей;
- образование в органах самоуправления сословных групп;

- высокий процент обновления думского состава;
- индифферентность гласных;
- административно-хозяйственная направленность в деятельности общественного представительства.

Очередным этапом в развитии городского самоуправления стало Городовое положение 1892 года. Одним из существенных преобразований в данной области было изменение избирательной системы. Повышение имущественного ценза значительно сократило доступ населения к выборам в местные органы власти. Между тем, как показывает анализ избирательной активности, новый закон привел к существенному повышению данного показателя. Все это позволяет расширить взгляд на закон 1892 года. Возможно, Городовое положение 1892 года было не столько проявлением реакционного курса правительства, сколько реформой, поставившей задачу скорректировать устройство городского самоуправления на основе 20-летнего практического опыта.

Существенными изменениями в устройстве и функционировании городского самоуправления конца XIX – начала XX века стали:

- реализация принципа всеобщности при формировании органов городского самоуправления;
- повышение степени участия гласных думы в решении вопросов городской жизни;
- стремление городской думы расширить границы своей компетенции;
- рост общественно-политической активности городского представительства.

Обзор материала не выявил негативного влияния местной администрации на деятельность общественного управления. Характерными чертами административного контроля были:

- лояльность в отношении формирования думского состава;
- незначительный процент отмены думских постановлений Губернским по земским и городским делам присутствием;
- конструктивный характер предложений губернатора.

В то же время, как показывает местный материал, выбор главы общественного управления мог стать причиной конфронтации между думой и администрацией. Это явление было закономерным следствием общественно-политического подъема рубежа веков, когда в условиях правительственной реакции местная администрация стремилась закрепить за собой право избрания должностных лиц общественного управления.

В целом, взаимоотношения администрации и думы носили конструктивный характер. Губернские власти шли навстречу ходатайствам думы и по возможности старались оказывать ей содействие. Вполне обоснованно можно утверждать, что обе стороны – и дума, и администрация – были заинтересованы в сотрудничестве друг с другом. Местная власть,

выступая в качестве проводника городских интересов в вышестоящие правительственные инстанции, оказывала содействие думе в ее начинаниях. В свою очередь, для государственной власти дума выступала как орган общественного представительства губернского центра. От успеха деятельности городского самоуправления во многом зависел успех административной службы, в которой внешний облик города и прочие критерии его благосостояния не были последними показателями.

Рассмотрение городского самоуправления как общественно-политического явления позволяет выделить два этапа его развития в данном направлении. Первый этап – вторая половина XIX века. На данном этапе городское самоуправление не претендовало на какую-либо политическую роль. Его функционирование ограничивалось исключительно рамками городской жизни.

Второй этап – конец XIX – начало XX века. В новых исторических условиях качественно меняется общественная природа самоуправления, претендующая на увеличение масштаба своего представительства. Это обуславливает его стремление выйти за рамки полномочий, быть в курсе общероссийского движения городских деятелей. Между тем, пытаясь приобщиться к политической жизни страны, дума в своей деятельности, прежде всего, руководствовалась задачами функционального назначения, очерченных границами города.

Анализ материала по Вятке позволяет сделать вывод о значительном удельном весе административного начала в системе городского управления. Подход к общественному управлению как к низшему звену государственной системы предопределил обеспечение этих функций системой выборного производства, механизмом контроля со стороны администрации над формированием органов общественного управления и их практической деятельностью. Следствием этого стало развитие самоуправления в административно-хозяйственном русле, его отдаленность во второй половине XIX века от интересов основной массы городского населения.

**В третьем параграфе - «Функции городской управы в структуре самоуправления»** - рассмотрены функции городской управы, освещены проблемы взаимодействия распорядительного и исполнительного органов в структуре самоуправления.

Буржуазный характер преобразований второй половины XIX века внес качественные изменения в структуру городского самоуправления, заложив в нее принцип разделения властей – исполнительной и распорядительной. Между тем, обзор материала второй половины XIX - начала XX вв. выявил в разное хронологические периоды два ведущих противоречия в законодательстве по устройству городского самоуправления. Во второй половине XIX века оно состояло в совмещении в одном лице должности председателя думы и управы; в конце XIX - начале XX века - в

предоставлении номинальных контролирующих полномочий думе в отношении управы.

Совмещение в одном лице должности председателя думы и управы привело к тому, что во второй половине XIX века произошло смещение функций в структуре общественного представительства: исполнительные и распорядительные полномочия сосредотачиваются одном органе - городской управе. Признаками данного явления были либо игнорирование, либо промедление с исполнением постановлений думы, отсутствие отчетности управы перед думой, крупные хищения в городском хозяйстве. Сложившуюся ситуацию усугубляла индифферентность основной массы гласных, уклоняющихся от функций контроля.

Законодательство еще больше ограничило распорядительные полномочия думы в отношении управы в 1892 году, придав исполнительному органу статус государственного учреждения. Как по форме, так и по содержанию, созданная система местного самоуправления должна была войти в государственную структуру.

В конце XIX – начале XX века во взаимодействии думы и управы происходят значительные изменения. Типичным явлением в развитии местного самоуправления становится рост в его общественно – политической активности. В этих условиях позиция гласных думы в решении вопросов городской жизни приобретает инициативный характер. Следствием этого становится привлечение управы к отчетности перед ними. Вместе с тем на данном этапе выявляется еще одно противоречие, заложенное в законодательную основу городского самоуправления, - предоставление номинальных контролирующих полномочий думе в отношении управы. Стремление думы привлечь управу к ответственности перед ней привело лишь к росту антагонизма между исполнительным и распорядительным органами самоуправления. Дума оказалась не в состоянии самостоятельно осуществлять контроль над управой. В сложившейся ситуации в начале XX века дума предпринимает неоднократные попытки привлечь как высшие, так и местные органы государственной власти к решению вопроса отчетности перед ней управы. Но и эти усилия были безуспешны.

Очевидно, причина сложившейся ситуации состояла в незаинтересованности государства в самодостаточности контролирующей функции думы, в принципиальном размежевании системы местного самоуправления, где общественно- представительным элементам должна была отводиться крайне незначительная роль. Обеспеченный законодательством номинальный характер полномочий думы в отношении управы должен был включать скрытые механизмы надзора администрации за городским самоуправлением, обеспечивая в его структуре ведущие позиции губернских властей.

В отечественной историографии надзор администрации за деятельностью

самоуправления рассматривался как одно из негативных явлений в его развитии. На практике контроль местной администрации над общественным представительством сводился к выборному производству. В результате дела города оказались в руках городской управы – небольшой группы должностных лиц, численность которой не превышала более четырех человек. В данной ситуации невмешательство административной власти негативно сказывалось на состоянии городского хозяйства

Вопреки сложившейся ситуации, в условиях общественно – политического подъема рубежа веков, неизбежным явлением в развитии самоуправления становится активизация распорядительных функций думы. Оставив попытки привлечь управу к ответственности перед ней законодательным путем, она выбирает путь непосредственного участия во всех отраслях городского хозяйства. Иными словами, распорядительный орган частично возлагает на себя обязанности исполнительного. Таким образом, появилась новая форма смещения полномочий в структуре муниципалитета, когда антагонизм между органами самоуправления сменяется в начале XX века слиянием их функций. Показателем данного явления было обюрокрачивание всей системы самоуправления, которое проявлялось в участии гласных в ведении делопроизводственной части городского хозяйства, а также в привлечении администрации к решению разногласий между думой и управой. Двойственность создавшейся ситуации – усиление в общественном управлении демократических элементов, с одной стороны, и администрирование на этой же основе, – с другой, была закономерным следствием усложняющейся на муниципальной базе городской инфраструктуры.

### **Вторая глава - «Основные направления практической деятельности вятского городского самоуправления во второй половине XIX – начале XX века».**

**В первом параграфе – «Структура городского бюджета. Общественный городской банк и самоуправление»** - проанализирован бюджет городского самоуправления: основные источники поступлений, соотношение расходов. Показана роль общественного банка в городском бюджете.

Несмотря на финансовую независимость, представленную самоуправлению Городовым положением 1870 года, на всем протяжении второй половины XIX века функции муниципалитета сводились к содержанию административных структур и органов общественного управления. Основанием сложившейся ситуации был бюджетный дефицит, который, в свою очередь, обуславливался стагнацией городского хозяйства.

Причины, вызвавшие данное явление, можно классифицировать следующим образом.

- 1) Возложение на самоуправление, без учета региональных особенностей, непосильного бремени обязательных расходов.

- 2) Избирательный ценз, заложенный в основу формирования органов городского самоуправления. Был обеспечен такой социальный думский контингент, который тормозил повышение основного, наиболее стабильного источника городского бюджета – оценочного сбора с недвижимых имуществ.
- 3) Система налогообложения, которая предусматривала поступление львиной доли налогов с городских недвижимых имуществ в пользу земства и казны.
- 4) Совмещение в одном лице председателя думы и управы, что приводило к крупным растратам в городском хозяйстве.

Таким образом, в основу стагнации городского бюджета была заложена законодательная политика правительства, которая заключила самоуправление в узкие финансовые рамки. В этих условиях огромную роль в работе думы в данный период стал играть общественный банк. Из его прибылей производились отчисления на те сферы городской жизни (санитария, медицина, просвещение), которые занимали в деятельности думы незначительное место.

Промышленный подъем рубежа веков, ускоривший социально-экономические процессы, способствовал переходу самоуправления на новый этап развития. Начинается радикальное реформирование городского хозяйства путем создания на муниципальной основе сферы коммунальных услуг, внедрения интенсивных методов эксплуатации городских земель, введения дополнительных налогов. Наиболее позитивно на финансовом состоянии города отразилось устройство городских предприятий: кирпичного завода, водопровода, телефонной, электрической станций, хлебопекарни, и др. Открытие данных предприятий предусматривало привлечение опыта других городов, с учетом ошибок при организации аналогичных учреждений. Результатом реформации городского хозяйства стало изменение структуры городского бюджета. Если во второй половине XIX века ведущими статьями доходов были пассивные источники (оценочный сбор с недвижимых имуществ, сбор с торговли и промыслов), то в начале XX века – поступления от городских предприятий. Соответственно изменяется соотношение расходов в бюджете общественного управления. Ведущими становятся производительные расходы – отчисления на городские предприятия. Итогом сложившейся ситуации стало увеличение расходов на остальные сферы городской жизни, действительно относящихся к категории местных.

Проблема бюджетного дефицита сохранялась и при законодательстве 1892 года. Но если при Городовом положении 1870 года его причина состояла в стагнации городского хозяйства, то в начале XX века дефицит был вызван обратным явлением – активной займовой политикой вследствие расширения городской инфраструктуры. Продолжало сохранять значительный удельный вес в расходах общественного управления содержание административных

учреждений. Такие расходы не только не уменьшились, но и вполне адаптировались к модернизационным процессам в системе самоуправления.

Анализ материала по городу Вятке второй половины XIX – начала XX века позволяет сделать вывод об эволюции городского управления за данный период из общественного - административного органа – в административно-хозяйственную корпорацию, формируемую на общественной основе. Очевидная административная направленность муниципальных органов власти во второй половине XIX века уступает место его развитию в принципиально новом, рыночном русле. Такая ситуация была вызвана как объективными модернизационными факторами, так и многолетним практическим опытом самоуправления. Нельзя отрицать роль личностного фактора, связанного с деятельностью глав общественного управления - Я. И. Поскребышевыа, П.Н. Шкляева, под руководством которых была проведена радикальная реорганизация городского хозяйства. В совокупности все это создало прочную основу городского хозяйства с перспективой успешной реализации задач общественного назначения.

**Во втором параграфе - «Административные структуры и городское самоуправление»** - выявлена роль административных функций в деятельности самоуправления.

Работа городского самоуправления в административной сфере проходила по трем основным направлениям: обеспечение жильем расположенных в городе воинских частей, содержание штата полиции, пожарной команды. Отчисления на административные структуры относились к категории обязательных расходов общественного управления. Только после производства расходов по данным статьям дума имела право расходовать средства на городские нужды. В результате сложилась ситуация, когда возложенные на общественное представительство обязательства оказались, не подкреплены материальной основой. В условиях стагнации городского хозяйства, во второй половине XIX века ресурсы самоуправления концентрируются в государственной сфере. Изучение деятельности местных органов власти в данный период также позволяет говорить об ее административной направленности. Приоритет государственных задач сводил к нулю решение вопросов, касающихся насущных проблем городского населения, обуславливая отсутствие системы работы в сферах образования, медицины, санитарии, благотворительности.

На городское самоуправление от начала до конца возлагался весь трудоемкий процесс реализации задач государственного назначения. При этом предусмотренное законом возмещение городу расходов на воинские нужды покрывало лишь треть его реальных затрат. Не менее обременительным для городского бюджета было содержание полиции, пожарной части. Специфика расходов по предоставленным статьям состояла в том, что они имели тенденцию прогрессировать с течением времени, так как увеличение численности городского населения влекло за собой увеличение штата,

расширение системы данных учреждений. Естественные процессы урбанизации еще больше усложняли задачи административного назначения, делая их увеличение вопросом времени.

Между тем административная деятельность самоуправления становится областью, в которой наиболее ярко были задействованы его общественные механизмы. Это проявлялось в следующих ключевых аспектах.

1) Инициативность самоуправления в отношении высшей правительственной власти, основной формой которой были ходатайства. Как реализатор правительственного курса, в форме ходатайств дума обеспечила обратную связь государственной политике. Она пыталась взять на себя координирующую роль в реформах законодательства по городскому самоуправлению, используя возложенные на него функции как основу для взаимодействия.

2) Структурированность городом административных задач, в которых полиция и армия рассматривались как прерогатива государства, содержание пожарного штата – обязанность муниципальных органов власти. Дума не только не уклонялась от расходов по этой части, но и выходила за штатные рамки численности пожарной команды, принимая на свои средства связанные с этим дополнительные расходы, либо привлекая внешние источники. В начале XX века дума окончательно закрепляет за собой обеспечение пожарной безопасности города, добившись передачи пожарной команды в ведение города.

В противопоставлении местных и государственных интересов самоуправление отчетливо осознавало и формулировало принципы общественной теории.

Местный материал не позволяет подтвердить положения Б.Н. Миронова, Л.Ф. Писарьковой о реализации в ходе городской реформы 1870 года общественной теории<sup>1</sup>. Государственная теория самоуправления была закреплена юридически и долгое время (на протяжении второй половины XIX века) осуществлялась на практике. Законодательство в условиях активного пореформенного развития капиталистических отношений в лице органов местного представительства создало стабильную базу для реализации государственных функций на местах, где самоуправление было задействовано на всех этапах их осуществления. В то же время, если правительство обеспечило приоритет административных задач в деятельности местного самоуправления, то последнее, в условиях отсутствия альтернативы

---

<sup>1</sup> Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычаи, повинности, право/ Л.Ф.Писарькова. – Вопросы истории. - 2001г.- № 3. – С.25-39; Миронов Б. Н. Социальная история/ Б. Миронов. – СПб., 2000. - Т. 1. - С.500.

избавления от них, стремилось выстроить последовательность функций в обратном направлении. Если во второй половине XIX века шансы города на это были нулевыми, объективные социально-экономические процессы начала XX века расширяют его возможности. При сохранении и одновременной тенденции возрастания обязательных расходов удельный вес последних начинает снижаться, уступая место отчислениям, относящимся к местным интересам. Начинает закладываться материальная база для претворения в жизнь снизу общественной направленности в работе самоуправления.

**В третьем параграфе - «Городская дума и благоустройство города» - рассмотрена социально – культурная роль самоуправления в жизни городского населения.**

Как показал анализ деятельности самоуправления в сфере благоустройства, во второй половине XIX века оно оказалось неспособным самостоятельно, эффективно решать задачи, возложенные на него законодательством. Это напрямую отражалось на внешнем облике города, негативно сказывалось на его культурной жизни. Признавая ограниченность финансовых возможностей, нельзя не отметить отсутствие практических навыков и при наличии средств. Остаточный принцип в решении социо-культурных задач порой обуславливал причастность думы к изменению образа жизни населения в регрессивном направлении.

Между тем роль думы в изменении культуры и быта городского населения была неоднозначна. Именно силами городского самоуправления жители города в начале XX века будут приобщены к таким благам цивилизации, как водопровод, телефон, электричество.

При этом было бы необоснованно рассматривать расширение городской инфраструктуры как исключительно первоочередную задачу общественного управления. Это был косвенный результат развития материальной основы городского хозяйства. Работа городского управления в коммунальной сфере предполагала, прежде всего, *создание стабильных источников пополнения городского бюджета*. Это было выражено в следующих способах учреждения городских предприятий.

- 1) Определение минимального числа потребителей и закрепление за городом наиболее крупных.
- 2) Активная займовая политика.
- 3) Использование общественным управлением в предоставлении коммунальных услуг гибкой системы скидок.

Задачи благоустройства не являлись на данный период первоочередными. Их четкая структурированность на *прибыльное* и *безвозвратное* определила приоритет направлений в пользу производительного вложения. Опыт содержания улиц показывает, что проблема внешнего благоустройства города, как невыгодное вложение средств, решалось либо привлечением внешних источников (пособия, попутный сбор), либо переложением этой обязанности в

виде натуральной повинности на домовладельцев, либо отсрочкой до лучших времен.

Примечательно, что сфера городского коммунального хозяйства станет основой взаимовыгодного, конструктивного сотрудничества между городским населением и его представительством: обыватели обеспечивались широким спектром коммунальных услуг, самоуправление получало надежные поступления в городской бюджет, которые имели в перспективе тенденцию к росту. В данной области были наиболее успешно апробированы методы организации предприятий на муниципальной основе, приобретались хозяйственно-экономические навыки. В этом смысле практическая работа думы в данном направлении выступала как одно из основополагающих направлений ее развития природы в хозяйственно-административном русле.

В **заключении** подведены основные итоги по диссертационному исследованию.

Преобразования второй половины XIX века стали важным этапом в развитии самоуправления. Оно приобретает статус всеобщего, финансово независимого общественного учреждения с широкими полномочиями в определенных законодательством областях городской жизни. В то же время реализация городской реформы 1870 года показала, насколько оказались несовместимы ее некоторые положения с условиями местной жизни.

Избирательная система не только не устранила корпоративной замкнутости общества, но и способствовала складыванию в органах самоуправления сословных групп. Проявилась номинальность заложенного в устройство самоуправления принципа разделения властей. Происходит смещение полномочий в структуре муниципалитета: от сосредоточения их в городской управе во второй половине XIX до слияния функций в обоих органах самоуправления в начале XX века. Предусмотренный законодательством административный надзор за общественным управлением оказался не в состоянии восполнить отсутствие в его системе механизмов контроля. Предоставленная самоуправлению финансовая независимость на практике становится сведением его деятельности к содержанию административных структур.

Степень реализации городской реформы 1892 года также во многом определялась спецификой местной жизни и объективными историческими процессами. Многие изменения в его устройстве, отнесенные отечественной историографией к категории наиболее реакционных, внесли в него позитивные коррективы. Повышение избирательного ценза в лучшую сторону изменило качественные показатели по выборной активности. Увеличивается образовательный, профессиональный состав органов самоуправления, устраняются сословные приоритеты при избрании гласных. Причисление членов управы к государственным служащим не смогло воспрепятствовать увеличению значимости думы в решении вопросов городской жизни.

Предоставление губернским властям более широких полномочий в отношении общественного управления не внесло радикальных изменений во взаимоотношения думы и администрации. Исключением можно назвать избрание глав общественного управления, которое в условиях общественно-политического подъема рассматривалось губернскими властями как наиболее надежная форма надзора за муниципалитетом.

В целом, на период действия Городового положения 1892 года приходится наиболее яркий, плодотворный этап развития самоуправления. Последнее начинает реализовываться в той форме, в какой было декларировано еще Городовым положением 1870 года.

Говоря о факторах, влияющих на формирование самоуправления, можно согласиться с Л.Ф. Писарьковой, которая выделила в своем исследовании три составляющих его эволюции: законодательство; социально-экономические условия; общественное самосознание<sup>1</sup>. При этом необходимо учитывать, что они никогда не были представлены в равной мере, и в разные хронологические рамки их соотношение значительно изменялось.

Так, во второй половине XIX века, стагнация городского хозяйства обуславливала вращение системы самоуправления в государственную структуру. Ведущую роль в его развитии играла законотворческая правительственная политика. Активизация социально-экономических, общественно-политических процессов рубежа веков создали принципиально новую основу, где самоуправление стало выступать, как неотъемлемый элемент гражданско-правового общества. Одним из показателей модернизации системы самоуправления стала трансформация его функций из административно-общественных в хозяйственно-рыночные. Апробация новых, прогрессивных методов ведения городского хозяйства, подкрепленная активной займовой политикой, расширяла перспективы развития органов общественного управления. При сохранении значительного удельного веса обязательных расходов, которые вписались и в займовую политику города, начинается увеличение расходов, касающихся непосредственно нужд городского хозяйства. Если при законодательстве 1870 года самоуправление лишь теоретически разграничивало сферы городской и государственной жизни, то в последующем, уже на базе интенсификации городского хозяйства, планы, учитывающие местные интересы, начинают претворяться в жизнь.

Затрагивая вопрос о содержании общественной теории, необходимо отметить ее неоднозначность. Условно ее суть можно классифицировать на две категории: интересы всего города и интересы городского населения. В этом смысле приоритетными выступали интересы органов общественного

---

<sup>1</sup> Писарькова Л.Ф. Московская городская дума. (1863-1917 гг.)/ Л. Писарькова. - М.,1998.- Сс. 267- 268.

представительства. Решение вопросов местной жизни было косвенным результатом развития городской инфраструктуры на муниципальной основе. Материальная база самоуправления находилась в стадии наращивания капитала и еще не была готова к осуществлению разноплановых функций. Коммунальная база городского хозяйства выступала основой конструктивного взаимодействия города и его представительства, где самоуправление в лице городского населения находило постоянных потребителей.

При всей совокупности факторов, оказывающих влияние на развитие городского самоуправления, необходимо отметить гибкость и жизнеспособность его общественной природы, которая смогла адаптироваться к самым различным историческим условиям и сохранилась в условиях радикальной трансформации городского самоуправления в начале XX века.

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

1. Галлямова З.В. Административные структуры и городское самоуправление (по материалам г. Вятки второй половины XIX века) // Проблемы истории материальной и духовной культуры России и зарубежных стран. Материалы VIII Всероссийской научной конференции. - Сыктывкар: Изд-во СГУ, 2003. – 0,1 п.л.

2. Галлямова З.В. Городское самоуправление как общественно-политическое явление ( по материалам г. Вятки начала XX века) // Актуальные проблемы истории Вятско- Камского края. К 150 – летию дня рождения А.В. Эмаусского: материалы региональной научной конференции – Киров: Изд – во ВятГГУ, 2003. – 0.2 п.л.

3. Галлямова З.В. Роль купечества а работе городского самоуправления ( по материалам г. Вятки второй половины XIX века) // Вторые Стахеевские чтения. Материалы международной научной конференции. – Елабуга: Изд – во ЕГПУ, 2003. – 0,3 п.л.

4. Галлямова З.В. Государственная власть и городское самоуправление ( по материалам г. Вятки второй половины XIX века)// Власть и общество ( XIII – нпачало XX века). Сб. науч. трудов. – Чебоксары: Изд – во ЧГПУ, 2004. – 0,3.п.л.

5. Галлямова З.В. Проблемы городского самоуправления в отечественной дореволюционной историографии.// Вестник ВятГГУ, 2004- № 8. - 0,6 п.л.

6. Галлямова З.В. Структура городского бюджета (на примере вятского городского самоуправления второй половины XIX – начала XX века) // Гуманитарные проблемы современного информационного общества. Материалы научно- теоретической студенческой конференции. – Киров: Изд - во ВятГГУ, 2004. – 0,3 п.л.

**ГАЛЛЯМОВА ЗЕМФИРА ВИЛЕНОВНА**

**ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ  
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВЕКОВ  
(По материалам г. Вятки)**

Специальность – 07.00.2 – Отечественная история

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации  
на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Подписано в печать  
Формат 60x 84 1/16. Печать офсетная.  
Отпечатано в  
Тираж 100 экз