



А. КИЗЕВЕТТЕР

«Городовое положение» Екатерины II

«Городовое положение», изданное в царствование Екатерины II в 1785 г.¹, составило крупный этап в истории городского самоуправления в России. Во многих отношениях провозглашенные в этом законодательном акте начала городского устройства не получили в ту пору нашей истории жизненного значения, не привились на практике, и под покровом введенных Екатерининским «Положением» новых форм городского управления, как ни в чем не бывало, продолжала сохранять силу такая старина, которая уходила своими корнями далеко вглубь исторического прошлого. Но если *практически* Городовое Положение Екатерины, по причинам, которых я коснусь в своем месте, не направило течения городской жизни на новое русло, то *принципиально* этот закон надлежит признать первым манифестом таких основ городского самоуправления, которые не получали в предшествующие периоды нашей истории не только практического осуществления, но и теоретического признания. В законодательстве Екатерины II город впервые был провозглашен *всесловным самоуправляющимся союзом*, состав которого должен обнимать все элементы городского населения и деятельность которого должна заключаться не только в отправлении различных государственных повинностей, но и в самостоятельном заведовании всеми отраслями городского благосостояния.

Ни Московское государство, ни Петербургская империя XVIII столетия до издания Городового Положения Екатерины II не знали такого взгляда на сущность городского самоуправления. — Что представлял собой доекатерининский русский город в отношении устройства и порядка управления? Необходимо ответить на этот вопрос прежде, нежели мы приступим к рассмотрению Екатерининской городской реформы. Только в этом случае мы получим возможность уяснить себе и самую эту реформу в надлежащей исторической перспективе, получим возможность определить с точностью, поскольку

Екатерининская реформа видоизменяла предшествующую старину и поскольку эта старина в своей огнеупорной стойкости наложила собственную печать на предпринятые Екатериной II преобразования. <...>

Какие же начала были положены в основу магистратских учреждений?² *Состав* магистратских присутствий остался столь же односторонним, каким был состав и земских изб: здесь, как и там, заседали избранные одних только торгово-промышленных элементов городского населения и притом лишь верхних, наиболее самостоятельных слоев их. По объему своей *компетенции* магистратские учреждения также мало чем отличались от прежних земских изб. Правда, по закону на них было возложено попечение о полицейском благоустройстве *во всем* городе. На первый взгляд это как бы сообщало магистратам значение общегородских учреждений. Но как раз эта функция магистратов осталась только на бумаге: и полиция безопасности, полиция благосостояния всецело сосредоточилась в руках коронных полицейских органов.

А во всем остальном магистраты являлись чисто посадскими, а не общегородскими учреждениями. На них возлагалась задача «*ведать всех купецких торговых людей и... рассыпанную сию храмину паки собрать*». — Вводя магистраты, Петр установил новое деление городских жителей на «регулярных» и не регулярных граждан. «Регулярные граждане», которые только и составляли предмет ведения магистратских учреждений, были разделены на две гильдии. К первой гильдии были отнесены банкиры, купцы, торгующие в отъезд и в городских рядах, городские доктора, аптекари, лекари, шкипера купеческих кораблей, золотари, серебреники, иконники, живописцы; ко второй гильдии были отнесены мелочные торговцы, харчевники и разного рода ремесленники. Все это — те самые элементы, которыми исчерпывался и состав людей посадских в Московском государстве. Очень скоро эта новая, введенная Петром, классификация была изменена: ремесленники, отнесенные в ней ко второй гильдии, были выделены в особые корпорации — *цехи*, а все остальное посадское население вместо двух гильдий стало по-прежнему делиться на три гильдии, во всем подобные трем «статьям» прежнего времени. <...>

В 1767 г. Екатерина II созвала Комиссию из выборных представителей от всех свободных сословий для составления проекта нового государственного Уложения; члены этой Комиссии привезли с собой данные им от избирателей наказы, заключающие перечисление отягощений, нужд и желаний местного на-

селения; такие указы были даны и депутатам от городов. Изложенные в этих указах нужды и стремления городского населения ярко обозначали, как сильно тяготились горожане условиями своего существования. — Содержание указов — сплошной вопль об уменьшении служб, повинностей, налогов, совокупность которых изнуряла городское население и ставила непреодолимые препятствия для какого бы то ни было улучшения городской жизни. — Составители городских указов касались также и различных недочетов в строе городского управления. Но в этом отношении критика указов не шла далее подробностей и частных. Общих планов переустройства городского управления мы здесь не находим. Горожане XVIII ст. так свыклись с той организацией городских учреждений, которая в своих основных чертах была заложена еще во времена московских царей, а при Петре Великом только переменила внешние формы и названия, что им не приходила и на мысль возможность перестроить это управление на каких-либо совершенно новых началах. Они мечтали только об одном — об уменьшении падавшего на них податного и повинностного бремени.

Между тем в правительственных сферах со времени воцарения Екатерины II уже созревало решение уничтожить прежнюю разобщенность различных групп городского населения и создать из города всеобщий самоуправляющийся союз.

Еще ранее в нововведениях Екатерины II проглянула идея объединения городских жителей всех сословий на почве городского самоуправления. Уже порядок избрания депутатов от городов в Комиссию по составлению проекта государственного Уложения в 1767 г. был установлен на всеобщем начале. Депутат от города в эту комиссию должен был избираться всеми горожанами без различия сословий, т. е. и посадскими, и дворянами, и приказными, и всеми прочими обитателями города. Тогда же была учреждена новая должность «градского головы», который опять-таки избирался всеми горожанами сообща и являлся представителем всего города в совокупности.

Все эти частичные начинания и опыты, клонившиеся к переустройству городского управления на совершенно новых началах, получили, наконец, полное развитие и систематическое завершение в 1785 г. с изданием «Городового положения», обнаруженного Екатериной II в виде жалованной грамоты городам Российской империи. При составлении этого «Городового положения» Екатерина широко воспользовалась материалами, которые были собраны некоторыми частными комиссиями, действовавшими при упомянутой уже выше Комиссии депутатов 1767 г.

То были по преимуществу извлечения из различных остзейских, немецких и других иноземных городских статуты. «Городовое положение» 1785 г. и явилось во многих своих частях довольно небрежно выполненным соединением отрывков из этих извлечений в один общий текст, словно сшитый из пестрых лоскуточков и обрезков.

Вот почему неясности, противоречия, пробелы встречаются на каждом шагу в этом на редкость плохо и неумело отредактированном памятнике Екатерининского законодательства. Тем не менее, в нем все-таки с достаточной определенностью и отчетливостью выражены две руководящие идеи, как раз прямо противоположные основам предшествующего строя городского управления, а именно: 1) объединение городских жителей всех сословий, имеющих постоянное пребывание и владеющих недвижимостью в черте городской оседлости в единое «общество градское» и 2) предоставление органам этого общества заведования всеми отраслями общегородского хозяйства.

Посмотрим теперь, в каких формах были воплощены эти идеи по закону и в какой мере они практически осуществились в действительной жизни.

«Городовое положение» 1785 г. установило следующую классификацию составных элементов «общества» градского. Горожане были разделены на шесть разрядов, а именно: 1) «настоящие городские обыватели», это — все, владеющие недвижимостью в черте города независимо от своего сословного положения; 2) купцы трех гильдий, объявившие за собою соответствующие капиталы; 3) цеховые ремесленники; 4) иногородные и иностранные гости; 5) «именитые граждане», в свою очередь, распределявшиеся на семь разрядов или, по терминологии «Городового положения», на семь «наименований», а именно: а) дважды с похвалою отправившие выборную по городу должность; б) ученые, имеющие академические или университетские аттестаты; в) дипломированные Академиею художники; г) капиталисты, объявившие за собой капитал не менее, чем в 50 тысяч рублей; д) банкиры с капиталом от 100 до 200 тысяч рублей; е) оптовые торговцы; ж) кораблехозяева, отпускающие свои корабли за море; 6) посадские — так стали теперь называться городские старожилы, занимающиеся промыслом, рукоделием или работою и не принадлежащие ни к одному из предшествующих разрядов.

Все эти разряды городского населения были призваны к участию в общегородском самоуправлении. Так как к разряду «настоящих городских обывателей» причислялись все владельцы недвижимости в черте города, а следовательно, и домовладель-

цы из дворян, духовных и других сословий, то участие представителей этого разряда в городском самоуправлении и придавало последнему всесловный характер.

Впрочем, отдельные разряды горожан не равномерно могли участвовать в различных органах городского самоуправления, созданных «Городовым положением» 1785 г. В этом отношении была установлена довольно сложная и весьма неуклюжая комбинация учреждений.

Во-первых, раз в три года губернатором должно было созываться «*собрание общества градского*». В этом собрании могли участвовать с правом голоса только крупные капиталисты из разряда именитых граждан и купцы двух первых гильдий, ибо право участия в этом собрании было ограничено имущественным цензом в размере капитала не менее как в 5000 рублей. Но наряду с этим «собранием общества градского», состоявшего только из купцов двух гильдий и капиталистов — именитых людей, были введены еще два общегородских учреждения: *общая городская дума* и *шестигласная дума*. «Общая городская дума» составлялась уже из представителей всех поименованных выше шести разрядов городского населения, а именно: «настоящие городские обыватели» посылали в общую думу по одному представителю от каждой полицейской части города; гильдейское купечество — по одному от каждой гильдии; цеховые ремесленники — по одному из каждого цеха; иностранные и иногородние гости — по одному от каждого «народа»; именитые граждане — по одному от каждого «наименования» и, наконец, посадские — по одному от каждой полицейской части города.

Председательствовал в «общей думе» городской голова, который избирался на «собрании общества градского», т. е. одними капиталистами из разряда именитых граждан и купцами двух гильдий...

Итак, только количество гласных от гильдейского купечества оставалось одинаковым, по числу гильдий в размере трех. Количество гласных от других разрядов сильно варьировалось по отдельным городам в зависимости от различного количества полицейских городских частей и цехов.

Затем «общая дума» выделяла из своей среды более тесную коллегию — *шестигласную думу*³, выбирая туда из числа своих членов по одному от каждого из шести разрядов городского населения. Кроме того, в состав «шестигласной думы» входил *ex officio*⁴ городской голова. Наконец, в городе действовал еще «магистрат», выбиравшийся только из среды купцов и ремесленников города. По «Городовому положению» 1785 г. магист-

рат являлся учреждением *судебным*, но губернскому магистрату, несмотря на его сословный состав, была, кроме того, присвоена функция надзора за сословными думами.

«Городовое положение» 1785 г. крайне сбивчиво и неясно определяет порядок взаимоотношений между перечисленными общегородскими учреждениями. При самом тщательном изучении этого законодательного памятника нельзя уловить, на каком принципе основывал он разграничение деятельности «собрания градского общества» и «общей думы». Ясно, однако, что названные два учреждения являлись по «Городовому положению» 1785 г. не соподчиненными, а параллельными органами. То была своеобразная и довольно уродливая комбинация, по которой заведование городскими делами одновременно вручалось и собранию наиболее богатых купцов («собрание общества градского»), и коллегии представителей всех разрядов городского населения («общая дума»), причем первому собранию всецело предоставлялось производство выборов городского головы, заседателей магистрата и Советного суда и руководство составлением городской обывательской книги, а все прочие функции по заведованию городскими делами одновременно присваивались обоим этим учреждениям, без всякой попытки сколько-нибудь ясно разграничить сферы их деятельности.

Несколько яснее определяется взаимоотношение общей и шестигласной дум. Вполне точных и определительных постановлений мы не находим и по этому вопросу в «Городовом положении» 1785 г. Но из сопоставления различных статей этого Положения можно все же заключить, что обе думы должны были ведать один и тот же круг дел с тем различием, что шестигласная дума, избираемая из среды общей, учреждалась для *всегдашнего* отправления этих дел, тогда как общая дума собиралась для рассмотрения лишь более трудных и сложных вопросов, по которым у шестигласной думы могли возникнуть какие-нибудь затруднения. Следовательно, шестигласная дума — не исполнительный орган при общей думе, подобно городской управе нашего времени, а более тесный и непрерывно действующий совет, правда, направляемый общим руководством общей думы, но в то же время в целом ряде текущих дел обычного характера вполне ее заменяющий.

Посмотрим же теперь, в какой мере осуществлялся во всей этой комбинации учреждений принцип сословности городского самоуправления. Мы только что видели, что «собрание общества градского» и «магистрат» являлись по «Городовому положению» 1785 г. всецело сословными учреждениями. На-

против того, думы — общая и шестигласная — формально строились на сословном начале, благодаря тому, что в них имел свое представительство сословный разряд «настоящих городских избирателей».

<...> Провозглашенный на бумаге новый принцип потерпел на практике резкое крушение при встрече с устойчивой и неподатливой старинной традицией. Дворяне, имевшие дома в городах, не обнаруживали никакой склонности участвовать в городских думах наравне с купцами и посадскими «мужиками». В этом отношении сословный принцип, введенный Екатериной II в «Городовое положение», стоял в полном противоречии с общими условиями и порядками русской жизни того времени и с общим духом законодательства самой Екатерины. То была эпоха резкого обособления сословных групп, эпоха окончательного расцвета крепостного права и дворянских привилегий. — Как можно было рассчитывать на то, что среди этого неограниченного торжества сословной исключительности во всех отраслях жизни люди вдруг будут перерождаться на краткое время посещения заседаний городской думы и дружно приступят там к общей работе, забыв о сословных перегородках? Для того времени то была явно беспочвенная мечта законодательницы. И немудрено, что тогда эта мечта так и не претворилась в жизнь.

<...> Так и Екатерининская городская дума оказалась на деле таким же купеческо-ремесленным учреждением, каким ранее были городской магистрат и посадский сход. Идея сословности городского самоуправления была торжественно провозглашена, но не была осуществлена в эпоху действия Екатерининского «Городового положения».

Посмотрим теперь, какова была судьба другой руководящей идеи этого Положения.

Явились ли созданные Екатериной II городские учреждения действительно самостоятельными органами городского самоуправления, перешло ли на самом деле заведование городским общественным хозяйством в руки представителей городского населения?

Компетенция городских дум по «Городовому положению» 1785 г. очерчена в статье 167 этого законодательного памятника. Предметы ведомства дум сведены здесь к следующим восьми рубрикам: 1) прокормление и содержание городских жителей; 2) предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями; 3) сохранение в городе мира, тишины и согласия; 4) наблюдение порядка и благочиния; 5) обеспечение города

привозом необходимых припасов; 6) охрана городских зданий, заведение нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов; 7) приращение городских доходов; 8) разрешение сомнений и недоразумений по ремеслам и гильдиям.

В какой мере думы получили фактическую возможность развивать самостоятельную деятельность во всех этих самым законом указанных им направлениях? Выполнение четвертого пункта этой программы — надзора за порядком и благочинием в городе — с самого начала приняло характер несения членами шестигласной думы полицейских служб по наряду местной коронной администрации. Губернатор и губернское правление предъявляли требования, чтобы члены шестигласной думы являлись на дежурство на рынках вместе с частными приставами для смотрения за тем, чтобы при покупках не было обмана или обвеса; вызывали тех же гласных на дежурство у речных перевозов и т. п. Замечательно, что статья 101 того же «Городового положения» прямо освобождала на будущее время записанных в гильдии купцов от несения разных казенных служб, которые были столь распространены в доекатерининской посадской общине. Однако администрация совершенно игнорировала эту статью «Городового положения» и не переставала предъявлять к членам дум требования личного отправления ими разных посылок и командировок по усмотрению полицейских властей. Тщетно думы протестовали против такого своеобразного понимания п. 4 ст. 167 «Городового положения». Московская шестигласная дума, например, в марте 1787 г. в ответ на требование губернского правления, чтобы гласные дежурили у перевозов, донесла следующее: «Наблюдение за перевозами по 4 п. 167 ст. Городового Положения принадлежит только до благочиния и частных приставов, но совсем уже не есть законопозволяющая должность думы, *ибо таковая состоит не в личном присмотре, а в предохранении и отвращении непорядков способом ее распоряжений*, если же она тем личным по разным местам присмотром заниматься будет, то неостанет время уже иметь собрание в назначенном для нее месте и делать повелительные исполнения, а *паче прилично ли будет быть при лодках на бесменном бдении из находящихся в думе членов именитых граждан, градского головы и имеющих чины обер-офицерские*».

Однако, вопреки таким попыткам самозащиты со стороны дум, губернское начальство упорно отказывалось различать распорядительные и исполнительные функции применительно к городским учреждениям или, правильнее сказать, присваивая распорядительную власть самому себе, требовало от думских

гласных лишь личного исполнения различных служебных посылок по нарядам губернского правления. Аналогичная роль доставалась на долю дум и по пункту 1 статьи 167 «Городового положения», возлагавшему на думы заботы о материальном благосостоянии городского населения. Выполнение этого пункта на практике свелось почти исключительно к установлению такс на различные съестные припасы. При этом на долю думы выпадала только предварительная расценка соответствующих продуктов, т. е. опять-таки чисто черновая исполнительная работа, тогда как самое установление таксы на основании такой расценки производилось коронной полицией. Подобные же функции отправляла дума и при установлении обязательных мер.

С мероприятиями по установлению в городе мер и цен близко соприкасались действия думы вообще по урегулированию городских промыслов и торговли. Вопросы этого рода были отнесены к компетенции думы пунктом 8 статьи 167 «Городового положения». Но в то же время по ремесленному положению ремесленные цехи были подчинены магистрату. Создавалась путаница и неустойчивость в порядке направления дел, касавшихся так или иначе городского ремесла, и, в конце концов, эта путаница законодательных постановлений открывала полный простор для произвола губернатора и губернского правления, которые либо вершили такие дела по своему непосредственному усмотрению, либо направляли их то в думу, то в магистрат, то в городскую полицию без какой-либо постоянной системы, в силу случайных и произвольных своих решений. Зато мероприятия по урегулированию городских торгов признавались бесспорным предметом ведения думы, как это видно из делопроизводства городских дум екатерининской эпохи. В громадном большинстве случаев мероприятия эти сводились к воспрещению и преследованию в городе торговой деятельности лиц, не приписанных к городскому мещанству.

На первый взгляд значительный простор для самостоятельности думы открывался пунктом 7 статьи 167 «Городового положения», в котором думе прямо присваивалась инициатива по части забот о приращении городских доходов на пользу города и по части распространения заведений, приписанных к Приказу общественного призрения.

«Приращение городских доходов», если не считать установленных в законе отчислений в пользу города от некоторых государственных сборов, производилось в сущности только в двух формах: 1) в пользу города жаловались высочайшею властью некоторые имущества, могущие приносить городу доход и 2) ду-

ма сдавала на содержание отдельным предпринимателям различные оброчные городские статьи. Случай пожалования городу ценного имущества произошел в Москве в 1786 г. Императрица пожаловала городу Москве «для улажения доходов его на разные нужды» обветшавший каменный гостиный двор в Китай-городе с тем, чтобы можно было продать в пользу города как строение этого двора, так и состоящее под ним место⁵. По статье 167 в распоряжение пожалованным городу имуществом, несомненно, должна была вступить дума. Между тем московский главнокомандующий передал все дело о реализации этого высочайшего пожалования специальному совещанию из представителей купцов, созванному помимо думы.

Что касается сдачи с торгов оборочных городских статей, то московская дума первоначально приступила было к самостоятельным действиям в этом направлении, но уже в марте 1787 г. губернское правление прислало в думу указ с выговором за самовольную отдачу в оброк рыбных ловлей, перевозов, весов, лавочных мест и других городских статей; на будущее время строго воспрещалось думе самостоятельно решать дела по челобитьям о сдаче оброчных статей без предварительного представления о том главнокомандующему или губернатору. И с этого момента дума перешла на положение лишь передаточной инстанции при направлении этого рода дел главнокомандующему. Дума принимала прошения, наводила по ним предварительные справки, рапортовала о них главнокомандующему или губернатору и ожидала его указа. К этому сводилась вся ее роль.

Такой порядок взаимных отношений между думою, как органом «городского общества», и коронным начальством города вовсе не вытекал из постановлений «Городового положения» 1785 г., — на основании Положения отношения эти должны были сводиться лишь к тому, что, как генерал-губернатору и губернатору предоставлялось делать от себя предложения городскому обществу о нуждах города, которые подлежали обсуждению городского общества (ст. 30 и 38), так и городскому обществу и магистрату предоставлялось делать представления губернскому правлению и губернатору о своих общественных нуждах (ст. 8 и 36); ясно, что в силу этого дума вовсе не лишалась распорядительной власти в кругу предоставленных ее ведению дел. Эти статьи Положения лишь давали возможность губернскому начальству ставить на очередь думского обсуждения различные вопросы городской жизни, а думе — возможность обращаться за содействием губернского начальства в делах, касающихся городских общественных нужд, *поскольку*

она сама не могла разрешить этих дел своей распорядительной властью. Затем всякое дальнейшее вмешательство коронных властей в деятельность думы должно было по смыслу «Городового положения» ограничиваться лишь надзором за *законностью* думских постановлений. Статьи 37 и 170 «Городового положения» ясно устанавливали, что в пределах своей компетенции дума не может принимать лишь противозаконных постановлений. Между тем губернское начальство на практике сосредоточивало в своих руках распорядительную власть во всех делах, отнесенных статьей 167 к ведению думы.

Такое же вмешательство местной коронной власти в права думы, не оправдываемое постановлениями «Городового положения», распространялось и на важную область распоряжения городскими финансами. «Городовое положение» различало в этом отношении: 1) казну, оставляемую добровольными складками граждан по приговорам городского общества и 2) казну, составляемую из городских доходов, установленных в самом положении, а именно: а) из обязательных отчислений в пользу города известного процента от пошлинного сбора с портовых и пограничных таможен; б) из таких же отчислений от казенного дохода с питейной продажи; в) из доходов с выморочных имений; г) из доходов от эксплуатации городских мельниц, рыбных ловель и перевозов; д) из штрафных денег, собираемых с купцов и мещан.

Расходование сумм, собиравшихся в порядке самообложения, «Городовое положение» всецело предоставляло усмотрению городских обществ. Суммы, поступавшие из указанных доходов, выше перечисленных, городские общества также могли издерживать «собою», но лишь на определенные предметы, а именно: на содержание магистратов и прочих должностных лиц по городскому управлению, на содержание школ и других заведений, вверенных Приказу общественного призрения, и на строение и починку городских зданий и прочих городских сооружений. И только для расходования указанных сумм на какие-либо иные предметы, сверх исчисленных в «Городовом положении», требовалось разрешение губернатора. Таким образом, пределы вмешательства губернской администрации в распоряжение городскими финансами были указаны совершенно точно. Но все эти постановления, гарантировавшие для общества градского значительную самостоятельность в распоряжении городскими финансами, остались лишь на бумаге, а в действительности были стремительно и беспрепятственно опрокинуты самовластием коронной администрации. В Москве уже

в марте 1787 г. губернское правление прислало в думу указ, в котором говорилось, чтобы дума впредь не производила *никаких* расходов «самовольно, без истребования от вышних начальств повелений». И делопроизводство московской думы за время царствования Екатерины II показывает, что это распоряжение губернского правления, шедшее вразрез с законом, применялось с неукоснительной точностью.

Предшествующее изложение, думается мне, вполне уполномочивает нас на тот заключительный вывод, что городская реформа Екатерины II явилась чисто бумажной реформой, не изменившей реально прежних основ муниципального строя. Всесословность и самостоятельность муниципальных учреждений были громко провозглашены в «Городовом положении» 1785 г., и в этом отношении названный законодательный памятник резко порвал с старинной исторической традицией. Но эти лозунги не гармонировали с общими условиями русской жизни того времени, и потому на практике они должны были потерпеть полное крушение при встрече с противоположными началами стародавнего происхождения. Для осуществления всесословности городского самоуправления надлежало предварительно если не уничтожить совершенно, то, по крайней мере, обессилить, сгладить разобщение сословных групп в строении самого общества. Эта задача была достигнута с большим или меньшим успехом лишь после падения крепостного права и потому не «Городовое положение» 1785 г., а «Городовое положение» 1870 г. явилось отправной точкой развития всесословного городского самоуправления в России.

Для осуществления независимости и самостоятельности городского самоуправления в кругу присвоенных ему по закону задач необходимо было предварительно утвердить весь строй общегосударственного управления на незыблемых началах строгой закономерности. Эта задача не достигнута во всей мере и по сей час, и потому и современное нам городское самоуправление далеко от той постановки, которая соответствовала бы истинному существу этого понятия.

«Городовое положение» Екатерины II, таким образом, в своих основных руководящих идеях было обращено лицом к отдаленному будущему. Немудрено, что введенные этим Положением учреждения в своей практической постановке несколько не отразили этих руководящих идей, а явились лишь теми новыми мехами, в которых продолжало киснуть прежнее вино.

