

Отечественная история

УДК 93/94

Климова Л.В.

Московский государственный областной университет

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В МОСКВЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

Аннотация. В статье рассматривается проблема взаимодействия органов местного управления в Москве во второй половине XIX в. Исследование освещает проблему полномочий органов местной власти и влияния личных качеств глав московской администрации на их взаимоотношения с Городской думой. Неопределенные, расплывчатые формулировки законодательства приводили к дублированию функций губернаторов и генерал-губернаторов, вызывая необходимость разграничения их деятельности и определения их отношения к органам местного самоуправления на практике. В работе используется широкий круг источников, в том числе мемуары и архивные материалы.

Ключевые слова: губернатор, генерал-губернатор, местное самоуправление, администрация, городская реформа.

L. Klimova

Moscow State Regional University

THE PROBLEMS OF INTERACTION BETWEEN LOCAL AUTHORITIES IN MOSCOW IN THE SECOND HALF OF THE NINETEENTH CENTURY

Abstract. The article considers the problem of interaction between local authorities in Moscow in the second half of the nineteenth century. The study highlights the problem of the local authorities' permissions and the influence of personal qualities of the heads of the Moscow administration on their relationship with the City Council. Uncertain and vague wording of the legislation resulted in the duplication of the governors' functions and governor-generals', causing the need to distinguish their activities and their attitude to local governments in practice. The paper uses a wide range of sources, including memoirs and archival materials.

Key words: the Governor, the Governor-General, local government, administration, municipal reform.

Специфической чертой московской администрации являлось наличие в городе двух представителей государственной власти в лице губернатора и

© Климова Л.В., 2015.

генерал-губернатора. К середине XIX в. назрела необходимость разграничения функций представителей местной администрации и определения их отношения к другим органам управления.

Согласно Инструкции генерал-губернаторам от 29 мая 1853 г. они, генерал-губернаторы, являлись «главными блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства по всем частям управления во вверенном им крае». В Инструкцию также были включены особенные положения, относящиеся к деятельности столичных генерал-губернаторов. Указывалось, что главные начальники Санкт-Петербургской и Московской губерний обо всем, касающемся полицейского управления столицами, доносят прямо императору и испрашивают непосредственного его разрешения. Московский военный генерал-губернатор по всем предметам особой важности, а также обо всех улучшениях и исправлениях, которые он, исполняя свои обязанности, признавал нужными и полезными, имел право также докладывать непосредственно императору.

Губернатор, заведя всеми текущими административными делами в местности, должен был исполнять все законные требования, предложения и предписания генерал-губернатора. Являясь вторым лицом в местной администрации после генерал-губернатора, губернатор тем не менее не был его заместителем. В инструкции оговаривалось, что в отсутствие генерал-губернатора губернатор управляет по правилам своей должности на том же основании, как в губерниях, где нет генерал-губернаторов. Помимо «высочайших» указов и предписаний генерал-губернаторов губернаторы также должны были исполнять циркуляры министра внутренних дел.

Расплывчатые формулировки законодательных актов неизбежно ставили вопрос о разграничении функций губернаторов и генерал-губернаторов. Предполагалось, что губернаторы будут заниматься всеми текущими административными делами, предоставляя генерал-губернаторам возможность обращаться только к наиболее важным вопросам. На деле же, по свойственной бюрократической системе Российской империи практике концентрации огромного количества дел на самом высшем уровне, генерал-губернаторы занимались решением и мелких текущих вопросов, дублируя, таким образом, функции губернатора. Политические полномочия генерал-губернатора простирались на всю территорию московского генерал-губернаторства, мелкие же административно-хозяйственные функции, в основном, на Москву. Деятельность московского губернатора распространялась главным образом на уезды Московской губернии и редко затрагивала Москву, ставшую своеобразной «вотчиной» генерал-губернатора.

Согласно Городовому положению 1870 г. функции надзора за деятельностью Городской думы возлагалась на губернатора. Однако в Москве основную роль по взаимодействию с Городской думой взял на себя генерал-губернатор, принимая активное участие в ее деятельности, включая проведение самой реформы общественного управления в городе.

Необходимость реорганизации городского общественного управления в Москве назрела уже в конце 1850-х гг. Московское губернское дворянское собрание, поддержанное генерал-гу-

бернатором П.А. Тучковым¹, ходатайствовало перед верховной властью о распространении на Москву Городового положения 1846 г., действовавшего в Санкт-Петербурге. В октябре 1859 г. под председательством П.А. Тучкова был учрежден Комитет для составления предположений об улучшении в Москве городского общественного управления. В 1862 г. московский генерал-губернатор возглавил Комиссию для введения нового общественного управления в городе. Комиссия составила списки избирателей, разработала процедуру выборов, организовала их проведение и, наконец, открыла Городскую думу. Однако, даже выполнив свою задачу, Комиссия не была упразднена, продолжая действовать на протяжении всех 1860-х гг. и «выступая уже в качестве наблюдателя за неукоснительным соблюдением думой всех законодательных норм» [9, с. 93].

Вся деятельность Московской городской думы проходила под пристальным вниманием генерал-губернатора. Перед каждым заседанием Думы городской голова сообщал генерал-губернатору о дате заседания и повестке дня². О каждом реализуемом городом проекте, о всех проводимых Думой выборах городской голова докладывал генерал-губернатору, который давал свои заключения, утверждал списки кандидатов на те или иные должности по городскому общественному управлению, согласовывал действия различных органов власти. Московский губернатор в такой ситуации принимал в управлении городом фор-

мальное участие, сосредоточившись, в основном, на делах губернии.

Правительственная политика в области городского общественного управления определялось основной установкой: свести деятельность дум к чисто хозяйственным вопросам, не допустить их вторжения в сферу политики. Условия, в которые были поставлены органы городского самоуправления, не давали им возможности проявлять политическую активность. Несмотря на это, лидеры Московской городской думы, относящиеся к наиболее образованной части общества, неоднократно поднимали вопросы, выходявшие за пределы их компетенции. Наибольшую известность получили адреса и заявления Московской городской думы, обращенные к правительству, и выступления Б.Н. Чичерина³. Эти ситуации дают возможность рассмотреть деятельность московской администрации в системе взаимоотношений высших, центральных и местных органов управления, а также позицию властей по отношению к московскому общественному управлению.

«Всепопданнейший адрес» начинает служить средством выражения общественного мнения со второй половины XIX в. Использование адресов с этой целью особенно широкий размах приобретает с начала 60-х г. В 1863 г. в связи с восстанием в Польше и обострением внешнеполитической ситуации Дума обратилась к правительству с заявлением о своей готовности в случае необходимости образовать городское ополчение для обеспечения внутренней безопасности. Министр

¹ Тучков Павел Алексеевич (1803-1864) – московский генерал-губернатор в 1859-1864 гг.

² Центральный архив города Москвы (далее – ЦАГМ). Ф. 16. Оп. 24. Д. 2071.

³ Чичерин Борис Николаевич (1828-1904) – московский городской голова в 1882-1883 гг.

внутренних дел П.А. Валуев¹ отнесся к данному адресу крайне отрицательно. Особенно возмутило его то, что московский генерал-губернатор, одобрявший эту акцию, «в деле подобной важности не считал нужным предварительно осведомиться о взгляде на оный высшего правительства». Однако после «обсуждения в Думе и формального представления генерал-губернатором» министр внутренних дел считал невозможным отказать Москве в ее инициативе [3, с. 225-226].

В 1870 г. разразился скандал в связи с другим адресом Московской городской думы. Поводом для составления адреса явилась дипломатическая акция российского правительства, которое объявило недействительными статьи Парижского мирного договора 1856 г., ограничивающие ее суверенитет на Черном море. Нуждаясь в общественной поддержке, правительство санкционировало составление благодарственных адресов сословными и общественными организациями страны, тем более что весьма сдержанная позиция прессы обеих столиц не устраивала правительство [7, с. 154].

В связи с молчанием Московской думы генерал-губернатор В.А. Долгоруков сделал «внушение» о необходимости поднесения адреса [12, с. 208]. Этим обстоятельством решила воспользоваться группа московских славянофилов, игравшая влиятельную роль в Думе. Адрес, составленный В.А. Черкасским² и И.С. Аксаковым, не ограничивался одобрением прави-

тельственной декларации, а призывал царя завершить преобразования 1860-х гг. Генерал-губернатор В.А. Долгоруков принял адрес весьма благожелательно и даже расцеловал городского голову. Однако в Петербурге на адрес посмотрели другими глазами. Адрес возвратили, а публикацию его в газетах запретили [12, с. 157]. В результате этого инцидента городской голова В.А. Черкасский был вынужден подать в отставку. Пришлось оставить Думу и некоторым гласным. Генерал-губернатор В.А. Долгоруков получил выговор за принятие адреса [5, с. 103].

В 1882 г. пост городского головы Москвы занял Б.Н. Чичерин, правовед, автор широко известного труда «О народном представительстве», общественный деятель умеренно-либеральной ориентации. При вступлении в должность головы он произнес речь, в которой большое место отвел отношениям Городской думы и правительственных органов. В секретном отделении Канцелярии московского генерал-губернатора было заведено дело на Чичерина³, что свидетельствовало о подозрении его в неблагонадежности. Речь московского городского головы по распоряжению генерал-губернатора В.А. Долгорукова была напечатана в газетах с большими купюрами. «Генерал-губернатору, – писал Чичерин в своих воспоминаниях, – понравилось то, что я говорил о необходимости власти и порядка, но вовсе не понравилось то, что я говорил о независимости. Все это в печати он велел выкинуть, так что речь появилась в “Московских ведомостях” совершенно обезображенной» [13, с. 174]. После обращения Чичерина к министру внутренних дел

¹ Валуев Петр Александрович (1815-1890) – министр внутренних дел в 1861-1868 гг.

² Черкасский Владимир Александрович (1824-1878) – московский городской голова 1869-1871 гг.

³ ЦГАМ. Ф. 16. Оп. 72. Д. 53.

с жалобой на В.А. Долгорукова было получено разрешение императора о напечатании речи целиком.

Б.Н. Чичерин еще не раз вызывал беспокойство властей своими либеральными речами. Выступление на банкете городских голов в дни коронационных торжеств, в котором он призвал к «объединению земских людей», стало каплей, переполнившей чашу правительственного терпения. Городскому голове пришлось уйти в отставку в августе 1883 г.

Широкий резонанс вызвал конфликт между московским городским головой И.А. Ляминым¹ и губернатором П.П. Дурново². Начавшийся из-за амбициозных претензий губернатора, он вылился в проблему о значении и месте должности городского головы и самого губернатора в системе губернской администрации. Внешне конфликт выглядел так. На 25 января 1873 г. по случаю своего вступления в должность губернатор назначил «представление всех подведомственных и подчиненных ему лиц». Московский городской голова на общее представление не явился. Он посетил губернатора накануне и, не застав его, оставил свою визитную карточку. Его неявка вызвала сильное недовольство П.П. Дурново, о чем И.А. Лямин и был извещен через генерал-губернатора. Городской голова появился у губернатора на следующий же день, но не в мундире, а во фраке, при галстуке и с орденом Святого Владимира. Губернатор расценил поведение городского головы как своего рода вызов, демонстрацию

независимости от административной власти и в присутствии свидетелей позволил себе грубо отчитать Лямина за незнание и несоблюдение им норм субординации. Возмущенный этим городской голова сразу же подал в отставку. В письме на имя московского генерал-губернатора В.А. Долгорукова он заявил, что в его лице оскорблено все московское городское общество [7, с. 169].

И губернатор, и генерал-губернатор поспешили поставить в известность о происшедшем со всеми подробностями министра внутренних дел. Князь В.А. Долгоруков, докладывая со своей стороны о конфликте, выразил опасение, что в случае отставки Лямина могут возникнуть затруднения с выбором нового головы. «Городское общество, оскорбленное губернатором в лице своего представителя, – писал он, – или вовсе не представит желающих баллотироваться на эту должность, или будет стараться, чтобы выбор пал на такую личность, которая могла бы упорнее оградить свою самостоятельность и противодействовать администрации, или, наконец, будет домогаться гарантии в независимости от губернаторской власти» [7, с. 170]. Министр внутренних дел А.Е. Тимашев, однако, в этом конфликте поддержал губернатора. В письме В.А. Долгорукову он заявил, что городской голова своими действиями вынудил губернатора сделать ему замечание. Отставка И.А. Лямина была принята незамедлительно.

После отставки городского головы губернатор П.П. Дурново предложил вместо выборов назначить нового главу городского самоуправления правительственной властью. А.Е. Тимашеву

¹ Лямин Иван Артемьевич (1822-1894) – московский городской голова в 1871-1873 гг.

² Дурново Петр Павлович (1835-1918) – московский губернатор в 1872 – 1878 гг.

пришлось объяснить губернатору, что в числе неотъемлемых прав городского общества, представленных ему законом, входит и право избрания своих представителей. В.А. Долгоруков также предлагал не утверждать новых выборов городского головы, а вместо этого назначить, впредь до особого рассмотрения, правительственную комиссию для управления городскими делами. Министр внутренних дел отверг и это предложение, не видя причин для принятия чрезвычайных мер. Выборы состоялись, и кандидатура нового городского головы была утверждена императором.

Показательна запись, сделанная в своем дневнике бывшим министром внутренних дел и членом Государственного совета П.А. Валуевым в январе 1874 г. и отразившая непростые взаимоотношения между высшими чинами московской администрации: «Тимашев передал мне в Государственном совете записку об упразднении в Москве должности гражданского губернатора. Я старался ему доказать, что таких мер нельзя принимать потому только, что Дурново не ладит с кн. Долгоруковым и что Дурново вообще оказался несостоятельным» [3, с. 289]. Предложение упразднить губернаторскую должность, конечно, носило единственный характер и вряд ли могло быть осуществленным, а тем более превратиться в обычную практику. Однако этот случай показывает всю сложность и неопределенность отношений московских генерал-губернаторов и губернаторов, а также отсутствие у центральной власти четкого представления о том, почему необходимо наличие в губернии этих двух институтов власти одновременно.

Не видя особой необходимости в существовании генерал-губернаторств, министры внутренних дел проводили последовательную политику усиления власти и значения губернаторов, что, впрочем, нередко встречало сопротивление других министров, опасавшихся ущемления интересов своих ведомств в губернии [6, с. 320-321]. Значение генерал-губернаторов как постоянных ходатаев о нуждах вверенной им местности и представителей самодержавной власти на местах ставилось министрами внутренних дел под сомнение. Д.А. Толстой¹ полагал, что в этом было назначение губернаторов, ведь даже сведения о местных нуждах генерал-губернаторы могли получать только от губернаторов [11, с. 103]. Сами представители московской власти также не оставались в стороне в подобных спорах. Так, например, генерал-губернатор П.А. Тучков считал, что только генерал-губернаторы, облеченные личным доверием императора и обладающие в глазах общества особым «обаянием власти», способны сообщать правительству о нуждах и потребностях края «с полным беспристрастием». В то время как губернаторы не обладают «ни достаточно независимостью от центрального управления, ни достаточными средствами к обнаружению истинных стремлений общества» [8, с. 74-75].

Существенное влияние на деятельность глав местной администрации оказывал личностный фактор. Личные качества московских губернаторов и генерал-губернаторов также влияли на характер их взаимодействия с органами общественного управления.

¹ Толстой Дмитрий Андреевич (1823-1889) – министр внутренних дел в 1882-1889 гг.

Самым запоминающимся «хозяином Москвы» во 2-й половине XIX в. стал князь В.А. Долгоруков, занимавший пост генерал-губернатора более 25 лет. В своих воспоминаниях москвичи отмечали его отзывчивость, простоту, открытость и приветливость. Управление Москвой при нем, «как и весь уклад московской обывательской жизни, носило на себе многие черты патриархального характера» [2, с. 116]. О Долгорукове «говорили как о добром правителе, но при том указывали и на то, что он любил у богатых купцов занимать деньги без отдачи, делая и, впрочем, желательные для них компенсации» [10, с. 248]. Говорили и о «благодарностях», которые он получал от богатых московских евреев за то, что предоставлял их родичам, не имевшим права жительства в Москве, возможность оставаться в ней. Это, по слухам, также повлияло на его отставку в 1891 г., так как в те годы высшее правительство было настроено по отношению к евреям весьма враждебно [10, с. 248]. Все эти слухи не мешали москвичам любить Долгорукова, который был всегда открыт для просителей разного уровня, покровительствовал искусству, опекал московское студенчество.

Вскоре после празднования 25-летнего юбилея правления Долгорукова в Москве, ему была дана отставка. Он уехал за границу и вскоре умер. Москвичи так и не смогли принять занявшего его место великого князя Сергея Александровича¹, представлявшего собой полную противоположность В.А. Долгорукову. Был он неприветливым

¹ Романов Сергей Александрович (1857-1905) – московский генерал-губернатор в 1891-1904 гг.

и высокомерным, просителей по личным делам сам никогда не принимал. Одним из первых мероприятий, введенных великим князем в Москве, стало выдворение из Москвы и Московской губернии евреев². Став генерал-губернатором, он привнес в Москву порядки Императорского двора, построив свои отношения с москвичами на основе сухой официальности, больше свойственной северной столице. «Одним из официальных мотивов назначения великого князя на генерал-губернаторский пост, который занимали обыкновенные, хотя и титулованные, генералы, было будто бы желание придать этому посту особую высоту и блеск и тем оказать внимание Москве. Но Москва дорожила простотой и отсутствием Двора и потому за назначение великого князя не была благодарна» [2, с. 119].

В один год с В.А. Долгоруковым Москва лишилась еще одного своего любимца – в отставку был отправлен московский губернатор В.М. Голицын³, снискавший «общие симпатии и расположение к себе всех кругов Москвы. Он был прост, ласков и обходителен со всеми. Его благородная, изящная красивая наружность приятна была москвичам» [1, с. 21]. По воспоминаниям, секретаря Московской городской думы Н.И. Астрова, «князь Владимир Михайлович, человек просвещенный, дворянской культуры, либерально настроенный человек, никогда не был чиновником и бюрократом. Техническое дело управления, со всеми мелочами и формализмом, было ему скуч-

² ЦАГМ. Ф. 17. Оп. 49. Д. 1510.

³ Голицын Владимир Михайлович (1847-1932) – московский губернатор в 1887–1891 гг., московский городской голова в 1897–1905 гг.

но и чуждо. Он не скрывал, что мало интересуется этой стороной дела. Если он был «представительным» губернатором на Москве, то как чиновник министерства внутренних дел он был весьма слаб и мало отвечал требованиям Петербургских канцелярий» [1, с. 21-22]. Несмотря на слабые управленческие качества губернатора, описанные Н.И. Астровым, Москва была против его отставки, а через несколько лет Московская городская дума выбрала М.В. Голицына городским головой. И хотя в должности городского головы князь Голицын также не проявил особых управленческих талантов, «но зато он был незаменимым представителем города во всех весьма разнообразных случаях, требующих достоинства внешнего и внутреннего» [1, с. 24]. Профессор В.И. Герье, много лет бывший гласным Московской городской думы, писал в своих воспоминаниях: «Кн. Голицын соединил в своем лице много условий для той влиятельной роли, которую он взял на себя... Он был человеком благовоспитанным и приветливым, что облегчало ему отношения со всякого рода людьми... Он был хорошо обставлен. Товарищем головы при нем был бывший член управы И. Лебедев – человек, в совершенстве знавший все городские дела, прямой и неутомимо работающий. Городским секретарем при нем состоял бывший мировой судья Н.И. Астров, очень способный, мягкий в формах, и ему преданный» [14, с. 220]. Таким образом, наличие опытных помощников смягчало нехватку управленческих качеств нового городского головы.

Интересно, что в своих оценках глав местной администрации москвичи делали упор на их «представительские»

функции и соответствие «патриархальному» характеру первопрестольной. Равнодушие членов Думы к низким управленческим качествам губернатора можно объяснить наличием в Москве генерал-губернатора, без которого не решался ни один важный вопрос, а также развитием общественного самоуправления, на фоне которого одним из важнейших качеств губернатора становилась способность идти на диалог с общественными органами управления и не препятствовать их инициативе. В то же время напряженные отношения с местной администрацией в период генерал-губернаторства великого князя Сергея Александровича крайне затрудняли реализацию Городской думой важных для Москвы проектов. Сергей Александрович был далек от городских дел, не пользовался уважением москвичей и Московской думы и редко поддерживал ее мероприятия [9, с. 400]. Эти отношения также накладывали свой отпечаток и на восприятие Думой благих начинаний администрации. Так, например, гласные Думы всячески противились передаче Московскому университету участка земли под строительство Музея изящных искусств, расценивая эту идею как очередную прихоть генерал-губернатора [9, с. 402].

Таким образом, во второй половине XIX в. ключевыми элементами системы местного управления в Москве являлись генерал-губернатор, губернатор, а с 1863 г. и Московская городская дума. Неопределенность формулировок законодательных актов вызывала необходимость разграничения полномочий местных органов власти и определения их отношения как к центральным, так и к общественным

органам управления. Характер их взаимодействия в существенной степени определялся личными качествами и собственными представлениями о сущности своей должности генерал-губернаторов, губернаторов и городских голов.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

1. Астров Н.И. Воспоминания. М., 2000. 173 с.
2. Богословский М.М. Историография, мемуаристика, эпистолярная. М., 1987. 215 с.
3. Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел: в 2 т. Т.1. М., 1961. 420 с.
4. Гиляровский В.А. Мои скитания. Москва газетная. М., 2006. 508 с.
5. Дневник В.А. Муханова // Русский архив. 1897. Кн. 1. С. 79-124.
6. Милютин Д.А. Воспоминания. 1865-1867 / под ред. Л.Г. Захаровой. М., 2005. 696 с.
7. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в.: правительственная политика. Л., 1984. 260 с.
8. Отношение московского военного генерал-губернатора министру внутренних дел от 12 февраля 1863 года за № 1409 // Материалы, собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений: Отдел административный. Ч. 1. Отд. VI. СПб., 1870.
9. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. 752 с.
10. Розанов Н.П. Воспоминания старого москвича. М., 2004. 432 с.
11. Тхоржевский И.И. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. СПб., 1902. 472 с.
12. Тютчева А.Ф. При дворе двух императоров: Дневник. 1855-1882. М., 1929. 260 с.
13. Чичерин Б.Н. Воспоминания. Т. 4. Земство и Московская дума. М., 1934. 357 с.
14. Terra Europa: интеллектуальное пространство московских историков второй половины XIX века. М., 2014. 671 с.