

раздел ИСТОРИЯ

**ПРОЕКТ «ПОЛОЖЕНИЯ ОБ УСТРОЙСТВЕ ОБЩЕСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ДВОРЦОВОГО ВЕДОМСТВА»:
НЕРЕАЛИЗОВАННЫЕ ПЛАНЫ**

© Л. З. Большакова

*Санкт-Петербургский государственный университет
Россия, 199034 г. Санкт-Петербург, Менделеевская линия, 5/2.
Тел.: +7 (812) 328 94 48.
E-mail: kirspsb@yandex.ru*

До последнего времени проблема статуса Дворцовых городов не получила должного освещения. На основе открывшихся сейчас архивных документов, анализируется сложный процесс реформирования управления Дворцовым городом Царским селом, – сквозь «призму» проекта «Положения об устройстве общественного управления в городах Придворного ведомства». Также вскрываются объективные причины невозможности введения Городового положения в Дворцовых городах (в частности, в Царском селе) и – как следствие, – разрушения «образцовости» этого города.

Ключевые слова: *город Царское село, Городовое Положение, Дворцовые города, реформы, самоуправление (управление).*

В развитии гражданского общества в дореволюционной России важное место занимали реформы, связанные с введением Городовых положений от 16 июня 1870 и от 11 июня 1892 гг., проходившие поэтапно в разных регионах России. Но Россия – огромная страна со своими региональными и социальными особенностями. В обширной историографии, посвященной городам Российской империи, практически неосвоенной остается тема общественного управления городами дворцовыми ведомствами. В исследовательской литературе эти города оставались в тени дворцовых императорских резиденций, связанных с жизнью императорской семьи.

Правовой статус самого крупного из них, Царского Села, кратко охарактеризован в статье известного историка городского самоуправления В. А. Нардовой [1]. Но основное внимание в ее монографиях 1981 [2] и 1994 [3] гг. уделено, все-таки, проведению Городовых реформ в тех городах, где они реально осуществлялись. Изучение проектов введения в Царском Селе городского самоуправления на новых началах, сравнительный анализ особенностей реального управления и самоуправления дворцовых городов с другими городами, где не были введены Городовые положения 1870 и 1892 годов также не проводились.

Во многих из них действовали городовые рагуши в правовом поле еще екатерининского законодательства, «самоуправление» в них распространялось только на «городские» сословия (купцов, мещан, цеховых). Однако в городах придворного ведомства даже такое «кущее» самоуправление было придавлено административным аппаратом дворцовых структур – Дворцовых правлений (управлений), с 1826 г. организационно входивших в состав Министерства Императорского Двора.

В новых социально-экономических условиях пореформенной России судьбы городов, где Горо-

довое положение было введено и где введение такого «откладывалось», существенно различались. Анахронизм управления дворцовыми городами вступал в противоречие с новыми историческими реалиями. Возникавшие в разное время проекты распространения Городового положения на дворцовые города не были утверждены. Одна из важных, (но не единственная) причина состояла в следующем: дворцовые города (Царское Село, Петергоф, Гатчина), будучи по своему политико-экономическому статусу «государевыми вотчинами» («государевыми имениями», чей юридический статус окончательно был закреплен в 1834 г.), не могли стать объектами реформы городского управления без существенного нарушения материальных и правовых интересов монарха. Близкими по статусу были города придворного ведомства (Павловск, Ораниенбаум), принадлежавшие членам Императорской фамилии.

Укажем на еще одну важную «острую грань» противоречий: городское хозяйство и благоустройство дворцовых городов «питались» финансовыми потоками Кабинета Его Императорского Величества. Это способствовало развитию городской инфраструктуры, городского хозяйства, благоустройства, благодаря чему Царское Село представляло «образцовый город» дореволюционной России. Но дворцовые города не имели сколько-нибудь развитой промышленности и торговли, и в случае «развода» с «государевыми вотчинами» и, – представлявшими их интересы, – Дворцовыми управлениями, финансирование их оказывалось под большим вопросом. Активная часть городского населения хотела введения самоуправления, но и желала сохранить «спонсорскую» поддержку ряда отраслей городского хозяйства со стороны придворного ведомства. В тихом, мирном и уютном Царском Селе кипели политические страсти, сталкивались различные интересы, «затягивались узлы» изначальных противоречий.

Документы открытого нами архивного дела практически не введены в научный оборот возможно по «техническим причинам»: этот «весомый», во всех смыслах, том (340 листов дела) был обнаружен в документах Технического отдела Контроля Министерства Императорского Двора [4]. Не станем «закручивать интригу» и скажем, что основной и итоговый документ (из представленных во внутренней описи – 28 «бумаг», датированных 1871–1892 годами), – под №26 – «Проект Городового Положения для городов Придворного Ведомства», – в деле отсутствует. Но насыщенный событиями и персонами многотрудный процесс создания «Проекта» нас интересовал еще больше чем результат. Один из документов этого дела – «Записка о ходе дела по применению Городового положения к городам придворного ведомства» (февраль 1882 г.) – позволяет внести ясность в тему возобновления вопроса о самоуправлении дворцовых городов после введения в действие Городового положения 1870 г. В ней прямо говорится: «В 1871 г. возбужден был вопрос в Министерстве Императорского Двора о применении Высочайше утвержденного 16 июня 1870 года общего Городового положения к городам придворного ведомства» [5, л. 7–8]. Это было второе обсуждение вопроса при Александре II (после периода 1865–1867 гг.). 10 декабря 1871 г., «было предложено составить один общий проект применения Городового Положения к городам придворного ведомства» [6, л. 3]. Проекты распространения городского положения на города придворного ведомства обсуждались и позднее, в 1880-х гг. – уже при Александре III.

В эпоху, когда обсуждение проектов стало гласным, не привлечь к нему домовладельцев городов придворного ведомства, – было уже нельзя. Сохранились мнения и пожелания в виде заявлений домовладельцев Гатчины и Ораниенбаума, составленные на основе резолюций общих собраний по этому вопросу. Обсуждение в Гатчине было инспирировано свыше, в январе 1871 г. По результатам двух обсуждений, 16 и 24 января, было принято «Мнение домовладельцев города Гатчины», выраженное в 7 пунктах. Во-первых, констатировалось, что образование в г. Гатчине собственного общественного городского управления «есть необходимость, выяснившаяся самою действительностью». Выражалась общая неудовлетворенность жителей заштатного г. Гатчины, подчиненного Царскосельской городской ратуше, ведь для решения всех вопросов, им приходится ездить в Царское Село. Аналогично отмечалось, что средства «торгового сословия» в пользу Царского села составляют ежегодно до 2000 руб. серебром (с введением нового городского положения – 2560 руб. 35 коп.) – не приносят пользы городу Гатчине. Пятым пунктом 65 гатчинских представителей, участвовавших в собрании, посчитали нужным «оставить прежние обязанности по заведованию строительным капита-

лом г. Гатчины, раздачей земель под застройку» – за Дворцовым управлением. Также как и – содержание Гатчинского госпиталя с богадельней, полиции с пожарной командой, мощение улиц «и всеми суммами, отпускаемыми по исключительному положению дворцового города Гатчины», а средства на все вышеперечисленное предлагалось получать от Государственной казны и других источников. По мнению обывателей, новое управление предлагалось ввести в их городе «в виде опыта, сроком на 3 года». Последним, седьмым пунктом, излагалась просьба о наделении города «установленной пропорцией земли... для извлечения из нее средств к благоустройству города и к облегчению, впоследствии, Министерства Императорского двора и Казначейства в расходах на этот предмет» [7, л. 67]. Собственно, в этом мнении и содержалось главное: чтобы основные средства на содержание города были – не из кошельков самих горожан.

29 ноября 1873 г. было решено образовать для всех пяти городов одно общее «Совещательное присутствие» (из всех управляющих Дворцовыми Управлениями и городами Павловском и Ораниенбаумом) под общим председательством управляющего Царскосельским Дворцовым Управлением и городом Царским Селом генерала Г. Ф. Гогеля. При этом для каждого из городов предлагалось выработать отдельный проект. Впрочем, акцент делался не на составлении новых законопроектов, а на выяснении «особенностей» этих городов, «по сравнению с прочими городами». Такой «уход» от главной темы, как показала практика, осуществлялся для «увесистости» обоснований не вводить Городовое Положение в дворцовых городах. В ходе обсуждения была сделана «ссылка» на заключение юрисконсульта, утвержденное министром Императорского Двора А. В. Адлербергом 29 ноября 1873 г., который безапелляционно заявил о преждевременности самой постановки вопроса о введении Городового положения. Отмечалось, что вопрос остался не разработанным и вновь ставился «главный и существенный вопрос: останутся ли города придворного ведомства в ведении Министерства Императорского Двора или же следует передать последние в общегосударственную Администрацию Министерства Внутренних дел, отделив, при этом, Дворцы и имущества, составляющие собственность царственных особ» [8, л. 66].

По мнению, высказанному юрисконсультом министерства, «...необходимо сначала обсудить важные вопросы:

1. О разграничении недвижимой собственности городских обществ от собственности Августейших владельцев, на основании сепаратных, о сем, Высочайших указов.
2. О распределении расходов на содержание администрации городов придворного ведомства между Министерством Императорского Двора и городскими общественными управлениями.

3. Об источниках сверх сметных расходов... на случай потребностей, указываемых Высшей властью.

4. О слиянии полицейских управлений городов придворного ведомства с общей полицией министерства внутренних дел» [9, л. 40].

В результате обсуждения было решено учредить Особый комитет под председательством А. Ф. Адлерберга в составе 6 председателей департаментов уделов, управляющих канцелярией и контролем министерства, члена совета департамента уделов – тайного советника Китнера (архитектора удельного ведомства Иеронима Севастьяновича). Однако, как отмечалось в исторической записке, «вопрос о применении городского положения к городам придворного ведомства остался до настоящего времени не разрешенным...» [10, л. 67].

В записке, составленной в 1882 г., работа «Совещательного присутствия» была подвергнута резкой критике. Подготовленный им законопроект был признан неудовлетворительным. На первый план выходило замечание о нечеткой разработанности вопроса о разделении собственности городской и Августейших особ: «При таких подробностях...недопустимым пропуском является – территориальное разграничение городской собственности от собственности Августейших особ, применительно к городским положениям <...> Важность несомненна, т.к. с введением городского положения в городах придворного ведомства, если не совсем, то значительно сократится то вспомоществование от Министерства Императорского Двора, которой они пользуются до сих пор, а потому увеличение городских расходов, иногда в особо широких размерах, по особому положению этих городов, может быть поводом для столкновений собственников горожан с представителями придворного ведомства. Городское общественное правление, призванное к участию и распоряжение хозяйственной частью, должно быть положительно отделено от всякого постороннего влияния, и только, ввиду особого положения этих городов, оказываются необходимыми по административному надзору, особое согласование статей общего городского положения, на случай столкновения губернских учреждений с управлениями придворного ведомства. При составлении новых статей городского положения Совещательное присутствие (ст. 120) отнесло некоторое имущество в этих городах к собственности Августейших владельцев, оставив горожанам только право пользования. Именно потому, представленный вторично в 1873 г. проект Совещательного присутствия только в виде свода статей городского положения с проектом изменений и дополнений к нему, был признан не удовлетворительным [11, л. 5].

Дальнейшая работа была «заболтана» в бюрократических инстанциях. В частности, «по обсуждению...имущества Императорского дома» было предложено учредить особый Комитет при Министерстве Императорского Двора, на который была

бы возложена обязанность разработки городского положения «с приглашением, по усмотрению председателя, Управляющих Дворцовыми правлениями» [12, л. 6].

«...Если же, говорилось далее в докладе, – это предложение окажется неудобным... то ничего не остается, как вернуть Совещательному присутствию во главе с Гогелем для пересмотра и исправления... и необходимо преподать этому Присутствию надлежащую программу работы в настоящем важном деле...» [13, л. 6] В заключение в записке отмечалось, что доклад одобрен управляющим Контролем Министерства Императорского двора бароном К. К. Кистером».

Вновь (в третий раз) вопрос о введении самоуправления был поднят в 1882 г. Признанный специалист в изучении городских реформ в России В. А. Нардова пишет: «В 1882 г. было дано указание: подготовить вопрос о передаче Царского Села, Петергофа и Павловска и других вотчинных городов под управление министерства внутренних дел... на общем основании и распространении на них Городового положения 1870 г. В ведении Министерства Императорского двора предполагалось оставить дворцы, служебные дворцовые здания, оранжереи, парки. С этой же целью в указанных городах, тогда же, были созданы комиссии для разграничения дворцовой и городской собственности, что и было исполнено. Тем не менее, статус этих городов не претерпел изменения» [14, с. 15].

В дальнейшем по итогам обсуждения нового проекта (с учетом положения о городском хозяйстве 1886 г.) специальная комиссия по вопросу об объединении дворцового и городского хозяйства пришла к убеждению: «При настоящем положении Дворцовых городов, составляющих лишь дачные местности и при крайней скудости городских доходов, – городского общественного самоуправления, основанного на началах представительства, – в них существовать не может, а так как... в них находится много дворцовых имуществ, и, значит – часть городских расходов, – восполняется из средств Министерства Императорского Двора, – то заведывание городским хозяйством, каждого из них, ...необходимо предоставить административной власти в лице Заведующего Императорскими дворцами и городами Дворцового ведомства...» [15, л. 213 об.]. Всех управляющих предлагалось подчинить по всем частям, как городского, так и дворцового хозяйства, Обер-гофмаршалу Высочайшего Двора. Министерству предлагалось присвоить «права: ...по мерам охранения порядка и общественного спокойствия в городах дворцового ведомства, на основании положения об усиленной охране». Колонистов царскосельских и александровских предлагалось «причислить в разряд городских обывателей-разночинцев» [16, 215 об.].

Многочисленные записки, содержащиеся в деле «Об устройстве городского и общественного

управления в Дворцовых городах», помогают осветить многие вопросы, как настоящего, так и предполагаемого управления в городах придворного ведомства, включая Царское Село. Среди них наиболее интересны: «Объяснительная записка о проекте положения об административно-полицейском и хозяйственном управлении в городах придворного ведомства» (Под №10), «Доклад комиссии по вопросу об объединении дворцового и городского хозяйства в городах придворного ведомства» (№11), «Проект статей об изменении порядка управления делами городского хозяйства в городах Гатчине, Петергофе и Царском селе» (№12), «Проект положения об управлении городским хозяйством в Гатчине, Петергофе и Царском селе» (№13), «Проект положения об административно-полицейском и хозяйственном управлении в Городах придворного ведомства» (№14), «Проект обязательных постановлений» (№15), «Проект постановлений о правах и обязанностях Управляющих Императорскими загородными дворцами и городами: Гатчиной, Петергофом и Царским селом» (№16), «Роспись о доходах и расходах в городе Царском селе за 1888 г» и, как апофеоз, – «Проект городского положения для городов придворного ведомства». К сожалению, как уже отмечалось, этот нужный и важный документ так и остался – только названием, в перечне бумаг на первой странице дела, в котором он должен быть... Увы, «Проект» так и не появился, и «дело» это, – в прямом и переносном смысле, – сдано в архив... истории.

В «Проекте положения об административно-полицейском и хозяйственном управлении в Городах придворного ведомства» пунктом 63 предлагалось: «Частные собрания созываются с разрешения управляющих городами, по мере действительной в том надобности: собрания домовладельцев – местным дворцовым управлением, а купеческих и мещанских – купеческими и мещанскими старостами, коим принадлежит и председательство на оных» [17, л. 271 об.]. Именно в руках старост и должно быть сосредоточено сословное управление купцами и мещанами! Даже такое, – старого «екатерининского покроя», – самоуправление, – предлагалось отменить. Все осталось, как говорили в то время, – «в первобытном виде».

Еще меньше надежд было на введение общественного самоуправления в дворцовых городах во время реализации по указу 11 июня 1892 г. нового Городового положения, распространенного на 333 города. Оно вносило существенные изменения в статус городских общественных учреждений, но по сути своей, являлось ретроградским, о чем свидетельствуют цифры: по Положению 1892 года средний процент населения, участвовавшего в выборах, сократился с 5.3 до 1% [18, с. 22].

Новый этап обсуждения реформы местного самоуправления (в четвертый раз!) начался под влиянием революции в 1906 г., но проходил он уже

по инициативе «снизу» и активно обсуждался в местной прессе (вплоть до 1912 г.). Это было тем более актуально, что в Государственной Думе вследствие кассации, поданной в Сенат, по причине «отсутствия выборов в Царском селе, – не было представителей города в столичном «общественном институте», и с общедумской трибуны некому вспомнить о его нуждах, и заботах...» [19, с. 3].

Так, в статье Владимира Григорьева отмечалось, что «...через всю историю нашего местного самоуправления проходит красной нитью постоянная борьба приказного и земского элементов, начал – правительственного и выборного, управления и самоуправления...». «Квази-самоуправление», отмечал он, – устарело. Новые тенденции вошли «в противоречие с прежней громоздкой и «взяточечной» системой» [20, с. 3]. В газете «Царкосельская речь» от 21 июля 1906 г. журналист под псевдонимом «Капля» [Д. О. Гликман] закончил свой цикл из 12 статей, посвященных проблемам самоуправления целым страстным «Манифестом»: С развитием городского хозяйства, ставящего Царское Село наряду с многими губернскими городами, дальнейшее отсутствие городского самоуправления приносит неисчислимый вред самому городу, да к тому же дворцовому ведомству. ...В виду особенностей города, как Императорской резиденции, имеющей в своей черте дворцы и здания Дворцового ведомства, отношения между Дворцовым правлением и будущей Царкосельской Думой должны быть урегулированы законодательством. Все устройства, обслуживающие город как то: водопровод, освещение, дороги, городские школы, пожарные команды пр., должны перейти в ведение городской Думы, причем устройства, предназначенные в исключительное или преимущественное пользование дворцового ведомства, должны быть выделены из предметов городского хозяйства: к ним должны быть отнесены и императорские парки. Проект о царкосельском самоуправлении находится уже на рассмотрении подлежащих ведомств, и от утверждения его в той, или другой редакции будет зависеть судьба города. Если от города будут отняты все доходные статьи, из коих главные: водопровод и электричество, то Царское Село в короткий срок обратится в городок с дачами банкиров, особ первых четырех классов, дворцовых служителей и чинов охраны, так как мелкое домовладение не выдержит тяжести налогов и средний обыватель будет исчезать вследствие дороговизны жизни» [21, с. 1–2].

Мнение о необходимости введения нового Положения разделяли не все. Об этом свидетельствуют ответы на анкету «Желательно ли введение в г. Царское село, Павловск и Гатчина Городового положения?». Они публиковались в 1911–1912 гг. в газете «Царкосельское дело». Всего было опрошено 30 человек, из которых 60% дали свои ответы, а 40% отвечать отказались по разным причинам: 1. Не владею делами города. 2. Личные счеты.

3. Якобы реклама. 4. Боязнь репрессий, и – «начальству виднее» [22].

О том, что чиновники обращали внимание на это обсуждение, свидетельствует один из номеров газеты, отложившийся в делах Царкосельского дворцового управления по 3-му столу, где были представлены мнения Р. Н. Аршиневского, В. Н. Фролова и Г. Ю. Жуковского [23]. Их единодушное (с некоторыми вариациями) мнение ярко выражено последним: «Я в восторге от существующих городских порядков, так как самоуправление ухудшит благосостояние города, который из-за почти совершенного отсутствия доходных статей и ничтожность средств ратуши, не сможет располагать такими же суммами, как Дворцовое ведомство, домовладельцы разорятся...» [24] Член Государственной думы М. П. Смирнов угрожающе пророчил: «...как только Императорская резиденция будет перенесена в другое место, то Дворцовое ведомство может отказаться субсидировать...», следствием чего будут «упадок и гибель городского благоустройства» [25].

Бывший гласный Царкосельского земства К. В. Васильев замечает, что «...до введения городского положения, необходимо созвать собрания горожан для обсуждения... выборов для самоуправления серьезных ответственных лиц, которые радели бы за интересы города, а не своих приятелей, т е людей дела, а не поклонников 20 числа (дня выплаты жалованья – Л. Б.), даже, если в первое время и повысятся налоги, – так они же на улучшение городского хозяйства и пойдут» [26]. Категорично за самоуправление высказался бургомистр Царского Села октябрист И. К. Харченко. «...Едва ли, считал он, – надо пояснять причины, заставляющие страстно желать наступления новой эры в городском хозяйстве». Приведя свои расчеты по действующим и перспективным налогам, он сделал следующий вывод: «При передаче всего хозяйства городу ...можно с уверенностью сказать, что при всех имеющихся в настоящее время доходах, которые в ближайшем будущем значительно увеличатся, в особенности с городских земель, – то при разумном ведении дел, Царское Село, вполне, может прекрасно существовать и без увеличения налога с частных владельцев...» [27].

И, наконец, последнее мнение настоятеля Римско-католического прихода отца Стефана Фокко: «...Городское самоуправление, несомненно, принесет пользу городу, так как с появлением инициативы обывателей дворцовое ведомство утратит свое значение в городском хозяйстве и ...уничтожатся неправильности, хотя бы виде неравномерной раскладки канализационного сбора... Многие ошибочно думают, что при самоуправлении будет грандиозный городской налог, что их пугает и настраивает оппозиционно самоуправлению».

Но, неужели, – восклицает он, – «дворцовое управление откажет городу Царскому селу в своей материальной поддержке? Этого не может быть... государева ведь резиденция... дороги держать в порядке нравственно обязано дворцовое ведомство ...Самоуправление – это блестящее будущее Царского села!» [28].

А потом, – в том самом «будущем», – все были «до основания» сметены ураганом, (сегодня, – по недоразумению или «неразумению», – названным «Великой революцией»), в котором густо и кроваво смешались и Первая Мировая, и Февральская буржуазная, и «десять дней, которые потрясли мир»...

В кратко изложенном нами безрезультативном «процессе» введения Городового Положения в дворцовом городе Царском селе проявилась вся мощь огромной и неповоротливой монархической бюрократической машины – «катка», «давящего все реформы и прогрессивные объективно – назревшие изменения в общественном управлении

ЛИТЕРАТУРА

1. Нардова В. А. Правовой статус города Царское Село // Александр II и его эпоха: К 140-летию со дня восшествия на престол: тезисы докладов научной конференции. Вып. 1. СПб.: 1995. С. 12–15.
2. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. Л.: Наука, 1981. 257 с.
3. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб.: Наука, 1994. 157 с.
4. РГИА Ф.472. Оп. 60. Д. 2363. Об устройстве городского и общественного управления в Дворцовых городах. 1870–1880 гг. 340 л.
5. РГИА Ф.472. Оп. 60. Д. 2363.
6. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
7. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
8. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
9. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
10. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
11. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
12. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
13. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
14. Нардова В. А. Правовой статус Царского Села.
15. РГИА Ф.472. Оп. 60. Д. 2363. Об устройстве городского и общественного управления в Дворцовых городах. 1870–1880 гг.
16. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
17. РГИА. Ф. 472. Оп. 60. Д. 2363.
18. Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб.: Наука, 1994. 157 с.
19. Царкосельское дело. 1907. №1.
20. Царкосельское дело» 1906. №3.
21. Капля. О царкосельском самоуправлении. Ч. XII // Царкосельская речь. №14. 1906. 21 июля.
22. Царкосельское дело. 1912. №28, 13 июля 1912 г.
23. РГИА. Ф. 487. Оп. 6. Д. 2238. О разных распоряжениях по Попечительству Царкосельского городского православного кладбища. 1911, 15 января – 1914.
24. Царкосельское дело. 1912. №10.
25. Царкосельское дело. 1912. №9.
26. Царкосельское дело. 1912. №14. От 6 апреля 1912 г.
27. Царкосельское дело. 1912. №12. От 23 марта 1912 г.
28. Царкосельское дело. 1912. №12. От 23 марта 1912 г.

Поступила в редакцию 16.11.2013 г.