„Пров 38“



Городовое положеніе Екатерины II.



„Городовое Положеніе“, изданное въ царствованіе Екатерины II въ 1785 г., составило крупный этапъ въ исторіи городского самоуправленія въ Россіи. Во многихъ отношеніяхъ провозглашенныя въ этомъ законодательномъ актѣ начала городского устройства не получили въ ту пору нашей исторіи жизненнаго значенія, не привились на практикѣ, и подъ покровомъ введенныхъ Екатерининскимъ „Положеніемъ“ новыхъ формъ городского управленія, какъ ни въ чемъ не бывало, продолжала сохранять силу такая старина, которая уходила своими корнями далеко въ глубь историческаго прошлаго. Но если практически Городовое Положеніе Екатерины II, по причинамъ, которыхъ я коснусь въ своемъ мѣстѣ, не направило теченія городской жизни въ новое русло, то принципіально этотъ законъ надлежитъ признать первымъ манифестомъ такихъ основъ городского самоуправленія, которыя не получали въ предшествующіе періоды нашей исторіи не только практическаго осуществленія, но и теоретическаго признанія.—Въ законодательствѣ Екатерины II городъ впервые былъ провозглашенъ всесословнымъ самоуправляющимся союзомъ, составъ котораго долженъ обнимать всѣ элементы городского населенія и дѣятельность котораго должна заключаться не

только въ отправленіи различныхъ государственныхъ повинностей, но и въ самостоятельномъ завѣдываніи всѣми отраслями городского благосостоянія.

Ни Московское государство, ни Петербургская имперія XVIII столѣтія до изданія Городового Положенія Екатерины II не знали такого взгляда на сущность городского самоуправленія.—Что представлялъ собой доекатерининскій русскій городъ въ отношеніи устройства и порядка управленія? Необходимо отвѣтить на этотъ вопросъ прежде, нежели мы приступимъ къ разсмотрѣнію Екатерининской городской реформы. Только въ этомъ случаѣ мы получимъ возможность уяснить себѣ и самую эту реформу въ надлежащей исторической перспективѣ, получимъ возможность опредѣлить съ точностью, поскольку Екатерининская реформа видоизмѣняла предшествующую старину и поскольку эта старина въ своей огнеупорной стойкости наложила собственную печать на предпринятыя Екатериной II преобразованія.

I.

Древне-русскій городъ обыкновенно располагался тремя концентрическими кругами. Сердцевину городского поселенія составлялъ кремль. Такъ называлась городская крѣпость, окруженная стѣной и снабженная военными снарядами.—Здѣсь же, въ стѣнахъ кремля, находился дворъ воеводы—главнаго мѣстнаго агента правительственной власти, назначавшагося изъ московскаго приказа, воеводская изба, т.-е. канцелярія воеводы, соборъ, тюрьма и такъ называемые „осадные дворы“, т.-е. помѣщенія, приготовленныя на случай пріѣзда въ городъ служилыхъ дворянъ и дѣтей боярскихъ, которые жили въ своихъ усадьбахъ въ приписанномъ къ данному городу уѣздѣ, а во время военной мобилизаціи собирались въ городъ „конны, людны и оружны“, т.-е. на походныхъ коняхъ, въ сопровожденіи холоповъ и въ военномъ вооруженіи. Въ мирное время пустые „осадные дворы“ въ городскомъ кремлѣ обыкновенно находились подъ надзоромъ особо для того нанимаемыхъ или назначаемыхъ людей—„дворниковъ“.

За стѣною кремля и подъ ея охраной располагался второй кругъ городской осѣдлости. Онъ назывался посадомъ.—Здѣсь стояли дворы „людей посадскихъ“, т.-е. городскихъ торговцевъ и промышленниковъ. На посадѣ находились и гостиный дворъ и городской рынокъ, отдѣльныя лавки мѣстныхъ купцовъ и „мірская посадская изба“, т.-е. помѣщеніе для „мірскихъ посадскихъ совѣтовъ“, или „сходовъ“ и „старостинская изба“, т.-е. канцелярія мѣстнаго выборнаго посадскаго старосты. Часто посадъ, подобно кремлю, былъ, въ свою очередь, отгороженъ стѣной отъ третьяго круга городской осѣдлости, въ чертѣ котораго располагались такъ называемыя слободы. Это были группы дворовъ, въ которыхъ жили мелкіе торговцы и

ремесленники, поселившіеся у самаго посада, но все же за чертой его. Первоначально „слобожане“, какъ жившіе внѣ посада, были свободны (отсюда и названіе слобода-свобода) отъ обязанности нести тѣ повинности и налоги, которыми государство облагало людей посадскихъ. Но съ теченіемъ времени такое положеніе вещей измѣнилось. Посадскіе жители съ крайнимъ неудовольствіемъ относились къ податнымъ и повинностнымъ льготамъ слобожанъ, которые пользовались всѣми удобствами своего сосѣдства съ посадомъ, участвовали въ посадскихъ торгахъ и промыслахъ, но по своему слободскому положенію, тѣмъ не менѣе, не раздѣляли съ людьми посадскими падавшаго на этихъ послѣднихъ служебнаго и тяглаго бремени. — Люди посадскіе естественно возопіяли противъ такого порядка, засыпали правящую Москву слезными мірскими челобитьями, въ которыхъ просили одного изъ двухъ: или совершенно уничтожить слободы, или распространить и на слобожанъ посадское тягло. Эти домогательства получили удовлетвореніе при составленіи Соборного Уложенія 1649 г. На основаніи постановленій Уложенія оставшіяся при посадахъ слободы обязательно уже вкладывались въ посадское тягло.



Графъ Н. И. Панинъ. (Московскій Архивъ Мин. Иностр. Дѣлъ.

Перечисленные элементы населенія древне-русскаго города не составляли единаго общественнаго союза. Дворяне, дѣти боярскіе, пушкари, затинщики и прочіе „разныхъ службъ служилые люди“, хотя бы и владѣли дворами въ чертѣ городской осѣдлости, стояли совершенно особнякомъ отъ людей посадскихъ. Подчиняясь непосредственно воеводѣ, они были отгорожены отъ посада не только физически, кремлевской стѣной, но и юридически, постановленіями закона, не признававшаго ихъ членами городского міра. Городская община въ Московскомъ государствѣ обнимала своимъ составомъ не всю совокупность городского населенія, а только посадскихъ тяглецовъ, къ которымъ принадлежали лишь люди, имѣвшіе на посадѣ и въ посадскихъ слободахъ торги и промыслы и тянувшіе съ этихъ торговъ и промысловъ государево тягло. Это была, такимъ образомъ, не городская,

а только посадская община, для которой всѣ не посадскіе жители города — духовные и служилые люди являлись совершенно чуждымъ элементомъ. Такое разобщеніе различныхъ группъ городского населенія, отнимавшее у города характеръ единаго общественнаго союза, и сохранилось въ полной силѣ вплоть до изданія Городового Положенія Екатерины II.

Въ Московскомъ государствѣ основнымъ юридическимъ признакомъ различенія общественныхъ состояній, или, какъ говорили въ то время, чиновъ, служила принудительная разверстка между отдѣльными разрядами населенія различныхъ видовъ обязательной государевой службы и государева тягла Уже въ XVI в. государственная власть въ Московскомъ царствѣ начинаетъ выдвигать этотъ принципъ группировки общественныхъ разрядовъ. Въ XVII ст. названный принципъ окончательно оформливается, закрѣпляется и послѣдовательно проводится чрезъ всю сословную организацію общества. Населеніе государства расчленяется на рядъ служилыхъ и тяглыхъ группъ, по которымъ принудительно распредѣляются служилые и тяглые люди. Эти группы объявляются замкнутыми со стороны выхода; обязательная принадлежность къ такой группѣ каждаго ея члена получаетъ не только пожизненный, но и наслѣдственный характеръ.

На этихъ именно основаніяхъ въ началѣ XVII ст. окончательно сформировывается и чинъ „людей посадскихъ“. Подобно тому, какъ люди служилые были сорганизованы въ рядъ служилыхъ поуѣздныхъ корпорацій, такъ люди посадскіе были сорганизованы въ рядъ тяглыхъ, посадскихъ міровъ. Люди служилые были обязаны съ своихъ помѣстій и вотчинъ „государева служба служить“ и для этого являться во время мобилизаціи къ назначенному пункту въ боевой готовности въ составѣ цѣлаго уѣзднаго отряда, и затѣмъ изъ такихъ уѣздныхъ отрядовъ формировались полки. Точно такъ же люди посадскіе были обязаны съ своихъ животовъ и промысловъ службы служить и тягло платить и для обезпеченія правильнаго поступленія въ казну платежей и правильнаго отправленія посадскихъ службъ, т.-е. разнаго рода натуральныхъ повинностей и казенныхъ порученій финансоваго характера,—люди посадскіе каждаго посада связывались круговой порукой, такъ что вся посадская община отвѣчала передъ правительственной властью за служебную и податную исправность каждаго своего члена. Это-то круговая порука и служила тѣмъ цементомъ, который связывалъ всѣхъ посадскихъ тяглецовъ каждаго города въ единую общину. Внутреннее строеніе этихъ посадскихъ общинъ также было аналогично строенію поуѣздныхъ корпорацій служилыхъ людей.—Дворяне и дѣти боярскіе каждаго уѣзда раздѣлялись на три статьи по степени ихъ служилоспособности. Это распредѣленіе производилось при помощи періодическихъ смотровъ, на которыхъ выяснялось семейное и матеріальное положеніе каждаго дворянина и сына боярскаго даннаго уѣзда, и на основаніи опредѣленной такимъ пу-

темъ степени ихъ служилоспособности каждый изъ нихъ приписывался къ одной изъ трехъ статей. Чѣмъ выше была статья, тѣмъ болѣе тяжелые виды службы возлагались на ея членовъ. Совершенно аналогично этому порядку и посадскіе тяглецы каждаго посада распредѣлялись на три статьи по степени ихъ тяглоспособности, на основаніи сравнительной оцѣнки „животовъ и промысловъ", т.-е. имущества и торговопромышленныхъ операцій каждаго посадскаго тяглеца. Наиболѣе состоятельные, а, слѣдовательно, и наиболѣе тяглоспособные члены посадской общины составляли первую статью и назывались на языкѣ официальныхъ актовъ того времени „людьми первостатейными" или „лучшими"; посадскіе тяглецы средняго достатка составляли вторую статью и назывались „людьми середними"; малосостоятельные тяглецы были относимы къ третьей статьѣ и назывались „людьми маломочными" или „молодшими".—Въ нѣкоторыхъ посадахъ къ этому дѣленію присоединялась и четвертая группа еще болѣе захудалыхъ людей, которые назывались „людьми охудалыми" и „посадскими бобылями". Предѣльные размѣры „животовъ и промысловъ" людей каждой статьи не были установлены единообразно для всѣхъ посадовъ. Въ каждомъ посадѣ держались на этотъ счетъ своихъ мѣстныхъ правилъ, но общее значеніе и назначеніе этого постатейнаго дѣленія всюду было одно и то же: чѣмъ выше была статья, тѣмъ болѣе высокіе оклады податныхъ платежей и тѣмъ болѣе сложныя и отвѣтственныя финансовыя службы возлагались на ея членовъ

Построенная такимъ образомъ посадская община получила въ Московскомъ государствѣ замкнутый, безвыходный характеръ. Можно было вступить въ ея составъ, пріобрѣтя на посадѣ торгъ или промыселъ и представивъ посадскому міру поручную по себѣ запись въ исправномъ отбываніи мірского тягла. Но выйти изъ такой общины можно было лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ и съ большими затрудненіями. Въ видѣ общаго правила, начиная съ XVII ст., дѣйствовалъ принципъ безвыходности посадскаго состоянія. По Соборному Уложенію 1649 г. всѣ вышедшіе изъ посадскаго тягла подлежали принудительному въ него возвращенію. Болѣе того: Уложеніе даже воспрещало переходъ изъ одного посада въ другой.—Каждый человѣкъ посадскій оказывался навсегда прикрѣпленнымъ къ своей профессіи, къ своему тяглу, къ своему посаду. Посадская община сложилась въ крѣпостной тяглый союзъ, въ своего рода административный приборъ, посредствомъ котораго государственная власть обезпечивала для себя неукоснительное отправленіе каждымъ посадскимъ тяглецомъ службъ и тягла, ибо за тягловую исправность всѣхъ своихъ членовъ отвѣчала вся община въ порядкѣ мірской круговой поруки. Этимъ тягловымъ назначеніемъ посадско-общинной организаціи всецѣло опредѣлялся и характеръ мірского посадскаго самоуправленія. Дѣлами посада вѣдалъ посадскій мірской сходъ, который состоялъ изъ всѣхъ тяглецовъ даннаго посада и который выбиралъ изъ своей

среды, въ качествѣ своего исполнительнаго органа и своего представителя въ сношеніяхъ съ властями, посадскаго мірского старосту. И сходъ и староста вполнѣ подчинялись мѣстному воеводѣ,—высшему представителю власти и въ городѣ и въ уѣздѣ. Дѣятельность этихъ органовъ посадскаго міра почти всецѣло исчерпывалась раскладкой падавшихъ на посадъ податей между отдѣльными посадскими дворами и сборомъ съ этихъ дворовъ податного оклада для представленія собранныхъ суммъ въ государеву казну. Правда, посадскій міръ составлялъ, кромѣ того, путемъ самообложенія свою мірскую казну, завѣдываніе которой принадлежало сходу и его выборнымъ органамъ. Но эта мірская казна не служила основою для сколько-нибудь замѣтнаго развитія мірского коммунальнаго хозяйства. Почти всѣ мірскія суммы шли въ сущности на удовлетвореніе такихъ расходовъ, которые тоже такъ или иначе были связаны съ отправленіемъ обязательныхъ государевыхъ службъ и государева тягла.

Итакъ, въ Московскомъ государствѣ мы не находимъ никакихъ зачатковъ общегородского самоуправленія. Городъ въ юридическомъ смыслѣ не составлялъ единаго союза.—Городской „міръ“ обнималъ собою лишь извѣстную часть городского населенія: торговопромышленныхъ тяглецовъ.—Эта посадская община XVI—XVII ст. не могла взрастить въ своихъ нѣдрахъ зародышей истиннаго самоуправленія, хотя бы въ предѣлахъ одного только разряда городскихъ обитателей. Она была исключительно тяглымъ, крѣпостнымъ союзомъ и, въ противоположность городскимъ коммунамъ западноевропейскаго средневѣковья, не имѣла никакихъ задатковъ къ тому, чтобы стать колыбелью и школой общественной свободы.

II.

Петръ Великій дважды приступалъ къ переработкѣ городского управленія. Въ результатѣ его преобразовательныхъ опытовъ русскіе города получили новыя учрежденія съ иноземными названіями. Несмотря на это, и въ XVIII столѣтіи, вплоть до городской реформы Екатерины II, въ основѣ организаціи городского „міра“ остались тѣ же два начала, которыми опредѣлялось и устройство посадской общины въ Московскомъ государствѣ: городская община и въ XVIII ст. осталась посадской, не превратившись въ общегородскую; она и въ XVIII ст. осталась по преимуществу приборомъ для раскладки государственныхъ податей и службъ по дворамъ торговопромышленныхъ тяглецовъ и для отбыванія этихъ податей и службъ міромъ на основаніи круговой поруки.

Первый опытъ переустройства городского управленія предпринятъ былъ Петромъ Великомъ въ 1699 г.



Императрица Екатерина II. Рокотова. (Музей Александра III.)

Впервые управленіе городами всей Россіи было сосредоточено въ одномъ центральномъ учрежденіи: такъ называемой „Бурмистерской палатѣ“, впослѣдствіи переименованной въ ратушу, въ составъ которой входили выборные изъ среды крупнаго Московскаго купечества, „бурмистры“. Въ городахъ были учреждены подвѣдомственныя этой ратушѣ „земскія избы“, въ которыхъ также сидѣли „выборные мірскіе бурмистры“. „Земскія избы“, установленныя по городамъ, зависѣли прямо отъ Московской ратуши, минуя власть воеводы. Устраненіе воеводъ и явилось единственной, несомнѣнно,

новой чертой этой организаціи. Въ остальномъ передъ нами встаютъ уже знакомыя явленія. Бурмистры, засѣдавшіе въ „земскихъ избахъ", избирались посадскими людьми черныхъ сотенъ и слободъ; ихъ вѣдомство распространялось на „торговыхъ и промышленныхъ людей". Такимъ образомъ, передъ нами—опять организація, основанная на обособленіи торгово-промышленныхъ тяглецовъ отъ прочихъ городскихъ жителей. Задачи, поставленныя этой организаціи, были также прежнія. Въ учредительныхъ указахъ, которыми вводились Бурмистерская палата и земскія избы, прямо было выражено, что этимъ учрежденіямъ присвоивается прежде всего фискально финансовый характеръ. „Его великаго государя окладные многіе доходы учинились въ доимкѣ (т.-е. въ недоимкѣ, какъ сказали бы мы теперь), а пошлиннымъ сборамъ и инымъ поборамъ учинились большіе недоборы", сказано было въ этихъ указахъ—и вотъ потому-то и заводятся земскія избы, которымъ вмѣняется въ обязанность поднять поступленія государственныхъ сборовъ.—Характерно, что эта реформа не была распространена на Сибирь, и въ указахъ о заведеніи земскихъ избъ это исключеніе прямо было объяснено тѣмъ, что сибирское купечество слишкомъ малочисленно и малосостоятельно: „людишки худые, скудные", и имъ „въ сборѣ денежной казны вѣрить непочему". Правительство заявляло, слѣдовательно, прямо и опредѣленно, что оно смотритъ на выборныхъ бурмистровъ городовыхъ земскихъ избъ лишь, какъ на сборщиковъ казенныхъ налоговъ съ торгово-промышленнаго населенія городовъ.

Ратуша и земскія избы просуществовали до двадцатыхъ годовъ XVIII столѣтія.—Начиная съ 1720 года, Петръ вторично перерабатываетъ строй городского управленія.

Въ 1720 г., взамѣнъ ратуши для завѣдыванія городами всей Россіи, учреждается главный магистратъ, а затѣмъ по отдѣльнымъ городамъ взамѣнъ земскихъ избъ вводятся губернскіе, провинціальные и уѣздные магистраты. Главный магистратъ, учрежденный въ Петербургѣ, былъ составленъ опять-таки изъ лицъ, выбираемыхъ торгово-промышленнымъ населеніемъ столицы, но эта выборная коллегія получила на этотъ разъ коронный президіумъ: президентъ главнаго магистрата, такъ же какъ и его товарищъ, назначались царемъ. Магистраты губернскихъ, провинціальныхъ и уѣздныхъ городовъ, подчиненные главному магистрату, составлялись изъ бургомистровъ и ратмановъ, которые выбирались на мірскихъ посадскихъ сходахъ, но лишь изъ первостатейныхъ и пожиточныхъ гражданъ.

Эти Петровскіе магистраты вскорѣ по смерти Преобразователя были отмѣнены, но по воцареніи Елизаветы Петровны опять были возстановлены и просуществовали въ своемъ первоначальномъ видѣ вплоть до преобразованій Екатерины II.

Какія же начала были положены въ основу этихъ магистратскихъ учрежденій? Мы только что видѣли, что составъ магистратскихъ присутствій остался столь же одностороннимъ, какимъ былъ составъ и земскихъ избъ: здѣсь, какъ и тамъ, засѣдали избранники однихъ только торговопромышленныхъ элементовъ городского населенія и притомъ лишь верхнихъ, наиболѣе состоятельныхъ слоевъ ихъ. По объему своей компетенціи магистратскія учрежденія также мало чѣмъ отличались отъ прежнихъ земскихъ избъ. Правда, по закону на нихъ было возложено попеченіе о полицейскомъ благоустройствѣ во всемъ городѣ. — На первый взглядъ это какъ бы сообщало магистратамъ значеніе общегородскихъ учрежденій. Но какъ разъ эта функція магистратовъ осталась только на бумагѣ: и полиція безопасности, полиція благосостоянія всецѣло сосредоточилась въ рукахъ коронныхъ полицейскихъ органовъ.



Кн. А. Б. Куракинъ. (Моск. Архивъ Иностр. Дѣлъ.)

А во всемъ остальномъ магистраты являлись чисто посадскими, а не общегородскими учрежденіями. На нихъ возлагалась задача „вѣдать всѣхъ купецкихъ торговыхъ людей и... разсыпанную сію храмину паки собрать“. — Вводя магистраты, Петръ установилъ новое дѣленіе городскихъ жителей на „регулярныхъ“ и не регулярныхъ гражданъ. „Регулярные“ граждане, которые только и составляли предметъ вѣдѣнія магистратскихъ учрежденій, были раздѣлены на двѣ гильдіи. Къ первой гильдіи были отнесены банкиры, купцы, торгующіе въ отъѣздъ и въ городскихъ рядахъ, городскіе доктора, аптекари, лѣкаря, шкипера купеческихъ кораблей, золотари, серебреники, иконники, живописцы; ко второй гильдіи были отнесены мелочные торговцы, харчевники и разнаго рода ремесленники. Все это— тѣ самые элементы, которыми исчерпывался и составъ людей посадскихъ въ Московскомъ государствѣ. Очень скоро эта новая, введенная Петромъ, клас-

сификація была измѣнена: ремесленники, отнесенные въ ней ко второй гильдіи, были выдѣлены въ особыя корпораціи—цехи, а все остальное посадское населеніе вмѣсто двухъ гильдій стало попрежнему дѣлиться на три гильдіи, во всемъ подобныя тремъ „статьямъ“ прежняго времени. Эти-то люди посадскіе трехъ статей съ цеховыми ремесленниками въ придачу и составили тотъ кругъ городского населенія, предѣлами котораго ограничивалось на самомъ дѣлѣ вѣдомство магистратскихъ учрежденій. Подъ новыми названіями мы встрѣчаемъ здѣсь, такимъ образомъ, тотъ самый строй городского управленія, который дѣйствовалъ и въ Московской Руси. Магистраты вѣдали судъ надъ посадскими людьми и казенные сборы, падавшіе на посадское населеніе.—Эта послѣдняя финансовая ихъ функція рѣшительно выдвигалась правительствомъ на первый планъ. Ради нея именно въ законѣ было установлено, чтобы въ члены магистратовъ были выбираемы только первостатейные посадскіе люди и чтобы выбирать ихъ могли только люди первой и второй статей. Въ законѣ прямо указывалась фискальная цѣль этого ограниченія: за всякіе недоборы съ посада по казеннымъ податямъ и другія упущенія по службѣ должны были расплачиваться изъ своихъ средствъ и сами члены магистрата и тѣ, кто ихъ выбиралъ. Для того, чтобы было съ кого взыскать во всѣхъ такихъ случаяхъ, законъ и допускалъ къ участію въ магистратскихъ выборахъ только наиболѣе зажиточныхъ членовъ посадской общины. Управленіе городомъ отдавалось, такимъ образомъ, въ руки небольшой кучки мѣстныхъ богачей, какъ было и въ Московскомъ государствѣ. Самые выборы магистратскихъ членовъ опять-таки по образцу мірскихъ выборовъ древней Руси носили характеръ не столько передачи избираемому лицу полномочій отъ избирателей, какъ выразителю и представителю мірскихъ интересовъ, сколько ручательства со стороны избирателей передъ властью въ томъ, что избираемый человѣкъ будетъ исправно выполнять правительственныя порученія, съ обязательствомъ отвѣчать за всѣ его неисправности. Вотъ почему при выборахъ магистратскихъ членовъ на посадскихъ сходахъ за самыми рѣдкими исключеніями не происходило правильнаго голосованія. Сходъ просто разбивался на группы. Каждая группа писала выборный приговоръ на своего кандидата и собирала подъ него рукоприкладства. Такъ, на одно и то же мѣсто получалось нѣсколько „выборовъ за руками“ на разныхъ лицъ и съ разными подписями. Всѣ эти выборные листы вмѣстѣ отсылались въ главный магистратъ, и уже это центральное учрежденіе само рѣшало, который изъ кандидатовъ достоинъ утвержденія, при чемъ рѣшающую роль играло не количество избирателей, подписавшихся подъ выборами каждаго кандидата, а прежде всего — степень платежеспособности подписавшихся лицъ. Ясно, что цѣлью выборовъ полагалось не замѣщеніе выборной должности такимъ человѣкомъ, которому довѣряетъ большинство мѣстнаго населенія, а обезпеченіе правительства на

случай какихъ-либо упущеній магистратскаго члена возможностью учинить слѣдуемое взысканіе съ наиболѣе платежеспособныхъ членовъ данной посадской общины. Въ силу такой постановки магистратской службы магистраты, несмотря на свой выборный составъ, превращались въ мѣстные органы правящей бюрократіи, дѣйствовавшіе только по приказаніямъ изъ центра и лишь передъ центральной властью обязанные отчетностью.

Настоящимъ средоточіемъ мірского самоуправленія на посадѣ являлся въ XVIII ст. не магистратъ, а посадскій мірской сходъ съ своимъ исполнительнымъ органомъ — выбраннымъ на сходѣ посадскимъ мірскимъ старостой. Зато область самостоятельной дѣятельности посадскаго схода была чрезвычайно стѣснена. Формально сходъ былъ надѣленъ не малыми правами. Онъ могъ облагать посадъ мірскими сборами, распоряжаться мірскими суммами, издавать постановленія по городскому благоустройству, избирать нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ. Однако на дѣлѣ всѣ эти права пересѣкались самымъ рѣшительнымъ образомъ властью мѣстнаго магистрата и мѣстнаго воеводы.

III.

Въ такомъ состояніи находилось городское управленіе къ началу царствованія Екатерины II. Въ 1767 г. Екатерина II созвала Комиссію изъ выборныхъ представителей отъ всѣхъ свободныхъ сословій для составленія проекта новаго государственнаго Уложенія; члены этой Комиссіи привезли съ собой данные имъ отъ избирателей „наказы“, заключавшіе перечисленіе отягощеній, нуждъ и желаній мѣстнаго населенія; такіе наказы были даны и депутатамъ отъ городовъ. Изложенныя въ этихъ наказахъ нужды и стремленія городского населенія ярко обозначали, какъ сильно тяготились горожане условіями своего существованія. — Содержаніе наказовъ — сплошной вопль объ уменьшеніи службъ, повинностей, налоговъ, совокупность которыхъ изнуряла городское населеніе и ставила непреодолимыя препятствія для какого бы то ни было улучшенія городской жизни.—Составители городскихъ наказовъ касались также и различныхъ недочетовъ въ строѣ городского управленія. Но въ этомъ отношеніи критика наказовъ не шла далѣе подробностей и частностей. Общихъ плановъ переустройства городского управленія мы здѣсь не находимъ. Горожане XVIII ст. такъ свыклись съ той организаціей городскихъ учрежденій, которая въ своихъ основныхъ чертахъ была заложена еще во времена московскихъ царей, а при Петрѣ Великомъ только перемѣнила внѣшнія формы и названія,—что имъ не приходила и на мысль возможность перестроить это управленіе на какихъ-либо совершенно новыхъ началахъ. Они мечтали только объ одномъ—объ уменьшеніи падавшаго на нихъ податного и повинностнаго бремени.

Между тѣмъ въ правительственныхъ сферахъ со времени воцаренія Екатерины II уже созрѣвало рѣшеніе уничтожить прежнюю разобщенность различныхъ группъ городского населенія и создать изъ города всесословный самоуправляющійся союзъ.

Еще ранѣе въ нововведеніяхъ Екатерины II проглянула идея объединенія городскихъ жителей всѣхъ сословій на почвѣ городского самоуправленія. Уже порядокъ избранія депутатовъ отъ городовъ въ Комиссію по составленію проекта государственнаго Уложенія въ 1767 г. былъ установленъ на всесословномъ началѣ. Депутатъ отъ города въ эту комиссію долженъ былъ избираться всѣми горожанами безъ различія сословій, т.-е. и посадскими, и дворянами, и приказными, и всѣми прочими обитателями города. Тогда же была учреждена новая должность „градскаго головы“, который опять-таки избирался всѣми горожанами сообща и являлся представителемъ всего города въ совокупности.

Всѣ эти частичные начинанія и опыты, клонившіеся къ переустройству городского управленія на совершенно новыхъ началахъ, получили, наконецъ, полное развитіе и систематическое завершеніе въ 1785 г. съ изданіемъ Городового Положенія, обнародованнаго Екатериной II въ видѣ жалованной граматы городамъ Россійской имперіи. При составленіи этого Городового Положенія Екатерина широко воспользовалась матеріалами, которые были собраны нѣкоторыми частными комиссіями, дѣйствовавшими при упомянутой уже выше Комиссіи депутатовъ 1767 г. То были по преимуществу извлеченія изъ различныхъ остзейскихъ, нѣмецкихъ и другихъ иноземныхъ городскихъ статутовъ. Городовое положеніе 1785 г. и явилось во многихъ своихъ частяхъ довольно небрежно выполненнымъ соединеніемъ отрывковъ изъ этихъ извлеченій въ одинъ общій текстъ, словно сшитый изъ пестрыхъ лоскуточковъ и обрѣзковъ.

Вотъ почему неясности, противорѣчія, пробѣлы встрѣчаются на каждомъ шагу въ этомъ на рѣдкость плохо и неумѣло редактированномъ памятникѣ Екатерининскаго законодательства. Тѣмъ не менѣе, въ немъ все-таки съ достаточной опредѣленностью и отчетливостью выражены двѣ руководящія идеи, какъ разъ прямо противоположныя основамъ предшествующаго строя городского управленія, а именно—1) объединеніе городскихъ жителей всѣхъ сословій, имѣющихъ постоянное пребываніе и владѣющихъ недвижимостью въ чертѣ городской осѣдлости въ единое „общество градское“ и 2) предоставленіе органамъ этого общества завѣдыванія всѣми отраслями общегородского хозяйства.

Посмотримъ теперь, въ какихъ формахъ были воплощены эти идеи по закону и въ какой мѣрѣ онѣ практически осуществились въ дѣйствительной жизни.

Городовое Положеніе 1785 г. установило слѣдующую классификацію составныхъ элементовъ „общества“ градскаго. Горожане были раздѣлены на

шесть разрядовъ, а именно: 1) „настоящіе городовые обыватели", это—всѣ, владѣющіе недвижимостью въ чертѣ города независимо отъ своего сословнаго положенія; 2) купцы трехъ гильдій, объявившіе за собою соотвѣтствующіе капиталы; 3) цеховые ремесленники; 4) иногородные и иностранные гости; 5) „именитые граждане", въ свою очередь, распредѣлявшіеся на семь разрядовъ или, по терминологіи Городового Положенія, на семь „наименованій", а именно: а) дважды съ похвалою отправившіе выборную по городу должность; б) ученые, имѣющіе академическіе или университетскіе аттестаты; в) дипломированные Академіею художники, г) капиталисты, объявившіе за собой капиталъ не менѣе, чѣмъ въ 50 тысячъ рублей; д) банкиры съ капиталомъ отъ 100 до 200 тысячъ рублей; е) оптовые торговцы; ж) кораблехозяева, отпускающіе свои корабли за море; 6) посадскіе—такъ стали теперь называться городскіе старожилы, занимающіеся промысломъ, рукодѣліемъ или работою и не принадлежащіе ни къ одному изъ предшествующихъ разрядовъ.

Всѣ эти разряды городского населенія были призваны къ участію въ общегородскомъ самоуправленіи. Такъ какъ къ разряду „настоящихъ городовыхъ обывателей" причислялись всѣ владѣльцы недвижимости въ чертѣ города, а слѣдовательно, и домовладѣльцы изъ дворянъ, духовныхъ и другихъ сословій, то участіе представителей этого разряда въ городскомъ самоуправленіи и придавало послѣднему всесословный характеръ.

Впрочемъ, отдѣльные разряды горожанъ не равномѣрно могли участвовать въ различныхъ органахъ городского самоуправленія, созданныхъ Городовымъ Положеніемъ 1785 г. Въ этомъ отношеніи была установлена довольно сложная и весьма неуклюжая комбинація учрежденій.

Во-первыхъ, разъ въ три года губернаторомъ должно было созываться „собраніе общества градскаго". Въ этомъ собраніи могли участвовать съ правомъ голоса только крупные капиталисты изъ разряда именитыхъ гражданъ и купцы двухъ первыхъ гильдій, ибо право участія въ этомъ собраніи было ограничено имущественнымъ цензомъ въ размѣрѣ капитала не менѣе какъ въ 5000 рублей. Но наряду съ этимъ „собраніемъ общества градскаго", состоявшаго только изъ купцовъ двухъ гильдій и капиталистовъ—именитыхъ людей, были введены еще два общегородскихъ учрежденія: общая городская дума и шестигласная дума. „Общая городская дума" составлялась уже изъ представителей всѣхъ поименованныхъ выше шести разрядовъ городского населенія. А именно—„настоящіе городскіе обыватели" посылали въ общую думу по одному представителю отъ каждой полицейской части города; гильдейское купечество — по одному отъ каждой гильдіи; цеховые ремесленники по одному изъ каждаго цеха; иностранные и иногородные гости по одному отъ каждаго „народа"; именитые граждане по одному отъ каждаго „наименованія" и, наконецъ, посадскіе по одному отъ каждой полицейской части города.

Предсѣдательствовалъ въ „общей думѣ“ городской голова, который избирался на „собраніи общества градскаго“, т.-е. одними капиталистами изъ разряда именитыхъ гражданъ и купцами двухъ гильдій.

На основаніи этихъ правилъ московская „общая дума“ при своемъ открытіи въ 1786 г. получила, напримѣръ, такой составъ:

1—городской голова.
15—гласныхъ отъ настоящихъ городскихъ обывателей.
3—гласныхъ отъ гильдейскаго купечества.
16—гласныхъ отъ цеховъ.
12—гласныхъ отъ иностранныхъ гостей.
16—гласныхъ отъ иногородныхъ купцовъ.
1—гласный отъ именитыхъ гражданъ.
15—гласныхъ отъ посадскихъ.

Всего 79 человѣкъ.

Въ Петербургѣ въ томъ же 1786 г. составъ „общей думы“ былъ слѣдующій:

1—городской голова.
10—гласныхъ отъ настоящихъ городскихъ обывателей.
3—гласныхъ отъ гильдейскаго купечества.
61—гласный отъ цеховъ.
6—гласныхъ отъ иностранныхъ и иногородныхъ гостей.
1—гласный отъ именитыхъ гражданъ.
10—гласныхъ отъ посадскихъ.

Всего 92 человѣка.

Чтобы не ограничиваться столицами, приведу еще данныя о составѣ рижской общей думы за тотъ же годъ:

1—городской голова.
5—гласныхъ отъ настоящихъ городскихъ обывателей.
3—гласныхъ отъ гильдейскаго купечества.
35—гласныхъ отъ цеховъ.
2—гласныхъ отъ иностранныхъ и иногородныхъ гостей.
5—гласныхъ отъ посадскихъ.

Всего 51 человѣкъ.

Итакъ, только количество гласныхъ отъ гильдейскаго купечества оставалось одинаковымъ, по числу гильдій въ размѣрѣ трехъ. Количество гласныхъ отъ другихъ разрядовъ сильно варьировалось по отдѣльнымъ городамъ въ зависимости отъ различнаго количества полицейскихъ городскихъ частей и цеховъ.

Затѣмъ „общая дума“ выдѣляла изъ своей среды болѣе тѣсную коллегію—шестигласную думу, выбирая туда изъ числа своихъ членовъ по одному отъ каждаго изъ шести разрядовъ городского населенія. Кромѣ того, въ составъ „шестигласной думы“ входилъ ex officio городской голова. Наконецъ, въ городѣ дѣйствовалъ еще „магистратъ“, выбиравшійся только изъ среды купцовъ и ремесленниковъ города. По Городовому Положенію 1785 г. магистратъ являлся учрежденіемъ судебнымъ, но губернскому магистрату, несмотря на его сословный составъ, была, кромѣ того, присвоена функція надзора за всесословными думами.



Великій князь Павелъ Петровичъ.
Неизв. художника. (Музей Александра III.)

Городовое Положеніе 1785 г. крайне сбивчиво и неясно опредѣляетъ порядокъ взаимоотношеній между перечисленными общегородскими учрежденіями. При самомъ тщательномъ изученіи этого законодательнаго памятника нельзя уловить, на какомъ принципѣ основывалъ онъ разграниченіе дѣятельности „собранія градскаго общества“ и „общей думы“. Ясно, однако, что названныя два учрежденія являлись по Городовому Положенію 1785 г. не соподчиненными, а параллельными органами. То была своеобразная и довольно уродливая комбинація, по которой завѣдываніе городскими дѣлами одновременно вручалось и собранію наиболѣе богатыхъ купцовъ („собраніе общества градскаго“), и коллегіи представителей всѣхъ разрядовъ городского населенія („общая дума“), при чемъ первому собранію всецѣло предоставлялось производство выборовъ городского головы, засѣдателей магистрата и Совѣстнаго суда и руководство составленіемъ городовой обывательской книги, а—всѣ прочія функціи по завѣдыванію городскими дѣлами одновременно присвоивались

обоимъ этимъ учрежденіямъ, безъ всякой попытки сколько-нибудь ясно разграничить сферы ихъ дѣятельности.

Нѣсколько яснѣе опредѣляется взаимоотношеніе общей и шестигласной думъ. Вполнѣ точныхъ и опредѣлительныхъ постановленій мы не находимъ и по этому вопросу въ Городовомъ Положеніи 1785 г. Но изъ сопоставленія различныхъ статей этого Положенія можно все же заключить, что обѣ думы должны были вѣдать одинъ и тотъ же кругъ дѣлъ съ тѣмъ различіемъ, что шестигласная дума, избираемая изъ среды общей, учреждалась для всегдашняго отправленія этихъ дѣлъ, тогда какъ общая дума собиралась для разсмотрѣнія лишь болѣе трудныхъ и сложныхъ вопросовъ, по которымъ у шестигласной думы могли возникнуть какія-нибудь затрудненія. Слѣдовательно, шестигласная дума—не исполнительный органъ при общей думѣ, подобно городской управѣ нашего времени, а болѣе тѣсный и непрерывно дѣйствующій совѣтъ, правда, направляемый общимъ руководствомъ общей думы, но въ то же время въ цѣломъ рядѣ текущихъ дѣлъ обычнаго характера вполнѣ ее замѣняющій.

Посмотримъ же теперь, въ какой мѣрѣ осуществлялся во всей этой комбинаціи учрежденій принципъ всесословности городского самоуправленія. Мы только что видѣли, что „собраніе общества градскаго“ и „магистратъ“ являлись по Городовому Положенію 1785 г. всецѣло сословными учрежденіями. Напротивъ того, думы—общая и шестигласная—формально строились на всесословномъ началѣ, благодаря тому, что въ нихъ имѣлъ свое представительство всесословный разрядъ „настоящихъ городскихъ избирателей“.

Мы должны теперь, однако, отмѣтить, что и здѣсь провозглашенный на бумагѣ новый принципъ потерпѣлъ на практикѣ рѣзкое крушеніе при встрѣчѣ съ устойчивой и неподатливой изстаринной традиціей. Дворяне, имѣвшіе дома въ городахъ, не обнаруживали никакой склонности участвовать въ городскихъ думахъ наравнѣ съ купцами и посадскими „мужиками“. Въ этомъ отношеніи всесословный принципъ, введенный Екатериной II въ ея Городовое Положеніе, стоялъ въ полномъ противорѣчіи съ общими условіями и порядками русской жизни того времени и съ общимъ духомъ законодательства самой Екатерины. То была эпоха рѣзкаго обособленія сословныхъ группъ, эпоха окончательнаго расцвѣта крѣпостнаго права и дворянскихъ привилегій. — Какъ можно было разсчитывать на то, что среди этого неограниченнаго торжества сословной исключительности во всѣхъ отрасляхъ жизни люди вдругъ будутъ перерождаться на краткое время посѣщенія засѣданій городской думы и дружно приступятъ тамъ къ общей работѣ, забывъ о сословныхъ перегородкахъ? Для того времени то была явно безпочвенная мечта законодательницы. И немудрено, что тогда эта мечта такъ и не претворилась въ жизнь. Всего скорѣе можно было бы еще ожидать нѣкотораго успѣха въ этомъ на-

правленіи въ столицахъ, гдѣ и дворянства было больше, и дѣятельность по городскому самоуправленію могла сама по себѣ представить больше интереса, нежели въ провинціальныхъ городахъ того времени. Въ нашемъ распоряженіи имѣются какъ разъ подробныя свѣдѣнія о ходѣ дѣлъ въ московскихъ думахъ въ царствованіе Екатерины II. И эти свѣдѣнія раскрываютъ картину полной неудачи попытки Екатерины установить совмѣстную работу сословій на поприщѣ муниципальнаго управленія — Въ первое трехлѣтіе существованія московской городской думы (1786—1789 гг.) отъ настоящихъ городскихъ обывателей въ общую думу было выдвинута почти исключительно разная служилая мелочь—канцеляристы, низшіе служители—копіисты, капралы и т. п. Самыми высокими чинами въ этой группѣ были коллежскіе регистраторы и одинъ титулярный совѣтникъ. Настоящее дворянство, владѣвшее городскими домами, совсѣмъ не фигурировало въ думѣ.

Вскорѣ и чиновники стали уклоняться отъ участія въ думѣ. При этомъ было даже выдвинуто искусственное толкованіе одной статьи Городового Положенія съ цѣлью доказать, что и по смыслу закона будто бы дума должна состоять только изъ купцовъ и ремесленниковъ.—Въ статьѣ 172 Городового Положенія дѣйствительно было сказано: „общая городская дума, бывъ составлена изъ людей, занятыхъ торгами, промыслами и ремеслами, обязана собираться по однажды въ каждый срокъ засѣданія (т.-е. разъ въ три года) или же, когда нужда и польза городская потребуетъ, и въ другое время“. Слова, обозначенныя мною здѣсь курсивомъ, и послужили для дворянъ формальнымъ основаніемъ для оправданія своего уклоненія отъ участія въ думѣ. Между тѣмъ легко видѣть, что эти слова вовсе не означали того, что дума должна состоять исключительно изъ купцовъ и ремесленниковъ. Вѣдь ст. 172 посвящена вовсе не опредѣленію состава думы, а опредѣленію сроковъ ея созыва, и упоминаніе о присутствіи въ думѣ людей, занятыхъ торговой и ремесленной дѣятельностью, приводится въ этой статьѣ лишь въ качествѣ мотива къ установленію рѣдкихъ созывовъ обыкновенныхъ собраній общей думы.—Но эта оговорка вовсе не исключала присутствія въ думѣ наряду съ купцами и ремесленниками также и гласныхъ, принадлежавшихъ къ другимъ общественнымъ состояніямъ. Статьи же 157 и 158, спеціально посвященныя опредѣленію состава думы, прямо призывали къ участію въ думѣ всѣхъ „настоящихъ городскихъ обывателей“ безъ какихъ-либо сословныхъ ограниченій. Несмотря на все это, за ссылкой на ст. 172 въ этихъ случаяхъ было признано полновѣсное значеніе, и гласные—дворяне быстро исчезли изъ городской думы. Отъ разряда „настоящихъ городскихъ обывателей“ въ думу стали проходить по домовладѣльческому цензу такіе же купцы, которые одновременно съ тѣмъ по объявляемымъ ими капиталамъ принадлежали и къ гильдейскому купечеству.

Такъ и Екатерининская городская дума оказалась на дѣлѣ такимъ же купеческо-ремесленнымъ учрежденіемъ, какимъ ранѣе были городовой магистратъ и посадскій сходъ. Идея всесословности городского самоуправленія была торжественно провозглашена, но не была осуществлена въ эпоху дѣйствія Екатерининскаго Городового Положенія.

Посмотримъ теперь, какова была судьба другой руководящей идеи этого Положенія.

Явились ли созданныя Екатериной II городскія учрежденія дѣйствительно самостоятельными органами городского самоуправленія, перешло ли на самомъ дѣлѣ завѣдываніе городскимъ общественнымъ хозяйствомъ въ руки представителей городского населенія?

Компетенція городскихъ думъ по Городовому Положенію 1785 г. очерчена въ 167 статьѣ этого законодательнаго памятника. Предметы вѣдомства думъ сведены здѣсь къ слѣдующимъ восьми рубрикамъ: 1) прокормленіе и содержаніе городскихъ жителей, 2) предотвращеніе ссоръ и тяжбъ города съ окрестными городами и селеніями, 3) сохраненіе въ городѣ мира, тишины и согласія, 4) наблюденіе порядка и благочинія, 5) обезпеченіе города привозомъ необходимыхъ припасовъ, 6) охрана городскихъ зданій, заведеніе нужныхъ городу площадей, пристаней, амбаровъ, магазиновъ, 7) приращеніе городскихъ доходовъ и 8) разрѣшеніе сомнѣній и недоразумѣній по ремесламъ и гильдіямъ.

Въ какой мѣрѣ думы получили фактическую возможность развивать самостоятельную дѣятельность во всѣхъ этихъ самимъ закономъ указанныхъ имъ направленіяхъ? Выполненіе четвертаго пункта этой программы—надзора за порядкомъ и благочиніемъ въ городѣ—съ самаго начала приняло характеръ несенія членами шестигласной думы полицейскихъ службъ по наряду мѣстной коронной администраціи. Губернаторъ и губернское правленіе предъявляли требованія, чтобы члены шестигласной думы являлись на дежурство на рынкахъ вмѣстѣ съ частными приставами для смотрѣнія за тѣмъ, чтобы при покупкахъ не было обману или обвѣсу; вызывали тѣхъ же гласныхъ на дежурство у рѣчныхъ перевозовъ и т. п. Замѣчательно, что статья 101 того же Городового Положенія прямо освобождала на будущее время записанныхъ въ гильдіи купцовъ отъ несенія разныхъ казенныхъ службъ, которыя были столь распространены въ до-екатерининской посадской общинѣ. Однако администрація совершенно игнорировала эту статью Городового Положенія и не переставала предъявлять къ членамъ думъ требованія личнаго отправленія ими разныхъ посылокъ и командировокъ по усмотрѣнію полицейскихъ властей. Тщетно думы протестовали противъ такого своеобразнаго пониманія п. 4 ст. 167 Городового Положенія. Московская шестигласная дума, напримѣръ, въ мартѣ 1787 г. въ отвѣтъ на требованіе губернскаго правленія, чтобы гласные дежурили у перевозовъ, донесла слѣдующее: „Наблюденіе за пере-

возами по 4 п. 167 ст. Городового Положенія принадлежитъ только до благочинія и частныхъ приставовъ, но совсѣмъ уже не есть законопозволительная должность думы, ибо таковая состоитъ не въ личномъ присмотрѣ, а въ предохраненіи и отвращеніи непорядковъ способомъ ея распоряженій, если же оная тѣмъ личнымъ по разнымъ мѣстамъ присмотромъ заниматься будетъ, то недостанетъ время уже имѣть собраніе въ назначенномъ для нея мѣстѣ и дѣлать повелѣнныя исполненія, а паче приличноли будетъ быть при лодкахъ на безсмѣнномъ бдѣніи изъ находящихся въ думѣ членовъ именитыхъ гражданъ, градскаго головы и имѣющихъ чины оберъ-офицерскіе".



Великая княжна Наталья Алексѣевна. (Музей Александра III).

Однако, вопреки такимъ попыткамъ самозащиты со стороны думъ, губернское начальство упорно отказывалось различать распорядительныя и исполнительныя функціи примѣнительно къ городскимъ учрежденіямъ или, правильнѣе сказать, присвояя распорядительную власть самому себѣ, требовало отъ думскихъ гласныхъ лишь личнаго исполненія различныхъ служебныхъ посылокъ по нарядамъ губернскаго правленія. Аналогичная роль доставалась на долю думъ и по 1 пункту 167 статьи Городового Положенія, возлагавшему на думы заботы о матеріальномъ благосостояніи городского населенія. Выполненіе этого пункта на практикѣ свелось почти исключительно къ установленію таксъ на различные съѣстные припасы. При этомъ на долю думы выпадала только предварительная расцѣнка соотвѣтствующихъ продуктовъ, т.-е. опять-таки чисто черновая исполнительная работа, тогда какъ самое установленіе таксы на основаніи такой расцѣнки производилось коронной полиціей. Подобныя же функціи отправляла дума и при установленіи обязательныхъ мѣръ.

Съ мѣропріятіями по установленію въ городѣ мѣръ и цѣнъ близко соприкасались дѣйствія думы вообще по урегулированію городскихъ промысловъ и торговли. Вопросы этого рода были отнесены къ компетенціи думы восьмымъ пунктомъ 167 статьи Городового Положенія. Но въ то же время по ремесленному положенію ремесленные цехи были подчинены магистрату. Создавались путаница и неустойчивость въ порядкѣ направленія дѣлъ, касавшихся такъ или иначе городского ремесла, и, въ концѣ-концовъ, эта путаница законодательныхъ постановленій открывала полный просторъ для произвола губернатора и губернскаго правленія, которые либо вершили такія дѣла по своему непосредственному усмотрѣнію, либо направляли ихъ то въ думу, то въ магистратъ, то въ городскую полицію безъ какой-либо постоянной системы, въ силу случайныхъ и произвольныхъ своихъ рѣшеній. Зато мѣропріятія по урегулированію городскихъ торговъ признавались безспорнымъ предметомъ вѣдѣнія думы, какъ это видно изъ дѣлопроизводства городскихъ думъ Екатерининской эпохи. Въ громадномъ большинствѣ случаевъ мѣропріятія эти сводились къ воспрещенію и преслѣдованію въ городѣ торговой дѣятельности лицъ, не приписанныхъ къ городовому мѣщанству.

На первый взглядъ значительный просторъ для самодѣятельности думы открывался седьмымъ пунктомъ 167 статьи Городового Положенія, въ которомъ думѣ прямо присвоивалась инициатива по части заботъ о приращеніи городскихъ доходовъ на пользу города и по части распространенія заведеній, приписанныхъ къ Приказу общественнаго призрѣнія.

„Приращенія городскихъ доходовъ“, если не считать установленныхъ въ законѣ отчисленій въ пользу города отъ нѣкоторыхъ государственныхъ сборовъ, производились въ сущности только въ двухъ формахъ: 1) въ пользу города жаловались высочайшею властью нѣкоторыя имущества, могущія приносить городу доходъ и 2) дума сдавала на содержаніе отдѣльнымъ предпринимателямъ различныя оброчныя городскія статьи. Случай пожалованія городу цѣннаго имущества произошелъ въ Москвѣ въ 1786 г. Императрица пожаловала городу Москвѣ „для улаженія доходовъ его на разныя нужды“ обветшавшій каменный гостиный дворъ въ Китаѣ-городѣ съ тѣмъ, чтобы можно было продать въ пользу города какъ строеніе этого двора, такъ и состоящее подъ нимъ мѣсто. По статьѣ 167 въ распоряженіе пожалованнымъ городу имуществомъ, несомнѣнно, должна была вступить дума. Между тѣмъ московскій главнокомандующій передалъ все дѣло о реализаціи этого высочайшаго пожалованія спеціальному совѣщанію изъ представителей купцовъ, созванному помимо думы.

Что касается сдачи съ торговъ оброчныхъ городскихъ статей, то московская дума первоначально приступила было къ самостоятельнымъ дѣйствіямъ въ этомъ направленіи, но уже въ мартѣ 1787 г. губернское правленіе прислало въ думу указъ съ выговоромъ за самовольную отдачу въ оброкъ

рыбныхъ ловлей, перевозовъ, вѣсовъ, лавочныхъ мѣстъ и другихъ городскихъ статей; на будущее время строго воспрещалось думѣ самостоятельно рѣшать дѣла по челобитьямъ о сдачѣ оброчныхъ статей безъ предварительнаго представленія о томъ главнокомандующему или губернатору. И съ этого момента дума перешла на положеніе лишь передаточной инстанціи при направленіи этого рода дѣлъ главнокомандующему. Дума принимала прошенія, наводила по нимъ предварительныя справки, рапортовала о нихъ главнокомандующему или губернатору и ожидала его указа. Къ этому сводилась вся ея роль.

Такой порядокъ взаимныхъ отношеній между думою, какъ органомъ „городского общества", и короннымъ начальствомъ города вовсе не вытекалъ изъ постановленій Городового Положенія 1785 г.,—на основаніи Положенія отношенія эти должны были сводиться лишь къ тому, что, какъ генералъ-губернатору и губернатору предоставлялось дѣлать отъ себя предложенія городскому обществу о нуждахъ города, которыя подлежали обсужденію городского общества (ст. 30 и 38), такъ и городскому обществу и магистрату предоставлялось дѣлать представленія губернскому правленію и губернатору о своихъ общественныхъ нуждахъ (ст. 8 и 36); ясно, что въ силу этого дума вовсе не лишалась распорядительной власти въ кругу предоставленныхъ ея вѣдѣнію дѣлъ. Эти статьи Положенія лишь давали возможность губернскому начальству ставить на очередь думскаго обсужденія различные вопросы городской жизни, а думѣ — возможность обращаться за содѣйствіемъ губернскаго начальства въ дѣлахъ, касающихся городскихъ общественныхъ нуждъ, поскольку она сама не могла разрѣшить этихъ дѣлъ своей распорядительной властью. Затѣмъ всякое дальнѣйшее вмѣшательство коронныхъ властей въ дѣятельность думы должно было по смыслу Городового Положенія ограничиваться лишь надзоромъ за законностью думскихъ постановленій. Статьи 37 и 170 Городового Положенія ясно установляли, что въ предѣлахъ своей компетенціи дума не можетъ принимать лишь противозаконныхъ постановленій. Между тѣмъ губернское начальство на практикѣ сосредоточивало въ своихъ рукахъ распорядительную власть во всѣхъ дѣлахъ, отнесенныхъ ст. 167 къ вѣдѣнію думы.

Такое же вмѣшательство мѣстной коронной власти въ права думы, не оправдываемое постановленіями Городового Положенія, распространялось и на важную область распоряженія городскими финансами. Городовое Положеніе различало въ этомъ отношеніи: 1) казну, составляемую добровольными складками гражданъ по приговорамъ городского общества, и 2) казну, составляемую изъ городскихъ доходовъ, установленныхъ въ самомъ положеніи, а именно: а) изъ обязательныхъ отчисленій въ пользу города извѣстнаго процента отъ пошлиннаго сбора съ портовыхъ и пограничныхъ таможенъ, б) изъ такихъ же отчисленій отъ казеннаго дохода съ питейной продажи, в) изъ доходовъ

съ выморочныхъ имѣній, г) изъ доходовъ отъ эксплуатаціи городскихъ мельницъ, рыбныхъ ловель и перевозовъ, д) изъ штрафныхъ денегъ, собираемыхъ съ купцовъ и мѣщанъ.

Расходованіе суммъ, собиравшихся въ порядкѣ самообложенія, Городовое Положеніе всецѣло предоставляло усмотрѣнію городскихъ обществъ. Суммы, поступавшія изъ указанныхъ доходовъ, выше перечисленныхъ, городскія общества также могли издерживать „собою", но лишь на опредѣленные предметы, а именно: на содержаніе магистратовъ и прочихъ должностныхъ лицъ по городскому управленію, на содержаніе школъ и другихъ заведеній, ввѣренныхъ Приказу общественнаго призрѣнія и на строеніе и починку городскихъ зданій и прочихъ городскихъ сооруженій. И только для расходованія указанныхъ суммъ на какіе-либо иные предметы, сверхъ исчисленныхъ въ Городовомъ Положеніи, требовалось разрѣшеніе губернатора. Такимъ образомъ, предѣлы вмѣшательства губернской администраціи въ распоряженіе городскими финансами были указаны совершенно точно. Но всѣ эти постановленія, гарантировавшія для общества градскаго значительную самостоятельность въ распоряженіи городскими финансами, остались лишь на бумагѣ, а въ дѣйствительности были стремительно и безпрепятственно опрокинуты самовластіемъ коронной администраціи. Въ Москвѣ уже въ мартѣ 1787 г. губернское правленіе прислало въ думу указъ, въ которомъ говорилось, чтобы дума впредь не производила никакихъ расходовъ „самовольно, безъ истребованія отъ вышнихъ начальствъ повелѣній". И дѣлопроизводство московской думы за время царствованія Екатерины II показываетъ, что это распоряженіе губернскаго правленія, шедшее въ разрѣзъ съ закономъ, примѣнялось съ неукоснительною точностью.

Предшествующее изложеніе, думается мнѣ, вполнѣ уполномочиваетъ насъ на тотъ заключительный выводъ, что городская реформа Екатерины II явилась чисто бумажной реформой, не измѣнившей реально прежнихъ основъ муниципальнаго строя. Всесословность и самостоятельность муниципальныхъ учрежденій были громко провозглашены въ Городовомъ Положеніи 1785 г., и въ этомъ отношеніи названный законодательный памятникъ рѣзко порвалъ съ изстаринной исторической традиціей. Но эти лозунги не гармонировали съ общими условіями русской жизни того времени, и потому на практикѣ они должны были потерпѣть полное крушеніе при встрѣчѣ съ противоположными началами стародавняго происхожденія. Для осуществленія всесословности городского самоуправленія надлежало предварительно если не уничтожить совершенно, то, по крайней мѣрѣ, обезсилить, сгладить разобщеніе сословныхъ группъ въ строеніи самого общества. Эта задача была достигнута съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ лишь послѣ паденія крѣпостного

права и потому не Городовое Положеніе 1785 г., а Городовое Положеніе 1870 г. явилось отправной точкой развитія всесословнаго городского самоуправленія въ Россіи.

Для осуществленія независимости и самостоятельности городского самоуправленія, въ кругу присвоенныхъ ему по закону задачъ, необходимо было предварительно утвердить весь строй общегосударственнаго управленія на незыблемыхъ началахъ строгой закономѣрности. Эта задача не достигнута во всей мѣрѣ и посейчасъ, и потому и современное намъ городское самоуправленіе далеко отъ той постановки, которая соотвѣтствовала бы истинному существу этого понятія.

Городовое Положеніе Екатерины II, такимъ образомъ, въ своихъ основныхъ руководящихъ идеяхъ было обращено лицомъ къ отдаленному будущему. Немудрено, что введенныя этимъ Положеніемъ учрежденія въ своей практической постановкѣ нисколько не отразили этихъ руководящихъ идей, а явились лишь тѣми новыми мѣхами, въ которыхъ продолжало киснуть прежнее вино.

А. Кизеветтеръ



Изъ дворцовой утвари XVIII в. Кубки изъ перламутровой раковины. (Оружейная палата.)