

УДК 353(470) "1870"

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-1-79-87

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ (ПО ГОРОДОВОМУ ПОЛОЖЕНИЮ 1870 ГОДА)

Щербаков С. В.¹, Усатов С. А.²

¹Дипломатическая Академия Министерства иностранных дел России
119021, г. Москва, ул. Остоженка, д. 53/2, стр. 1, Российская Федерация
Российская таможенная академия
140009, Московская обл., г. Люберцы, Комсомольский пр., д. 4,
Российская Федерация

²Белгородский государственный национальный исследовательский университет 64
308027, г. Белгород, ул. Победы, д. 85, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Целью исследования выступает выявление проблем решения вопросов местного значения городским самоуправлением во второй половине XIX в.

Процедура и методы исследования. В работе использованы формально-юридический, сравнительно-правовой и исторический методы исследования.

Результаты проведённого исследования. Авторами выявлены причины и объективные факторы, вследствие которых царское правительство положило начало формированию одного из основных элементов гражданского общества того времени – всеобщего самоуправления. И хотя власть возложила на органы общественного управления многочисленные обязательные повинности по содержанию полиции, расквартированию войск, созданию продовольственных капиталов, всё-таки в рамках необязательных расходов населению было предоставлено право участия в реализации большинства вопросов местного значения, в т. ч. вопросов образования, здравоохранения, пожарной безопасности, охраны общественного порядка, благоустройства и др.

Теоретическая/практическая значимость. В статье обобщён значительный массив архивных данных и статистики деятельности местного самоуправления в условиях самодержавия.

Ключевые слова: царское правительство, городская реформа, городское хозяйство, губернатор, местное самоуправление

LOCAL SELF-GOVERNMENT PERFORMANCE IN MANAGING LOCAL ISSUES (IN ACCORDANCE WITH THE MUNICIPAL PROVISION OF 1870)

S. Shcherbakov¹, S. Usatov²

¹Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
53/2, Ostozhenka st., Moscow, 119021, Russian Federation
Russian Customs Academy

4, Komsomolsky prosp., Lyubertsy, 140009, Moscow Region, Russian Federation

²Belgorod State National Research University
85, Pobedy st., Belgorod, 308027, Russian Federation

Abstract.

Purpose. The purpose of this article was to identify the problems connected with city government performance in the second half of the 19th century.

Methodology and Approach. The methodology includes formal legal, comparative legal and historical research methods.

Results. The authors identified the reasons and objective factors that prompted the tsarist government to bring to life one of the main elements of the civil society at that time – all-strata self-governance. Although the authorities imposed numerous mandatory duties on public administration bodies: maintenance of the police, troops housing, and creation of food storage, the population was granted the right to regulate the majority of local issues, including education, health, fire safety, public order, beautification, and etc..

Theoretical and Practical Value. The study summarizes a significant array of archival data and statistics on local self-government performance in the Russian Empire.

Keywords: the tsarist government, municipal reform, municipal economy, governor, local self-government

Городовое Положение 1870 г. открыло городскому самоуправлению России больше возможностей для решения вопросов городского хозяйства и благоустройства. Эти задачи отчасти возлагались и на дореформенное самоуправление, однако на реформированное городское управление они были возложены в значительно более широком и самостоятельном объёме.

В пределах предоставленных прав городское самоуправление обсуждало вопросы, входившие в его компетенцию, принимало по ним решения и исполняло их.

Направления деятельности городского самоуправления по удовлетворению собственных потребностей и нужд определялись самим Городовым Положением 1870 г. Основными направлениями этой деятельности являлись благоустройство городов, народное образование, здравоохранение, благотворительность и т. п.

Городское самоуправление многое делало для благоустройства городов. Городским думам было предоставлено право «издавать по этим вопросам обязательные для городских жителей постановления, в том числе о порядке содержания в исправности и чистоте улиц, площадей, мостовых, о противопожарных мерах и т. п.»¹. Думы также могли издавать обязательные постановления об устройстве домовладельцами за свой счёт тротуаров, возлагать на них обязанность содержания в исправности участков улиц, находившихся напротив их домов².

На цели благоустройства городов расходовались значительные средства, которые по своим размерам стояли на втором месте среди всех городских расходов. Например, в 1880–1884 гг. они составили примерно 13% всех расходов городских бюджетов. В городах велось строительство общественных зданий, бульваров, набережных, памятников, устраивалось освещение, города озеленялись, производилось замощение улиц, в т. ч. гранитом.

К числу наиболее благоустроенных городов империи принадлежала Одесса, которая в 1890 г. располагала годовым бюджетом свыше 3,5 млн руб³. Увеличение городских средств давало возможность делать довольно значительные затраты на благоустройство города. Например, в 1886 г. на городские средства окончено строительство театра, который обошёлся городу в 1 млн 116 тыс. руб., сооружена электрическая станция, окончено строительство церкви и т. п.⁴. Значительные средства на благоустройство расходовались и в других крупных городах Российской империи. Показательным в этом отношении является пример Севастополя, где после Крымской войны осталось только 14 мало-повреждённых зданий. Меры же, принятые городским самоуправлением, значительно улучшили благоустройство города: в 1884 г. окончено строительство гранитных мостовых по главным улицам, площадям и набережным, увеличено водоснабжение, устроены два сквера и новый городской бульвар.

¹ Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб., 1890. С. 3–4.

² Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2497. Л. 39-об.

³ Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1890 год. СПб., 1892. С. 61.

⁴ РГИА. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 60. Л. 67-67 об.; Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4669. Л. 808 об., 809.

В начале 80-х гг. построены конно-железные дороги в Киеве, Одессе, Харькове, а в 1892 г. в Киеве заработала первая в России трамвайная линия, в это же время первый трамвай был запущен и в г. Воронеже. В городах стала появляться телефонная связь.

Однако, несмотря на предпринимаемые меры по благоустройству, многие проблемы оставались нерешёнными, особенно в небольших городах [1, с. 108].

Многие города быстро росли, и общественное управление не успевало удовлетворять всё возрастающие новые городские потребности. Одной из главных причин такого положения являлось отсутствие необходимых средств для решения этих проблем. В таких условиях городское управление хотя и прилагало старания к благоустройству, но не успевало за чрезвычайно быстрым ростом города. Из-за недостатка средств большая часть улиц была небогатая, сеть водопровода ограниченная и т. п.¹. Воронежский губернатор в начале 80-х гг. отмечал, что города в губернии «далеко не могут быть названы благоустроенными», и в качестве причины отмечал крайне ограниченные средства городов².

Недостаток средств для улучшения благоустройства городов ощущался и в других губерниях³. Например, в 1880–1884 гг. средства вообще не расходовались в 15 городах, а в 11 городах затрачено было не более 1 % необходимого бюджета⁴. В 1890 г. благоустройство вообще не производилось в 11 городах, на содержание городских общественных зданий и памятников не выделялись средства в 52 городах, на содержание и устройство мостовых – в 42 городах, на освещение города – в 30⁵.

В вопросах благоустройства городов отражалась социальная география, бла-

гоустроивались в основном центральные районы, где проживали наиболее состоятельные слои горожан. Окраины же городов, как правило, оставались неблагоустроенными. Однако нередко неблагоустроенными оставались и центральные районы городов.

Одним из основных направлений деятельности самоуправления было народное образование, которое рассматривалось как одно из «важнейших условий политической и общественной жизни губернии»⁶.

Об уровне участия самоуправления в деле народного образования в дореформенный период свидетельствует тот факт, что, например, в 1871 г. расходы на эти цели в 74 городах (т. е. в абсолютном большинстве) вообще не производились. Однако после проведения городской реформы народное образование, особенно начальное, стало постепенно продвигаться вперёд. Многие органы самоуправления на народное образование стали выделять значительные суммы, несмотря на финансовые затруднения. В результате расходы городов на эти цели за период с 1871 по 1890 г. возросли в 6 раз (с 154 341 руб. до 977 990 руб.)⁷. Постепенно увеличивался и удельный вес расходов на образование: в 1871 г. – 4,4 % всех городских расходов, в 1889–1884 гг. – 4,9 %, в 1890 г. – 7,6 %⁸. Многие учебные заведения полностью содержались за счёт земства и городского самоуправления.

Народное образование развивалось «медленно, но верно»⁹. Особенно ощутимые результаты в деле народного образования были в Воронежской, Тамбовской, Тульской, Харьковской губерниях, градо-

¹ РГИА. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 24. Л. 1-1об., 11-об.

² Там же. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4401. Л. 339.

³ Там же. Д. 4254. Л. 123-об.; Фонд библиотеки. Д. 57. Л. 7.

⁴ Статистический временник Российской империи. Серия 3. Вып. 22. СПб., 1887. С. 260–272.

⁵ Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1890 год. СПб., 1892. С. 70–123.

⁶ РГИА России. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 17. Л. 84.

⁷ Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1871 год. СПб., 1887. С. 68–119.

Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1886 год. СПб., 1889. С. 120.

Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1890 год. С. 70–123.

⁸ Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1871 год. СПб., 1887. С. 68–119.

Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1890 год. С. 70–123.

Статистический временник... С. 198–223.

⁹ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4403. Л. 159-об.

чалствах¹. В среднем в России расходы на учебные заведения в 1880–1884 гг. составили примерно 5% всех городских расходов. В 1890 г. свыше 20% городских расходов произведено на народное образование².

В городах открывались новые начальные и средние учебные заведения (школы, училища, гимназии и т. п.), городские общественные библиотеки, строились для них здания, выделялись средства на их содержание. В итоге, например, в Одессе к 1891 г. на городские средства содержалось 55 различных учебных заведений (50 народных училищ, 2 гимназии и 3 городских училища) из 267, находившихся в городе, в Харькове – 27 учебных заведений из 57, в других городах губернии – 30³.

В результате принимавшихся мер грамотность городского населения постепенно повышалась и стала значительно выше грамотности сельского населения. К 1897 г. грамотное население в городах составляло от 33,8% до 45,8%, в то время как в целом по губерниям оно составляло 15,5–27,9% всего населения. В 30 городах грамотные среди всего населения составляли 40–50%, а в 6 городах – более 50% (Ялта, Севастополь, Киев, Харьков, Одесса)⁴. Однако, несмотря на достигнутые несомненные положительные результаты, состояние народного образования не отвечало всё возрастающим потребностям. А это было связано с ограниченностью средств самоуправления. Городских учебных заведений было недостаточно, многие из них были переполнены, для значительной части малообеспеченных

горожан образование было недоступным. По свидетельству Курского губернатора в конце 80-х гг. земские и городские общественные учреждения не жалели средств на народное образование и стремились по возможности к увеличению числа учебных заведений и расширению уже существующих. Однако их усилия не соответствовали постоянно растущим потребностям в образовании, особенно профессиональном. В некоторых уездных городах, кроме городских двухклассных и простых народных школ, других учебных заведений не было. «Между тем, – отмечал губернатор, – независимо от общего образования и обыкновенной грамотности, население нуждается в практическом ознакомлении с разного рода ремеслами и кустарными производствами и особенно в приобретении знаний по сельскому хозяйству»⁵.

На нужды народного образования города расходовали значительно меньше средств, чем на обслуживание правительственных потребностей. В 1880–1884 гг. на народное образование израсходовано средств в 3,1 раза меньше, чем на военные потребности, и в 1,8 раз меньше, чем на полицию. В этот же период на содержание учебных заведений расходы не производились в 15 городах, а в 1890 г. – в 10⁶.

Тот факт, что городские управления не участвовали в расходах на народное образование, объяснялся в основном «лишь крайним недостатком городских средств»⁷. В то же время, когда города возбуждали ходатайства об открытии новых или расширении существующих учебных заведений, правительственные власти пытались все связанные с этим расходы переложить на самоуправление.

Одним из основных направлений деятельности городского самоуправления были вопросы здравоохранения. Расходы на эти цели за 20 лет возросли в 8,3 раза⁸.

⁵ РГИА. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 113. Л. 35-об.

⁶ Статистический временник Российской империи. Вып. 22. СПб., 1886. Серия 3. С. 198–223.

Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1890 год. СПб., 1892. С. 70–123.

⁷ РГИА. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 83. Л. 22-об.

⁸ Отчет о денежных оборотах городских касс за 1871

¹ Там же. Д. 4329. Л. 189-об.

Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 83. Л. 3-об., 22-об.; Д. 95. Л. 4 и др.

² Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1871 год. С. 68–119.

Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1890 год. С. 70–123.

Статистический временник... С. 198–223, 260–272, 306.

³ Новороссийский календарь на 1892 год (высоко-снй). Отдел II, Одесса, 1891. . С. 173, 177, 178.

⁴ Первая всеобщая перепись населения Российской империи, 1897 / под. ред. Н. А. Тройницкого. СПб., 1903–1905. Т. 8. С. 1; Т. 13. С. 1; Т. 16. С. 1; Т. 32. С. 1; Т. 33. С. 1; Т. 41. С. 1; Т. 46. С. 1; Т. 47. С. 1; Т. 48. С. 1.

В городах организовывалась медицинская помощь, открывались медицинские учреждения. Постепенно улучшалось санитарное состояние городов.

Воронежский губернатор В. А. Чертков в отчёте за 1886 г. отмечал, что города «по возможности стараются улучшить свои санитарные условия»: например, вне городской черты были построены новые скотобойни, а старые, «вредно влиявшие на здоровье населения довольно значительной части города», уничтожены¹.

Думы в своих обязательных постановлениях имели право устанавливать сроки для очистки дворов, правила об устройстве и порядке содержания боен и пользования ими, меры по соблюдению чистоты в помещениях для продажи продуктов питания. В целях наблюдения за санитарной частью исполнительные органы самоуправления могли производить осмотр разного рода помещений. А при сопротивлении домохозяев, обязанных исполнять постановления Думы по санитарной части, органы самоуправления имели право в присутствии полицейских властей «открывать вход... силою». В отношении же виновных составлялся протокол для возбуждения судебного преследования за сопротивление².

Города участвовали в предупреждении различных эпидемий и эпизоотий, принимали предохранительные меры, заключающиеся в повсеместной очистке дворов, улиц и площадей, а также в подготовке необходимых средств для дезинфекции и особых больничных помещений. Например, в Таврической губернии в 1892 г. на предупреждение азиатской холеры израсходовали более 85 тыс. руб.³

Однако, несмотря на принимавшиеся меры, многие вопросы не были решены. Расходы на здравоохранение были значительно меньшими, чем на другие цели: в 1871 г. они составили 0,5 % всех городских расходов, в 1880–1884 гг. – 1,1 %, в 1890 г.

– 1,2ч %. А во многих городах расходы на эти цели вообще не производились: в 1880–1884 гг. – в 15 городах, в 1890 – в 20⁴.

На санитарном состоянии городов отрицательно сказывалось отсутствие в них водопровода. Эта проблема для городов была острой, и её приходилось решать в сложных условиях, нередко делая для этого займы значительных сумм под залог городских земель. И всё же постепенно эти вопросы решались. В Киеве водопровод открыт в 1872 г. В Херсоне городское управление неоднократно пыталось привлечь предпринимателей для сооружения водопровода, однако желающие долго не находились. И всё же в 1887 г. водопровод Херсон получил⁵. В 1885 г. таврический губернатор отмечал, что вообще в деятельности городов замечалось стремление к устройству водоснабжения: построен водопровод в Феодосии, сделан артезианский колодец; к 1890 г. устроена канализация и водопровод в г. Ялте⁶. К 1890 г. построены водопроводы в Воронеже, Курске и др.⁷. В частности, в Воронеже водопровод избавил жителей от ежегодной вспышки холеры в летний период [2].

Однако проблемы водоснабжения во многих городах в полной мере так и не были решены. Например, недостаточным было водоснабжение г. Севастополя, где водопровод при постоянно возрастающем населении города и постоянном уменьшении притока воды настолько истощился, что во время засухи в мае-июне 1886 г. Дума вынуждена была ограничить снабжение города водой. А в 1887 г. в Севастополе пришлось прибегать «к исключительным средствам для обеспечения водоснабжения»⁸.

⁴ Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1871 год. СПб., 1887. С. 68–119.

Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1890 год. СПб., 1892. С. 70–123.

Статистический временник Российской империи. СПб., 1887. Серия 3. Вып. 22. С. 198–223, 296–299.

⁵ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4649. Л. 200.

⁶ Там же. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 95. Л. 50–52, 59.

⁷ Там же. Д. 113. Л. 39 об.

⁸ Там же. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4649. Л. 201; Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 83. Л. 8-об.

год. – С. 68–119; Отчет... за 1890 год. – С. 70–123.

¹ РГИА. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 113. Л. 15-об.

² РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2197. Л. 40-об., 46-об.

³ Там же. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 95. Л. 74-об.; Д. 113. Л. 3-об., 53-об.

Одной из статей городских расходов были расходы на благотворительные цели, они производились в большинстве городов: в 1870 г. – в 56 городах, а в 1850 г. – в 77¹. С 1870 до 1890 г. расходы на благотворительные и другие общепользные заведения увеличились в 4,5 раза (с 221 468 до 986 001 руб.) и составили соответственно 8,5 % и 7,7 % всех городских расходов.

Благотворительность была характерна для больших городов, особенно для Москвы, Санкт-Петербурга, Одессы. По свидетельству Одесского градоначальника, городское общественное управление всегда с готовностью приходило на помощь благотворительным учреждениям и ежегодно выделяло им значительные пособия². В 1890 г. на содержание благотворительных заведений в Одессе израсходовано 593 294 руб., т. е. 17,7 % всех городских расходов³.

Городские общественные управления принимали меры «к призрению бедных и несчастных»⁴, некоторые из них устраивали и содержали на свой счёт ночлежные дома (например, в Севастополе 15 июля 1888 г. открыт городской ночлежный приют на 120 человек), организовывали общественные работы для оказания помощи пострадавшим от неурожая. Например, в Харьковской губернии в 1891 г. для общественных работ определены, в частности, строительство элеватора и замощение улиц в городе. В городах на средства городских касс или благотворительных обществ были устроены бесплатные или дешёвые столовые, а иногда нуждающимся отпускались продукты по удешевлённой цене⁵. Общественные работы организовывали практически всё общественное управле-

ние, что позволяло предоставлять места для работы тысячам рабочих⁶.

И хотя благотворительность не могла решить имевшиеся социальные проблемы, она всё же имела положительное значение для городского населения.

«На первоначальном этапе реформы городское хозяйство ещё не получило ощутимого улучшения и за незначительный период времени этого просто не могло произойти. Однако в дальнейшем положение постепенно менялось. Деятельность новых городских общественных управлений была "до очевидности поступательна"⁷. Например, Саратовский губернатор в своих отчётах за 1884–1893 гг. отмечал "посильное стремление городских управлений к исполнению возложенных на них обязанностей попечения о всех местных пользах и нуждах, принесшие хорошие результаты", он признавал "заслуги городских управлений", говорил об "успехе городской реформы"⁸. Однако оценки деятельности городского самоуправления со стороны губернаторов нередко носили субъективный характер и часто менялись в зависимости от того, удовлетворяла или нет эта деятельность правительственные интересы и потребности» [4].

«Наиболее заметными положительными результатами городской реформы были в губернских и других крупных городах, хотя в них оставалось много нерешённых вопросов и не всегда благоустройство городов могло быть признано удовлетворительным. В небольших же городах деятельность общественного управления, как правило, не привела к заметному подъёму их благосостоянию. По мнению временного Одесского генерал-губернатора, Городовое положение было недостаточно приспособлено к жизни малых городов, хозяйство которых правительственные власти признавали неудовлетворитель-

¹ Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1870 год. СПб., 1885. С. 66–119; Отчёт о денежных оборотах городских касс за 1890 год. СПб., 1892. С. 70–123. РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4669. Л. 809-об.

² РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4400. Л. 395-об.

³ Там же. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 83. Л. 8-об., 12;

⁴ Д. 112. Л. 50; Д. 113. Л. 51 об., 52.

⁵ РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 4938. Л. 755.

⁶ Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Киевской губернии. [СПб.: Б. и., 188-?]. С. 459; РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2503. Л. 227-об., 228.

⁷ РГИА. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 17. Л. 40, 92-об., 101.

ным¹. Многие небольшие города вообще не имели возможности сделать что-либо существенное для улучшения своего благоустройства. Во многих из них даже не возникали вопросы о каких-либо мерах по целым отраслям благоустройства (например, по оздоровлению, замощению, освещению, водоснабжению, противопожарным мерам и т. п.) [4, с. 157–158].

В целом общественное управление, имея ощутимые результаты в крупных городах, не достигло аналогичных результатов в небольших городах и в связи с этим «не вполне оправдало» надежды, возлагавшиеся на него самодержавной властью при предоставлении городам права самостоятельного заведывания своими хозяйственными делами.

Это различие результатов деятельности самоуправления объяснялось, с одной стороны, тем, что крупные города располагали более значительными материальными средствами, а с другой стороны, тем, что имевшиеся неблагоприятные для городского хозяйства условия (обременение городов обязательными расходами, постоянное накопление городских сборов и т. п.) оказывали большее влияние на мелкое хозяйство небольших городов.

Неудовлетворительное состояние городского хозяйства было связано с финансовыми затруднениями городов. Расходы многих из них превышали доходы. Недосток денежных средств осложнял или даже делал невозможным удовлетворительное выполнение самоуправлением возложенной на него законом задачи – собственными силами улучшить своё хозяйство, чтобы иметь средства для осуществления на деле «благоустройства городов и тем способствовать благосостоянию его обывателей»². Наряду с отсутствием необходимых средств, неудовлетворительные результаты деятельности самоуправления

правительственные органы объясняли и рядом других причин.

Во-первых, такое положение объяснялось неудовлетворительным (с т. зр. правительственной власти) личным составом органов общественного управления, «проникновением в городские дела малообразованных элементов населения», «полуграмотных мещан» и мелких торговцев, а также лиц, заботившихся о личных, а не об общественных интересах³. В связи с этим не все думы и управы были «проникнуты сознанием полезности принятия тех или других мер по улучшению быта городского населения». Например, к началу 80-х гг. Курская городская дума признала вполне достаточным освещение города в ночное время фонарями, вывешиваемыми у кабаков [5]. Воронежская городская управа заявила, что санитарные условия города были нормальными до устройства в городе земской больницы, которая, по мнению управы, служила единственным источником эпидемий. Многие думы небольших городов редко издавали по собственной инициативе обязательные для жителей города постановления по санитарным вопросам, по вопросам противопожарной безопасности и т. п.

Во-вторых, негативные результаты деятельности общественного управления правительственные власти нередко объясняли слишком широкой самостоятельностью самоуправления и своим безвластием над ним. По утверждению Подольского губернатора, твёрдое и безусловное проведение в законодательстве принципа самостоятельности самоуправления в хозяйственной сфере привело на практике «к результатам весьма неблагоприятным». При этом местная административная власть не могла принять эффективные меры к устранению «совершавшихся на её глазах неустойчивостей, не имела для того твердых указаний в действующем законе» [4, с. 157–158.]. При подготовке городской контрреформы министр внутренних дел 1 марта 1891 г.

¹ РГИА. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 98. Л. 44, 65, 68; Ф. 1265. Оп. 1. Д. 4107. Л. 202; Д. 4675. Л. 656-об., 658.

² Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления в городах Черниговской губернии. Ч. [4], IV [СПб.: Б. и., 188-?]. С. 325.

³ РГИА. Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 95. Л. 5-об.; Д. 113. Л. 22-об., 28-об., 40-об.; Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2503. Л. 228; Д. 2504. Л. 505-об.

отметил, что в некоторых городах местное хозяйство действительно улучшилось; однако большинство городов, «увлекшись свободой распоряжения общественным достоянием, допустило столько ошибок и непроизводительных затрат, что очутилось в последнее время без запасных капиталов, среди массы тяжёлых долговых обязательств, при значительном расстройстве своего инвентаря и с заложенными не редко имуществами»¹.

Однако, несмотря на имевшиеся недостатки (порой очень серьёзные), всё же нельзя согласиться с имеющимися полностью отрицательными оценками результатов деятельности городского самоуправления², необходимо учитывать положительные результаты его деятельности, которая отличалась своей поступательностью. Эти положительные результаты особенно очевидны на фоне деятельности общественного управления в дореформенный период. Анализ городских бюджетов показывает, что их до-

ходы постоянно росли, за 20 лет (с 1870 по 1890 г.) они выросли в 2,2 раза [3, с. 47].

Одновременно нужно учесть и то, что самоуправление законом было лишено возможности полностью сосредоточиться на решении своих проблем, т. к. обязано было значительные средства расходовать не на удовлетворение своих нужд, а на удовлетворение общеимперских потребностей.

На наш взгляд, одной из главных причин низкого уровня развития городского хозяйства в России была финансовая слабость городских хозяйств. Составлявшиеся с дефицитом, в условиях преобладания аграрного производства, городские бюджеты не могли обеспечить достаточное финансирование хозяйства городских центров, особенно малых уездных и заштатных городов.

Статья поступила в редакцию 05.02.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бойко Н. А. Местное самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века: (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 158 с.
2. Григорова В. А. Кустарные промыслы Центрального Черноземья и их влияние на развитие промышленного производства во второй половине XIX – начале XX века: автореф. дис. ... докт. ист. наук Тамбов, 2017. 36 с.
3. Емельянов Н. А. Местное самоуправление в дореволюционной России. Тула, 1997. 111 с.
4. Инновационные процессы в условия глобализации мировой экономики: проблемы, тенденции, перспективы (IPEG-2017): сборник научных трудов / под ред. П. А. Неверова, Б. А. Аманжоловой. Прага, 2017. 220 с.
5. Терещенко А. А. Развитие промышленности в городах Центрального Черноземья во второй половине XIX – начале XX века // Учёные записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2011. № 3-2 (19). Т. 2. С. 103–124.

REFERENCES

1. Boiko N. A. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii vo vtoroj polovine XIX – nachale XX veka: (istoriko-pravovoe issledovanie): dis. ... kand. jur. nauk* [Local self-government in Russia in the second half of the 19th – early 20th centuries (historical and legal research): PhD thesis in Law]. Moscow, 2006. 158 p.
2. Grigorova V. A. *Kustarnye promysly Centralnogo Chernozemya i ih vliyanie na razvitie promyshlennogo proizvodstva vo vtoroj polovine XIX – nachale XX veka: avtoref. dis. ... doc. ist. nauk* [Handicrafts of the Central Black Earth Region and their impact on the development of industrial production in the second half of the 19th – early 20th centuries: Abstract of D. thesis in History]. Tambov, 2017. 36 p.
3. Emelyanov N. A. *Mestnoe samoupravlenie v dorevoljucionnoj Rossii* [Local Self-Government in Pre-Revolutionary Russia]. Tula, 1997. 111 p. 36 p.
4. Neverov P. A., Amanzholova B. A., ed. *Innovatsionnye protsessy v usloviya globalizatsii mirovoj ekonomii*

¹ Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб., 1890. С. 3-4, 19.

² Каннель В. Я. Городское хозяйство и самоуправление. М., б.г. С. 1-21.

- ki: problemy, tendentsii, perspektivy» (IPEG-2017) [Innovative Processes Under Conditions Of Global Economy: Problems, Trends, Prospects (IPEG-2017)]. Prague, 2017. 220 p.*
5. Tereshchenko A. A. [The development of industry in the cities of the Central Black Earth Region in the second half of the 19th – early 20th century]. In: *Uchenye zapiski. Elektronnyi nauchnyi zhurnal Kurskogo gosudarstvennogo universiteta* [Academic Notes. Electronic Research Journal of Kursk State University], 2011, no. 3-2 (19), vol. 2, pp. 103–124..

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Щербаков Сергей Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Дипломатической академии Министерства иностранных дел России; доцент кафедры конституционного и международного права Российской таможенной академии; e-mail: valya2860@yandex.ru

Усатов Сергей Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Белгородского государственного национального исследовательского университета; e-mail: usatov31071979@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Sergey V. Shcherbakov – PhD in Law, associate professor at the Department of Theory and History of State and Law, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation; associate professor at the Department of Constitutional and International Law, Russian Customs Academy; e-mail: valya2860@yandex.ru

Sergey A. Usatov – PhD in Law, associate professor at the Department of Constitutional and International Law, Belgorod State National Research University; e-mail: usatov31071979@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Щербаков С. В., Усатов С. А. Деятельность самоуправления по решению вопросов местного значения (по городовому положению 1870 года) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 1. С. 79–87.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-1-79-87

FOR CITATION

Shcherbakov S. V., Usatov S. A. Local Self-Government Performance in Managing Local Issues (in Accordance with the Municipal Provision of 1870). In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 1, pp. 79–87.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-1-79-87