

Городская реформа Александра II в освещении дореволюционной отечественной историографии

Расов В. А.

ИЯЛИ ФИЦ Коми НЦ УрО РАН,

г. Сыктывкар

vadim.rasov@mail.ru

Аннотация

В статье автор проводит анализ оценок городской реформы 1870 г. в работах дореволюционных авторов. Основу исследования составили историографические источники 1871-1917 гг. за авторством историков, юристов, публицистов и участников работы городских дум и управ.

В ходе исследования было выяснено, что работы, в которых фигурировала городская реформа или Городовое положение 1870 г., появлялись с 1870-х гг., но они носили информирующий характер или имели поверхностный анализ реформы. В конце XIX – начале XX в. реформа и ее законодательная основа более глубоко изучались авторами.

Городская реформа в обобщающих работах имела меньший приоритет, чем земская реформа 1864 г. и рассматривалась в прямой связи с последней.

Случаи обособленного анализа реформы 1870 г. отражали негативную оценку ряда ее положений. Наибольшей критике дореволюционных исследователей подвергались избирательные нормы и высокие полномочия административных органов, контролировавших городскую думу. Однако некоторые авторы положительно оценивали реформу 1870 г. при сравнении ее с реформой 1785 г. и контрреформой 1892 г.

Ключевые слова:

городская реформа, Городовое положение 1870 г., городское самоуправление, дума, управа

Изучение исторических процессов в рамках региона неразрывно связано с изучением тех же процессов в общероссийском масштабе. Городская реформа, проводимая в годы правления Александра II, была важной частью буржуазных реформ, поскольку она явилась следствием отмены крепостного права и аналогично другой реформе местного самоуправления, земской, была спорной. Совокупность диссонирующих положений не могла не подтолкнуть историков, экономистов и публицистов к осмыслению данной реформы посредством публикаций. Для исследования регионального опыта реализации реформы необходима осведомленность об оценках данной реформы в целом. Изучение историографии городской реформы как общероссийского процесса позволит сравнить результаты

The urban reform of Alexander II as revealed in pre-revolutionary Russian historiography

Rasov V. A.

Institute of Language, Literature and History, Federal Research

Centre Komi Science Centre, Ural Branch, RAS,

Syktывkar

vadim.rasov@mail.ru

Abstract

The paper analyzes assessments of the 1870 urban reform in the works of pre-revolutionary authors. The study is based on historiographic sources from 1871-1917 written by historians, lawyers, publicists and participants in the work of town Dumas and administrations.

The study revealed that works that discussed the urban reform or the 1870 Municipal Statute, appeared since the 1870s, but they were of an informative nature or had a superficial analysis of the reform. In the late XIX – early XX centuries, the reform and its legislative basis were studied in more depth by authors.

In generalizing works, the urban reform was given less priority than the 1864 Zemstvo Reform and was considered in direct connection with the latter.

Cases of isolated analysis of the 1870 reform reflected a negative assessment of a number of its provisions. Pre-revolutionary researchers were most critical of the electoral norms and the extensive powers of the administrative bodies that controlled the town Duma. However, some authors assessed the 1870 reform positively when comparing it with the 1785 reform and the 1892 counter-reform.

Keywords:

urban reform, the 1870 Municipal Statute, town self-government, Duma, administration

практической реализации реформы в регионе с оценками реформы. Историография городской реформы в сравнении с другими реформами Александра II еще не становилась объектом отдельного исследования. Одновременно с этим дореволюционная историография представляет особый интерес, поскольку авторы были практически современниками реформы 1870 г. Но в этот период не было написано работ, которые анализировали бы опыт деятельности Усть-Сысольских органов городского самоуправления.

В данной статье автор анализирует материалы, составляющие историографию дореволюционного периода по вопросу городской реформы 1870 г.

Цель исследования – анализ мнений дореволюционных авторов о реформе городского самоуправления.

Уже в 1871 г. вышел труд, обзоревающий царствование Александра II и его реформы. Автор этого труда неизвестен. Работа состоит из трех отделов, расположенных в хронологическом порядке, начиная с воцарения Александра II. Каждый из отделов содержит одни и те же главы, что позволяет проследить динамику развития повторяющихся вопросов. Городовое положение помещено в первой главе третьего отдела после земского и до судебного вопросов, что обусловлено хронологическим делением отделений. Городовое положение в работе процитировано практически полностью без его анализа [1, с. 372–387]. Далее идет обзор кредитных учреждений, открытых в 1861–1871 гг. [там же, с. 387–391], что придает ему целостность с вопросом о необходимости открытия кредитных учреждений, отмеченным в первом отделе, но цитирование Городового положения никак не связано с обзором кредитных обществ. Работа носит информирующий характер и не имеет какой-либо научной концепции.

В 1880 г. был написан исторический очерк о реформах Александра II за авторством А. Ф. Вертеловского. Об этом авторе практически ничего неизвестно. Судя по всему, он историк, а издание его очерка через типографию Харьковского университета может свидетельствовать об его связи с университетом. Также перед началом очерка имеется отметка, что работа прошла цензуру 1 марта 1880 г. [2, с. 2].

Цель, побудившая А. Ф. Вертеловского к написанию труда, напрямую не указана, но есть упоминание юбилейной даты – 19 февраля 1880 г. – когда «весь русский народ <...> праздновал 25-летнюю годовщину славного царствования Императора Александра II» [там же, с. 3]. Следовательно, целью очерка было освещение достижений правления царя-реформатора с положительных сторон для доказательства эффективности царствования Александра Николаевича.

Этой цели всецело соответствует содержание произведения. Персоне императора автор придает большое значение – он отмечает инициативность Александра II, его роль в подготовке реформ, на протяжении всего труда А. Ф. Вертеловский активно цитирует императора. При этом А. Ф. Вертеловский не дает ни одной ссылки на источники своей информации и не назвал ни одного документа, который лежал в основе реформ. В своем очерке А. Ф. Вертеловский рассматривает все реформы Александра II, давая им положительную оценку. Однако реформы проанализированы автором неглубоко – он уделяет внимание предпосылкам реформ, подготовке некоторых из них, но не рассматривает положения реформ, лишь отмечая наиболее крупные преобразования, которые они внесли в общество и указывая на положительные последствия каждой из реформ.

Не стала исключением из этого правила и городская реформа. Упомянув о реформе Екатерины II и об ее несоответствии нуждам общества, историк мало внимания отвел анализу сути реформы 1870 г., лишь отметил, что городская реформа дает право хозяйственного самоуправления и избавляет его от «сословных различий» [там же, с. 26], описал хозяйственные права и обязанности го-

родских органов самоуправления – все из-за того, что он до этого рассмотрел земскую реформу, на основе которой и были составлены многие положения городской реформы. Но и земская реформа была слабо проанализирована. В работе А. Ф. Вертеловского не хватает анализа реализации реформ. Чтобы дать ответ, почему автор не затронул многие вопросы городской реформы, рассмотрим другую, более крупную реформу – отмену крепостного права.

Если в случае земской и городской реформ он просто мог не иметь доступа к материалам органов самоуправления для анализа реального положения, поскольку неизвестно, участвовал ли автор в работе этих органов, то в случае крестьянской реформы к 1880 г. всем стало ясно, что подавляющее большинство крестьян не могли начать выкупную операцию из-за нехватки денег для первоначального платежа и продолжали работать на помещика в статусе временнообязанных. Но А. Ф. Вертеловский при анализе этой реформы даже не упомянул статус временнообязанных крестьян, указав, что крестьяне получили личную свободу и обеспечение земель [там же, с. 14]. Это означает, что автор очерка намеренно проигнорировал эту часть реформы.

Несомненно, городская реформа не имела существенных законодательных недостатков, ее проблемы выражались в практике работы новых органов. Но предшествующая городской реформе, земская реформа и ее «Положение» не соответствовали заявляемым нормам. Работа имеет значение в контексте историографии городской реформы в целом, поскольку она одна из первых, которая не просто цитирует закон реформы, а представляет полноценный, хоть и неглубокий, анализ, связывающий реформу 1870 г. с предыдущим опытом городского самоуправления. Тем не менее из-за отсутствия аргументации позиции автора дальнейшее сравнение очерка с другими работами не несет информативной ценности.

Труд юриста, историка и публициста Г. А. Джаншиева качественно отличается от двух предыдущих работ, поскольку в нем был проведен тщательный анализ Городового положения и процесса его создания. Изначально Г. А. Джаншиев провел исследование судебной реформы 1864 г., но затем переключил внимание и на другие реформы Александра II. Итогом исследовательской деятельности Г. А. Джаншиева стала книга «Эпоха великих реформ: исторические справки».

Сама работа представляет собой исторические справки о великих реформах второй половины XIX в., в которой также рассматривается городская реформа Александра II. Для анализа использовалось посмертное 9 издание труда Г. А. Джаншиева 1905 г., однако статья, посвященная Городовому положению 1870 г., носит подзаголовок «Справка к 25-летию», из чего становится ясно, что она написана приблизительно в первой половине 1895 г., и была приурочена к годовщине закона – 16 июня. При анализе реформы 1870 г. Г. А. Джаншиев активно использует ретроспективный метод – он уделяет внимание предыдущим формам городского самоуправления, дискуссиям по различным деталям реформы, ведомым в среде разработчиков, и мнениям местных комиссий, которые в ходе реформы

являлись во многом опорой для формирования положений законодательства.

Автор отмечает, что еще при разработке положения активно рассматривался вопрос о праве участвовать в выборах гласных на основе оплаты квартирного налога, которая позволила бы избираться образованной интеллигенции, не имевшей своей недвижимости в городе, однако этого не произошло, по мнению автора, из-за купцов, составляющих большую часть городских дум и не заинтересованных в участии интеллигенции в деятельности думы [3, с. 549].

Также безусловным недостатком Годового положения 1870 г. он называет совмещение в лице городского головы двух ролей – председателей думы и управы. По мнению Джаншиева, это совмещение вело к произволу городских голов, наказанием гласных за их критику, что приводило к негативному влиянию на городское хозяйство [там же, с. 552].

Следующий вопрос, рассматриваемый Г. А. Джаншиевым, – административный контроль над думами со стороны губернатора и губернского правления. Эта проблема действительно была актуальной для городского самоуправления как до 1870 г., так и после. Г. А. Джаншиев сообщает нам о потенциальном решении этой проблемы в виде создания губернского присутствия, состоящего из председателей судебной власти, земских органов и казначейства. По итогу присутствия были введены, и это решение рассматривается автором как наиболее положительное [там же, с. 558].

Также одним из недостатков административного устройства городов автор называет полицию. Она должна, по мнению Г. А. Джаншиева, защищать интересы обывателей от посягательств со стороны городской администрации, кем бы она ни была представлена, а на деле выходит, что зачастую полиция сама выставляет различные нереализуемые требования. Чтобы этого достичь, автор полагает, что необходимо городскую полицию законодательно подчинить городскому самоуправлению [там же, с. 558–559]. Г. А. Джаншиев отмечает частичное решение этой проблемы – возможность городских дум составлять вместе с полицией обязательные постановления [там же, с. 561]. Сам автор не растолковывает, как именно это позволяет защитить горожан от административного произвола со стороны полиции, но мы можем предположить, что, если постановление составлено при совместной работе думы и полиции, то, следуя неукоснительно положениям этих постановлений, городское население может быть защищено от произвола самой думой, поскольку она принимала участие в разработке постановлений и сумеет заметить игнорирование или их искажения со стороны неправомочных полицейских чинов.

Говоря о разработке и введении Городового положения 1870 г., Г. А. Джаншиев отмечает положительное влияние роли личности на реформу, а именно похвал удостоивается директор хозяйственного департамента Александр Данилович Шумахер. По мнению автора, А. Д. Шумахер последовательно и спокойно приводил реформу в жизнь и после опубликовал ряд работ, объясняющих суть реформы и цели правительства [там же, с. 562].

Таким образом, Г. А. Джаншиев одним из первых поднял ряд ключевых и дискуссионных вопросов городской реформы 1870 г. Избирательные нормы и внутреннее устройство органов и должностей охарактеризовано автором негативно, а административный контроль получил положительную оценку автора благодаря решениям, принятым разработчиками реформы. Проблемы избирательных норм и административного контроля, на которых акцентировал внимание Г. А. Джаншиев, стали центральными вопросами дальнейшей историографии.

Избирательный ценз подвергается критике в труде меньшевика М. Я. Лукомского. Это своего рода политический трактат, в котором критикуется городское самоуправление крупных городов – прежде всего Санкт-Петербурга, периодически Москвы, основанное на Городовом положении 1892 г.

Однако в реформе 1870 г. он критикует экономический ценз, положенный в основу избирательного права и не позволявший рабочему классу пробиться в созывы – тем самым, по мнению автора трактата, правительство отводило от себя угрозы самостоятельности народных масс [4, с. 31]. Как и Г. А. Джаншиев, автор отмечает недоступность участия в органах определенным группам лиц.

Точка зрения автора действительно имеет право на существование, однако автор смотрит на проблему избирательного ценза не столько с точки зрения пользы для местного хозяйства и экономики, сколько с точки зрения классового неравенства. Городская реформа Александра II была вызвана стремительным экономическим развитием городов на фоне складываемого капитализма, а угождение тем или иным слоям населения существовало на самом деле, но это было лишь одним из результатов, поскольку некоторые дворяне могли переселиться в город и принять участие в деятельности дум или управ. Нежелание участия широких масс – это, скорее, один из факторов, повлиявших на реформу, который привел к угождению определенным группам горожан. С этой позиции можно утверждать, что чем крупнее был представитель торгово-экономического класса, тем больше он оказывал влияние на экономику, ведь он наполнял рынок своими товарами и услугами, платил большие суммы налогов в казну [5, с. 21–26].

Правительство при разработке Городового положения было убеждено, что местное население лучше понимает нужды местного хозяйства. С точки зрения государственной власти, люди, имевшие собственность или вовлеченные в экономику иным способом, лучше разбирались в процессах местного хозяйства. По этой причине Городовое положение владельцам недвижимости или торгово-промышленного имущества придавало больше значения и права, чем рабочим.

Рассуждая о городском самоуправлении, М. Я. Лукомский не мог обойти и правительство – он охарактеризовал его как «господина положения» – правительству пришлось пойти на уступки и способствовать развитию капитализма, но оно приспособилось к капиталистическим реалиям и заручилось поддержкой торгово-промышленного класса как когда-то оно же взяло на свое вооружение поместное дворянство [4, с. 28].

М. Я. Лукомский среди негативной критики утверждает, что городское самоуправление началось именно с реформы Александра II. К такому выводу он приходит, исходя из того, что до 1870 г. местные жители не распоряжались деньгами – они лишь собирали их для губернаторов, а те уже распределяли средства на места [там же, с. 29–30]. Автор положительно оценивает Городовое положение. Это становится ясно из сравнения полномочий губернатора в законах 1870 и 1892 гг. [там же, с. 34–35], в котором контрреформа конца XIX в. занимает негативное положение, а реформа Александра II – позитивное.

Следовательно, можно говорить о негативном отношении М. Я. Лукомского к городскому самоуправлению и неоднозначной оценке реформы 1870 г. в контексте развития городского самоуправления. В этой работе продолжается тенденция негативного оценивания барьеров избирательной системы городского самоуправления по реформе 1870 г., но отмечается большая самостоятельность органов.

Наиболее близкая к работе Г. А. Джаншиева статья под названием «Город и Городовое положение 1870 года» была написана в начале XX в. российским экономистом и публицистом Г. И. Шрейдером.

Аналогично Г. А. Джаншиеву, Г. И. Шрейдер уделяет внимания процессу разработки реформы. По этому вопросу Шрейдер отмечает негативное влияние 8-летней разработки реформы, поскольку, по его мнению, с 1862 до 1870 г. государственная власть стала более реакционной, что не могло не отразиться на самой реформе [6, с. 17].

Большой критике со стороны автора подвергается закон реформы в отношении толкования понятия «городское общество» и его противоречащие друг другу функции. В этом противоречии Шрейдер видит результат изменения закона в реакционную сторону в последний момент, который выражается в том, что на самом деле несущие повинности горожане испытывают от правительства большую симпатию, чем население без повинностей [там же, с. 19–20]. В этой критике, аналогично работам двух предыдущих авторов, реформа негативно оценивается из-за отсутствия возможностей для участия разных слоев городского населения, не имевших собственности или промысла. В векторе этой критики рассматривается и трехразрядная избирательная система, чтобы не позволить большинству, платящему малое количество сборов, взять верх на выборах в думы [там же, с. 20–21]. Это замечание действительно логически обосновано, но автор, вероятно, ввиду своих политических взглядов упускает из виду буржуазный характер проводимых реформ, о котором мы рассуждали выше.

Далее автор критикует возможность дум издавать обязательные постановления. Г. И. Шрейдер отмечает, что такие постановления могли регулировать не все части городского хозяйства, что было на самом деле, но затем он отмечает, что городское самоуправление не могло привлечь к ответственности нарушителей, и этим занималась полиция [там же, с. 21]. Если следовать логике автора, что органы городского самоуправления должны иметь юридические функции контроля над исполнением своих

постановлений, как это было позволено делать многим зарубежным органам самоуправления, то его замечание справедливо. Однако, если отталкиваться от нормы закона Российской империи, это невозможно, поскольку думы и управы были общественными органами и не могли иметь таких полномочий. Здесь заметно различие позиций Г. И. Шрейдера и Г. А. Джаншиева, поскольку последний считал обязательные постановления положительным нововведением городской реформы 1870 г., однако различие позиций объясняется интерпретацией функции обязательных постановлений. Если Г. А. Джаншиев рассматривал их как возможность думы противостоять превышению полномочий полиции, не углубляясь в суть сотрудничества думы и полиции, то Г. И. Шрейдер – постановления как инструмент развития городского хозяйства. Отсутствие у думы механизма принуждения снижало эффективность этого инструмента.

Вполне рациональной критике автора подвергается 6 статья Городового положения, по которой другие учреждения должны были способствовать реализации решений думы – в практике деятельности дум вполне возможны случаи игнорирования данной статьи, поскольку полиция может не всегда отозваться на просьбу думы, если за этим отношением не стоит нарушение каких-либо договоренностей или законов, а земства, юридически были на одном уровне с городскими думами и по этой причине могли отказать думе в исполнении. Г. И. Шрейдер отмечает отсутствие инструментов влияния думы на смежные органы [там же, с. 21–22].

Совмещение в городском голове полномочий двух председателей Г. И. Шрейдер критикует и он даже приводит мнение министра внутренних дел А. Е. Тимашева как доказательство актуальности данной проблемы и признания ее со стороны государственной власти [там же, с. 22]. Также автор не одобряет административный контроль, а губернское присутствие, которое фигурировало в статье Джаншиева, он рассматривает как негативное нововведение, поскольку оно не выступало защитником дум, а скорее поддерживало губернатора. Второй минус реформы – ограничение дум в распоряжении финансами города [там же, с. 26–28], что противоречит утверждению М. Я. Лукомского.

В выводе своей статьи Г. И. Шрейдер позитивно оценивает результаты деятельности дум и управ по Городовому положению 1870 г., отмечая их жизненную и творческую силу [там же, с. 29].

Г. И. Шрейдер, как и два предыдущих автора, акцентирует внимание на проблеме избирательной системы, затрагивая вопрос взаимодействия органов городского самоуправления с органами государственной власти. Методологически работа автора ближе к работе Г. А. Джаншиева, поскольку оба исследователя обращают внимание на подготовку реформы и проводят связь подготовки и итоговых положений реформы.

А. А. Титов в своей работе провел анализ всех реформ Александра II и последующих контрреформ. В начале книги указано, что она была написана в 1904 г., но ее не могли издать, а опубликованное издание 1910 г. имеет дополне-

ния [7, с. 1]. Ввиду того, что издание 1904 г. не было опубликовано, автору статьи не представляется возможности сравнить издания.

Подготовку реформы городского самоуправления А. А. Титов рассматривает поверхностно, но отмечает отличие от подготовки земской реформы – комиссии из представителей городов [там же, с. 126]. Меньшее внимание подготовке городской реформы в сравнении с земской объясняется тем, что в подготовке земской реформы автор уделял большое внимание роли П. А. Валуева в подготовке реформы и противостоянию в Государственном Совете по разного рода вопросам устройства новых органов. Но А. А. Титов не замечает, что многие положения земской реформы были адаптированы к реалиям городов, из чего следует, что подготовка реформы губернского и уездного самоуправления косвенно повлияла на реформу.

Анализируя избирательные нормы в Городовом положении 1870 г., А. А. Титов отмечает, что «вообще все население города не принимает участия в этих выборах» [там же, с. 127]. Далее эту мысль истолковывает, но не развивает. Однако можно отметить, что акцентирование внимания на факте участия в выборах только налогоплательщиков свидетельствует о том, что автор полагает необходимым предоставление права голоса без налогового ценза. Следовательно, А. А. Титов считает эти избирательные нормы не самыми лучшими. Ведь в противном случае он мог бы отметить, что в сравнении с земской реформой 1864 г. и городской контрреформой 1892 г., в которых действовал имущественный ценз, к выборам по реформе 1870 г. допускалось в разы больше людей – чтобы получить право голоса, достаточно было приобрести самое дешевое свидетельство на мелочный торг.

Анализируя полномочия и обязанности, автор труда акцентирует внимание на взаимоотношении полиции и органов городского самоуправления. Как и Г. А. Джаншиев, А. А. Титов убежден, что полиция обязана подчиняться городским думам и управам – аргументом в пользу такой позиции являются финансирование полиции городским самоуправлением и опыт зарубежных форм самоуправления, где финансируемая органами самоуправления полиция находится в их подчинении [там же, с. 128].

Рассматривая систему контроля и подотчетности городских органов, А. А. Титов отмечает организацию для коллегиальных органов решения спорных постановлений дум – губернских по городским делам присутствий и в целом отмечает самостоятельность городских органов [там же, с. 128–129]. Однако здесь автор не уделяет внимания сравнению земской и городской реформы. Изучая подготовку земской реформы, А. А. Титов отметил, что в конечном итоге земство не имело самостоятельности, а полномочия губернатора были широки [там же, с. 113–114]. А в городской реформе был организован целый орган, который потенциально мог встать на защиту городской думы, а в случае, если городские органы будут не согласны с решением присутствия, они могли обратиться в Сенат [там же, с. 128–129]. При сравнении полномочий обоих видов органов заметно, что у городских органов контроль менее суров, но автор исследования не акцентировал на этом внимание.

Не стоит также забывать позицию Г. И. Шрейдера, который был убежден, что присутствие защищает интересы губернатора, а не органов городского самоуправления – в таком случае оно никак не способствует росту самостоятельности и свободы действий дум и управ. Видимо, А. А. Титов не дал оценку губернских по городским делам присутствий в контексте полномочий городских органов из-за того, что присутствия не гарантировали однозначного увеличения или сокращения свободы действий, поскольку все зависело от исхода каждого дела.

Переходя к сравнению Городовых положений реформы и контрреформы, А. А. Титов замечает, что причина реформирования системы городского самоуправления и суть реформы 1892 г. противоречат друг другу. «Из недостатков же, указанных далее в этом указе, на первый план поставлен способ производства выборов и неравномерность их», – анализируя это утверждение, А. А. Титов указывает на отсутствие возможности участия в выборах многих слоев городского общества [там же, с. 130]. Обратим внимание, что А. А. Титов говорит о Высочайшем указе, данном Сенату, который сопровождал новое Городовое положение и был опубликован в Полном собрании законов Российской империи под № 8707, когда новое Городовое положение имело № 8708. В Высочайшем указе, который цитирует А. А. Титов [там же], отмечается положительное влияние, оказанное на городское хозяйство городскими думами и управами, действовавшими в 1870–1892 гг. Но далее ни о каком преобразовании избирательного процесса речи не идет, а лишь указано расплывчатое утверждение – «в строе и деятельности городских учреждений обнаружались несовершенства, требующие исправления» [8, с. 430]. Несомненно, А. А. Титов прав – городская контрреформа сконцентрировала внимание на исправлении избирательных норм и увеличении контроля административной власти над городскими органами. Но автор додумал утверждение, которого на самом деле не было. Продолжая оценивать проблемы Городового положения 1870 г., А. А. Титов замечает проблему высоких обязательных расходов многих городов, что также полностью соответствует действительности, но не было отмечено указом и на деле не исправлено реформой 1892 г.

В завершении главы автор отмечает, что в России не существует настоящего самоуправления, сравнивая Россию с Англией [7, с. 130]. В заключении всей работы А. А. Титов охарактеризовал земскую реформу, не упомянув городской, но далее использовал местоимения «им», подразумевая обе реформы. Автор указал, что самоуправлению было не суждено укрепиться в России, поскольку оно противоречило государственному строю, что привело к урезанию полномочий органов как во время подготовки реформ, так и после их обнародования и контрреформам [там же, с. 195].

Работа А. А. Титова в сфере реформ местного самоуправления имеет смещение внимания на земскую реформу, что понятно ввиду преемственности городской реформой многих положений земской. Одновременно с этим автор не провел полноценный сравнительный анализ этих двух реформ, хотя он раскрыл суть обеих реформ доста-

точно подробно. В остальном его позиция во многом аналогична другим дореволюционным авторам.

Известный историк и политический деятель, специалист в области истории городов и самоуправления А. А. Кизеветтер в 1910 г. опубликовал исследование «Местное самоуправление IX–XIX ст.: исторический очерк». В 1917 г. вышло переиздание этой работы. Но содержание главы, посвященной реформам местного самоуправления Александра II, никак не изменилось. Ключевое отличие работы состоит в том, что после заключения всего труда автор добавил *post scriptum*, в котором указал, что его прогноз о демократизации и самостоятельности местного самоуправления сбылся, и реформы самоуправления 1917 г. не будут рассмотрены в этой работе [9, с. 119]. В остальном содержание обоих изданий идентично. За основу нашего анализа мы возьмем более позднее издание очерка А. А. Кизеветтера.

В своем анализе реформ местного самоуправления 1860-х гг. А. А. Кизеветтер уделяет преобладающее значение земской реформе, а о преобразовании городского самоуправления высказывается в рамках одной страницы, поэтому, чтобы лучше понять отношение историка к реформе 1870 г., необходимо обратиться к его анализу земской реформы 1864 г.

Анализ земской реформы автор начинает с исторического контекста самоуправления, обращаясь к системе Екатерины II. Далее он рассматривает подготовку реформы 1864 г., анализ которой А. А. Кизеветтером можно условно разделить на три части – анализ отзыва И. С. Унковского, который положил начало подготовке реформы, подготовка реформы в комиссии под руководством Н. А. Милютина и реакционные изменения проекта под руководством П. А. Валуева [там же, с. 103–112].

Между первым и вторым этапами анализа подготовки А. А. Кизеветтер вновь кратко обратился к историческому контексту развития местного самоуправления, чтобы отразить эволюцию самоуправления в отношении «коронных и выборных властей». Под этим выражением понимаются административная власть в виде чиновников и избранные из народа люди. До Жалованной грамоты городам в городе население никак не руководило хозяйством, а избиралось лишь для выполнения поручений. Начиная с городской реформы 1785 г. названное выше соотношение уравнилось – у народа появились возможности самостоятельного управления хозяйством, но оно происходило под жестким контролем административной власти. А с земской реформы, по мнению автора, соотношение должно было быть перевешено в сторону народного самоуправления, независимого и самостоятельного [там же, с. 107]. Но, как затем продемонстрирует сам автор, этого не произошло. Таким образом, А. А. Кизеветтер фактически представил собственную периодизацию истории самоуправления в России, где земствам было отведено место настоящих органов самоуправления. Следовательно, наряду с земствами, такими должны были стать и новые городские органы – думы и управы.

Не будем долго останавливаться на них, поскольку они содержат мысли историка, аналогичные мнениям других дореволюционных исследователей. Отметим лишь то, что

А. А. Кизеветтер подметил одну любопытную особенность подготовки реформы – отделение земств от государственной исполнительной власти и присвоение им статуса частных общественных союзов, используемое комиссией Н. И. Милютина для обоснования независимости земских органов, стало основой для урезания их полномочий комиссией П. А. Валуева [там же, с. 110–112].

Рассматривая саму реформу, ее законодательную основу, историк приходит к выводу о недоверии власти к общественному самоуправлению – полномочия были слишком незначительны, что А. А. Кизеветтер сравнил их со сбором податей, который был основной функцией выбранных из народа людей в доекатерининскую эпоху самоуправления, по периодизации историка; контроль и вмешательство в местные дела были повсеместны, избирательная система, справедливо замечено, не отошла от сословной зависимости [9, с. 113–116].

Далее А. А. Кизеветтер кратко анализирует Городовое положение, используя метод экстраполяции выводов, сделанных по итогу анализа земской реформы – полномочий мало, контроль высок, а избирательная система также неравномерно допускает до выборов разные слои городского населения, хотя она и была бессословной, а контрреформа еще более усугубила все проблемы, за исключением избирательного права. Ранее он сравнил полномочия земств с функциями выборных лиц до 1785 г. Значит, этот вывод характерен и для городских органов и, следовательно, по мнению А. А. Кизеветтера, городское самоуправление в своих полномочиях, в сравнении с городским самоуправлением Екатерины II, деградировало или осталось неизменным. При этом автор отмечает, что реформа 1870 г., как и земская реформа, это «крупный шаг вперед», но она отразила на себе «колебания между старыми и новыми порядками» [там же, с. 116–117]. Исходя из этого заявления, неясно, что историк считает новыми и старыми порядками, поскольку ни одну из деталей городской реформы он не посчитал прогрессивной.

Работа А. А. Кизеветтера, являясь одним из самых поздних исследований местного самоуправления, отражает мнения аналогичные предшествующим работам. Следует отметить второстепенное внимание к городской реформе и экстраполяцию на нее выводов о земской реформе. Преимуществом данного труда является большое внимание подготовке земской реформы, на основе которой автор построил периодизацию самоуправления.

По итогу проведенного исследования можно заключить, что в первое десятилетие после реформы 1870 г. малочисленные работы либо носили информационный характер, либо положительно оценивали преобразования, не углубляясь в суть реформы. Начиная с конца XIX в. когда результаты реформы стали ясны и проводилась контрреформа 1892 г., публикации о городской реформе начали отражать более критикующие и негативные мнения. Очерк А. Ф. Вертеловского, имея слабый анализ реформ, заложил структурные (обобщающий характер работ по всем великим реформам) и методологические (анализ предшествующего опыта, причин и подготовки реформ) предпосылки дальнейшей историографии.

Работа Г. А. Джаншиева является ключевым этапом в эволюции историографии реформы. Начиная с нее почти все последующие исследования, во-первых, затрагивали одни и те же вопросы, что свидетельствует об их актуальности, а во-вторых, уделяли внимание подготовке реформы, что связано с научным характером работ, требующим изучения предпосылок исследуемых объектов. Начиная с А. А. Титова работы обобщающего характера приобрели комплексный анализ. С одной стороны, это позволило сравнить городскую реформу 1870 г. с другими реформами самоуправления, раскрыв ее особенности, преимущества и недостатки. Но, с другой – привело к смещению внимания с реформы 1870 г. или на предшествующие формы городского самоуправления, или на земскую реформу 1864 г., выводы по которой экстраполировались исследователями на городскую реформу. При этом метод экстраполяции выводов в исследуемых работах является следствием сравнительного анализа земской и городской реформ, который отражает прямое заимствование положений первой реформы последней – авторы, заметив сходство реформ, сочли удобным просто адаптировать свои выводы.

подавляющее большинство авторов так или иначе негативно оценивали саму реформу и деятельность государственной власти в ее отношении. Наиболее часто упоминаемые недостатки были связаны с избирательной системой, обширной властью административных органов и узкими полномочиями органов городского самоуправления. В ряде проанализированных работ популярны мнения о неверном устройстве взаимодействия полиции и самоуправления, необходимости более широкого участия населения в работе органов. Изначально эти проблемы никак не анализировались, по мере углубления анализа, начиная с Г. А. Джаншиева, в работах проблемы стали более широко исследоваться, но позиции авторов не претерпели кардинальной эволюции и остались негативными. Г. И. Шрейдер углубил внимание к проблеме избирательной системы, затронув трехразрядную избирательную систему, а не только налоговый ценз.

Однако некоторые авторы подмечали положительный характер деятельности органов и их влияние как на экономику городов, так и на общество, выделяли реформу 1870 г. как начало городского самоуправления в России или крупные шаг и в его истории.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Источники и литература

1. Обзор царствования государя императора Александра II и его реформ. 1855–1871. – СПб.: Русская книгопечатня, 1871. – 522 с.
2. Вертеловский, А. Ф. Реформы императора Александра II: исторический очерк / А. Ф. Вертеловский. – Харьков: Унив. типография, 1880. – 46 с.
3. Джаншиев, Г. А. Эпоха великих реформ: ист. справки / Г. А. Джаншиев. 9 изд. – СПб.: Типо-литография Б. М. Вольфа, 1905. – 859 с.
4. Лукомский, М. Я. Городское самоуправление в России / М. Я. Лукомский. – Женева: Типография Союза русских социалдемократов, 1902. – 37 с.
5. Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года Городовое положение, с объяснениями. – СПб.: Типография Министерства Внутренних Дел, 1870. – 240 с.
6. Шрейдер, Г. И. Город и Городовое положение 1870 года / Г. И. Шрейдер // История России в XIX веке: в 9 т. – СПб.: Издание Товарищества «Братья А. и И. Гранат и Ко», 1907. – Т. 4. – С. 1–29.
7. Титов, А. А. Реформы Александра II и их судьба / А. А. Титов. – М.: Типография Товарищества И. Д. Сытина, 1910. – 199 с.
8. О введении в действие нового Городового Положения от 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской Империи, Собрание (1881–1913), Т. 12: Законы (8215–9216), Закон № 8707. – С. 430.
9. Кизеветтер, А. А. Местное самоуправление в России IX–XIX ст.: исторический очерк / А. А. Кизеветтер. – Петроград: Типография «Задруга», 1917. – 119 с.

References

1. Obzor tsarstvovniya imperatora Alexandra II i ego reform. 1855–1871 [Review of the reign of Emperor Alexander II and his reforms. 1855–1871]. – St. Petersburg: Russian Book Printing. 1871. – 522 p.
2. Vertelovsky, A. F. Reformy imperatora Alexandra II: istorichesky ocherk [Reforms of Emperor Alexander II: historical essay] / A. F. Vertelovsky. – Kharkov: University Printing House, 1880. – 46 p.
3. Dzhanshiev, G. A. Epoha velikih reform: istoricheskie spravki [The Age of Great Reforms: historical references]. 9th edition. – St. Petersburg: B. M. Wolf Typography and Litography. 1905. – 859 p.
4. Lukomsky, M. Ya. Gorodskoe samoupravlenie v Rossii [Municipal self-government in Russia] / M. Ya. Lukomsky. – Geneva: Printing house of the Union of Russian Social Democrats. 1902. – 37 p.
5. The Municipal Statute, approved by the Emperor on June 16, 1870, with explanations. – St. Petersburg: Printing House of the Ministry of Internal Affairs. 1870. – 240 p.
6. Shreider, G. I. Gorod i Gorodovoe polozhenie 1870 goda [The town and the 1870 Municipal Statute] / G. I. Shreider // Istoriya Rossii v XIX veke [History of Russia in the XIX century]. In 9 vols. – St. Petersburg: Publishing House of the “Brothers A. and I. Granat and Co Partnership”. 1907. – Vol. 4. – P. 1–29.
7. Titov, A. A. Reformy Alexandra II i ih sudba [Reforms of Alexander II and their fate] / A. A. Titov. – Moscow: Printing house of I. D. Sytin Partnership. 1910. – 199 p.
8. O vvedenii v deistvie novogo Gorodovogo Polozheniya ot 11 iyunya 1892 g. [On the introduction of the new Town Regulations of June 11, 1892] // Complete collection of laws of the Russian Empire, Collection (1881–1913), Vol. 12: Laws (8215–9216), Law No. 8707. – P. 430.

9. Kizevetter, A. A. Mestnoe samoupravlenie v Rossii IX-XIX stoletii: istoricheskii ocherk [Local self-government in Russia in the IX-XIX centuries: historical essay] / A. A.

Kizevetter. – Petrograd: Printing House «Zadruga». 1917. – 119 p.

Благодарность (госзадание):

Публикация подготовлена в рамках реализации государственного задания ФИЦ Коми НЦ УрО РАН «Государственная политика развития Европейского Севера России: актуальные проблемы социально-политической, экономической, социокультурной и демографической истории в XVI–XX вв.» рег. № ЕГИСУ НИОКТР 1024072600006–8–6.1.1.

Acknowledgments (state task):

The publication was prepared within the frames of the implementation of the state task of the Federal Research Centre Komi Science Centre, Ural Branch, RAS «State policy for the development of the European North of Russia: actual problems of socio-political, economic, socio-cultural and demographic history in the XVI-XX centuries.» Reg. No. ЕГИСУ НИОКТР 1024072600006–8–6.1.1.

Информация об авторе:

Расов Вадим Андреевич – старший лаборант-исследователь лаборатории археографии и публикации документов по истории освоения Европейского Севера России Института языка, литературы и истории Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук; ORCID: 0000-0001-8040-7094, SPIN-код: 1558-5639 (167000, Российская Федерация, Республика Коми, г. Сыктывкар, ул. Коммунистическая, д. 26; email: vadim.rasov@mail.ru).

Author:

Vadim A. Rasov – senior research assistant, Laboratory of Archaeography and Publication of Documents on the History of the Development of the European North of Russia, Institute of Language, Literature and History, Federal Research Centre Komi Science Centre, Ural Branch, Russian Academy of Sciences; ORCID: 0000-0001-8040-7094, SPIN-code: 1558-5639 (26, Kommunisticheskaya st, Syktyvkar 167000, Russian Federation; e-mail: vadim.rasov@mail.ru).

Для цитирования:

Расов, В. А. Городская реформа Александра II в освещении дореволюционной отечественной историографии / В. А. Расов // Известия Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук. Серия «История и филология». – 2026. – № 3 (88). – С. 63–70.

For citation:

Rasov, V. A. The urban reform of Alexander II as revealed in pre-revolutionary Russian historiography / V. A. Rasov // Proc. of the Komi Science Centre, Ural Branch, Russian Academy of Sciences. Series “History and Philology”. – 2026. – No. 3 (88). – P. 63–70.

Дата поступления статьи: 21.07.2025

Прошла рецензирование: 24.07.2025

Принято решение о публикации: 30.07.2025

Received: 21.07.2025

Reviewed: 24.07.2025

Accepted: 30.07.2025