

„ГОРОДОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ“ 1870 г. В НОВГОРОДСКОЙ
ГУБЕРНИИ

Падение крепостного права, введение нового судоустройства и судопроизводства, образование земских учреждений — все это существенно изменило механизм губернского управления Российской империи в 60-х гг. XIX в. Положенный в основу земской и судебной реформ буржуазный принцип всеобщности нарушил сословное начало в структуре местного самоуправления, в основном поддерживавшееся самодержавием в дореформенный период. Однако это начало не было уничтожено полностью. Города России по-прежнему управлялись на основе Екатерининского городского положения 1785 г. Последующие узаконения и административные распоряжения вносили лишь частные изменения в систему городского управления.

Городами и посадами в первой половине XIX в. управляли два учреждения: «собрание городского общества» — совещательно-распорядительный орган и «дума» или «ратуша»¹ — исполнительный. Впрочем, думы, а особенно ратуши нередко были не только исполнительными, но и совещательно-распорядительными органами по целому ряду дел. Городские думы и посадские ратуши, состоявшие из купцов и мещан, а иногда только из купцов или только из мещан, находились под всепронизывающей опекой местной администрации и ее главы — губернатора. В действительности они были мало похожи на органы самоуправления² и являлись своего рода довеском к государственному аппарату. Думы, как правило, не могли сколько-нибудь сносно удовлетворить нужды и потребности горожан. Хозяйство многих городов к 60-м гг. XIX в. пришло в состояние полного застоя.³ Это в условиях промышленного переворота и относительно быстрого роста городского населения становилось нетерпимым.

Начиная с 30—40-х гг. прошлого столетия в общем числе горожан постоянно увеличивается удельный вес торгово-промышленной буржуазии, которая жаждет простора для предпринимательской деятельности и вследствие этого желает иметь более независимое от администрации выборное управление в городах. Впрочем, и само правительство сознает необходимость изменений в системе городского общественного управления. В 1846 г. оно проводит реформу этого управления в Петербурге, в 1862 г. — в Москве и в 1863 г. — в Одессе.⁴

Начало разработке проекта общей городской реформы было положено в 1862 г. 20 марта этого года Александр II предложил мини-

¹ В 1866 г. с упразднением ратуш были учреждены думы или упрощенные управления.

² Городские думы были подчинены губернатору, губернской правлению, казенной палате и строительной комиссии.

³ Краткий очерк деятельности Министерства внутренних дел за двадцатипятилетие: 1855—1880 гг. СПб., 1880. С. 67.

⁴ Подробнее см.: *Мушлов П.* Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. СПб., 1864.

стру внутренних дел П. А. Валуеву «безотлагательно принять меры к улучшению общественного управления во всех городах империи».⁵ П. А. Валуев, считавший одним из основных недостатков городского положения 1785 г. то, что оно давало «лишь общие начала общественного устройства без надлежащего их развития и применения к разным местностям обширной империи», поставил цель — при составлении проекта избежать прежних ошибок.⁶ Проект предполагалось составить с особой тщательностью, предоставив городскому населению возможность «самому выразить свои потребности».⁷ С этой целью П. А. Валуев 26 апреля 1862 г. направил губернаторам циркуляр «О доставлении соображений относительно общественного управления в городах».⁸

Циркуляр предписывал губернаторам «немедленно учредить в губернских и других городах, где окажется удобным и возможным, особые комиссии из наиболее опытных и сведущих лиц» для сбора сведений и составления «соображений» относительно нового городского устройства.⁹ «Соображения» эти должны были составлять по единой схеме в соответствии с программой, разработанной Министерством внутренних дел. Программа требовала ответа на ряд вопросов. Среди них: кого из жителей городов можно считать принадлежащим к городскому обществу и имеющим избирательное право? Какие по характеру и компетенции целесообразнее создавать органы городского самоуправления? Наконец, в чем должны заключаться полномочия и преимущества выборных должностных лиц и какие вообще следует учредить должности? Свои «соображения» относительно будущего устройства городов местные комиссии должны были представить на рассмотрение в Министерство внутренних дел не позднее октября 1862 г. Таким образом, в течение 5 месяцев им необходимо было завершить всю работу.

К началу 1860-х гг., по официальным данным, в Новгородской губернии насчитывалось 11 городов и 2 посада.¹⁰ Все административные центры по формальному признаку имели статус города. А между тем ряд из них ни по численности населения, ни по характеру его занятий, ни по уровню развития экономики не соответствовал понятию «город». Так, в Демянске и Крестцах, как и в Крохинском посаде, почти все жители занимались хлебопашеством, а в Кириллове не было ни одного промышленного заведения.¹¹ В то же время жители Опеченского посада в большинстве своем «строили и продавали суда, торговали хлебом, изделиями из леса, проводили суда по реке Мсте

⁵ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. СПб., 1877. Т. 1. С. VIII.

⁶ Там же. С. VIII—IX.

⁷ Там же. С. IX.

⁸ Там же. С. 1—2.

⁹ Всего было создано 509 таких комиссий.

¹⁰ Города: Новгород, Боровичи, Белозерск, Валдай, Демянск, Кириллов, Крестцы, Старая Русса, Тихвин, Устюжна, Череповец. Посады: Крохинский и Опеченский.

¹¹ Экономическое состояние городских поселений Европейской России в 1861—1862 гг. СПб., 1863. Ч. 1 (глава XXIII). С. 17, 21, 35, 19.

через Боровичские пороги».¹² В 1861 г. только в Новгороде проживало 17 725 человек.¹³ Численность населения остальных городов не превышала 10 тыс. человек. В Демянске она лишь примерно на 600 человек была больше количества жителей Опеченского и Крохинского посадов. Таким образом, официальные данные о числе городов и посадов в губернии не соответствовали действительности.

Комиссии для выработки «соображений» относительно нового устройства городского и посадского управлений по заданной Министерством внутренних дел программе, согласно предписанию губернатора, были образованы во всех городах и посадах Новгородской губернии. Отметим, что подлинные материалы комиссий в целом по стране еще не стали предметом специального исследования. Вообще проблемы городского самоуправления в России 60—90-х гг. XIX столетия до выхода в свет в 1984 г. монографии В. А. Нардовой были мало изучены.¹⁴

В настоящей статье наряду с характеристикой состава комиссий Новгородской губернии предпринят анализ их подлинных материалов, который проводится путем сопоставления с материалами комиссий, действовавших в других губерниях. Кроме того, в статье впервые рассматривается процесс проведения городской реформы 1870 г. на Новгородчине.

В городах губернии председателями комиссий везде были назначены уездные предводители дворянства. Во всех комиссиях присутствовали городничие,¹⁵ уездные стряпчие¹⁶ и городские головы.¹⁷ Соотношение между общественными и бюрократическими элементами в комиссиях далеко не всегда было в пользу последних. Так, в Новгородской комиссии из 25 членов депутаты от различных групп населения составляли 19 человек.¹⁸ В Боровичах, Белозерске, Тихвине и Череповце из 11 членов каждой комиссии депутатов было 7 человек.¹⁹ В Валдайской и Демянской комиссиях, состоявших из 13 человек, насчитывалось 9 депутатов от горожан.²⁰ Самое большое число депутатов — 12 из 15 — было в Крестецкой комиссии.²¹ И только в комиссиях городов Кириллова, Старой Руссы и Устюжны бюрократические элементы преобладали над выборными от местного населения. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что лишь в Крестцах был

¹² Там же. С. 36.

¹³ Там же. С. 3.

¹⁴ Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х—начале 90-х годов XIX в. Л., 1984.

¹⁵ В Новгородской комиссии заседал полицмейстер.

¹⁶ Уездный стряпчий выполнял функции помощника прокурора.

¹⁷ В комиссии Демянска присутствовал глава городского общественного управления — бургомистр.

¹⁸ Из них по 4 человека было избрано от купцов, мещан и ремесленников, по 2 — от государственных крестьян и «отставных нижних чинов», 3 — от дворян.

¹⁹ ЦГИА СССР, ф. 1287 (Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел), оп. 37, д. 2165, л. 42, 75 об., 219, 246, 278 об., 279.

²⁰ Там же, л. 88 об., 89, 136 об.

²¹ Там же, л. 174 об., 175.

выдвигнут один депутат от служителей культа. В комиссии города Кириллова интересы чиновников представлял депутат, избранный из их среды. Что же касается Опеченского и Крохинского посадов, то председателями комиссий здесь были бургомистры, а членами — депутаты от купцов и мещан. Материалы комиссий не содержат прений по обсуждавшимся вопросам и в целом не раскрывают процесс составления «соображений». Лишь из документов Боровичской комиссии можно заключить, что составлялись «соображения» городским головой Н. Я. Саламоновым, который и представил их на обсуждение всех членов.²²

Большинство комиссий губернии считало коренную реформу городского управления настоятельной необходимостью. В их материалах нашло яркое отражение недовольство существующей системой управления с ее административной опекой и вмешательством местной бюрократии в городские дела. Так, Новгородская комиссия, констатируя тот факт, что «город пришел в крайний упадок как в отношении торговли, промышленности, так и средствах к содержанию его в должном порядке», высказалась за предоставление будущим органам самоуправления «большей самостоятельности в распоряжениях по городскому хозяйству».²³ Еще более радикальное заявление исходило от Валдайской и Крестецкой комиссий, работавших, как это видно из их материалов, в тесном контакте друг с другом. Эти комиссии прямо указывали, что «для улучшения городского хозяйства и благоустройства, в особенности в городах уездных, необходима полная свобода и самостоятельность действий общественного управления».²⁴

Надо сказать, что многие комиссии других губерний «неудовлетворительность существующего положения городских учреждений и отношений их к административным установлениям» также объясняли «отсутствием самостоятельности первых во всех главнейших действиях по городскому хозяйству и благоустройству».²⁵ «Мысль эта, — как отмечалось в Министерстве внутренних дел, — пробивалась в соображениях комиссий всюду, где представлялось к тому удобство и возможность».²⁶

При ответе на вопросы, поставленные Министерством внутренних дел, большинство комиссий страны, не исключая и Новгородской губернии, отрицательно отнеслось к существовавшей системе наделения городских жителей избирательными правами по сословному признаку.²⁷ Во всех городских поселениях Новгородской губернии, за исключением Крохинского и Опеченского посадов, комиссии постановили считать членами городского общества, имеющими избирательные права вне зависимости от сословной принадлежности, всех

²² Там же, л. 42.

²³ Там же, л. 15, 37 об.

²⁴ Там же, л. 80, 161 об.

²⁵ Материалы. . . Т. 1. С. 84.

²⁶ Там же.

²⁷ 423 комиссии полностью отвергли наделение избирательными правами жителей по сословному признаку.

жителей, владеющих в черте города недвижимой собственностью и уплачивающих в его пользу налоги.²⁸

Что же касается комиссий Крохинского и Опеченского посадов, то они из-за незначительного количества жителей принадлежность к посадскому обществу, дававшую активное избирательное право, вообще не ставили в зависимость от обладания недвижимой собственностью. В Крохино предполагалось всем жителям предоставить это право, а в Опеченском посаде из каждой семьи выбрать «одно лицо хорошего поведения».²⁹ По тем временам это было весьма радикальное решение, которое шло вразрез с правительственной точкой зрения. В правящих кругах империи наделение избирательными правами городских жителей ставили в прямую зависимость от имущественного ценза. Именно этот принцип как основополагающий был положен правительством в основу реформы городского управления в Москве и Одессе.

В тесной связи с проблемой приобретения жителями городов избирательных прав находился вопрос о разделении избирателей на разряды или сословия. Это разделение в городских поселениях Новгородской губернии предлагалось провести не по сословиям, а лишь с учетом сословной принадлежности.³⁰

В большей мере сословная принадлежность учитывалась Новгородской комиссией, предусматривавшей образование пяти разрядов избирателей,³¹ а также комиссиями городов Белозерска, Демянска, Старой Руссы, Тихвина и Боровичей, намечавших провести деление избирателей на 3 разряда.³² Первый разряд составляли купцы, второй — мещане и третий — все остальные владельцы недвижимой собственности. Среди последних могли быть дворяне, почетные граждане, не являвшиеся купцами, и «прочие разночинцы». В меньшей мере принадлежность к определенным сословиям при делении избирателей на разряды учитывалась Кирилловской, Устюженской и Череповецкой комиссиями. Они планировали разделить всех избирателей только на 2 разряда — владельческий и промышленный,³³ причем к первому отнесли дворян, в Череповце, кроме того, и купцов, а ко второму — купцов,³⁴ мещан и крестьян.

Комиссии Валдая, Крестец и Крохинского посада вовсе не проектировали разделение избирателей на какие-либо сословия или раз-

²⁸ ЦГИА СССР, ф. 1287, оп. 37, д. 2165, л. 14, 47 об., 57 об., 78, 125 об., 139, 153, 187 об., 225 об., 226, 249 об. — 250, 270.

²⁹ Там же, л. 292, 305.

³⁰ Исключение, правда, составлял Опеченский посад, где всех избирателей предполагалось четко делить на два сословия — купцов и мещан, но это не имело принципиального значения, поскольку избирательное право предоставлялось не по сословному признаку.

³¹ В числе этих разрядов были: а) дворяне, б) потомственные почетные граждане и другие лица, не являвшиеся купцами или мещанами, в) купцы, г) мещане, д) ремесленники.

³² Разделение избирателей на 3 разряда было принято, кроме того, в 178 городских поселениях других губерний.

³³ В 150 городских поселениях других губерний также планировалось разделить избирателей на 2 разряда.

³⁴ Исключение составлял г. Череповец.

ряды.³⁵ Вот чем мотивировала свое решение Валдайская комиссия: «Город наш, как известно, есть город по преимуществу торговый и частью ремесленный, для последних имеется ремесленная управа по цехам. . . Ремесленниками здесь состоят купцы и мещане безраздельно. Между ними никаких ограничений, никаких стеснений, никаких подразделений не существует по делам и нуждам до целого города относящимся. Дворян. . ., владеющих здесь недвижимой собственностью, весьма немного,³⁶ да и те никакого особенного, отдельного от прочих городских сословий интереса в городском и общественном благоустройстве. . . совершенно не имеют. В отдельных купеческих совещаниях надобность на практике касается очень редко. Остается одно мещанское податное сословие, которое чаще всего имеет надобность в совещаниях по своим общественным потребностям, обусловленных кругового между ними порукою, но из этих потребностей нет ни одной, которая не была бы близка сердцу каждого из сограждан, истинно благонамеренных и благородно мыслящих, к какому бы сословию кто не принадлежал. . ., а потому по крайнему нашему разумению думается, что гораздо полезнее вместо каких бы то ни было подразделений на сословия и разряды слить все сословные элементы в общей совещательной думе в одно целое и безраздельное городское общество, и да будет девизом всех и каждого из членов этого общества одно желание — благоразвитие и преуспеяние своего города во всех отношениях».³⁷

Аналогичное решение, почти точь в точь совпадающее текстуально, приняла и комиссия города Крестцы.³⁸ Что же касается Крохинской комиссии, также выступавшей против разделения избирателей на сословия или разряды, то она мотивировала свое постановление малочисленностью жителей посада.³⁹ В 1858 г. население Крохино составляло 1247 человек.⁴⁰

Наряду с Валдаем, Крестцами и Крохинским посадом комиссии 63 городских поселений других губерний империи обнаружили отрицательное отношение к разделению избирателей на разряды.⁴¹ Большинство из них, как и Крохинская комиссия, исходило из того, что население их городов и посадов, состоявшее в основном из мещан, по численности незначительно. Представители же других сословий «составляют самый малый процент населения, так что если образовать из них особые разряды, то они по местам окажутся не превышающими 5—10 человек».⁴² Однако такого рода мотивировка приводилась комиссиями посадов и мелких городов.

Что же касается средних и крупных городов, где избиратели или вовсе не разделялись на разряды, или разделялись, но не в строгом

³⁵ ЦГИА СССР, ф. 1287, оп. 37, д. 2165, л. 78, 79, 154, 292.

³⁶ Общее число дворян в Валдае в 1862 г. было 71.

³⁷ ЦГИА СССР, ф. 1287, оп. 37, д. 2165, л. 78 об.—79 об.

³⁸ Там же, л. 153 об.—154.

³⁹ Там же, л. 292.

⁴⁰ Городские поселения в Российской империи. СПб., 1863. Т. 3. С. 392.

⁴¹ Материалы. . . Т. 1. С. 39.

⁴² Там же. С. 41.

соответствии с сословной принадлежностью, то здесь комиссии руководствовались иными мотивами. Кризис феодально-крепостнической системы, наблюдавшийся в первой половине XIX в., и формирование в ее недрах новых, капиталистических отношений, ускоренное начавшимся промышленным переворотом, — все это не могло не отразиться на положении городских феодальных сословий империи с их привилегиями и вместе с тем определенными обязанностями. Они все больше теряли свою былую замкнутость и значение.

Из представителей разных сословий постепенно складывалась современная торгово-промышленная буржуазия, которая превыше всего ставила свободу предпринимательской деятельности и отрицательно относилась к сословной ограниченности, поскольку она ей мешала. Все эти коррективы, вносившиеся самой логикой жизни, не могли не отразиться на деятельности городских комиссий в 1862 г., заставив их положить в основу проектов городской реформы новый, соответствовавший назревшим потребностям принцип всесословности и отодвинуть на задний план изживавшую себя сословность.

Одним из серьезных недостатков существовавшей системы городского общественного управления Министерство внутренних дел считало сосредоточение совещательно-распорядительных и исполнительных дел в рамках одного учреждения — думы или ратуши. Именно поэтому отделение совещательно-распорядительных дел от исполнительных «составляло основную мысль введенной в столицах и проектируемой в остальных городах империи реформы городского управления».⁴³ Ее приняло подавляющее большинство комиссий.⁴⁴

В Новгородской губернии лишь в городах Тихвине, Демянске и посадах Крохинском, Опеченском не планировалось образования двух учреждений: общей совещательно-распорядительной думы и исполнительной. Комиссия г. Тихвина проектировала создание только одной общей думы, которая и должна была «входить в суждение и распоряжение дел, касающихся всего городского общества, и действовать во всех случаях, когда закон требует по делам общественного постановления или приговора».⁴⁵ В отличие от нее Демянская комиссия, принимая во внимание малочисленность городского населения и недостаток денежных средств, постановила не учреждать исполнительную думу, а ее функции «со всей удобностью» возложить на городского голову с помощниками.⁴⁶ Что же касается Крохинского и Опеченского посадов, то их комиссии вообще не видели необходимости в принципиальном изменении существующей системы посадского управления. Заведование всеми делами и управление хозяйством посадов по-прежнему предполагалось возложить на ратуши, состоявшие из трех должностных лиц: бургомистра и двух ратманов.⁴⁷

⁴³ Там же. С. 51.

⁴⁴ По официальным данным, исключение составляли 10 комиссий (Материалы. . . Т. 1. С. 51). Однако эти данные не полны хотя бы потому, что они не учитывают города Тихвин и Демянск, Крохинский и Опеченский посады Новгородской губернии.

⁴⁵ ЦГИА СССР, ф. 1287, оп. 37, д. 2165, л. 233.

⁴⁶ Там же, л. 130.

⁴⁷ Там же, л. 293, 308 об.

Занятие выборных должностей в органах городского и посадского самоуправления Новгородской губернии комиссией допускали лишь по достижении определенного возраста и при наличии относительно высокого имущественного ценза.⁴⁸ Исключение в этом отношении составляли Крестцы и в некоторой степени Новгород, поскольку в последнем «обществе» предоставлялось право избирать на должности «и других достойных лиц» «по своему усмотрению, не стесняясь цифрами капитала».⁴⁹ В Крестцах же комиссия без всяких оговорок планировала избирать должностных лиц городского самоуправления «без определения собственности в капитале, если общество признает избираемого к занятию поручаемой должности способным и достойным, и будет иметь к нему доверие».⁵⁰

Это, с одной стороны, давало возможность людям небольшого достатка претендовать на занятие выборных должностей в городских учреждениях, а с другой — вынуждало общество изыскивать средства на выплату им жалованья за службу. Право на занятие той или иной должности, изначально обусловленное наличием высокого имущественного ценза, как правило, предусматривало безвозмездное отправление служебных обязанностей. В этом случае органы городского самоуправления оказывались в руках наиболее состоятельных людей, но не всегда заинтересованных в делах службы. Как видим, и первое, и второе решения вопроса имели свои плюсы и минусы. Члены Крестецкой комиссии, сознавая это, чтобы не обременять «общество» расходами на выплату жалованья должностным лицам, постановили: наиболее богатым горожанам, которые «не признают для себя удобным отвлекаться от своих дел на службу общественную, предоставить право вносить взамен таковой . . . в городскую казну известную сумму денег».⁵¹ Эти деньги и предназначались для выплаты жалованья за службу.

Красной нитью через все материалы комиссий Новгородской губернии проходит стремление поднять престиж должностных лиц органов городского самоуправления, прежде всего городских голов. Так, в Новгороде вновь избранные городские головы, если они не имели до этого соответствующего или выше чина, должны были по должности зачисляться в 6-й класс табели о рангах, в Старой Руссе — в 7-й класс, а в Демянске — в 8-й класс.⁵² Только в Валдае определение «всех прав и преимуществ состоящим на городской службе по выборам предоставлялось усмотрению правительства в том внимании, чтобы значение оной возвысить преимуществом в общественном мнении».⁵³ Касаясь вопроса о компетенции будущих органов самоуправления, комиссии губернии, как правило, не выходили за рамки «хозяйственных польз и нужд» городских поселений.

⁴⁸ Комиссии Валдая, Старой Руссы и Опеченского посада вопроса о порядке избрания на должность в органы городского самоуправления вообще не касались.

⁴⁹ ЦГИА СССР, ф. 1287, оп. 37, д. 2165, л. 33.

⁵⁰ Там же, л. 170.

⁵¹ Там же, л. 174.

⁵² Там же, л. 37, 136 об., 202.

⁵³ Там же, л. 87 об.

22 мая 1863 г. экземпляр подлинных «Соображений об улучшении общественного управления в городах и посадах. . . губернии» был направлен губернатором В. Я. Скарятиним⁵⁴ на рассмотрение в Министерство внутренних дел.⁵⁵ Впоследствии они наряду с материалами комиссий из других губерний страны вошли в переработанном и сокращенном виде в выпущенный в свет «Свод соображений местных комиссий об улучшении городского общественного управления».⁵⁶

Собранные комиссиями сведения были широко использованы при написании исследования об экономическом состоянии городов и посадов Российской империи.⁵⁷ Одновременно Министерством внутренних дел готовился к изданию исторический обзор российского законодательства относительно городов.⁵⁸ Аналогичный обзор был сделан и применительно к городам ряда стран Западной Европы.⁵⁹ Все эти материалы наряду с уже имевшимися в министерстве и стали основой для разработки проекта городской реформы.

В 1864 г. Хозяйственный департамент МВД выработал первый проект городской реформы, который был направлен на заключение министерств юстиции, финансов и II отделения собственной его императорского величества канцелярии.⁶⁰ II отделение рассмотрело и в целом одобрило проект. Вот что по этому поводу писал его глава статс-секретарь Д. Сольский: «Отделение, с особенным вниманием изучив это многосложное дело, признает нужным, прежде чем войти в подробности, выразить общее мнение свое о составленной в Министерстве внутренних дел работе, между прочим, и о методе, наблюдавшемся при ее совершении. Предварительная разработка главнейших вопросов на местах лицами, близко знакомыми с практическою стороною дела, изложение всех полученных таким образом отзывов в правильной системе, в особенности же замечательное собрание статистических сведений о положении наших городов, равно как исследования об историческом их развитии и о муниципальном устройстве других европейских государств, придают настоящему труду Министерства внутренних дел полноту и законченность, представляющие ручательство зрелости и обдуманности всех предначертаний».⁶¹

В 1866 г. проект в переработанном, согласно замечаниям министров финансов, юстиции и главноуправляющего II отделением, виде поступил на рассмотрение Государственного совета. Здесь без движения он пролежал более года.⁶² В марте 1868 г. П. А. Валуев был

⁵⁴ В. Я. Скарятин занимал пост повгородского губернатора с 1862 по 1864 г.

⁵⁵ ЦГИА СССР, ф. 1287, оп. 37, д. 2165, л. 1.

⁵⁶ Материалы. . . Т. 1. С. 33—171.

⁵⁷ Экономическое состояние городских поселений Европейской России в 1861—1862 гг. СПб., 1863. Ч. 1—2.

⁵⁸ Муллов П. А. Историческое обозрение. . .

⁵⁹ Второв Н. Муниципальные учреждения в главнейших государствах Западной Европы: (Сравнительное обозрение муниципальных учреждений Франции, Бельгии, Италии, Австрии и Пруссии с присовокуплением очерка местного самоуправления в Англии). СПб., 1864.

⁶⁰ Подробнее см.: Нардова В. А. Городское самоуправление. . . С. 31—35.

⁶¹ Материалы. . . Т. 1. С. 467.

⁶² Подробнее см.: Нардова В. А. Городское самоуправление. . . С. 38.

смещен с поста министра внутренних дел, а его преемник А. Е. Тимашев забрал проект городской реформы обратно для ознакомления и дальнейшей доработки. Проект был снова пересмотрен специальной комиссией министерства с участием некоторых губернаторов и одесского городского головы Н. А. Новосельского.

Вторично он поступил на рассмотрение Государственного совета 28 марта 1869 г., но не был им одобрен. Высший законосовещательный орган страны поставил в упрек министру внутренних дел А. Е. Тимашеву исключительно бюрократический порядок составления окончательной редакции проекта и признал необходимым, помимо губернаторов, «иметь практические замечания и соображения от . . . лиц, непосредственно участвующих в заведении общественных делами городов и наглядно знакомых с условиями городского управления и хозяйства при различных степенях населенности и вообще развития городских поселений».⁶³ Таким образом, деятельность местных комиссий в 1862 г. не прошла бесследно. Она была настолько успешной и полезной, а это было настолько общеизвестно, что возврат к прежней системе выработки законопроектов силами лишь одних бюрократов сочли в данном случае просто ошибкой.

Более того, Министерство внутренних дел в дальнейшем даже несколько оттеснили от выработки проекта городской реформы. Под председательством главноуправляющего II отделением собственной его императорского величества канцелярии князя С. Н. Урусова было образовано междуведомственное совещание из представителей разных ведомств, которое и разработало новый проект реформы. Этот проект подвергся тщательному рассмотрению со стороны специально приглашенных 10 экспертов — городских голов и гласных. В их числе был голова г. Череповца Новгородской губернии, потомственный почетный гражданин И. А. Милютин.⁶⁴ При деятельном участии экспертов и выработали окончательный (пятый по счету) проект городской реформы, который министр внутренних дел А. Е. Тимашев 31 марта 1870 г. внес в Государственный совет. В ходе двух его заседаний проект был рассмотрен и одобрен, а 16 июня 1870 г. после утверждения царем получил силу закона.⁶⁵

«Городовое положение» 1870 г. предусматривало замену в 509 городах империи сословных дум новыми, всесословными городскими думами, избравшимися на 4 года. Новые городские думы являлись распорядительными органами, а непосредственными исполнителями их воли должны были стать постоянно действующие управы. Во главе как думы, так и управы стояло одно лицо — городской голова. Право на избрание членов (гласных) думы получили все горожане, без учета их сословной принадлежности. Однако избиратель должен был отвечать следующим требованиям: быть русским подданным не моложе 25 лет, владеть недвижимым имуществом, обложенным сборами в пользу города, или, прожив в нем не менее двух лет, уплачи-

⁶³ Материалы. . . Т. 3. С. 3.

⁶⁴ Там же. С. 201.

⁶⁵ Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. 45. Отд. 1. № 48498.

вать налог с купеческого или какого-либо другого промыслового свидетельства и, наконец, не иметь недоимок по городским сборам.

Все избиратели делились на 3 курии, каждая из которых уплачивала в пользу города $\frac{1}{3}$ общей суммы налога. Впрочем, «по малочисленности избирателей или однородности их состава» они могли делиться не на 3, а на 2 курии.⁶⁶ Вопрос о целесообразности такого деления решался Министерством внутренних дел по ходатайству городских дум. Каждая курия избирала равное число гласных в городскую думу. Как видим, в основу избирательной системы в новые органы городского самоуправления был положен не сословно-феодальный, а буржуазный принцип имущественного ценза. В соответствии с ним жители городов, не имевшие недвижимой собственности и не платившие в его пользу налогов, совершенно отстранялись от выборов. «Городовое положение» 1870 г. предоставляло думами и управам право самостоятельно осуществлять «попечение и распоряжения по городскому хозяйству и благоустройству».⁶⁷ Однако при этом устанавливался «надзор за законным его исполнением» губернатора, традиционно считавшегося «хозяином» губернии.

Немедленное введение нового «Городового положения» предусматривалось лишь в 45 губернских и областных городах Российской империи. В их числе был и Новгород.⁶⁸ Что же касается уездных городов и посадов губерний, управлявшихся на основе «общего учреждения о губерниях», то введение в них «Городового положения» намечалось «в ближайший по возможности срок, соображаясь с местными обстоятельствами по усмотрению министра внутренних дел».⁶⁹

Согласно утвержденному 31 июля 1870 г. царем Положению Комитета министров в губерниях «для распоряжений, какие оказались бы по местным обстоятельствам нужными» при введении «Городового положения» в жизнь, создавались Губернские по городским делам присутствия.⁷⁰ В их состав на правах постоянных членов входили губернатор (председатель), вице-губернатор, управляющий казенною палатой, прокурор окружного суда, председатель мирового съезда, председатель губернской земской управы и городской голова губернского города. Соответствующее предложение об образовании Губернских по городским делам присутствий 5 августа того же года было направлено министром внутренних дел А. Е. Тимашевым губернаторам.⁷¹

В ответ на него 14 августа 1870 г. в Новгороде открылось Губернское по городским делам присутствие под председательством губернатора Э. В. Лерхе.⁷² Присутствие в тот же день поручило новгородскому городскому голове Н. С. Федорову приступить к составлению

⁶⁶ Там же. Ст. 25.

⁶⁷ Там же. Ст. 1.

⁶⁸ Там же. Ст. 1 (именной указ).

⁶⁹ Там же. Ст. 2 (именной указ).

⁷⁰ В дальнейшем Губернские по городским делам присутствия должны были рассматривать жалобы на решения органов городского самоуправления, их обязательные для жителей городов постановления и другие дела.

⁷¹ ЦГИА СССР, ф. 1287, оп. 38, д. 1199, л. 7.

⁷² Там же.

списка избирателей с таким расчетом, чтобы уже 1 октября 1870 г. опубликовать его «во всеобщее сведение».⁷³ Между тем 18 июля 1870 г. Череповецкая городская дума ходатайствовала о введении нового «Городового положения» в Череповце «одновременно с губернскими городами, а не в ряду прочих городов».⁷⁴ Однако Министерство внутренних дел ходатайство отклонило, еще раз указав губернатору на необходимость первоочередного проведения реформы в губернском центре.

В Новгороде из 17 тыс. 93 человек населения избирательное право в соответствии со ст. 17 «Городового положения» получили лишь 462 человека. Из них в первый разряд входили 17 человек, во второй — 51, в третий — 394 человека.⁷⁵ Большинство лиц, входивших в первый и во второй разряды, составляли купцы. Каждый из трех разрядов избирал равное число гласных. Всего в думу в начале декабря 1870 г. было избрано 36 гласных. Среди них насчитывалось 11 гражданских и военных чиновников, 3 служителя церкви, 1 мещанин и 21 купец (3 потомственных почетных гражданина).

Как видим, подавляющее большинство в думе составили купцы. Это предопределило и выборы в постоянно действующий исполнительный орган городского самоуправления — управу. Городским головой 7 января 1871 г. был избран директор городского общественного банка, купец Я. И. Журавлев,⁷⁶ а его заместителем — купец С. И. Карпов.⁷⁷ В результате городское самоуправление сосредоточилось исключительно в руках купцов, которые использовали его в дальнейшем для обеспечения прежде всего своих корпоративных интересов.

Не случайно в 1882 г. 57 домовладельцев Новгорода обратились через губернатора в Министерство внутренних дел с ходатайством о разделении избирателей в гласные думы не на 3, а на 2 разряда. Необходимость этой меры они объясняли тем, что «состав первого разряда из лиц купеческого звания, в большинстве случаев связанных родством между собой и торговлей, за малочисленностью своей, по необходимости избирает сам себя, вследствие чего образуется преобладающий элемент над прочими слоями, в состав которых входят все обыватели-домовладельцы, но лишь не принадлежащие к купеческому сословию, хотя и имеющие равные права с ним. Такая несообразность в разделении избирателей на разряды имеет существенное влияние на ход общественных дел, представителями которых преимущественно является купечество, что нередко порождает ту халатность в общественном учреждении, с которой борются и общество, и правительство. Наконец, по своему одностороннему направлению общественная деятельность становится чуждой для интересов других слоев, населяющих город. Разделение избирателей

⁷³ Там же, л. 8.

⁷⁴ Государственный архив Новгородской области (далее — ГАНО), ф. 138 (Канцелярия новгородского губернатора), оп. 1, д. 2585, л. 8.

⁷⁵ Там же, л. 35.

⁷⁶ Я. И. Журавлев трижды избирался новгородским городским головой.

⁷⁷ ГАНО, ф. 138, оп. 1, д. 2585, л. 127, 129.

не на 3, а на 2 разряда дало бы больший и разнообразный наплыв новым лицам, имеющим возможность принести свои способности и время на пользу нужд своих сограждан. Между тем существующий порядок вполне свидетельствует, с каким трудом при выборах приходится нам бороться и за крайностью нередко останавливаться на таких деятелях, польза в которых весьма нежелательна и сомнительна».⁷⁸ Поскольку ходатайство это не было удовлетворено, то купцы и в дальнейшем сохранили доминирующее значение в органах городского самоуправления.

Между тем Губернское по городским делам присутствие одновременно с введением «Городового положения» в Новгороде проводило меры и по подготовке к реформе органов самоуправления в остальных городах и посадах губернии. Его глава губернатор Э. В. Лерхе, имея в виду, что реализация реформы органов самоуправления в уездных городских поселениях была поставлена Министерством внутренних дел в какой-то мере в зависимость от желания самих жителей, направил 6 ноября 1870 г. городским головам и посадским старостам предписание, в котором требовал немедленно «созвать городское общество и предложить на обсуждение этот вопрос».⁷⁹

«Я ожидаю, — отмечал губернатор в предписании, — что головы выяснят обществу в подробностях все преимущества нового городского положения против существующих ныне правил и . . . не сомневаюсь, что городские обыватели . . . заявят желание о скорейшем введении у них городского положения».⁸⁰ В течение ноября—декабря 1870 г. ходатайства о введении нового «Городового положения» поступили от всех городов и посадов губернии, за исключением Старой Руссы. Здесь, вопреки ожиданиям губернатора, «всевозможные настояния исполняющего должность головы с разъяснением о пользе введения нового положения остались перед обществом безуспешны».⁸¹ Разгневанный губернатор сделал выговор городской думе и заявил, что представление о введении «Городового положения» в Старой Руссе наряду с другими городами будет направлено в Министерство внутренних дел независимо от желания ее жителей.⁸² Такого рода представление 31 декабря 1870 г. губернатор отправил в министерство.

«Уклонение старорусского городского общества от скорейшего введения городского положения» в представлении губернатор объяснял лишь «непониманием тех прав, которые дарованы обществу положением. Но ввиду того что городское хозяйство в Старой Руссе ведется крайне неудовлетворительно, так что городских доходов недостает на покрытие текущих расходов и что это происходит от неудовлетворительного состава членов городской думы и в особенности городского головы, в каковые . . . обществом избираются лица малоспособные, я не могу не признать, что улучшение городского хозяйства в Старой Руссе можно ожидать только с введением городо-

⁷⁸ ЦГНА СССР, ф. 1287, оп. 38, д. 1199, л. 275 об.—276.

⁷⁹ ГАО, ф. 138, оп. 1, д. 2585, л. 46.

⁸⁰ Там же, л. 46—47.

⁸¹ Там же, л. 72.

⁸² Там же, л. 82.

вого положения и потому скорейшее введение его настоятельно необходимо, дабы предупредить дальнейший упадок хозяйства города».⁸³ В ответ на это представление министр внутренних дел А. Е. Тимашев 8 января 1871 г. разрешил ввести повое «Городовое положение» в Старой Руссе наряду с Боровичами, Тихвином, Устюжной и Череповцом.⁸⁴

Отмеченный выше факт ярко свидетельствует о том, что ни губернатор, ни вслед за ним министр при проведении городской реформы не принимали в расчет ходатайства горожан, не соответствовавшие их собственным планам. Городская реформа в уездных городах и посадах Новгородской губернии действительно «совершалась с постепенностью, но не всегда «по мере ходатайств со стороны самого городского населения», как об этом написано в юбилейном кратком очерке по истории Министерства внутренних дел.⁸⁵

Что же касается новгородского губернатора Э. В. Лерхе, то он, по свидетельству бывшего председателя губернской земской управы Н. Н. Фирсова, «принадлежал к . . . типу губернаторов . . . во многих отношениях. . . удобному для министров. Он благоговейно старался исполнять не только предначертания, но и предупреждать желания данного министра и начальника его канцелярии. Хотя случалось, что, усердствуя не по разуму, иногда оправдывал русскую пословицу об усердии до расхищения лба при молитве, но промахи эти охотно прощались министрами».⁸⁶ В противном случае он не смог бы удержаться на губернаторском посту около 18 лет. Во второй половине XIX в. эта должность не являлась относительно стабильной. По справедливому утверждению П. А. Зайончковского, «большая часть губернаторов занимала пост не более 3—5 лет».⁸⁷

Министр внутренних дел А. Е. Тимашев, учитывая служебное рвение новгородского губернатора Э. В. Лерхе при проведении в жизнь городской реформы 9 января 1871 г., выразил ему «искреннюю признательность . . . за труды», отметив, что в Новгороде она была введена «с большим знанием дела и имела результат, достойный уважения».⁸⁸ Вскоре, 20 января 1871 г., губернатор дал распоряжение городским головам Череповца, Устюжны, Тихвина, Боровичей и Старой Руссы приступить к составлению списков избирателей для избрания гласных в новые органы городского самоуправления.⁸⁹ В течение 1871 г. городская реформа в этих городах с разделением избирателей на 3 разряда была проведена.

И почти сразу же обнаружилось, что в Старой Руссе, где новые органы самоуправления были введены вопреки желанию горожан,

⁸³ Там же, л. 117—118.

⁸⁴ Там же, л. 135.

⁸⁵ Краткий очерк деятельности Министерства внутренних дел за двадцатипятилетие. С. 68.

⁸⁶ Фирсов Н. Н. Силуэты времени реформ: (Воспоминания шестидесятника) // Истор. вестник. 1910. № 3. С. 863.

⁸⁷ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 210.

⁸⁸ ГАНО, ф. 138, оп. 1, д. 2585, л. 144.

⁸⁹ Там же, л. 151.

многие гласные небрежно относятся к исполнению служебных обязанностей. «Одни гласные постоянно являются, а другие вовсе не ходят», — с горечью констатировал протоирей М. Страхов на заседании думы 9 ноября 1872 г.⁹⁰ Обсудив этот вопрос, дума постановила впредь «подвергать оштрафованию тех гласных, которые не явятся в заседание без уважительных причин».⁹¹ Размер штрафа устанавливался в 1 р. за каждое пропущенное заседание. Соответствующее ходатайство через губернатора было направлено на утверждение министра внутренних дел, который его отклонил.

Конечные результаты деятельности новых городских учреждений зависели не только от степени участия и заинтересованности в их работе гласных, но и от городских голов, членов управ, проводивших в жизнь все решения. А между тем некоторые из них сразу же оказались не соответствующими высоте своего положения. Так, вскоре после избрания и утверждения на должность городского головы г. Устюжны почетного гражданина А. Копыльцова губернатору стали поступать сведения о его «невоздержной жизни и предосудительном поведении».⁹² Голова оказался горьким пьяницей и хулиганом, но достаточно богатым человеком, который мог служить без жалованья, и поэтому устраивал городское общество. В конце концов, убедившись в том, что дальнейшая служба А. Копыльцова в качестве «городского головы» не только бесполезна, но вредна для города, власти приняли меры к его замене на этом посту.⁹³

Впрочем, случалось, что губернатор и подчиненная ему администрация без всяких на то оснований дискредитировали деятельность должностных лиц органов городского самоуправления. Достаточно рельефным в этом отношении является конфликт губернатора с Тихвинской городской думой, выступившей в защиту членов управы и головы И. В. Лохвицкого, обвиненных по донесению местного исправника в бездеятельности, якобы ставшей причиной распространения летом 1872 г. эпидемии и массового падежа скота. На заседании 17 февраля 1873 г. дума решительно отмела все подобного рода наветы и заявила, что «вместо обвинения их в бездействии по службе, имеющего вредное влияние на общее благосостояние, признает действия их по сему предмету вполне благоразумными, энергическими и своевременными с соблюдением как собственно городского, так и общественного интереса».⁹⁴

Высшая губернская администрация в 60—70-х гг. XIX в. по-прежнему считала себя полновластным «хозяином губернии» и выражала недовольство относительной самостоятельностью земских, судебных и новых городских учреждений. Не случайно ее глава во «всеподданнейшем» отчете за 1870 г. писал: «Не могу умолчать о том, что последние реформы — крестьянская, земская, судебная и городская — в такой степени повлияли на основные начала ад-

⁹⁰ ЦГИА СССР, ф. 1287, оп. 38, д. 1199, л. 122.

⁹¹ Там же, л. 121.

⁹² Там же, л. 106.

⁹³ Там же, л. 107.

⁹⁴ Там же, л. 157—157 об.

министративных учреждений, что их дальнейшая деятельность становится крайне затруднительной». ⁹⁵

Вслед за введением «Городового положения» в 1871 г. в пяти более или менее крупных уездных городских поселениях Новгородской губернии наступил черед и мелких. Губернское по городским делам присутствие 23 июня того же года, полагая, что жители последних «имели довольно времени» не только ознакомиться с содержанием «. . . положения», но и на примере других городов убедиться в преимуществах новой системы управления, «признало возможным приступить в ближайший по возможности срок к введению в действие нового городского положения во всех остальных городах и посадах губернии». ⁹⁶ В течение 1872 г. «Городовое положение» было введено в Валдае, Белозерске и Маловишерском посаде. ⁹⁷ Разрешение на проведение реформы органов городского общественного управления «во всех остальных городах и посадах губернии» министр внутренних дел дал только 18 октября 1872 г. ⁹⁸

Список избирателей в Крестцах, Демянске, Кириллове, Крохинском и Опеченском посадах оказался настолько незначительным, что разделить их на 3 курии не представлялось никакой возможности. Так, в Крестцах при численности населения 3513 человек избирателей было только 125. Разделение их на 3 курии, каждая из которых платила в пользу города $\frac{1}{3}$ общей суммы налога, привело бы к тому, что в первой насчитывалось бы лишь 7 человек, во второй — 11, в третьей — 107 человек. ⁹⁹ А между тем в соответствии со ст. 48 «Городового положения» необходимо было избрать в думу 30 гласных, т. е. по 10 от каждой курии. Поскольку это было практически невозможно, крестецкий городской староста ходатайствовал о разделении избирателей на 2 курии. Аналогичные ходатайства поступили в Министерство внутренних дел и от городов Демянска, Кириллова, Крохинского и Опеченского посадов. ¹⁰⁰ Разрешение на это министерство дало. В результате 1873 г. стал завершающим в проведении городской реформы на территории Новгородской губернии.

В заключение особо отметим, что в составе местных комиссий, образованных в городских поселениях Новгородской губернии, как правило, выборные от населения преобладали над бюрократическими элементами. Это, по-видимому, сыграло немаловажную роль в том, что коренная реформа органов городского общественного управления

⁹⁵ ЦГИА СССР, ф. 1284 (Департамент общих дел Министерства внутренних дел), оп. 67, д. 125, л. 18.

⁹⁶ ГАО, ф. 138, оп. 1, д. 2585, л. 226.

⁹⁷ Царским указом от 27 октября 1871 г. село Малая Вишера Крестецкого уезда преобразовывалось в посад. Открытие Маловишерского посада состоялось в декабре 1871 г. Подробнее см.: *Истомина Э. Г.* Границы, население, города Новгородской губернии (1727—1917 гг.) // *Очерки по административно-территориальному делению*. Л., 1972. С. 50—51.

⁹⁸ ГАО, ф. 138, оп. 1, д. 2585, л. 270.

⁹⁹ ЦГИА СССР, ф. 1287, оп. 38, д. 1199, л. 143.

¹⁰⁰ Избирательное право в Демянске из 1870 жителей получили только 206; в Кириллове из 2856 — 502; в Крохино из 1263 — 190; в Опеченском посаде из 1268 — 148.

проектировалась подавляющим большинством комиссий. Они резко высказывались против административного вмешательства губернских властей в дела этого управления. Все комиссии, за исключением Крохинского и Опеченского посадов, выборы в новые городские учреждения намечали осуществить на основе буржуазного принципа имущественного ценза, а не по сословному признаку. Что же касается комиссий Крохинского и Опеченского посадов, то они выступили за введение чуть ли не всеобщего избирательного права. В будущих всесословных органах городского самоуправления большинство комиссий предполагало провести четкое разграничение между распорядительной и исполнительной властью. Кроме того, некоторые из них наметили меры, направленные на расширение круга лиц, которые бы имели реальную возможность занять ту или иную должность в аппарате городского самоуправления.

Материалы комиссий Новгородской губернии, как и других губерний, отправленные в Министерство внутренних дел, в конечном счете оказали существенное влияние на ход подготовки городской реформы.

Реформу правительство предполагало провести постепенно, сначала в городах губернских, затем в более или менее крупных уездных городских поселениях и, наконец, в наиболее мелких. В Новгородской губернии губернатор Э. В. Лерхе, стараясь услужить вышестоящему начальству и отличиться, пытался всячески ускорить этот процесс. В результате новые органы городского самоуправления жителям Старой Руссы были буквально навязаны в административном порядке. Это отрицательно сказалось на деятельности думы и управы, поскольку горожане первоначально смотрели на них как на почти казенные учреждения.

Вместе с тем городская реформа, как судебная и земская, сокращала компетенцию и прерогативы коронной бюрократии. Вот почему, проводя реформу, губернская администрация и ее глава Э. В. Лерхе выражали недовольство относительной самостоятельностью новых городских учреждений и должностных лиц. Это нашло отражение и во «всепопданнейшем» отчете губернатора за 1870 г., и в его конфликте с Тихвинской городской думой и управой в 1872—1873 гг.