

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ДО ВЕЛИКИХ РЕФОРМ: ОБЫЧАЙ, ПОВИННОСТЬ, ПРАВО

ИСТОРИЯ ИЗУЧЕНИЯ ТЕМЫ И ЭВОЛЮЦИЯ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ

История самоуправления в России представляет собой одну из наиболее сложных и слабо изученных тем. Нельзя сказать, что она не привлекала внимание ученых и публицистов - о городском и земском самоуправлении до 1917 г. написано значительное количество работ. В их числе фундаментальные исследования кн. А.И. Васильчикова, историков И.И. Дитятина, А.А. Кизеветтера, Б.Б. Веселовского и М.М. Богословского, не утратившие научного значения до настоящего времени¹.

Большая часть книг и статей, написанных в предреволюционные годы, когда интерес к вопросам самоуправления был особенно высок, носит не столько научный, сколько публицистический характер. Злободневность этой темы для жизни России обусловила критическую направленность многих работ и некоторую предвзятость авторов в оценке современной им организации местного самоуправления, рассматриваемой с позиций программ различных политических партий². Известный нигилизм в оценке реформ местного самоуправления 60-70-х гг. XIX в. присущ даже работам таких серьезных историков, как А.А. Кизеветтер и К.А. Пажитнов³. Вместе с тем существует значительное количество исследований (особенно по древнему периоду русской истории), где в той или иной степени освещается этот вопрос; многие из них использованы в настоящей статье.

Современные исследования, касающиеся истории развития самоуправления в России, немногочисленны и также не отличаются научной беспристрастностью⁴. Характерное для последнего десятилетия стремление по-новому взглянуть на переломные моменты русской истории не могло не коснуться и такой актуальной темы, как история самоуправления.

Отрицание советскими историками самой возможности существования самоуправления в дооктябрьский период сменилось утверждением, что оно в России имеет глубокие исторические корни и было всегда⁵. При этом нередко наблюдается осовременивание многих явлений и понятий древней и средневековой истории России.

¹ Васильчиков А.И., кн. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1-2. СПб., 1872.; Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. Т. 1-2. СПб.; Ярославль, 1875-1877; Кизеветтер А.А. Посадская община в России в XVIII столетии. М., 1903; его же. Городская реформа Екатерины II 1785 г.: Опыт исторического комментария. М., 1909; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. Т. 1-4. СПб., 1909-1911; Богословский М.М. Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т. 1-2. М., 1909-1912.

² Данилов Ф.А. (Ачадов). Взгляды социалистических партий на общественное управление. М., 1906; Звягинцев Е. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. М., 1906; Веселовский Б.Б. Какое местное самоуправление нужно народу? СПб., 1906; Михайловский А.Г. Как лучше устроить городскую жизнь в России. М., 1908; Волин Б.М. Интересы пролетариата в городском самоуправлении. М., 1917; Илимский Д.И. Самоуправление и самоуправство. М., 1917 и др.

³ Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. IX-XIX столетия. Исторический очерк. Пг., 1917; Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. Пг., [б.г.]

⁴ Имеем в виду не конкретные исследования о реформах местного самоуправления и деятельности земских и городских учреждений, в изучении которых историки достигли заметных успехов, а работы общего характера, претендующие на переосмысление русской истории (см., напр.: Из истории земства в России (1864-1918): Каталог книжной выставки. М., 1993; Горнов В.А. История земства России второй половины XIX - начала XX вв. и ее отражение в отечественной исторической литературе (1864-1995): Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 1996.

⁵ Миронов Б.Н. Социальная история России. Т. 1. СПб., 1999. С. 527-528; Еремин В.В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России (XII - нач. XX в.). Учебное пособие. Ч. 1. М., 1999. С. 292-297; Лаптева Л.Е., Шутлов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. М., 1999. С. 5.

Стремление некоторых авторов отыскать исторические корни земского самоуправления простирается настолько далеко, что они рассматривают деление территории государства на "земщину" и "опричнину" при Иване IV как "разобшение самоуправления и государства"⁶; в реформе 1864 г. видят продолжение земской реформы 1555 г., а в земствах - "юридические институты, известные с XVI в. со времени Ивана IV"⁷. К сожалению, такой взгляд получает распространение и в исторической литературе учебного характера⁸.

Таким образом, история самоуправления представляет одну из наиболее актуальных и сложных тем, требующих специального изучения. Ее всесторонняя разработка возможна лишь в рамках монографического исследования. В предлагаемой статье сделана попытка осмыслить накопленные в литературе сведения о местном самоуправлении и проследить эволюцию выборной службы, ее особенности и место в системе государственного управления России, что позволяет, в конечном итоге, судить об исторических корнях земских и городских общественных институтов, введенных реформами 60-70-х гг. XIX в. В этой связи было необходимо коснуться истории организации таких самоуправляющихся структур, как городская и сельская общины, последняя из которых оказалась долговечнее самой Российской империи⁹. Этот сложный вопрос отечественной истории освещается здесь лишь в той степени, в какой он необходим для решения поставленных задач. При этом большее внимание уделено городской общине, подвергавшейся реформированию чаще, чем сельская община.

Трудности, с которыми сталкивается исследователь при изучении истории *земского самоуправления*, объясняются не только ее злободневностью, но и многозначностью понятий *земство* и *самоуправление*. Сочетание слов, родившихся в языках разных народов и принадлежавших разным эпохам русской истории, само по себе заслуживает внимательного рассмотрения. Очевидно, что определение этих понятий поможет внести ясность в предмет исследования.

Не последнюю роль в модернизации истории институтов местного управления XVI в. сыграла многозначность понятия *земство*¹⁰, на которую не однажды обращали внимание историки¹¹. Земство, "таинственное по значению слово", как писал кн. А.И. Васильчиков, во второй половине XIX в. относилось "к тому же самому организму внутреннего управления местных властей и учреждений", который в других государствах определялся понятием *самоуправление*, хотя, по мнению автора, оно "истекает из другого понятия, из другого взгляда на предмет". Главный смысл слова *земство* он видел "в неразрывной связи народа с землей". Причем эта связь составляла не только право, но, в отличие от других стран, и обязательную повинность низших сословий. "И земство выражает именно эту совокупность интересов тех местных жителей, которые держат землю и доходами от нее обеспечивают исправное отбывание повинностей и уплату податей"¹². Отсюда берут свое начало понятия *земские люди*, *земские повинности*, *земцы*, как называли в древнем Новгороде мелких землевладельцев¹³.

⁶ П о с т о в о й Н.В. Местное самоуправление: История, теория, практика. М., 1995. С. 44-45.

⁷ Серебрянская Г. Б., Соловьев И. Ю. Город и земство. Исторический опыт самоуправления // Исторический город в контексте современности. Материалы межрегиональной научно практической конференции. Вып. II-III. Н Новгород. 1999. С. 8.

⁸ См., напр. Ч е р к а с о в П. П. . Ч е р н ы ш е в с к и й Д. В. История императорской России. От Петра Великого до Николая II. М., 1994. С. 34.

⁹ З ы р я н о в П. Н. Крестьянская община Европейской России в 1907-1914 гг. М., 1992. С. 28-35.

¹⁰ См., напр. Словарь русского языка XVIII в. Вып. 8. СПб., 1995. С. 173-174, Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М., 1994. Стб. 1693-1694 и др.

¹¹ В а с и л ь ч и к о в А. И. . Указ. соч. Т. 1. С. XXVI-XXVIII, Торке Х. И. Так называемые земские соборы в России // Вопросы истории. 1991. № 11. С. 3-10. В данном случае мы не касаемся понятия земский собор где оно использовано в смысле «земля», т. е. страна, весь народ, которое введено в научный обиход К. С. Аксаковым и окончательно закреплено С. М. Соловьевым в его «Истории России с древнейших времен» (Торке Х. И. Указ. соч. С. 3).

¹² В а с и л ь ч и к о в А.И. Указ. соч. Т. 1. С. XXVI-XXVII. К. С. Аксаков отождествил понятие «земля» с понятием «община», которую он рассматривал как основное начало жизни русского народа. Общинная теория, выдвинутая славянофилами А. С. Хомяковым и И. В. Киреевским, получила развитие в работах И. Д. Беляева, Ю. Ф. Самарина и др. (Р у б и н ш т е й н Н. Л. Русская историография. М., 1941. С. 277-279).

¹³ К л ю ч е в с к и й В. О. Боярская дума Древней Руси. Пб., 1919. С. 9. С.М. Соловьев слово «земский» употребляет в значении «оседлый», противопоставляя «земского оседлого человека» «казаку, вольному, гулящему» (Сочинения. Т. 7. М., 1991. С. 45-46).

Учитывая, что абсолютное большинство жителей русской земли составляли *земские люди* (такого преобладания сельского населения не знала ни одна европейская страна), понятие *земский* получило значение *местный* (пока города и деревни имели одну и ту же структуру управления) или *сельский*. Именно поэтому общественные учреждения, созданные в 1860-е гг. на территории сельской местности, в отличие от городских, получили название *земские* или *земство*, избранные в их состав члены стали *земцами*, а реформа 1864 г. - *земской*. С этого времени слово *земский* было неразрывно связано с понятием *самоуправление*. Эта связь оказалась настолько прочной, что заслонила все другие значения этого слова и заставила многих исследователей искать начала самоуправления в истории Московского государства.

Одним из первых встал на путь модернизации этого понятия историк М.М. Богословский. В работе "Земское самоуправление на русском Севере в XVII в.", рассматривая события и учреждения XVII в. через призму современных ему понятий и оценок (революция, эксплуататор, кулак-миroeд, пролетариат, волостные и уездные земские собрания, управы и др.), он применил к общине XVI-XVII вв. понятия *земство* и *земское самоуправление* в том значении, какое они получили после проведения земской реформы 1864 г. "*Мир* на языке XVII века, - писал он о северной общине, - *земство* на нашем современном языке"¹⁴. Данью политическим настроениям начала XX в. явилось и резкое противопоставление "древнерусского земства" XVI в. (которое автор явно идеализировал, хотя и не исследовал ввиду скудной источниковой базы¹⁵) его организации в XVII в., "выродившейся" под влиянием казенного тягла в казенную службу¹⁶. Оценка местного управления XVI-XVII вв., данная авторитетным историком, усложнила изучение этой и без того непростой темы.

Современная формулировка термина *самоуправление*, принятая демократическими государствами, дана в Европейской хартии местного самоуправления. Это "*право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения*"¹⁷.

Термин *selfgovernment* возник в XVII в. в Англии, в середине XIX в. был заимствован Германией (*Selbstverwaltung*), а в 1860-е гг. вошел в обиход в России¹⁸. В этой связи необходимо заметить, что в работах о местном управлении, написанных до 1860-х гг., деятельность выборных ("излюбленных") людей XVI-XVII вв. определялась как "выборная служба", "земское управление", а сами выборные - как "мирские" или "земские власти"¹⁹.

В конце XIX в. термин *самоуправление* употреблялся в двух значениях. В широком смысле под ним понимали государственное устройство, при котором правительство избирается и зависит от народа, т.е. республиканскую форму правления. Однако чаще он применялся в качестве синонима "местного самоуправления". В этом значении под самоуправлением понимали организацию местного управления, при которой "хозяйственными и иными делами какой-либо административной единицы (провинции, уезда, общины и т.д.) заведуют жители этой самой единицы, а не органы центральной власти, в этом только смысле самоуправление и является самостоятельным институтом"²⁰.

В начале XX в. это определение получило более четкую формулировку. "Самоуправление, - читаем в одной из последних дореволюционных энциклопедий, - право, предоставляемое государством своим составным частям, областям, общинам, сословиям и корпорациям управлять самостоятельно своими внутренними делами, административными и хозяйственными, под контролем агентов правительственной власти"²¹. Согласно этому

¹⁴ Богословский М. М. Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т. 2. С. 1. Т. 1. С. 111, 247.

¹⁵ Там же. Т. 1. С. III.

¹⁶ Там же. Т. 2. С. 287-311.

¹⁷ Цит. по Васильев В. И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999. С. 12.

¹⁸ Веліхов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе его управлении, финансах и методах хозяйства. М., Л., 1928. С. 235.

¹⁹ См., напр. Плещинский Л. О. Городское или среднее состояние русского народа. СПб. 1852. С. 96, Чичерин Б. Н. Областные учреждения России в XVII в. М., 1856. С. 389, 489-490, 504-505 и др.

²⁰ Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. 56. С. 239.

²¹ Большая Энциклопедия. Т. XVII. СПб., [б г] С. 33.

определению, понятие *самоуправление* неразрывно связано с развитием государственности и возникает лишь тогда, когда государство достигает определенной стадии развития и может безболезненно поделить свои функции с обществом.

Английские теоретики местного самоуправления, учитывая специфику управления своей страны, трактовали этот термин более широко. К сфере самоуправления они относили обязанности и полномочия местных жителей, "которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву"²². Такое расширительное толкование понятия *самоуправление* в большей степени отвечает началам российской жизни, где на протяжении всей истории российского государства, наряду с созданными правительством выборными местными учреждениями, сохранялся такой самоуправляющийся институт, как община. В данном случае вопрос заключается в том, чтобы установить, в какой степени выборные ("государственные") учреждения отвечали этому понятию и когда они действительно стали органами местного самоуправления.

Необходимость такой постановки вопроса продиктована широким использованием термина *самоуправление*, которым определяют и общинно-вечевой строй древнерусских городов, и преобразования в местном управлении середины XVI в., и городскую реформу 1699 г., и общественные учреждения, созданные земской и городской реформами 1860-1870-х гг. Иными словами, все выборные лица и структуры автоматически относятся к сфере самоуправления. Но являются ли выборная служба и самоуправление равнозначными понятиями?

На протяжении всей истории России в местном управлении в той или иной степени участвовали выборные люди. "Земская самодеятельность, - писал А. А. Кизеветтер, - составляла неотъемлемую, необходимую стихию административного быта России"²³. Действительно, представители местных и сословных миров своей деятельностью дополняли, а иногда и заменяли государственные учреждения. Если выборную службу приравнять к самоуправлению, то Россию с полным основанием можно отнести к числу государств, имеющих глубокие демократические традиции. Но история нашей страны свидетельствует о том, что это далеко не равнозначные понятия. Потребовались столетия, чтобы выборная служба, являвшаяся характерной чертой не только "административного быта", но и всей жизни народа, превратилась в институт самоуправления, в котором переплелись и русские традиции, и достижения европейского законодательства.

"Универсальное" применение термина *самоуправление* не помогает, а мешает проследить эволюцию выборной службы в разные периоды существования русского государства. Представляется, что использование историками начала XX в. таких понятий, как *земское самоуправление* применительно к учреждениям XVI в. или *общественное самоуправление* для обозначения организации *истинного самоуправления* будущего, не обремененного сословностью и контролем администрации²⁴, является попыткой разделить это понятие на его составляющие.

Опираясь на работы теоретиков государственной школы, прежде всего юриста Н.М. Коркунова, современный историк Б.Н. Миронов выделил ряд признаков, присущих органам самоуправления. По его мнению, такой орган: 1) является представителем местного общества, проводником его особых интересов и стремлений; 2) его члены избираются местным обществом; 3) он обладает самостоятельностью и инициативой в выборе способов осуществления возложенных на него государством задач; 4) обладает правами юридического лица (имеет собственность, берет обязательства, вступает с государством в юридические отношения); 5) выполняет государственные задачи; 6) контролируется общественным мнением; 7) самостоятельно принимает постановления, которые могут отменяться и корректироваться государственными органами²⁵. Представляется, что этот перечень можно сократить (в пунктах 1, 2, 3, 4, 7), ограничившись тремя основными условиями, которым должно отвечать учреждение самоуправления: 1) *избираться местными жителями (из их числа) для решения местных дел*; 2) *обладать собственной финансовой базой и самостоятельностью, необходимой для выполнения возложенных на него задач*; 3) *находиться под контролем администрации и избравшего его общества*.

²² В е л и х о в Л. А. . Указ. соч. С. 235.

²³ К и з е в е т т е р А. А. . Местное самоуправление в России IX—XIX столетия. С. 40.

²⁴ Там же. С. 107.

²⁵ М и р о н о в Б. Н. . Указ. соч. Т. I. С. 429.

Б.Н. Мионов как сторонник государственной школы (см. ниже) подчеркивает в самоуправлении прежде всего его государственное начало (5-й признак), но, в отличие от своих предшественников, трактует его очень широко. В частности, никто из них²⁶ не связывал с установлением самоуправления реформы 1550-х гг., превратившие общинные институты в местные государственные учреждения, как это делает Б.Н. Мионов²⁷.

Остановимся подробнее на вопросе о теориях самоуправления. А.Д. Градовский писал: "Как только в науке зайдет речь о теории местного управления, тотчас ученые и публицисты разделяются на самые противоположные партии (...): защитников правительственной централизации, с одной, и защитников самоуправления, с другой стороны"²⁸. В этой связи заметим, что в нашей стране вопрос о разумном соотношении власти центра и провинции, местной администрации и общества до сих пор не утратил своей актуальности - не только в научном или практическом, но и в политическом плане.

В XIX - начале XX в. существовало несколько теорий местного самоуправления²⁹. Одной из старейших была теория *свободной общины*, разработанная немецким юристом и философом Г. Аренсом (1808-1874). Она рассматривала общественную власть в качестве четвертой власти и не допускала никакого вмешательства государства в общественные дела. Община признавалась "государством в государстве", а ее должностные лица - агентами общества, но не государства. Независимость общины от государства отстаивала и *хозяйственная* теория, согласно которой самоуправление - это заведывание хозяйственными делами местного характера, а не делами государственного управления. Ее сторонником был известный общественный деятель кн. А.И. Васильчиков (1818-1881), признававший самоуправлением "такой порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности замещаются местными жителями — земскими обывателями"³⁰. В начале XX в. многих сторонников в России имела *политическая* теория. Ее сущность заключалась в противопоставлении *земщины* (общественного начала) *опричнине* (правительственно-бюрократическому началу). При этом самоуправление рассматривалось как "*самодетельность граждан*, не поступивших на государственную службу и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своем волеизъявлении"³¹.

Все эти теории противопоставляли общественное начало государственному, а под самоуправлением понимали организацию, свободную от контроля государства. Другую позицию в этом вопросе занимали сторонники *государственной* теории самоуправления, сформулированной немецким юристом Л. Штейном (1815-1890) и получившей свое развитие в трудах его соотечественника Р. Гнейста (1816-1895). Не менее известными в научном мире были и ее русские идеологи: экономист и земский деятель В.П. Безобразов (1828-1889), историк и юрист А.Д. Градовский (1841-1889), юрист Н.И. Лазаревский. Согласно этой теории, самоуправление - это возложение на местное общество решения задач государственного управления. Передавая местные дела в ведение общественных учреждений, государство должно сохранять контроль за их деятельностью, потому что самоуправление - это "не обособление местного общества от государства, а, напротив, призыв этого общества к службе государственным интересам и целям"³². По определению А.Д. Градовского, "самоуправление прежде всего государственное явление, т.е. предполагает существование сильной и единой государственной власти", которая является главным условием для сохранения политической и национальной целостности страны³³.

²⁶ Градовский А. Д. История местного управления в России // Собрание сочинений. Т. 2. СПб. 1899. С. 216-219, 224-225, Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 393-396, Соловьев С. М. История России с древнейших времен / Сочинения. Кн. VII. С. 106 и др.

²⁷ Мионов Б. Н. Указ. соч. Т. 1. С. 429.

²⁸ Градовский А. Д. Указ. соч. Т. 2. С. 23.

²⁹ Велихов Л. А. Указ. соч. С. 235-238.

³⁰ Васильчиков А. И. Указ. соч. Т. 1. С. 1.

³¹ Велихов Л. А. Указ. соч. С. 238.

³² Там же.

³³ Градовский А. Д. Указ. соч. Т. 2. С. 75, 112-113.

Именно государственная теория положена в основу современной формулировки термина *самоуправление*, содержащейся в Европейской хартии местного самоуправления³⁴.

В работах ученика Градовского Н.М. Коркунова (1853-1904) получила развитие теория "самоуправляющихся единиц, как юридических лиц" или *юридическая* теория, близкая по характеру к государственной. Органы самоуправления признавались органами местной общины, выполнявшими функции государственного управления.

Обратимся теперь к истории местного управления и на конкретном историческом материале (привлекая его в той мере, в какой он необходим для раскрытия поставленных задач) рассмотрим место общественных и сословных учреждений и корпораций в системе управления на разных этапах развития русского государства.

ГОРОДСКАЯ И СЕЛЬСКАЯ ОБЩИНЫ В СИСТЕМЕ ВЕРХОВНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вечевой быт городов Древней Руси

"Вече было старше князя", - заметил С.Ф. Платонов³⁵, характеризуя политическое устройство древнерусского государства. Еще в первой русской летописи говорится о призвании варягов северными славянскими племенами для установления "наряда" (порядка), что указывает на существование представительного собрания, способного принять столь важное решение. Историки единодушны в том, что до IX в., когда на территории России стали образовываться первые княжества, славянские племена уже имели собственную систему управления и суда. Однако вопрос о характере общественной организации славянских племен и уровне развития их политического быта стал предметом ожесточенных споров в исторической литературе; ответ на него указывал на принадлежность историка к славянофилам или западникам, определявших начальный период русской истории господством общинных или родовых отношений³⁶.

Несмотря на скудность источников и нередко предположительный характер сведений об организации славянских племен, работы историков позволяют составить общее представление о началах их быта. Славяне управлялись начальниками рода, которые "носили разные названия - старцев, жупанов, владык, князей и проч.; последнее название (...) было особенно в употреблении у славян русских". Славянские города имели общие советы или веча, которые представляли в этот период не собрания всех жителей, а "сходки одних старцев, сходки старшин"³⁷.

В IX-X вв. князь был прежде всего "военным стражем оседлых поселений", князем-кормленщиком, получавшим вознаграждение в виде дани, поэтому его деятельность не оказывала заметного влияния на внутренний быт славянских племен³⁸. Однако к концу X - началу XI в. характер княжеской власти меняется и "князь-авантюрист превращается в князя-правителя"³⁹. По свидетельству летописца, уже киевский князь Владимир, советуясь со своей дружиной, "думал с нею о строе земском, о ратях, об уставе земском". Так, Владимир по предложению епископов и старцев принял постановление о вирах, а Ярослав I дал грамоты новгородцам: Правду и Устав о податях⁴⁰. В "Дружинной Думе" как назвал В.О. Ключевский совещания князя Владимира, принимали участие и старшины военно-городского управления - "старцы градские" или "людские"⁴¹.

³⁴ В а с и л ь е в В. И. . Указ. соч. С. 16, 19.

³⁵ П л а т о н о в С. Ф. . Полный курс лекций по русской истории. Пг., 1917. С. 110.

³⁶ Освещение этих теорий выходит за рамки настоящей работы. По этому вопросу см. Р у б и н ш тейн Н. Л. Указ. соч. С. 276-278, 294-296, 304-305, 330-332, 434, 462-464 и др., а также специальные исследования.

³⁷ С о л о в ь е в С. М. . История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. I. М., 1988. С. 90, 93-95.

³⁸ К и з е в е т т е р А. А. . История России // Россия Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Л., 1991. С. 447.

³⁹ Там же. С. 448.

⁴⁰ С о л о в ь е в С. М. . История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. I. С. 213-214, 219.

⁴¹ К а р а м з и н Н.М. История государства Российского. Т. I. М., 1989. С. 164-165, С о л о в ь е в С.М. История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. I. С. 219-220, К л ю ч е в с к и й В. О. . Боярская Дума Древней Руси. Пг., 1919. С. 14, 28.

Развитие государственного начала, характерное для княжений Владимира и Ярослава I, способствовало увеличению числа городов и росту их влияния. Города стали правительственными центрами, где сидел "муж княж" посадник, а с учреждением епископских кафедр - и церковными центрами. Усиление роли князя в древнерусском государстве привело не к подавлению вечевых порядков, а к уменьшению значения старшин, что сказалось и на характере веча. Городские веча стали общенародными: на них собирались уже не одни старцы, а все жители города⁴². С XI в. вместо "градских старцев" источники называют "лучших людей", которые, по наблюдению Ключевского, обычно выступали посредниками между князем и городским вечем "как представители и вместе коноводы вечевых сходок"⁴³. Некоторые советские историки, в том числе и М.Н. Тихомиров, высказали предположение, что "лучшие люди", как наиболее состоятельные и активные участники веча, составляли особый орган власти — городской совет, решения которого принимались вечем⁴⁴.

В XI-XII вв. значение веча в Древней Руси было велико. Так, киевляне играли решающую роль в посаждении и признании князей, заключавших договор (ряд) уже не только с "братьями и дружиной", но и "с кияны"⁴⁵. На вече решались вопросы войны и мира, призвания князей и сбора средств для ведения военных действий⁴⁶. Многие города (Киев, Новгород, Псков, Смоленск, Ростов и др.) состояли из более мелких административно-территориальных единиц - концов. Они представляли собой исторически сложившиеся общины, выросшие из древних родовых поселений, и имели свои веча⁴⁷. Городское население подразделялось на десятки и сотни во главе с десятскими и сотскими и вместе с дружиной составляло княжеское войско. Десятские и сотские сохраняли свое значение и в мирное время, о чем говорит их участие в пирах князя Владимира наряду с боярами и нарочитыми мужами.

Решениям веча старого города подчинялись пригороды (новые города) и села, составлявшие его волость; их жители считали себя младшими относительно горожан. Сельское население управлялось старостами, сохранявшими свое значение и во время военных действий⁴⁸.

Таким образом, до XIII в. в древнерусском государстве наряду с княжеской властью действовала и развивалась вечевая власть, уходившая корнями в догосударственную организацию племен. По определению А.А. Кизеветтера, в основании политической системы Руси X-XIII вв. "лежал дуализм княжеской и вечевой власти", при котором ни отношения этих властей, ни организация веча "не опирались на твердо установленные начала". Это обстоятельство "открывало широкий простор для насильственных столкновений и лишало государственную жизнь устойчивых оснований"⁴⁹. Зыбкое равновесие между этими двумя властями было нарушено после смерти Ярослава I (1054), когда с увеличением княжеского рода очередь княжения в Киеве все более запутывалась, порождая ссоры и усобицы. В XII в., писал В.О. Ключевский, князь снова стал "бродячим гостем области, подвижным рыцарем, каким он был два века назад". Непрочность княжеской власти способствовала восстановлению значения городов как руководителей областей. С этого времени "веча появляются в летописи все чаще и шумят все громче". Как считал историк, именно борьба княжеского и городского порядков, когда "один объединял землю посредством очередного княжеского владения, а другой разбивал ее на самостоятельные городские волости"⁵⁰, определяла характер событий последнего периода истории Древней Руси.

⁴² Соловьев С. М. История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. I. С. 214.

⁴³ Ключевский В. О. Терминология русской истории // Сочинения. В 9 т. Т. 6. Специальные курсы. М. 1989. С. 115, 143-144.

⁴⁴ Тихомиров М.Н. Древнерусские города. М. 1956. С. 217. Черепнин Л. В. К вопросу о характере и форме древнерусского государства X - начала XIII в. // Исторические записки. Т. 89. М. 1972. С. 484, 386-387.

⁴⁵ Черепнин Л. В. Указ. соч. С. 362-364, 381, 384, 387, 389.

⁴⁶ Ключевский В. О. Боярская Дума Древней Руси. С. 40-48, Фроянов И. Я. Киевская Русь. Очерки социально-экономической истории. Л. 1974. С. 150-151, 156-157, 166.

⁴⁷ Арциховский А. В. Городские концы в Древней Руси // Исторические записки. 1945. Вып. 16 С. 11-12.

⁴⁸ Соловьев С. М. История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. I. С. 220, 222-223, 226-227.

⁴⁹ Кизеветтер А. А. История России // Россия Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. С. 449.

⁵⁰ Ключевский В. О. Боярская Дума Древней Руси. С. 47-48.

Напомним, что отсутствие наряда (порядка) среди северных племен, по свидетельству летописца, было главной причиной создания древнерусского государства, а если продолжить эту линию, то отсутствие наряда стало и одной из причин его распада. Разница заключалась лишь в том, что в IX в. враждующее население призвало князей, а в XIII в. оно само бежало от враждующих князей в более безопасные северные районы. Нашествие кочевников довершило распад Древней Руси.

Однако с падением Киева вечевого быт не прекратил своего существования: в XIII в. его сохраняли все старинные города Северо-Западной и Северо-Восточной Руси. Но главными вечевыми городами были Новгород и Псков. Богатством этих торговых центров объяснялась самостоятельность городских общин, сумевших в течение почти двух столетий противостоять процессу централизации государства.

Зачатки общинно-вечевого управления Новгорода относятся к древнейшему периоду. С XII в. вече освободилось от власти князя и добилось права избрания посадника, тысяцкого и даже епископа, т.е. всей высшей администрации города. В XIII в. вечевая организация достигла своего расцвета. Развитие политических вольностей шло параллельно с расширением территории княжества и ростом его экономического могущества.

В отличие от Киева вечевая организация Новгорода и Пскова имела более прочные корни, так как включала множество общественных союзов, имевших свои вече и свои выборные исполнительные органы. В Новгороде низшей административно-территориальной единицей с правом самоуправления была улица. Решением хозяйственных дел улицы занималось вече, выбиравшее двух и более "улицких" старост. Старосты представляли интересы улицы в отношениях с князем и другими должностными лицами, контролировали земельные отношения, участвовали в суде. Каждая улица имела вечевую избу и свою печать⁵¹.

Улицы составляли пять концов города; каждый из них имел вече, печать и свою казну, избирал старост и владел землей. Концы выполняли административные, судебные, военные и даже дипломатические функции, а их старосты формировали ополчения, составлявшие новгородское войско, участвовали в переговорах и суде, распределяли повинности между жителями концов и разбирали споры. Общегородское вече признавалось законным лишь при участии представителей всех пяти концов⁵².

Жители Новгорода подразделялись не только на улицы и концы, но и на сотни. Это были не территориальные (за исключением "Княжей ста"), а фискальные единицы, включавшие с конца XII в. только торгово-ремесленное население. Входящие в состав сотен горожане (в каждом конце было по две сотни) избирали сотских старост, платили налоги и выполняли натуральные повинности; десять сотен как военные формирования составляли тысячу Новгорода. Сотни подчинялись тысяцкому как в военном, так и в судебном отношении: тысяцкий возглавлял торговый суд, куда входили десять сотских старост⁵³.

Общегородское вечевое собрание свободных граждан было носителем верховной власти Новгорода. Правомочными считались лишь те собрания, в которых участвовали не только должностные лица, но и представители всего населения - "и бояре, и житьи люди, и купцы, и черные люди, и весь господин государь Великий Новгород, все пять концов..."⁵⁴. Вече рассматривало важнейшие вопросы внутренней и внешней политики: утверждало уставы и законы, выдавало жалованные грамоты, приглашало и изгоняло князя, избирало посадника, тысяцкого и епископа (с 1165 г. - архиепископа).

Оно собиралось на Торговой площади по звону колокола. Владыка в вече не участвовал, но посылал своего представителя и благословлял участников. С помоста ("степени") посадник или другие должностные лица оглашали повестку собрания. Подсчета голосов не было, решения принимались по силе крика участников. В случае разногласий недовольные собирали свое вече на Софийской стороне. Тогда противники встречались на мосту через Волхов, и нередко только вмешательство духовенства предотвращало кровопролитие. Решения веча оформлялись вечевым дьяком в вечевой избе⁵⁵.

⁵¹ Там же. С. 202. Щ а п о в Я . Н . О функциях общины в Древней Руси // Общество и государство в феодальной России. М., 1975. С. 14, 20 25, 34, 41. Б у р о в В. А. Очерки истории и археологии средневекового Новгорода. М., 1994. С. 16—47.

⁵² М а р т ы ш и н О . В . Вольный Новгород. Общественно политический строй и право феодальной республики. М., 1992. С. 241-249.

⁵³ Б у р о в В . А . Указ. соч. С. 101-113.

⁵⁴ М а р т ы ш и н О . В . Указ. соч. С. 182.

⁵⁵ Там же. С. 174-178, 222-224.

Вопросы, подлежащие решению веча, разрабатывались особым "советом господ", который под председательством архиепископа собирался в его палатах. В этот совет, выполнявший роль правительства, входили княжеский наместник, посадник, тысяцкий, старосты концов, сотские, а также бывшие посадники и тысяцкие. Так, грамота Соловецкому монастырю на владение Соловецкими островами (сер. XV в.) имеет восемь печатей: епископа, посадника, тысяцкого и пять печатей городских концов⁵⁶.

Особую роль в управлении Новгородом играл архиепископ. Все вечевые решения принимались от имени владыки и всего Новгорода, он был председателем в совете господ, возглавлял посольства, осуществлял суд в делах веры и контроль за торговлей.

Решения общегородского веча распространялись на обширную территорию, входившую в Новгородское государство. Центрами, вокруг которых формировались волости, были небольшие городки или пригороды. Городовые волости-пригороды делились на погосты, а те, в свою очередь, на сельские общины. В каждом погосте могло быть два должностных лица - сельский староста и сотский⁵⁷. Пригороды и волости платили налоги в пользу Новгорода, тогда как новгородцы, по мнению историков, были скорее всего освобождены от их уплаты⁵⁸. Зависимость пригородов вызывала недовольство их населения и стремление освободиться от Новгорода; этими настроениями и воспользовались московские князья. Последовавшие после 1479 г. конфискация земель и репрессии против бояр окончательно подорвали основу независимости и экономического могущества Вольного Новгорода⁵⁹. Но главной причиной падения Новгорода, по мнению историков, были противоречия между низшими слоями населения и боярами, в руках которых, в конечном итоге, и сосредоточилось управление городом. В результате, новгородское "народоправство" превратилось в боярскую олигархию.

Вечевой строй Новгорода историки нередко определяют как "феодальная республика"⁶⁰, хотя это понятие до начала XX в. не употреблялось. Современники называли свое государство "Великий Новгород" или "Господин Великий Новгород"⁶¹, что ближе к такой форме организации городской общины, как "город-государство". Именно так определял строй древнерусского города историк И.И. Дитятин. По его мнению, в удельно-вечевой период русский город играл активную и очень важную политическую роль в жизни Древней Руси и по своему значению напоминал средневековой муниципий на Западе⁶². Эту точку зрения разделяют и многие современные историки, рассматривающие такую организацию как систему соподчиненных общин⁶³. В частности, устройство городов Новгорода и Пскова, под властью которых объединялись пригороды и сельские округа, Л.В. Данилова называет "ярким примером государств с чертами полисного типа"⁶⁴. По оценке М.Н. Тихомирова, "русские города киевской поры жили полнокровной жизнью и шли по пути развития "городского строя", как и города в соседних странах Западной Европы"⁶⁵.

В Новгороде, развивавшемся дольше и в более благоприятных условиях, чем другие города удельного периода, успели в полной мере проявиться черты политического быта, наметившиеся в Киеве. Первоначальный дуализм власти веча и князя в этих городах нарушился в пользу веча, которое как форма власти имело более древнюю историю. Князя Киевской Руси, писал В.О. Ключевский, "поддерживали в ней существовавший житейский порядок, определяли подробности земского строя, но не могли сказать, что они создали самые основания этого строя,

⁵⁶ К л ю ч е в с к и й В . О . Боярская Дума Древней Руси. С. 185-202.

⁵⁷ Б у р о в В . А . Указ. соч. С. 119.

⁵⁸ М а р т ы ш и н О.В. Указ. соч. С. 255-260.

⁵⁹ Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб. 1996. С. 20, 32-39.

⁶⁰ См., напр. М а р т ы ш и н О . В . Указ. соч.

⁶¹ Буров В. А. Указ. соч. С. 194.

⁶² Д и т я т и н И . И . Устройство и управление городов России. Т. I. С. 108-123.

⁶³ Ф р о я н о в И . Я . Д в о р н и ч е н к о А . Ю . Города государства Древней Руси. Л. 1988. Кривошеев Ю. В. О становлении государственности в Северо-Восточной Руси в XII—начале XVI вв. // Сословия и государственная власть в России XV—середина XIX вв. Международная конференция - Чтения памяти акад. Л. В. Черепнина. Тезисы докладов. Ч. 1. М., 1994. С. 237-243.

⁶⁴ Д а н и л о в а Л . В . Сельская община в средневековой Руси. М., 1994. С. 50.

⁶⁵ Т и х о м и р о в М . Н . Указ. соч. С. 231.

были творцами общества, которым правили"⁶⁶. Еще меньше оснований для этого было у новгородских князей, превратившихся после 1136 г. в должностных лиц, чьи права и обязанности определялись специальным договором с вече.

Общей чертой, присущей как Киеву, так и Новгороду, было высокое положение их жителей. Гражданин Киева по своему социальному положению приближался к "княжим мужам" и стоял намного выше, чем сельский житель (за участие в походе киевлянин получал десять гривен, а смерд только одну⁶⁷; разными были и штрафы за нанесенные им оскорбления или увечья). Привилегированное положение по отношению к остальному населению занимали и граждане Новгорода.

Таким образом, общинно-вечевой строй домонгольской Руси представлял собой дальнейшее развитие древних начал жизни славянских племен, которое шло в одном направлении с европейскими народами. Сложившаяся в Древней Руси форма городского правления была близка к европейской. Вече главного города в качестве верховного органа распространяло власть на значительную территорию, диктуя свою волю многочисленным пригородам и селам. Выборная власть была сильнее княжеской, особенно в последний период существования Киевского государства, и способствовала его распаду.

Историки государственной школы называли этот период *прологом* русской истории и не связывали с ним политические и социальные процессы, получившие развитие в Северо-Восточной Руси. "Занавес, опущенный в Киеве, - писал П.Н. Милюков, - поднимается на волжском суглинке"⁶⁸. С.М. Соловьев, отвечая оппонентам, считавшим, что в его работах между этими периодами истории образовалась пропасть, заметил: "Эта пропасть наполнена щебнем из развалин Ростова и Новгорода"⁶⁹.

Северо-Восточная Русь и начало Московского государства

С XIII в. общество Северо-Восточной Руси "стало беднее и проще"⁷⁰, а отношения между населением и князем строились здесь уже на других началах, "исключавших вечевого элемент"⁷¹. Вечевой быт сохранился лишь в немногочисленных старинных центрах, но исчез в новых городах удельных княжеств. Если в старых городах - Смоленске, Муроме, Брянске - в XII в. жители активно участвовали в княжеских усобицах, и их позиция нередко определяла исход борьбы за княжение, то в других городах "их голоса не слышно" и в источниках нет "ни слова о вече". После смерти Андрея Боголюбского, заметил В.О. Ключевский, ни в одном городе "не сходились на вече, как на думу". И ни один князь, писал С.М. Соловьев, "не собирал веча для объявления городскому населению о походе или о каком-нибудь другом важном деле". В междоусобной борьбе за Владимир и Москву князья уже не стремились решить ее исход с помощью горожан, как это было в Киеве⁷².

Однако вопрос о распространенности городских веча и значении этих органов народоправства до сих пор остается спорным в исторической литературе. Советские историки разделяли точку зрения В.И. Сергеевича, считавшего, что веча действовали во всех городах и в X-XV вв. были повсеместным явлением не только в Южной и Северо-Западной, но и в Северо-Восточной Руси⁷³. В связи с этим необходимо напомнить, что С.М. Соловьев подверг серьезной критике работу В.И. Сергеевича⁷⁴. По его мнению, автор книги не учитывал, что слово *вече*

⁶⁶ К л ю ч е в с к и й В . О . Боярская Дума Древней Руси. С. 88.

⁶⁷ Там же. С. 96.

⁶⁸ Цит. по Р у б и н ш т е й н Н . Л . Указ. соч. С. 463.

⁶⁹ Соловьев С. М. Исторические письма // Сочинения. Кн. XVI. М. 1995. С. 397.

⁷⁰ К и з е в е т т е р А . А . История России // Россия Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. С. 451. К л ю ч е в с к и й В . О . Боярская Дума Древней Руси. С. 96.

⁷¹ С о л о в ь е в С . М . Шлецер и антиисторическое направление // Сочинения. Кн. XVI. С. 324.

⁷² Его же: История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. II. С. 504 – 505. К л ю ч е в с к и й В . О . Боярская Дума Древней Руси. С. 95-96.

⁷³ О различных точках зрения историков по этому вопросу см.: М а р т ы ш и н О . В . Указ. соч. С. 61.

⁷⁴ С е р г е е в и ч В . И . Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. М. 1867.

употреблялось в самом широком смысле и означало "всякое совещание нескольких лиц и всякое собрание народа". Соловьев не без иронии заметил, что автор, обнаружив вечевой быт в московских волнениях XIV-XV вв., не нашел его в подобных им выступлениях москвичей XVII-XVIII вв. только потому, что слово *вече* к тому времени уже вышло из употребления. Он возражал и против утверждения Сергеевича, что вече было не только в главных, но и во многих второстепенных и даже третьестепенных городах. В качестве доказательства Соловьев приводит место из летописи, показывающее, что к вечам привыкли главные города, а младшие или пригороды привыкли исполнять их решения: "На чем старшие положат, на том пригороды станут". Истолковать этот источник в ином смысле, пишет Соловьев, означает подвергнуть его "ученой пытке"⁷⁵.

Таким образом, города Северо-Восточной Руси утратили значение политических и административных центров, какое они имели в удельно-вечевой период. В XIV в. русский город "из цельного политического организма" превратился "в конгломерат ничем между собой не связанных тяглых единиц"⁷⁶. Их жители по своему положению заметно отличались от граждан Киева и Новгорода и в правовом отношении были ближе к сельским жителям.

Аналогичные изменения произошли и в сельской общине. Переселившееся с юга население утратило прежние общинные связи, его положение определялось уже не принадлежностью к тому или иному миру, а условиями договора с удельным князем. Если в Древней Руси пришельцем был князь, а владельцем земли община, то в Северо-Восточной Руси земля, на которую садилось пришлое население, принадлежала князю, что вело к усилению его власти. В таких условиях сельские общины, создаваемые нередко самими князьями⁷⁷, носили характер зависимых от государства неполноправных тяглых единиц⁷⁸. Не последнюю роль в утверждении тяглого начала сыграло разорение и разграбление городов и сел в ходе татаро-монгольского нашествия.

Соответствующим образом изменилось и правовое положение населения. В XIV в., как писал В.О. Ключевский, "*посажанин* сливается в один класс с *поселянином* под общим названием *черного человека*", а в Московском государстве эти два элемента "соединялись в одном областном мирском учреждении - в *земской избе*, сливались в один уездный тяглый мир", включавший "*черносошных людей и людей черных сотен и слобод*"⁷⁹. До Уложения 1649 г. в правовом отношении не было отличий между посадским человеком и крестьянином⁸⁰.

С этого времени надолго разошлись пути развития европейских и русских городов. Уже в XIII-XIV вв. многие города Европы в результате вооруженной борьбы или, как в Магдебурге, путем выкупа ряда должностей освободились от власти сеньоров и епископов и превратились в вольные самоуправляющиеся общины. Сложившееся в это время немецкое городское право, так называемое Магдебургское право, закрепляло за городами значительные привилегии, самостоятельность в области суда, их право на самоуправление и освобождало горожан от многих налогов. В середине XV в. самоуправление по Магдебургскому праву получили и русские города, оказавшиеся под властью Литвы⁸¹. Показательно, что именно в это время в неравной борьбе с московскими князьями Новгород утратил остатки прежней вольности. В таких условиях русские города не могли иметь политической самостоятельности и подобно европейским городам быть вольными общинами.

Однако положение городов Северо-Восточной Руси в исторической литературе оценивается по-разному. Историки государственной школы, исходя из конкретно-исторических условий развития русских городов, противопоставляли их как европейским, так и "вечевым" городам Древней Руси. В работах советских историков, особенно 1930 - первой половины 1950-х гг., по этому вопросу утвердился другой взгляд. Руководствуясь общей характеристикой феодальной

⁷⁵ Соловьев С.М. История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. I. Дополнения. С. 659-661. Различное толкование слова вече в русских летописях отмечали и другие историки (см. напр. Плоскинский Л.О. Указ. соч. С. 68 - 71).

⁷⁶ Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. Т. I. С. 108.

⁷⁷ Котляров А.Н. Средневековой тип государственности и его русская модель XIV—XVI вв. // Сословия и государственная власть в России XV - середина XIX вв. Ч. I. С. 216.

⁷⁸ Данилова Л.В. Указ. соч. С. 228-229.

⁷⁹ Ключевский В.О. Боярская Дума Древней Руси. С. 96.

⁸⁰ Платонов С.Ф. Указ. соч. С. 388.

⁸¹ Соловьев С.М. История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. II. С. 515-516.

формации, они делали вывод о преемственности между городами Древней и Северо-Восточной Руси, отмечали сходство их социально-экономического развития с городами Западной Европы⁸². В работах последних десятилетий эта концепция в значительной степени пересматривается. В частности, высказывается точка зрения, что еще в XIII - первой половине XV вв. города Северо-Восточной Руси сохраняли общинно-вечевую организацию, оставаясь городами-государствами, а Русское государство складывалось «как земско-самодержавное по форме и по существу»⁸³. Однако далеко не все историки разделяют такую точку зрения⁸⁴. Представляется, что условиям социально-экономической и политической жизни страны первой половины XVI в. в большей степени отвечает определение политического строя России как "самодержавной монархии деспотического типа" на раннем этапе ее формирования⁸⁵. "Северо-Восточная Русь, - писал С.М. Соловьев, - для объединения своего, для собирания земли, отрелась от вечевых быта". Народ пожертвовал им, "чтобы достигнуть единства государственного (...) Что выиграла Северо-Восточная Русь этим отречением от вечевых быта показал ясно 1612 год, когда народ, вследствие сознания государственного единства, мог встать как один человек для охранения этого единства"⁸⁶.

С начала XIV в. городами и пригородными станами управляли наместники, а сельской местностью (волостями) - волостели. Эти должностные лица исполняли судебные административные функции, получая за это право сбора с населения натуральных и денежных "кормов". Однако, ввиду слабости государственного аппарата, власть кормленщиков приводила не к централизации государства, а к локализации отдельных территорий. Жалобы населения на злоупотребления и притеснения со стороны местной администрации заставили правительство усилить контроль за ее действиями. С конца XV в. отдельным общинам жаловались "уставные грамоты", которые не только нормировали величину кормов и пошлин наместникам, волостелям и их людям, но и ограничивали пределы власти кормленщиков, предписывая им судить лишь при участии выборных людей.

Л.В. Данилова, глубоко изучившая вопрос взаимоотношений администрации и общинных институтов, пришла к выводу, что система "кормлений", на которой строилось местное управление, по своему характеру являлась "продолжением старинного полудья". Кормленщики имели дело с общиной в целом, а не с отдельными ее членами; это обстоятельство и "обеспечивало сохранение за общиной статуса самоуправляющейся социальной ячейки"⁸⁷. Внутриобщинными делами по-прежнему управляли выборные старосты, сотские, пятидесятские и десятские. Они ведали раскладкой и сбором податей, были низшей (мирской) судебной властью, охраняли целостность общинных земель.

Но отношения общины с государством не ограничивались только уплатой денежных сборов; на них возлагалось городское дело, поставка подвод для ямской гоньбы и другие натуральные повинности. С конца XV в. повсеместным явлением стало участие мирских выборных в суде кормленщиков. В условиях малочисленности государственного аппарата присущие общине публично-правовые функции позволили центральной власти включить ее в систему местного управления еще задолго до реформ Ивана IV. По мнению Л.В. Даниловой, включение мирских властей в структуру административного аппарата для средневековья было типичным явлением. Отсюда двойственный характер выборных мирских властей, которые, оставаясь представителями и выразителями интересов общины, в то же время были и "низшим звеном в системе государственного территориально-административного управления". Законодательные акты XV в. "не создавали земского строя, а вводили его в общероссийские рамки"⁸⁸. Как заметил в этой связи А.Д. Градовский, "государство нашло общину готовую и воспользовалось ею"⁸⁹.

⁸² См. историографический очерк в: Сахаров А. М. Города Северо-Восточной Руси XIV-XV вв. М., 1959. С. 3-16.

⁸³ К р и в о ш е е в Ю . В . Указ. соч. С. 241-242.

⁸⁴ См. подробный историографический очерк. Д а н и л о в а Л . В . Указ. соч. С. 61-110. (особенно с 86-103).

⁸⁵ Власть и реформы. С. 74.

⁸⁶ С о л о в ь е в С . М . Шлецер и антиисторическое направление // Сочинения. Кн. XVI. С. 322-323.

⁸⁷ Д а н и л о в а Л . В . Указ. соч. С. 206, 201.

⁸⁸ Там же. С. 240-243, 254-255; Власть и реформы. С. 28.

⁸⁹ Г р а д о в с к и й А . Д . Указ. соч. Т. 2. С. 219.

С развитием государства и его аппарата деятельность общины в этой сфере ограничивается. Исследуя жалованные грамоты великих князей к старостам черных северных волостей, Л.В. Данилова приходит к выводу, что в XIII-XIV вв. полномочия глав выборной общинной администрации (по крайней мере, в северных областях) были намного шире, чем в XV-XVI вв. Хотя именно к этому периоду, замечает историк, некоторые исследователи относят "установление земского строя и связанного с ним самоуправления"⁹⁰.

ПОВИННОСТЬ ИЛИ ПРАВО?

Логическим завершением политики Московских государей, направленной на включение общины в систему местных государственных учреждений, было уничтожение системы кормлений при царе Иване IV. Широкое использование мирской самодеятельности в области губного, земского и верного управления в середине XVI в. положило начало новому периоду в истории местного управления.

Губная реформа. Первые губные грамоты были выданы в 1539 г. по просьбе населения Белозерского и Каргопольского уездов, не имевшего другой возможности обеспечить свою безопасность, как взять на себя поимку воров и разбойников. По этим грамотам часть полномочий наместника передавалась выборным людям - губным старостам и его помощникам "лучшим людям", замененным вскоре целовальниками (утверждались "целованием креста"). Губной староста избирался из дворян, а целовальники - из крестьян и посадских. Выборные люди ловили, судили и даже казнили разбойников, заведовали тюрьмами и регистрировали приезжих. С 1555 г. губные учреждения были введены практически во всех уездах. Они размещались в губной избе, дела которой вел выборный губной дьяк; избирались также палачи и сторожа губных изб.

Правительство придавало особое значение должности губных старост, особенно во второй половине XVI в., когда произошло объединение мелких губных единиц, и эта должность стала уездной. В губные старосты избирали только местных дворян, обязательно грамотных и оставленных от службы по старости или болезни. Для выборов собирались общие съезды, в которых, независимо от общественного положения, участвовало все население уезда, составлявшего губной округ. Это были первые всеобщие выборы в России (повторились только через 200 лет, при избрании городских депутатов в Уложенную комиссию 1767 г.). Участие в них было настолько обязательным, что воеводы имели право сажать в тюрьму дворян, не явившихся на выборы (вместо знатных сидели их крестьяне). Избирательная процедура заключалась в сборе подписей под выборным списком, который подписывали избиратели, а за неграмотных - их духовные отцы. При этом требовалось всеобщее согласие, а если его не было, то результат выборов определялся не большинством голосов, а решением царя⁹¹.

Нередко правительство само назначало старост, тем не менее "взыскивая" с населения "мирские выборы", что означало для избирателей разделение ответственности за все действия с избранным таким образом лицом. В результате выборы были не столько показателем общественного доверия, сколько коллективной порукой за избираемого человека, а "общественное самоуправление становилось не правом, а тяжелой принудительной повинностью"⁹².

Губные старосты избирались на всеобщих уездных съездах, но ведали не местные земские, а общегосударственные дела по важнейшим уголовным преступлениям. Как заметил В.О. Ключевский, губное дело, "которое сначала предоставлялось отдельным городским и волостным мирам как право по их челобитью" превратилось потом "в повсеместное и всеуездное учреждение, стало для них ответственной повинностью"⁹³. Правительство рассматривало губных старост в качестве приказных людей, которые утверждались в должности Разбойным приказом, где получали и наказ (инструкцию). До введения воеводского правления губные старосты управляли городами, а в XVII в. нередко заменяли воевод. По определению Б.Н. Чичерина, институт губных старост представлял собой "смесь приказного начала с земским, или скорее это было превращение земской власти в приказную"⁹⁴. На государственный характер этой должности указывает и тот факт, что правительство нередко поручало губное управление другим властям. Так, в XVII в. его исполняли как выборные люди, так и

⁹⁰ Д а н и л о в а Л . В . Указ. соч. С. 208-209.

⁹¹ Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 453-457.

⁹² К и з е в е т т е р А . А . Местное самоуправление в России IX-XIX столетия. С. 49-50.

⁹³ К л ю ч е в с к и й В . О . Курс русской истории (Лекция XXXIX) // Сочинения. Т. 2. Ч. 2. М., 1987, С. 336-337.

⁹⁴ Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 451.

правительственные чиновники: воеводы и сыщики. Должность губных старост упразднялась и снова восстанавливалась, пока не была упразднена окончательно в 1702г.⁹⁵

Земская реформа. В середине XVI в. в местное управление был введен еще один выборный институт - земских или "излюбленных" старост и целовальников, которым передавались все финансовые и судебные дела, входившие еще в сферу деятельности наместников. В результате этих преобразований царя Ивана IV, получивших название земская реформа, институт кормленщиков был упразднен, а их полномочия переданы выборным органам, контролируемым верховной властью.

Первая уставная грамота была дана в 1551 г. крестьянам одной из волостей Владимирского уезда, а в 1555 г. все города и волости получили право избирать мирских старост, "которых себе крестьяне меж себя излюбят и выберут всей землей", чтобы те могли судить их "беспосульно и безволочитно". Переход к самоуправлению не был обязателен - это было право, непосредственно связанное с исполнением земской повинности по содержанию местной администрации. Отказываясь от власти наместников и волостелей, миры должны были вместо доходов кормленщиков вносить в казну постоянный государственный оброк (откуп). Его сбор и доставка также возлагались на выборные власти⁹⁶.

Однако круг их обязанностей этим не ограничивался. Уже в XVI в. земские старосты исполняли различные поручения центральной власти: собирали и доставляли в Москву другие налоги, ведали все губные дела на Севере, где не было служилых людей, и др. До последней четверти XVII в. в ведении земских выборных находились следующие дела: 1) владение общинной землей, 2) записка в тягло, 3) раскладка и сбор податей, 4) отправление повинностей, 5) производство мирских выборов, 6) местная полиция. Таким образом, общинные власти получили двойное значение: они исполняли обязанности как внутриобщинные, так и общегосударственные. Но так как земские дела заключались прежде всего в сборе податей и в исполнении повинностей, т.е. в делах неместного характера, то государственные функции преобладали. "Земское управление, - писал Б.Н. Чичерин, - если не по форме, то по предмету носило казенный характер"⁹⁷.

Возлагая на общины обязанности общегосударственного характера, правительство предъявляло свои требования к кандидатам на выборные должности, требуя избрания людей, которые "и оброк собрать бы умели, и к нашей бы казне на срок привозили без недобору"⁹⁸.

За плохое исполнение обязанностей не только старосты и целовальники, но и их избиратели расплачивались своим имуществом. Злоупотребления земских выборных карались даже "смертной казнью без опросу", а недоимки грозили правежом (ежедневное битье по икрам ног). От правежа можно было откупиться или ждать, пока выкупят избиратели, хотя это не всегда спасало выборных людей от наказания. Так, земский староста XVII в. после такой экзекуции был вынужден нанять подводу, так как, несмотря на денежные подношения исполнителям, "пеш дойти не мог, ноги на правеже перебиты". Вполне естественно, что "охотников занимать земские должности не бывало (...) их надо было уговаривать и избирать чуть не силой"⁹⁹. Как заметил историк-юрист Ф.М. Дмитриев, определяя суть этой реформы, "за общинами была признана обязанность судиться и управляться самими собою", т. е. признана *обязанность самоуправления*¹⁰⁰.

С введением в начале XVII в. воеводского правления судебные и полицейские обязанности земских выборных перешли к воеводе. Выборные земские судейки сохранялись только на Севере, а также в дворцовых и черных крестьянских волостях. Уголовные дела по-прежнему находились в ведении губного старосты. В XVII в. он был вторым лицом после воеводы, так как должность эта получила преимущественно приказный характер.

Земские старосты и целовальники находились в городах, станах, волостях и погостах; в Новгороде и Пскове избирались и уличные старосты. В отдельных местах были городовые и всеуездные головные старосты (один для города и уезда), избираемые посадскими и выборными советными людьми от уездных крестьян (волостными третчиками). В Пскове сложилось посотенное устройство,

⁹⁵ Там же. С. 450-457.

⁹⁶ Ключевский В. О. Курс русской истории // Сочинения. Т. 2. Ч. 2. С. 341-342.

⁹⁷ Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 504-505, 514.

⁹⁸ Сборник документов по истории СССР для семинарских и практических занятий. Ч. III. XVI век. М., 1972. С. 165. К и з е в е т т е р А . А . Местное самоуправление в России IX-XIX столетия. С. 51.

⁹⁹ Б о г о с л о в с к и й М . М . Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т. 2. С. 153, 27.

¹⁰⁰ Цит. по Г р а д о в с к и й А . Д . Указ. соч. Т. 2. С. 225.

поэтому интересы мира, помимо всегородных старост, представляли сотские (по одному от сотни)¹⁰¹. В Москве, где с 1683 г. общее городское управление находилось в ведении Стрелецкого приказа (в 1701 г. переименован в Земский приказ), старосты и сотские были только в слободах и сотнях¹⁰².

Присутственным местом для земских старост и целовальников были земские избы. В их ведении оставались финансовые дела (сбор податей, исполнение служб и повинностей в пользу государства) и хозяйственные городских и сельских миров. По традиции эти последние обязанности заключались в распоряжении общинной землей, выборах священника и должностей по земскому управлению, раскладке податей между тяглецами общины и сборах средств на мирские нужды. Однако, как показывают записи в расходных книгах земского старосты, мирские нужды сводились в основном к необходимости содержать воеводу с приказными людьми, а в праздники "ублажать их поминками и посулами". За счет "мирской коробки" староста ежедневно приносил на воеводский двор продукты, деньги, а также свечи, бумагу, чернила и многое другое, необходимое в хозяйстве¹⁰³. Таким образом, в XVII в. тяглый характер и несамостоятельность земских учреждений усилились.

Верная служба. С середины XVI в., помимо губного и земского управления, государство привлекало миры к исполнению многих других служб. Если земские старосты отвечали за сбор прямых налогов, то все косвенные, таможенные пошлины собирали верные или присяжные головы и целовальники (приводились к присяге или вере). На них возлагалась и эксплуатация доходных казенных статей: питейное дело, соляные и рыбные промыслы и др.¹⁰⁴. По своему характеру верная служба была государственной, хотя и исполнялась выборными из посадских людей, уездных крестьян и даже служилых людей, занимавшихся торговыми промыслами. После 1699 г. эту очередную службу исполняли уже одни посадские люди, а с введением магистратов она стала обязанностью лиц купеческого сословия.

Верные головы и целовальники избирались всеми жителями, но иногда в их выборах участвовали только земские старосты и целовальники. Избираться в верную службу должны были люди зажиточные, чтобы могли содержать себя без занятий торговлей и промыслами. Это условие отвечало и интересам казны: присяжным, не собиравшим ожидаемой по смете суммы, приходилось доплачивать недобор из собственных средств, причем в двойном размере. Недобросовестное или неумелое исполнение обязанностей грозило конфискацией имущества, а порой и смертной казнью. Естественным было желание любыми способами избежать верной службы. В результате на нее далеко не всегда избирались состоятельные люди. Так, в 1669 г. сольвычегодский таможенный и кружечных дворов голова жаловался царю: "А выбрали меня сироту твоего, пашенного крестьянина, неграмотного и непромышленного, и неторгового, и животом я, сирота твой, непрожиточен, должен, и преж сего, Государь, ни у какого твоего Великого Государя дела не бывал, и твоего, Великого Государя, таможенного и кружечных дворов дела не ведаю"¹⁰⁵. Иногда выборные получали подмогу от избирателей, но обычно очередная служба считалась такой обязанностью, при которой нужно нести и все расходы. Однако в XVII в. выборные люди уже не несли ответственность за недобор, если он не был результатом допущенных с их стороны злоупотреблений, и даже получали награждение за превышение сбора¹⁰⁶. Это обстоятельство в большей степени сближало верную службу с государственной.

Кроме сборов налогов, присяжные головы и целовальники исполняли и многие другие поручения: они были при производстве селитры и добыче железа в Сибири, при казенных заводах, мельницах и садах; их избирали к городскому и хлебному делу, приемке леса, гвоздей и всем другим счетным делам. Можно сказать, что в руках выборных людей находилось все финансовое управление.

Особенно сложные и ответственные "государевы дела", прежде всего отъезжие службы, исполняли как наиболее зажиточные люди московские гости и купцы гостинои и суконной сотен. Им поручались все торговые дела, в том числе продажа царских товаров, покупка хлеба и

¹⁰¹ Румянцова В. С. Политическая власть и государственное строение Пскова и псковской земли в XVI-XVII вв. (К постановке проблемы) // Сословия и государственная власть в России. Ч. 2. С. 55.

¹⁰² Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 507.

¹⁰³ Ключевский В. О. Курс русской истории // Сочинения. Т. 3. М., 1988. С. 142-143, Соловьев С. М. История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. VII. С. 79-88-89.

¹⁰⁴ Ключевский В. О. Курс русской истории // Сочинения. Т. 2. Ч. 2 С. 343-344.

¹⁰⁵ Цит. по Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 395-396.

¹⁰⁶ Захаров В. Н. Таможенное управление в России // Государственные учреждения России XVI-XVIII вв. М., 1991. С. 60-62.

др. Привилегированное купечество за свою службу пользовалось определенными правами. В частности, в середине XVI в. новгородские купеческие старосты получали от государства жалованье (50 руб. в год) и поместья, а московские гости в XVII в. были единственной категорией городского населения, имевшей право владеть землей, населенной крестьянами, хотя на практике это явление не получило широкого распространения¹⁰⁷.

От тяглой общины к тяглым сословиям. Таким образом, в XVI в. на общинное или мирское самоуправление были возложены дополнительные задачи, исполняемые до этого приказными людьми (наместниками и волостелями). В результате местное управление получило характер земского управления. Историки, глубоко изучавшие этот период русской истории, единодушны в том, что в XVI-XVII вв. выборная служба по местному управлению — это не более чем "новая земская повинность, особый род государственной службы, возложенной на тяглое население"¹⁰⁸. Все эти многочисленные старосты и головы "ведали не местные общественные интересы, а отбывали под личной ответственностью и под ответственностью избирателей возложенные на них казенные поручения"¹⁰⁹, поэтому "говорить о таких выборных, как об общественных органах, (...) как об охранителях и представителях общества, едва ли уместно"¹¹⁰.

Тем не менее обилие выборных должностей вызывало и до сих пор вызывает вполне объяснимое желание назвать их организацию самоуправлением. В этой связи уместно привести слова С.М. Соловьева, написанные в начале 1860-х гг., когда разрабатывались реформы местного самоуправления и взбудораженное общество искало корни готовившихся преобразований в истории русского средневековья: "Все эти выборы, на которые у нас теперь готовы смотреть как на признак крепости общественного союза, как на признак сильного развития общественной деятельности, общественного духа, как на важные права, на деле не давали крестьянам возможности усилить свои промыслы, увеличить результаты своего труда... Права эти не спасали крестьянина от воеводы, подьячего, от посадских людей и своего брата крестьянина, пропившегося и занявшегося легким промыслом разбойника"¹¹¹.

В результате реформ XVI в. русские города не стали свободными самоуправляющимися коммунарами, а превратились в конечном итоге в административно-тяглые единицы по исполнению "службы государевой". В отличие от Европы, воздух русских городов не делал человека свободным, а напротив, вместо новых прав накладывал на него новые обязанности. "Можно сильно сомневаться, - замечает А.А. Кизеветтер, - что такая постановка выборной службы отвечала стремлениям местных миров", когда они просили правительство отменить власть кормленщиков¹¹². Если даже допустить, что правительство Ивана IV действительно предполагало ввести "земское самоуправление", а общины надеялись его получить, то необходимо признать, что жизнь внесла в эти планы серьезные коррективы. Достаточно отметить принудительный и репрессивный характер выборной службы, сферу деятельности выборных лиц, лежавшую за пределами интересов местной общины, чтобы признать, что эта служба не имела ничего общего с самоуправлением.

Тяглый характер местного управления был обусловлен особенностями формирования Московского государства. Процесс его становления проходил в условиях непрерывной военной борьбы, которая ставила перед неокрепшим государством неотложные задачи "национальной самообороны" прежде, "чем естественная эволюция экономических и социальных отношений успела выработать надежные средства к их успешному разрешению". В результате главным предметом забот центральной власти было не развитие благосостояния населения, а мобилизация всех его сил и ресурсов путем прикрепления к различным видам государственной службы¹¹³.

¹⁰⁷ Флоря Б. Н. Привилегированное купечество и городская община в русском государстве (вторая половина XV-начало XVII в.) // История СССР. 1977. № 5. С. 148, 152. Г о л и к о в а Н. Б. . Формы землевладения и землепользования гостей и гостиный сотни в конце XVI-начале XVIII вв. // Торговля и предпринимательство в феодальной России. М., 1994. С. 23 - 31.

¹⁰⁸ Д и т я т и н И. И. . Устройство и управление городов России. Т. 1. С. 125, К л ю ч е в с к и й В. О. . Курс русской истории // Сочинения. Т. 2. Ч. 2. С. 345-346.

¹⁰⁹ К и з е в е т т е р А. А. . История России // Россия Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. С. 459.

¹¹⁰ Д и т я т и н И. И. . Наше городское самоуправление // Д и т я т и н И. И. . Статьи по истории русского права. СПб. 1895. С. 239.

¹¹¹ С о л о в ь е в С. М. . История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. VII. С. 106.

¹¹² К и з е в е т т е р А. А. . Местное самоуправление в России IX-XIX столетия. С. 50.

¹¹³ Его же. История России // Россия Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. С. 457.

Государственный быт XVI в. не мог создать условий для превращения выборных органов местного управления в органы самоуправления, так как именно "независимость общин сельских и городских есть первое условие самоуправления"¹¹⁴. В отличие от стран Западной Европы, где политическая централизация сопровождалась освобождением сословия, в Московском государстве этот процесс был неразрывно связан с прикреплением населения к службам и повинностям, положившим начало образованию тяглых сословий. В результате "община местная должна была пасть перед сословной"¹¹⁵.

А.Д. Градовский убедительно показал, что эти особенности государственного развития определили и разные пути развития самоуправления в Европе и России. В Московском государстве установление системы тягл положило начало "не земской, а сословной общине". Как отмечает ученый, "сословный принцип сам по себе не противоречит идее самоуправления", так как сословные корпорации представляют необходимый этап в истории самоуправления и "подготавливают постепенное слияние местного общества в земском представительстве". Но такое их значение возможно лишь при условии освобождения сословий и признании их прав законодателями, тогда как при тяглом характере этих общин значение их невелико¹¹⁶. Таким образом, если в Европе политическая централизация способствовала развитию местного самоуправления, то в России она положила начало формированию сословного самоуправления, лишь создававшего условия для его развития.

ОТ ПЕТРА I ДО ЕКАТЕРИНЫ II:

СОСЛОВНОСТЬ И БЮРОКРАТИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Многочисленные правила, регламенты и инструкции, взятые из европейского законодательства и ставшие основой реформ первой четверти XVIII в., указывают на стремление преобразователя к режиму "регулярства", что дает основание историкам "говорить о строительстве Петром I полицейского государства"¹¹⁷ с характерным для него преобладанием бюрократического начала. В этом духе проводились и реформы местного управления, направленные на решение сразу нескольких задач. С их помощью правительство надеялось унифицировать как систему управления, так и социальную структуру общества, а главное, увеличить поступление денежных средств, столь необходимых государству в условиях военного времени.

Первая городская реформа. Указами 30 января 1699 г. (об учреждении Московской Бурмистерской палаты и подчинении ей земских изб других городов¹¹⁸) вводилось управление, напоминавшее устройство прибалтийских (остзейских) городов, где с XV в. действовало немецкое или магдебургское право. Население этих городов не подчинялось власти и суду наместников: эти обязанности исполняла рада (магистрат), члены которой (бурмистры) избирались горожанами и по очереди управляли радой. В 1699 г. подобные права предоставлялись и великорусским городам, но в том случае, если они "похотят". Освобождение от воеводских "обид и налогов, и поборов, и взятки" население должно было выкупить, взяв на себя обязательство платить в казну налоги "против прежнего оклада вдвое", т.е. в двойном размере. Из 70 городов только 11 согласились на государеву "милость", остальные или отказались, или приняли ее условно (бурмистров выбрали, а платить двойные сборы отказались). Правительство было вынуждено ввести новое устройство во всех городах без увеличения платежей¹¹⁹.

Бурмистерская палата (с ноября 1699 г. - Ратуша), в которой заседали бурмистры из крупного московского купечества, входила с докладами прямо к царю, минуя приказы, и была чем-то вроде министерства городов и городских сборов. Она ведала всем посадским (торгово-промышленным) населением в судебных и торговых делах¹²⁰. Ратуше подчинялись земские

¹¹⁴ Градовский А. Д. Указ. соч. Т. 2. С. 122.

¹¹⁵ Соловьев С. М. Шлецер и антиисторическое направление // Сочинения. Кн. XVI. С. 323.

¹¹⁶ Градовский А. Д. Указ. соч. Т. 2. С. 312-313.

¹¹⁷ Власть и реформы. С. 146-147.

¹¹⁸ ПСЗ I Т. 3. № 1674 и 1675.

¹¹⁹ Там же. № 1675. Князьков С. Очерки из истории Петра Великого и его времени. СПб. 1914. С. 398-399.

¹²⁰ Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций в трех книгах. Кн. 3. М., 1993. С. 8.

избы с их выборными людьми, которые обязаны были собирать и поставлять в Москву все государственные налоги, сборы и пошлины. Недоимки взыскивали с нерадивых сборщиков с помощью испытанного веками правеха, если это не помогало, то недостающую сумму вносили их избиратели. В этой связи необходимо заметить, что в 1718г. правех был отменен; с этого времени провинившихся отправляли в Адмиралтейство на галерные работы и держали там, давая "корм наравне с каторжными", до погашения долга (по рублю в месяц)¹²¹.

Петр I, как в свое время Иван IV, преследовал этой реформой прежде фискальные цели¹²². Освободив города от власти "недобросовестных" воевод, Петр I надеялся с помощью "добрых и правдивых" выборных людей быстро увеличить государственные доходы. Но как показала практика, московские и земские бурмистры в злоупотреблениях и казнокрадстве мало в чем уступали чиновникам¹²³. Это обстоятельство заставило правительство уже в первые годы деятельности этих учреждений значительно ограничить их полномочия, а в некоторых местах даже вернуться к старым порядкам. Губернская реформа 1709 г. окончательно изменила положение выборных учреждений. Земские избы были подчинены губернаторам, а Ратуша утратила значение центрального органа и превратилась в московскую земскую избу.

Вторая городская реформа. В 1720-х гг. была проведена магистратская реформа, во многом повторившая управление городов Риги и Ревеля. В 1720 г. в Петербурге был учрежден Главный магистрат, ведавший, как и бывшая Ратуша, всем торгово-промышленным населением России, а в 1724 г. стали открываться подведомственные ему городские магистраты. Новые петровские учреждения получили статус "главы и начальства всему гражданству", хотя избирались не всеми жителями, а только посадскими и черных волостей людьми, т.е. по своему составу были не общегородскими, а сословными. Круг обязанностей магистратов был шире, чем у земских изб: если в судебном отношении они по-прежнему ведали только посадскими людьми, то в финансовых и хозяйственных делах их полномочия распространялись на весь город. Магистраты должны были собирать государственные налоги и пошлины со всего городского населения, "содержать в своем смотрении полицию", что подразумевало тогда не только обеспечение безопасности города, но и пожарное дело, санитарную, открытие госпиталей, школ, богаделен и многое другое¹²⁴. Характеризуя городские законы 1720-х гг., А.А. Кизеветтер отметил, что их отличало "стремление создать из русского тяглого города центр промышленности и культуры и заложить в рамках городской жизни основание общественного самоуправления"¹²⁵.

Но эти задачи оказались не по силам петровским магистратам. Их деятельность как общегородских учреждений практически не получила развития, так как долгое время все предписания об открытии школ и госпиталей были лишь "украшением"¹²⁶ регламента магистрата, а с появлением этих учреждений они находились в ведении губернаторов, комендантов, полицеймейстеров и других административных лиц. Слабость магистратов объяснялась и почти полным отсутствием собственных средств. При Петре I города не имели источников дохода, так как сборы с лавок, пристаней, бань, харчевен и прочих оброчных статей поступали не в городскую кассу, а в государственную казну. В случае необходимости население посадов могло просить о выделении каких-то сумм из денег, поступавших в Ратушу, но чаще всего городские нужды решались с помощью добровольной складчины.

В 1727 г. магистраты получили право расходовать "на общую пользу городскую" излишки от таможенных и кабацких сборов. В "Наказе губернаторам и воеводам" 1728 г. император Петр II, внук Петра I, подтвердил их передачу городам, при условии, если таможенных и кабацких сборов соберут "сверх положенного оклада". В этом "Наказе" впервые признавалось и право городов на самообложение, которое давно уже являлось основным источником пополнения мирской кассы¹²⁷. В последующие годы эти законы неоднократно нарушались самим

¹²¹ ПСЗ I Т. 5. № 3140. 15 января. 1718 г.

¹²² В. Р. Тарловская видит значение указа 1699 г. не только в централизации доходов, но и объединении торгово-промышленного населения в одном приказе (см. Т а р л о в с к а я В. Р. Из истории городской реформы в России конца XVII-начала XVIII в. // Государственные учреждения России XVI-XVIII вв. С. 107-108).

¹²³ С о л о в ь е в С. М. История России с древнейших времен // Сочинения. Кн. VIII. С. 469, 477-478. К н я з ь к о в С. Указ. соч. С. 401-404.

¹²⁴ ПСЗ I. Т. 6. № 3708. 16 января 1721 г.

¹²⁵ К и з е в е т т е р А. А. Посадская община в России в XVIII столетии. М., 1903. С. IV.

¹²⁶ Дитятин И. И. Из истории Жалованных грамот / / Д и т я т и н И. И. Статьи по истории русского права. С. 111.

¹²⁷ ПСЗ I Т. 7. №5017. 24 февраля 1727 г. Т. 8. № 5333. 12 сентября 1728 г.

правительством, стремившемся обратить на казенные нужды каждую общественную копейку. Так, в 1735 г. из этих так называемых приборных денег разрешалось расходовать на городские нужды только десятую их часть, а в 1745 г. были запрещены и эти расходы - они шли на покрытие недоборов и строительство смиренных домов¹²⁸.

Магистраты в качестве сословных учреждений торгово-промышленного населения города выполняли "роль правительственных местных учреждений, организованных на выборном начале", и ведали "исключительно государственные интересы"¹²⁹. Бурмистры и ратманы избирались на посадских мирских сходах, но избирались пожизненно и только из числа первостатейных купцов. По своему положению они больше напоминали правительственных чиновников, чем выборных лиц, так как были подотчетны только государственным органам и считались состоявшими на службе (получали чины, а иногда и дворянство). Магистраты, по определению А.А. Кизеветтера, составляли "верхний этаж" посадского самоуправления¹³⁰, являясь соединительным звеном между администрацией и сходом. Таким образом, в петровских выборных учреждениях дальнейшее развитие получила лишь сфера деятельности общинных институтов, отвечавшая интересам государства. С начала XVIII в. общегосударственные функции, традиционно исполнявшиеся посадскими общинами, были отделены от них в самостоятельные учреждения - магистраты, носившие сословно-бюрократический характер.

После смерти Петра I с восстановлением воеводского правления Главный магистрат был преобразован в Ратушу, но в 1743 г. при императрице Елизавете Петровне вновь получил значение центрального учреждения. По сравнению с бурмистерскими избами магистраты оказались более долговечными (упразднены судебной реформой 1864 г.), но функции их не однажды менялись. Вместе с ними менялись положение и состав их членов¹³¹, сроки пребывания в должности (с 1721 г. члены магистратов избирались бессрочно, с 1725 г. - на 1 год, с 1731 г. - на 3 года, с 1743 г. - снова бессрочно¹³²).

Посадская община и магистрат. Внутренняя жизнь города развивалась независимо от магистрата: "первичной ячейкой общинно-посадской организации" по-прежнему оставался мирской сход. Участие в сходах было обязательным для всех членов общины (кроме выборов членов магистрата, в которых участвовали только купцы первой и второй гильдий). Право не являться на сходы служило своего рода наградой¹³³. Центром исполнительной власти была "старостинская изба" во главе с общепосадским старостой (в слободах избирались слободские старосты, в сотнях - соцкие) и его помощниками-десяцкими, окладчиками и сборщиками. Старосты следили за правильной уплатой податей, исполнением повинностей и представляли интересы слободы (сотни) на общегородских собраниях. Сходы имели немало прав (самообложения, распоряжения мирскими суммами, выбора должностных лиц, ходатайства о местных нуждах и пр.), которые, по мнению А.А. Кизеветтера, могли составить "надежную основу истинного самоуправления", если бы не тяглый характер общины и ее полная зависимость от администрации и магистрата, поставленного над ней яко начальство¹³⁴.

Магистраты наблюдали за сбором налогов и пошлин, доводили до сведения горожан распоряжения верховной власти, утверждали избранного сходом старосту. Однако далеко не всегда их деятельность укладывалась в рамки законности. Власть над жителями города члены магистрата нередко употребляли себе во благо, присваивая казенные средства или разоряя конкурентов. Так, в Белгороде президент магистрата, разграбив лавки своих противников, "публично выпорол их батожем и плетью, а некоторым даже обрезал уши"¹³⁵. Еще в первой половине XVIII в. жители Архангельска могли видеть своих "излюбленных" старост, которые,

¹²⁸ Там же. Т. 12. № 9208. 19 сентября 1745 г.

¹²⁹ [Дитятин И. И.] Столетие С. - Петербургского городского общества. 1785-1885 гг. СПб. 1885. С. 7.

¹³⁰ Кизеветтер А. А. Посадская община в России в XVIII столетии. С. 619.

¹³¹ Козлова Н. В. Купцы в структуре государственного управления России XVIII в. // Сословия и государственная власть в России XV-середины XIX вв. Ч. I. С. 179-188.

¹³² Кизеветтер А. А. Посадская община в России в XVIII столетии. С. 661-667.

¹³³ Там же. С. 619-620, 637-641.

¹³⁴ Там же. С. 656-657.

¹³⁵ [Дитятин И. И.] Столетие С. - Петербургского городского общества. С. 16.

собирая недоимки, "ходили по улицам скованы, с висячими на их шеях железными цепями"¹³⁶. Такому наказанию их подвергли бурмистры, которые за недоборы налогов по приказу губернатора или воеводы могли оказаться под арестом¹³⁷. Таким образом, эти учреждения сами находились в зависимости от администрации, особенно усилившейся при преемниках Петра I. Так, в 1740 г. Сенат, обеспокоенный бесправным положением петербургской Ратуши, ввел в ее состав полковника на жалованьи "яко командира", так как бурмистры не только не охраняли интересов города, но и "к их самих защищению смелости не имели, отчего здешнее гражданство пришло в крайнее изнеможение"¹³⁸.

По единодушной оценке историков, городские реформы 1720-х гг., несмотря на сходство с европейскими образцами, не изменили тяглый характер посадской общины и не создали органов самоуправления¹³⁹. Российским городам не хватало для этого экономически сильного класса торгово-промышленных людей, свободного от государственного тягла, и законодательного признания их прав на существование других интересов, кроме государственных¹⁴⁰. Как заметил А.А. Кизеветтер, начиная с Петра I, правительство пыталось "влиять в эти старье мехи новое вино заграничного привоза". Но, несмотря на все преобразования, "вплоть до городского положения Екатерины II посад остается общиной торгово-промышленных тяглецов старого типа", созданной еще Соборным уложением 1649 г.¹⁴¹ В первой четверти XVIII в. новым явлением, которого не знало Московское государство, стала бюрократизация местного управления.

Формирование сословных корпораций. Реформы Петра I были направлены на переустройство социальной структуры населения. Прежде всего стояла задача "собрать" всероссийское купечество, объединив торгово-промышленное население городов в гильдии и цехи. Еще в 1719 г. регламент коммерц-коллегии предписывал ввести купеческие гильдии, где это было возможно¹⁴². Собрать "рассыпанную сию хранину"¹⁴³ предусматривалось путем создания в 1721 г. разрядов регулярных и нерегулярных граждан. Регулярные граждане подразделялись на две гильдии. В первую входили банкиры, купцы, художники, врачи и др. Вторую составляли мелкие торговцы и ремесленники, которые распределялись по цехам. К нерегулярным или "подлым" людям относили чернорабочих и служащих по найму¹⁴⁴. Деление по профессиональному признаку, взятое из европейского законодательства, предполагало формирование корпоративного гильдейского строя, но в русских городах не было необходимых условий для его развития. Уже в ноябре 1724 г. предписывалось разделить купцов на три гильдии по величине капиталов, что сближало их с существовавшими ранее тремя статьями, отражавшими степень состоятельности посадского населения при разверстке тягла.

Гильдии имели свои сходы, где устанавливалась очередность исполнения служб и величина мирских сборов, избирались гильдейские старшины и состоявшие при них старосты. Особое положение среди купеческих выборных занимал старшина первой гильдии: под его управлением находились младшие гильдии и их старшины. По определению А.А. Кизеветтера, гильдейская организация "вдвинулась промежуточным звеном" между общепосадским и слободскими сходами¹⁴⁵. "Инструкция московским гильдейским старшинам" 1742 г. конкретизировала отношения между гильдейской и посадской общинами¹⁴⁶. Гильдейской

¹³⁶ Там же.

¹³⁷ ПСЗ I Г. 12. №9149. 22 апреля 1745 г.

¹³⁸ Там же. Т. 11. № 8283. 6 ноября 1740 г.

¹³⁹ Дитятин И.И. Наше городское самоуправление // Д и т я т и н И.И. Статьи по истории русского права. С. 237, Власть и реформы. С. 144-145.

¹⁴⁰ Дитятин И. И. Устройство и управление русских городов. Т. 1. С. 246.

¹⁴¹ Кизеветтер А. А. Посадская община в России в XVIII столетии. С. IV, 1, 3-4.

¹⁴² ПСЗ I Т. 5. №3318. (Ст. 15, 20) 3 марта 1719 г.

¹⁴³ Там же. Т. 6. №3520. 13 февраля 1720 г.

¹⁴⁴ Там же. №3708. 16 января 1721 г.

¹⁴⁵ К и з е в е т т е р А . А . Посадская община в России в XVIII столетии. С. 127-130.

¹⁴⁶ ПСЗ I Т. 11 №8504 19 января 1742 г.

администрации подчинялись слободские старосты, которые исполняли поручение старшин, докладывали им о поведении купцов, являвшихся одновременно тяглецами гильдий и слобод. Но по отношению к общепосадскому старосте гильдейские старшины занимали подчиненное положение: они были его помощниками и составляли своего рода "коллегию" главного выборного лица. Таким образом, гильдейское управление тесно переплеталось с посадским, оказывая на него заметное влияние¹⁴⁷.

Это влияние было особенно заметным в Москве, где с 20-х гг. XVIII в. установился особый порядок. В отличие от других городов, здесь не было общепосадского схода, его роль выполняло общее собрание трех купеческих гильдий, ведавшее не только сословными, но и общегородскими делами. Это собрание имело свой исполнительный орган - канцелярию, куда входили должностные лица всех гильдий во главе со старшиной первой гильдии. Канцелярия и гильдейское собрание составляли единое учреждение - Купеческую Гильдию или Гильдию Московского купечества (с октября 1805 г. называлась Домом градского общества), подчинявшуюся Магистрату. Применительно к XVIII в. трудно провести грань, разделявшую сферы деятельности городских и купеческих выборных учреждений¹⁴⁸.

По регламенту Главного магистрата одновременно с гильдиями создавались и ремесленные цехи. Своим устройством, составом и управлением они напоминали европейские цехи; так же как и в Западной Европе, по каждому ремеслу и художеству создавались особые собрания (цунфты) во главе с выборными старшинами (алдерманами)¹⁴⁹. Но в России цеховая организация служила прежде всего "интересам фиска", и выполнение казенных работ составляло главную обязанность цехов. С поступающих в цехи даже брали подписку, что они будут исполнять казенные заказы по первому требованию правительства. Цеховые несли посадское тягло и участвовали в посадских сходах; в 1762 г. они были освобождены от посадских служб, но не от платежей. По оценке А.А. Кизеветтера, русские цехи представляли "разновидность тяглых союзов, в которые группировалось население для отбывания государственных повинностей (...) и не были какой-либо чуждой обычным формам русского общественного устройства организацией"¹⁵⁰.

Таким образом, посадский мир, состоявший до преобразований Петра I из территориально-административных слобод и сотен, включил и сословные корпорации, получившие административное значение. Однако до городской реформы 1785 г. эти выборные учреждения решали не столько корпоративные или местные, сколько общегосударственные задачи. Как и в XVII в. "ни о каком подлинном самоуправлении не шло и речи"¹⁵¹.

Областные реформы Петра I в значительной степени носили бюрократический характер. Если законодатели и пытались ввести в систему административного управления выборный элемент, то исключительно из числа дворян. Но обремененное обязательной службой и не имеющее сословной корпорации дворянство не могло оправдать ожиданий законодателей. Так, не стала выборной должностью помощника воеводы, на которую по указу 10 марта 1702 г. помещики и вотчинники каждого уезда должны были избирать 2-4-х дворян. Эта неудавшаяся попытка была повторена в 1713 г., но уже в масштабе губернии. Предусматривалось создание при губернаторе коллегиального выборного органа - совета из 8—12 ландратов (советников), избираемых местными дворянами из числа дворян. В совете все дела решались большинством голосов, и губернатор "яко президент" отличался от остальных членов только тем, что имел два голоса вместо одного¹⁵². Но в первом указе о выборах не говорилось, и ландраты были назначены Сенатом, а через 2 года новый указ отменил их выборность, предписывая назначать на эти должности офицеров, вышедших в отставку по старости или ранениям, т.е. в виде награды за службу. В результате институт ландратов, как и товарищей воеводы, не стал выборным; советы при губернаторах превратились в чисто бюрократические учреждения¹⁵³.

¹⁴⁷ Кизеветтер А. А. Посадская община в России в XVIII столетии. С. 630-633.

¹⁴⁸ Сторожев В. Н. Учреждение купеческого самоуправления // История Московского купеческого общества. Т. V. Вып. 3. Разд. 2. М., 1913. С. 20-21.

¹⁴⁹ ПСЗ I. Т. 6. № 3980. 27 апреля 1722 г., Пажитнов К. А. Проблема ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма. М., 1952. С. 44-46, 54-55, 73.

¹⁵⁰ Кизеветтер А. А. Посадская община в России в XVIII столетии. С. 145-148, 155-156.

¹⁵¹ Власть и реформы. С. 145, Пажитнов К. А. Указ. соч. С. 73.

¹⁵² ПСЗ I Т. 4 №. 1900. 10 марта 1702 г., Т. 5. № 2663. 13 апреля 1713 г. и № 2762. 20 января 1714 г.

¹⁵³ Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX-XIX столетия. С. 80-81.

Этот замысел законодателя интересен как первая попытка ввести в систему местного управления принцип равноправного участия коронных чиновников и выборных представителей.

В 1724 г. была предпринята еще одна попытка привлечь дворянское общество к участию в местном управлении. Для сбора подушной подати вводились земские комиссары или комиссары от земли. В отличие от земских комиссаров, назначаемых с 1719 г. камер-коллегией, они избирались дворянским обществом сроком на 1 год. На этот раз замысел законодателя осуществился на практике. Однако большинство дворян было равнодушно к полученным правам и, несмотря на "понуждение", уклонялись от личного участия в выборах, посылая вместо себя старост или приказчиков имений. В результате избирательные съезды состояли преимущественно из крестьян¹⁵⁴. Эта должность существовала недолго: ее оттеснило полковое начальство расквартированных в губерниях войск; под его руководством, в конечном итоге, и оказалась вся администрация области.

Очевидно, что стремление законодателей включить дворянское сословие в систему местного управления не принесло желаемых результатов¹⁵⁵. Этот "призыв земских сил" оказался преждевременным, так как формированию сословного самоуправления должно было предшествовать освобождение дворян от обязательной государственной службы. И место, которое отводило им правительство в областном управлении, иногда напоминало "службы государевы" XVI-XVII вв. "Вместо того, чтобы требовать от общества новых средств для организации сбора новой подати, - писал М.М. Богословский о выборах земских комиссаров, - правительство обязало общество новой натуральной повинностью: поставлять агентов и следить за их деятельностью. Право выборов этих агентов нельзя рассматривать как признак самоуправления, зарождающегося в области. Не задачу местного благосостояния, составляющую цель самоуправления, имело оно в виду, а лишь задачу исправного собирания казенного тягла"¹⁵⁶.

Историки XIX-XX вв. сходились в оценке реформы местного управления Петра I, признавая что хотя она "навсегда покончила с внешними формами старой московской государственности (...), новое здание управления строилось из старых материалов"¹⁵⁷. Но тогда другого материала для строительства просто не существовало. Росчерком пера нельзя изменить условия жизни, чтобы обеспечить эффективность работы учреждений, созданных в других условиях и для другого общества. В первой четверти XVIII в. эти многочисленные учреждения с широкими задачами и европейскими названиями плохо вписывались в российскую действительность. "Они не были по плечу обществу, для которого они были назначены, и опережали то время, в которое были провозглашены, - писал М.М. Богословский. - Слова инструкций о просвещении, благотворительности, нравственном совершенствовании общества остались прекрасными, но бесплодными словами. Каждое время решает свои задачи". Взятые из европейского законодательства формы государственного устройства не были связаны с правами и свободами населения, являвшимися необходимыми условиями их эффективности и жизнеспособности. В начале XVIII в. расширение естественных границ оставалось для России главной задачей, и ее решение "повелительно требовало напряжения всех сил общества в виде тягла, которое опутывало и давило все его классы"¹⁵⁸. Ценой европейских свобод Россия платила за создание огромной империи.

Потребовалось более полувека, чтобы общество, по крайней мере дворянство, было готово поддержать преобразования нового реформатора - Екатерины II, осуществившей многие начинания своего предшественника.

(Окончание следует)

¹⁵⁴ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого Провинция 1719-1727 гг. М. 1902. С. 420-421.

¹⁵⁵ Корф С. А. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762-1855 годов. СПб. 1910. С. 175-176.

¹⁵⁶ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. С. 498-499.

¹⁵⁷ Кизеветтер А. А. История России // Россия Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. С. 469, Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций в трех книгах. Кн. 3. Лекция LXVII. С. 44.

¹⁵⁸ Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого. С. 520-521. См. также Григорьев В. Реформа местного управления при Екатерине II. (Учреждение о губерниях 7 ноября 1775 г.) СПб, 1910. С. 83.

- ⁹⁵ Le y F. Alexandre I et Id Sainte-Alliance Pans, 1975. P. 32
⁹⁶ Шильдер Н. К. Указ. соч. Т. 3. СПб., 1897. С. 41-42
⁹⁷ Там же, С. 137, 128
⁹⁸ ВПР Т. 7. М., 1970. С. 65, 201-202, 246 259-260, 372-373, 591, Т. 8. М., 1972. С. 87-88
⁹⁹ Plans for Political Reform in Imperial Russia, 1730-1905. P. 110-120
¹⁰⁰ См.: Мироненко С. В. Указ. соч. С. 63-64, 79-80, 114, 157-160, 198, 217
¹⁰¹ Fedorov V. A. Emperor Alexander I, 1801-1825//The Emperors and Empresses of Russia Rediscovering the Romanovs. P. 228

© 2001 г.

Л. Ф. ПИСАРЬКОВА

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ДО ВЕЛИКИХ РЕФОРМ: ОБЫЧАЙ, ПОВИННОСТЬ, ПРАВО*

СОСЛОВНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЕГО РОЛЬ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПОСЛЕДНЕЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII в.

Реформы Екатерины II

Стремление Петра I перестроить местное управление на началах коллегиальности и участия в нем "шляхетства" не получило практического воплощения, но сама идея не умерла Уже при Елизавете Петровне проект Нового уложения, составленный с учетом предложений сословных депутатов, отразил желание дворянства участвовать в местном управлении После принятия в 1762 г Манифеста о вольности дворян вопрос о сословных правах получил особое значение В наказах депутатов Уложенной комиссии, созданной Екатериной II в 1767 г, эти предложения высказывались еще настойчивее¹⁴⁹ Желание дворян управлять провинцией совпало с планами Екатерины II "приискать средство для привлечения дворян к службе при уничтожении обязательной службы"¹⁵⁰

Реформа местного управления была разработана с учетом наказов депутатов Комиссии 1767 г, представлявших все сословия России и дружно отстаивавших принцип выборной сословной (преимущественно дворянской) службы Историк В. Григорьев заметил по этому поводу "Русские люди XVI в просили своих государей пожаловать их всесословными, земскими выборными управителями. Русские люди XVIII в. просят ученицу Вольтера и Монтескье пожаловать их сословным дворянским предводителем, воеводою или опекуном () Или развитие сословных начал в государстве есть признак прогресса и культурности?"¹⁵¹ Как ни странно, но ответить на этот вопрос можно только утвердительно.

Московское государство не знало сословий как замкнутых объединений, наделенных общими, равными для всей группы наследственными правами и обязанностями, характерных для социальной структуры европейских стран Сословные группы того времени носили тяглый характер, а их значение и состав определялись прикреплением к той или иной государственной службе. Петр I еще более усложнил эту "разверстку сословных повинностей"¹⁵², но не создал сословий. По определению Е. В. Анисимова, социальные группы, возникшие в ходе петровских реформ, "не имели законодательно оформленных сословных прав и привилегий, сословной организации и системы само-

* Окончание. Начало см.: Отечественная история. 2001. № 2.

управления, а также сословного суда, т. е., в сущности, не являлись корпорациями публичного права"¹⁵³.

При его преемниках началось обратное движение: повинности свободных групп населения постепенно облегчались, а права уточнялись и расширялись, что вело к формированию сословий. Но к началу правления Екатерины II этот процесс не был завершен.

Реформы последней четверти XVIII в. стали важным этапом в процессе превращения сословных групп в "регулярные" сословия, этапом, подготовившим их сближение, а впоследствии и общую деятельность в местном управлении¹⁵⁴. С этого времени можно говорить о сословных корпорациях и сословном самоуправлении, определявших характер местного управления на протяжении первой половины XIX в. А. Б. Каменский, оценивая реформы Екатерины II, признает, что они "создавали своего рода конституцию", так как были направлены на формирование "*правового государства* с сословной структурой общества и с оговоренными в законе правами и обязанностями верховной власти и подданных", зависевших от правового статуса каждого сословия¹⁵⁵.

"Первым шагом по осуществлению реформы местного управления" стал Манифест 14 декабря 1766 г., определявший порядок выборов депутатов Уложенной комиссии¹⁵⁶. Именно тогда были заложены начала дворянского самоуправления: введены уездные предводители дворянства и уездные дворянские собрания. Этот закон наметил контуры и будущей городской реформы. Он вводил выборных городских голов и новое понятие "город", который включал всех домовладельцев и был уже не тяглой, а юридической единицей. В городскую практику это понятие было введено еще в 1734 г.; такая привилегия была пожалована городу Оренбургу в связи с его учреждением¹⁵⁷. Предводители и головы избирались в качестве председателей на выборах депутатов, но они сохранились и после закрытия Комиссии, а в 1785 г. возглавили созданные Жалованными грамотами дворянское и градское общества.

Уложенная комиссия оставила в наследство законодателям не только идеи и новые выборные должности, но и новый порядок выборов, доживший во многих местах, включая Москву, до лета 1917 г. Манифест 14 декабря 1766 г. вводил баллотировку шарами¹⁵⁸. Это новшество имело огромное значение, так как с этого времени выборы стали формой волеизъявления избирателей, а не формой поручительства и материальной ответственности за действия избранного лица. Участие в выборах из повинности превращалось в право.

Десятилетие 1775-1785 гг. составило эпоху екатерининских реформ. Именно в этот период были приняты четыре важнейших законодательных акта: "Учреждение для управления губерний" (1775), "Устав благочиния" (1782)¹⁵⁹, "Жалованная грамота дворянству" и "Жалованная грамота городам" (1785), вызвавшие серьезные изменения в системе местного управления и сословного самоуправления.

Областная реформа. "Учреждение для управления губерний"¹⁶⁰ преобразовало местные учреждения и придало им тот вид, который они сохраняли почти без изменений до 60-х гг. XIX в., а некоторые из них и до 1917 г. Была создана сеть новых учреждений, прежде всего судебных, построенных на таких началах, как децентрализация, разделение властей, коллегиальность и выборность службы, изменен характер старых. С этого времени магистраты утратили административные функции и превратились в суды для торгово-промышленного населения.

Практически все коллегиальные губернские и уездные учреждения, введенные в 1775 г., по своему составу были выборными (назначались только председатели). Из чиновников состояли штаты губернского правления и трех палат (казенной, уголовного и гражданского судов). Выборные из дворян, горожан и свободных сельских обывателей заседали в сословных губернских и уездных судах, открытых для каждого из этих сословий. Для опеки над сиротами и вдовами были созданы два сословных учреждения: дворянская опека во главе с уездным предводителем дворянства и сиротский суд под председательством городского головы.

Всесословный характер носили принципиально новые губернские учреждения: приказ общественного призрения и совестной суд. В приказе общественного призрения, ведавшем делами благотворительности, общественного здоровья и образования, под председательством губернатора заседали по два представителя от дворян, "гражданства" (купцов) и свободных крестьян. Участие заседателей из трех сословий было "робким приступом к восстановлению в управлении и суде совместной деятельности сословий"¹⁶¹. Приказ общественного призрения Екатерина II определила как "пульс общественного сознания"¹⁶², а историки находили в нем некоторое сходство с английскими съездами мировых судей¹⁶³. Что касается совестных судов, игравших роль третейского суда, то они были тогда новыми не только для России, но и для Европы. Введение этих учреждений свидетельствовало о новом направлении деятельности выборных людей, призванных служить уже не только задачам фиска, но и общественному благу.

В результате этой реформы роль дворян в местном управлении заметно возросла. Участие этого сословия в местном управлении А. Д. Градовский назвал "оригинальной формой самоуправления, которую не знало ни одно государство"¹⁶⁴. Дворянские собрания избирали земского исправника (главу полиции), уездного судью (главу сословного суда), заседателей в многочисленные суды, что составляло в общей сложности более половины всех выборных должностных лиц уезда. Законодатели с самого начала стремились уравнять выборную службу с государственной и таким образом сделать ее более престижной.

Во время пребывания в должности все служащие по выборам, кроме сельских заседателей, считались состоявшими в чинах: от 7-го класса (предводитель дворянства и дворянские заседатели совестного суда) до 14-го (городские старосты и ратманы в посадах). Сельские заседатели вместо чинов получали право на личную неприкосновенность ("без суда да не коснется до них наказание ни от кого"), а после окончания службы могли рассчитывать на уважение окружающих ("да почтутся они первыми в селениях своих между их равными")¹⁶⁵. Эти статьи были заметным шагом в правовом определении сельского сословия, особенно по сравнению с указом 1769 г., который по традиции рассматривал выборных людей как поручителей за исправное исполнение повинностей и предписывал, в случае неуплаты крестьянами недоимки, "забирать в города старост и выборных, держать под караулом, употреблять их в тяжелые городовые работы без платежа заработных денег, доколе вся недоимка заплачена не будет"¹⁶⁶.

Жалованные грамоты дворянству и городам, принятые 21 апреля 1785 г., завершили реформирование местного управления и сословного строя России.

Городская реформа 1785 г.: теория и практика самоуправления. Отмечая значение "Жалованной грамоты городам", И. И. Дитятин назвал ее "краеугольным камнем" городского самоуправления в России¹⁶⁷. В этом документе утвердилось понятие "город" как юридическое лицо, как единая местная община, представляющая все городское население и имеющая свои, отличные от государственных, интересы и нужды¹⁶⁸. Как внешнее выражение нового юридического статуса каждый город получил герб и печать, которой "градское общество" скрепляло свои постановления.

Наряду с торгово-промышленными слоями населения, избирательные права получили дворяне-домовладельцы, входившие в разряд "настоящих городских обывателей", и представители научной и творческой интеллигенции, которые вместе с горожанами, имевшими "стаж" выборной службы, банкирами и "всякого звания и состояния капиталистами" составляли разряд "именитых граждан" (ст. 67). Необходимо заметить, что такого широкого участия населения городское законодательство не знало до 1917 г. Всего же насчитывалось шесть избирательных разрядов: 1) настоящие городовые обыватели; 2) гильдии купеческие; 3) цехи; 4) иностранные и иногородние купцы; 5) именитые граждане; 6) посадские. Таким образом, городское общественное управление, созданное Екатериной II, должно было стать по своему составу всесословным.

Выборы проходили раз в три года по каждому разряду отдельно. Вначале избирались гласные общей городской думы (распорядительный орган), которые уже из своей среды выбирали по одному человеку от каждого разряда в шестигласную думу (исполнительный орган). Закон создавал еще одно выборное учреждение - собрание градского общества, в котором могли участвовать только состоятельные люди (не беднее купцов 2-й гильдии). Именно это собрание избирало всех должностных лиц города: голову, бурмистров и ратманов магистрата, судей словесного или торгового суда (введен при Анне Иоанновне) и др. В этих учреждениях главным выборным лицом стал городской голова. Эта должность существовала с 1766 г. (выборы проводились через два, а с 1775 г. через три года), но до реформы 1785 г. голова исполнял лишь случайные поручения правительства и не имел отношения ни к магистрату, ни к городским делам.

Сфера деятельности городских дум значительно отличалась от деятельности земских изб, магистров и ратуш. В "Жалованной грамоте городам" нет упоминания о сборах государственных налогов и казенных службах - предметом забот новых учреждений стали "пользы и нужды" города. Отсюда берут свое начало городской бюджет (переданы городам таможенные сборы и 1% от казенного питейного дохода) и городская собственность (земли, мельницы, трактиры и другие оброчные статьи). Для решения хозяйственных задач города получили и извешнюю долю самостоятельности в расходовании средств. Таким образом, Грамота создавала условия для превращения городов в самоуправляющиеся общины.

Однако положения этого закона не были воплощены в жизнь. Причин тому было много. Это и жесткий контроль со стороны администрации за деятельностью городских дум, и несовершенство самого закона, и неготовность общества к совместной деятельности, и воспитанный вековой практикой страх перед каждым административным лицом и учреждением. Не последнюю роль сыграла и законодательная неопределенность сферы деятельности городских дум. Жизненное пространство, которое впоследствии принадлежало органам городского самоуправления, уже было распределено между городскими магистратами (сбор налогов), приказами общественного призрения (социальная сфера) и управами благочиния (городское благоустройство).

"Жалованную грамоту городам" В. О. Ключевский назвал "замечательной попыткой" правительства в деле "уравнения и сближения русских сословий", попыткой образовать сословное общество из людей, объединенных только местом жительства¹⁶⁹. Однако русское общество не было готово принять идею сословности, заимствованную Екатериной II из европейского законодательства, - дворяне и интеллигенция ("именитые граждане") на выборы не являлись и в городских делах не участвовали¹⁷⁰. Насколько закономерным было это явление для XVIII в., говорит тот факт, что в 1840-е гг., когда вновь встал вопрос об участии дворян в городском управлении, законодателям пришлось доказывать, что такое право они получили еще в 1785 г.¹⁷¹

Одним из условий формирования сословного общества является завершение процесса формирования городских сословий. Реформы 1775-1785 гг. и решали эту задачу. Напомним, что только в 1775 г. из торгово-промышленного населения в самостоятельную группу были выделены мещане, а купеческие гильдии получили правовое значение и окончательно утратили сходство с тяглыми по характеру статьями¹⁷². "Жалованной грамотой городам" законодатели пытались решить одновременно две взаимоисключающие задачи: с одной стороны, объединить городское население в градское общество, с другой - разделить его на отдельные сословия. Попытка создания сословного общества была преждевременной. Выборная городская служба по-прежнему оставалась уделом торгово-промышленного населения, а думы по своему составу ничем не отличались от магистратов и посадских сходов времен Петра I.

Характер посадской общины градское общество сохраняло в Петербурге до 1846 г., в Москве до 1863 г., в Одессе и Тифлисе до 1866 г., а в остальных русских городах до введения Городового положения 1870 г. Тем не менее, Жалованная грамота 1785 г.

стала точкой отсчета в развитии городского самоуправления, так как заложенные в ней начала в той или иной форме служили основой при разработке всех последующих городских реформ.

Значение "Жалованной грамоты городам" не ограничивается введением городского самоуправления. По своим задачам и составу статей этот сложный законодательный акт с равным успехом можно назвать как городской, так и **сословной реформой городского населения**. Действительно, наряду с организацией городского общественного управления, Грамота определяла сословно-корпоративный строй купечества и особенно большое внимание уделяла ремесленному устройству¹⁷³. Не вдаваясь в детали сословного вопроса, отметим лишь общую направленность этого документа, которая прослеживается и в ремесленном положении, и в статьях о правах и привилегиях купцов каждой из трех гильдий: стремление законодателей превратить тяглые сословные группы в "регулярные" сословия. Грамота обеспечивала ряд важных привилегий городского населения, особенно для купцов 1-й и 2-й гильдий (в том числе освобождение от телесных наказаний). Сословное самоуправление купцов и ремесленников получило более четкую организацию и фактически подменяло собой городское самоуправление.

Дворянское самоуправление. Реформа дворянского самоуправления была самой удачной сословной реформой Екатерины II. По оценке В. В. Леонтовича, она "даровала дворянству права, принадлежащие статусу свободного гражданина", заложив таким образом "первый краеугольный камень для создания гражданского строя в России"¹⁷⁴. Действительно, "Жалованная грамота дворянству" стала логическим завершением процесса формирования дворянского сословия, начало которому положил Манифест 1762 г. Дворяне получили право собирать губернские собрания (уездные существовали с 1766 г.), иметь выборные должности, свое поместье, бюджет, архив и печать, а также обращаться к верховной власти со своими нуждами¹⁷⁵. Таким образом, дворянские собрания получили юридическое оформление и превратились в сословные институты¹⁷⁶.

"Разница между обеими Грамотами, - заметил А. А. Кизеветтер, - заключалась в том, что Жалованная грамота дворянству подводила итог уже назревшему факту дворянской эмансипации, а Грамота городам предвосхищала еще только ожидаемый рост городского развития"¹⁷⁷. Общим для этих законов было то, что они создавали сословные корпорации, заменявшие в системе местного управления территориальные организации. Очевидно, что задача, поставленная Екатериной II, "создать сословный строй в России и связать его с институтом самодержавия"¹⁷⁸, была ею решена. Выборная сословная служба, прежде всего дворянская, получившая характер государственной, стала основой местного управления. В первой половине XIX в. эти черты местного управления получили свое дальнейшее развитие.

Проект третьей "Жалованной грамоты" 1785 г. Основанием сословного здания, созданного двумя Жалованными грамотами, должен был стать проект "Сельского положения", оформлявший статус государственных крестьян¹⁷⁹. По этому проекту крестьяне, подобно городскому и дворянскому сословиям, делились на шесть разрядов, отличавшихся между собой правами (например, высшие разряды освобождались от телесных наказаний). Проект наделял их правом личной свободы, правом владения собственностью, предусматривал введение выборных органов самоуправления и суда. Некоторые его пункты были введены в государственных селениях Екатеринославской губ.¹⁸⁰ Не исключено, что в будущем проект мог быть распространен на все крестьянское население, включая крепостных¹⁸¹.

В вопросе об изменении положения государственных крестьян законодательство Екатерины II не пошло дальше принятого в 1775 г. "Учреждения для управления губерний", по которому крестьяне получили отдельные суды (нижние расправы) и право избирать своих представителей в судебные учреждения (нижние расправы, совестные и нижние земские суды)¹⁸².

Преобразования в местном управлении при Павле I

Сельское самоуправление. В 1797 г. Павел I ввел самоуправление в селениях удельных (бывших дворцовых) крестьян, положив, таким образом, начало юридическому устройству сельской общины. В том же году положение об управлении удельными крестьянами с некоторыми изменениями было распространено и на государственных крестьян¹⁸³.

По этим законам несколько селений (не более 3 тыс. душ) объединялись в приказы (волости) и на мирских сходах избирали волостное правление в составе головы, старосты и волостного писаря. Круг обязанностей выборной администрации был широк: сбор податей, суд по незначительным делам, ведение хозяйственных дел. Закон предусматривал жалование выборным за счет сельских обществ и вводил штрафы за их оскорбление¹⁸⁴, что указывает на желание законодателей поднять престиж выборной службы.

Городское управление. Права дворянского и городского сословий, дарованные Жалованными грамотами 1785 г., были подвергнуты кардинальному пересмотру, а некоторые и вовсе отменены. Не вдаваясь в суть этих преобразований, не успевших проявиться в практической деятельности, отметим лишь принципиальные отличия в организации городских учреждений Павла I, созданных в 1798—1799 гг.¹⁸⁵. Городские правления или ратгаузы, ведавшие не только хозяйственными, но и сословно-судебными делами, состояли как из выборных, так и назначенных членов и по своему составу были смешанными учреждениями. Ратгаузы представляли собой отдельные городские департаменты и входили в состав губернского правительства, т. е. в отличие от учреждений Екатерины II были не сословно-городскими, а правительственными.

Таким образом, при Павле I "был произведен опыт устройства городской жизни на совершенно новых началах"¹⁸⁶. Как отметил П. Г. Рындзюнский, с конца XVIII в. для городского управления было характерно "усиление бюрократически-централизаторского элемента и конструирование выборных учреждений на началах смешения сословий"¹⁸⁷. Несмотря на то, что Александр I восстановил действие Жалованных грамот¹⁸⁸, эти начала в XIX в. получили свое дальнейшее развитие.

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

В первой половине XIX в. под влиянием практики в местном управлении в полной мере проявились или, наоборот, исчезли многие тенденции, заложенные реформами Петра I и получившие развитие в реформах Екатерины II, что дает основание говорить о существенных изменениях в этой области управления. Жалованные грамоты лишь наметили основные направления деятельности выборных учреждений в сфере местного хозяйства, но задача развития этих начал решалась в первой половине XIX в. Законы этого периода не только определили порядок раскладки повинностей и назначения администрации, но и признали часть этих повинностей и административных задач сферой местных интересов, привлекли к участию в их решении представителей разных сословий¹⁸⁹.

Сословное самоуправление. В дореформенный период местное управление по своему характеру оставалось сословным. Большинство должностей в уездах, городах и селениях замещались сословными представителями, избираемыми корпорациями дворян, купцов, мещан и свободных крестьян. После реформ Екатерины II особую роль в местном управлении играло дворянское сословие. Наметившаяся в последней четверти XVIII в. тенденция к превращению дворянской выборной службы в административную и в значительной степени обязательную, в первой половине XIX в. получила свое полное развитие. Многочисленные законы, принятые в годы правления Александра I и Николая I, подтверждают это положение¹⁹⁰.

Александр I считал выборную службу обязанностью дворян, а не желавших исполнять ее, достойными наказания. Так, в резолюции по одному из дел об уклонении

дворян от выборной службы он велел объявить им указ Петра I, по которому "дворяне, не желающие служить, подлежат положению в подушный оклад"¹⁹¹. Николай I рассматривал выборную службу как разновидность государственной. С принятием закона 6 декабря 1831 г. эта точка зрения получила и юридическое подтверждение¹⁹².

С этого времени служащие по выборам считались состоящими "в действительной государственной службе", что давало им право на получение чинов, наград и пенсий, а "избрание в разные должности *чиновников*" признавалось одной из главных задач дворянских собраний. Уравнивая дворянскую выборную службу с государственной, законодатели стремились поднять значение дворянских корпораций. В частности, дворяне получили право избирать председателей обеих судебных палат, заявлять правительству не только о сословных, но и местных нуждах, ходатайствовать "о прекращении злоупотреблений или устранении административных неудобств", а чтобы оградить собрания от влияния губернаторов, последним запрещалось участвовать в их работе. Наблюдалась тенденция и к усилению контроля за посещением собраний. Если собрание признавало причину неявки дворянина неубедительной, то могло сделать ему замечание, оштрафовать (от 7 руб. 50 коп. до 75 руб.) и даже исключить на время из собрания. Таким образом, устанавливалась обязанность пользоваться предоставленными правами¹⁹³. По оценке А. В. Романович-Словатинского, дворянское самоуправление было "обязанностью дворянского общества наряжать чиновников в губернские и уездные места, т. е. тянуть новое тягло местной службы"¹⁹⁴.

Число выборных должностей постоянно росло. Так, помимо предводителей дворянства и членов депутатских собраний, дворянские корпорации избирали председателей и заседателей палат, совестных судей, почетных попечителей гимназий, членов различных комиссий и других должностных лиц местного управления. Особое место в системе губернского и уездного управления занимали предводители дворянства, в которых и губернаторы, и министерства видели, прежде всего, представителей администрации. Эта должность была безвозмездной, хотя функции руководителей дворянства постоянно расширялись¹⁹⁵. Как заметил С. А. Корф, к началу 1850-х гг. "не оставалось больше ни одной области администрации, в которой не было бы уделено места (...) предводителям дворянства". Министерство внутренних дел, собрав сведения о деятельности предводителей, признало, что "некоторые из обязанностей, возлагаемые на них, не соответствуют, а другие даже *вовсе неприличны* их званию"¹⁹⁶. Инструкции 1850 и 1852 гг. четко определили компетенцию предводителей.

Политика правительства, направленная на привлечение органов дворянского самоуправления к административной службе, совпадала со стремлениями дворянства к превращению выборной дворянской службы в государственную¹⁹⁷. Можно сказать, что в первой половине XIX в. отношения государства с дворянской корпорацией как сословной общиной напоминали отношения, сложившиеся в XVI-XVII вв. между государством и территориальной общиной. Вместе с тем, если государство обязывало общину исполнять общегосударственные функции, превращая их в повинность, то дворянские корпорации сами стремились к превращению выборной сословной службы в государственную. С усилением правительственного начала центр деятельности сословных дворянских органов перемещался от сословных к всесословным обязанностям. В первой половине XIX в. практически не существовало такой сферы жизни провинции, где бы не участвовали выборные представители дворянства, прежде всего их предводители.

Городское самоуправление. Александр I восстановил действие "Жалованной грамоты городам", но не смог вдохнуть жизнь в созданные ею учреждения. В первой половине XIX в. предпринимались неоднократные попытки преобразовать городское устройство, которое на практике оказалось очень далеким от замысла его создателей. Уже в 1820-е гг. общие думы практически нигде не существовали и единственным напоминанием о городской реформе Екатерины II оставались их исполнительные

органы - шестигласные думы. Но члены этих учреждений, как и немногочисленные гласные, получившие значение исполнителей поручений шестигласной думы, избирались не общегородскими, а сословными собраниями.

Замысел законодателей XVIII в. не получил практического осуществления и в первой половине XIX в.: городское управление не стало сословным, а по-прежнему находилось в руках торгово-промышленной части городского населения. Понятие "градское общество", включавшее все городское население, исчезло не только из городской практики, но и из законодательства. Свод законов 1842 г. причислял к нему только купцов, мещан и ремесленников. Выборная служба оставалась обязательной, тяжелой и непрестижной, поэтому право отказаться от избрания на городские должности, полученное в 1824 г. купцами 1-й и 2-й гильдий, рассматривалось как привилегия¹⁹⁸.

В первой половине XIX в. общественное городское управление как таковое практически не существовало. Реальной властью обладали не шестигласные думы во главе с городскими головами, а полицейские учреждения и бюджетные комитеты (созданы в 1802 г.), ведавшие распределением городских средств. В отличие от дум в состав бюджетных комитетов входили как выборные, так и назначенные члены; в этом отношении они больше напоминали городские учреждения Павла I.

В этой связи необходимо заметить, что в 1820-1840-е гг. все проекты переустройства городских учреждений предусматривали усиление государственного начала и включение в их состав представителей дворян и чиновников¹⁹⁹. В 1846 г. один из этих проектов получил силу закона и был введен в Петербурге²⁰⁰.

В новой думе получили представительство пять разрядов избирателей, включая домовладельцев - из дворян, разночинцев и духовенства. Это многочисленное собрание (насчитывало до 750 человек) было разобщено (сословия заседали отдельно) и неравноправно (решение "старших" сословий рассматривалось "младшими"). Несмотря на участие в Петербургской думе всего городского населения, она была по своему характеру не сословным, а сословным учреждением. И еще одно существенное новшество, которого не знала Жалованная грамота 1785 г.; в состав думы входил представитель администрации ("член от короны"), что отражало общую тенденцию к совместной деятельности общественных и коронных властей.

Самоуправление государственных крестьян. Одной из наиболее значительных реформ первой половины XIX в. была реформа государственных крестьян, проведенная в начале 1840-х гг. Министерством государственных имуществ во главе с П. Д. Киселевым. Казенные селения, где в 1834 г. проживало около 8 млн. душ, делились на волости (по 8000 душ), а те на сельские общества (по 1500 душ), которые управлялись избранными на мирских сходах волостными и сельскими управлениями. В результате сельские общества получили юридическое признание и превратились в административные единицы с выборной властью, исполнявшей полицейские, хозяйственные, судебные и финансовые функции²⁰¹. В 1861 г. положения этой реформы были распространены на всех крестьян.

Местное управление. В годы правления Александра I и особенно Николая I были разработаны многочисленные уставы, учреждены различные комитеты, комиссии и присутствия по раскладке повинностей и управлению отдельными отраслями местного хозяйства. Достаточно назвать комитет земских повинностей (1851-1874 гг.), квартирные комиссии и комитеты (1808 и 1841 гг.), строительную и дорожную комиссии (1833 г.), объединенные в одну комиссию (1849-1865 гг.), комитет о народном продовольствии (1818, 1822-1864 гг.), губернский и уездный оспенные комитеты (1811-1865 гг.), комитеты общественного здоровья (1852-1865 гг.), управлявшие отдельными сторонами местного хозяйства и благоустройства, а после 1864 г. передавшие многие свои функции земским учреждениям²⁰².

По мнению А. Д. Градовского, несмотря на недостатки этих учреждений, они установили связь с местным населением и утвердили в сознании законодателя понятие "местные пользы и нужды", подготовив, таким образом, почву для проведения ре-

формы²⁰³. "Знаменательным" назвал А. А. Кизеветтер появление этих хозяйственных ведомств, через которые "выборные элементы проникали и в чисто бюрократические местные учреждения в качестве необходимых сотрудников коронного чиновничества". Он считал их "зародышами земского самоуправления", а в их деятельности видел "первые отдаленные очертания будущих земских учреждений пореформенной России", хотя и признавал, что условия бюрократизации управления "обрекали их на жалкое, приниженное существование"²⁰⁴. Эти многочисленные комитеты и комиссии объединяли представителей администрации и сословных обществ, прежде всего дворянства.

Таким образом, к концу правления Николая I, которое В. В. Леонтович справедливо считал переходным периодом к буржуазным преобразованиям²⁰⁵, в местном управлении наметились тенденции к сближению представителей разных сословий и совместной их деятельности с коронными властями. Эти явления были следствием исторического развития местного управления, и именно они указывали законодателям направление будущих преобразований. По наблюдению С. М. Соловьева, "новая эпоха может иметь непосредственное отношение только к эпохе ближайшей; новое начало получает непосредственно свое питание от начала только что перед ним выработавшегося". Историк считал антиисторическим такой подход, когда, "найдя в отдаленных эпохах явления, по-видимому, сходные с теми, которых требует настоящее время, устремляют к ним свое сочувствие, упрекая эпоху непосредственно предшествовавшую, будто бы она, вырабатывая новые, чуждые, вредные начала, подавила старые прекрасные начала, которые во что бы то ни стало нужно воскресить"²⁰⁶. Следует признать, что накануне реформ 1860-х гг. исторический подход к эпохе Николая I имел не много сторонников.

В этой связи возникает вопрос об источнике идей и законодательных моделей, определивших направление развития местных учреждений в пореформенный период. Были ли преобразования 1860-1870-х гг. результатом заимствования европейского опыта или их корни уходят в глубь русской истории и носят национальный характер, или они стали данью господствовавшим в обществе настроениям?

ЕВРОПЕЙСКИЕ МОДЕЛИ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ: ВЫБОР ПУТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1860-е гг.

Местное управление в странах Европы. К началу 60-х гг. XIX в., когда в России приступили к подготовке земской и городской реформ, в европейских странах действовали разные системы местного управления. По мнению немецкого юриста Л. Штейна, которое разделяли и многие русские ученые, главными из них были три: в Англии - самоуправление в классическом его варианте, оказавшее большее или меньшее влияние на его организацию в других европейских странах; во Франции - "административная централизация"; в Пруссии - самоуправление сословных учреждений²⁰⁷.

В основу **английской системы** самоуправления было положено четкое разграничение сферы деятельности центральных и местных учреждений. Высшая администрация лишь контролировала деятельность местных властей, но ничем не управляла, так как чиновников на местах не полагалось. Все дела провинции - хозяйственные, судебные и частично административные - находились в ведении жителей прихода. Должностные лица (могли как избираться, так и назначаться высшей администрацией из числа местных жителей) заведовали местным управлением, составляя отдельные управы по каждому ведомству - врачебному, дорожному, призрению бедных и др. Мировые суды во главе с лорд-наместником утверждали местные бюджеты и рассматривали жалобы на действия должностных лиц, являясь, таким образом, высшей инстанцией для органов самоуправления.

Однако злоупотребления и не всегда умелое ведение дел заставили правительство усилить контроль за деятельностью местных учреждений. В результате реформ 1832-1835 гг. центральные органы получили право проводить ревизии выборных

учреждений, контролировать заключение займов и использование общественной собственности. В 1871 г. "для наблюдения за исполнением законов" было создано Министерство местного управления, получившее по отношению к выборным учреждениям широкие полномочия. В законе 1875 г. (о народном здравии) были четко определены пределы того, что "местный орган **может**, а по требованию Министерства местного управления **должен** делать"²⁰⁸. В целом в XIX в. влияние центральной власти на органы местного управления заметно усилилось, и система английского самоуправления в этом отношении напоминала континентальную.

Французскую систему местного управления называли *мнимым самоуправлением* или *административной централизацией*, или (по широте представительства) *народным самодержавием*. В отличие от английской системы здесь не существовало четкой грани между делами центральных и местных учреждений - они составляли сферу общей правительственной деятельности. На местах действовали выборные советы (генеральные в департаментах, окружные и муниципальные в общинах), которые избирались всеобщей подачей голосов без всякого ценза из всех местных граждан, достигших совершеннолетия.

Советы, сформированные на основе широкого представительства, ничего не решали без ведома и утверждения администрации. Они не имели исполнительной власти, и все их постановления исполняли правительственные органы. "Народ, обремененный всеми правами верховной власти в лице своих представителей, объявлявший войну и мир, казнивший даже своего короля, - писал Васильчиков, - не мог достигнуть права перестраивать мосты или чинить сельские дороги без дозволения центрального правительства"²⁰⁹.

Серединное положение между английским самоуправлением и французской централизацией занимала **немецкая** общественная система управления, в основу которой была положена сословная организация общества. Эта система, наиболее полно выраженная в Пруссии, оказала заметное влияние на русское законодательство. В местном управлении Пруссии участвовали не приходы или граждане вообще, а сословия - дворян-землевладельцев, крестьян и горожан. Каждое сословие имело свое отдельное управление (вотчина, общество и город), которое признавалось низшими инстанциями внутреннего управления страны.

Горожане избирали магистрат и бургмейстеров, составляли особые собрания, обсуждавшие дела внутреннего управления города. Пределы полномочий органов городского самоуправления были четко определены законом: 1) они могли обращаться с ходатайствами к верховной власти только в делах, предоставленных им законом; 2) их распоряжения, признанные противозаконными или нарушавшими государственные пользы, отменялись администрацией; 3) высший надзор за их деятельностью осуществляло Министерство внутренних дел, а высшей инстанцией был министр, апелляция в судебные места не допускалась²¹⁰. В этой связи нельзя не заметить, что Городовое положение 1870 г. давало больше прав русским городам и оставляло значительно больше простора общественным учреждениям для самостоятельной деятельности.

Представители всех трех сословных организаций входили в состав окружных и областных собраний, представлявших общеземское самоуправление. Все общественные союзы подчинялись общей администрации во главе с окружными начальниками - ландратами. Они назначались высшей администрацией из числа кандидатов, предложенных землевладельцами, и играли роль связующего звена между общественными властями и правительством. Надзор за деятельностью общественных учреждений осуществляли губернские правления и областные президенты, которые имели право утверждать или отвергать любые их постановления.

Сравнение трех систем местного управления, действовавших в ведущих странах Европы, показывает, что все они в той или иной степени включали выборный элемент и представляли сочетание административных и общественных начал; вместе с тем, все они в большей или меньшей мере находились под контролем правительства.

Даже в Англии, где самоуправление получило наиболее полное выражение, право издания законов и право обложения (установление податей и повинностей) были прерогативой государства, а не общества.

Во второй половине XIX в. в местном управлении европейских стран наметилась тенденция к более тесному сотрудничеству административных и общественных элементов. В частности, в Пруссии законы 1872 и 1875 гг. объединили в одних учреждениях представителей администрации и общества, что обеспечило единство власти и устранило дуализм в местном управлении. Другим не менее важным новшеством в местном управлении этой страны было введение сословного принципа (до 1873 г. его организация была сословной). Эти преобразования проводились с учетом особенностей исторического развития, что исключило "радикальную ломку" местных учреждений²¹¹. Очевидно, что опыт проведения реформы в Пруссии, по своему политическому и сословному устройству стоявшей ближе к России, чем другие страны Европы, мог быть использован и русскими законодателями.

Российский опыт местного управления. До реформ 1860-1870-х гг. все местные выборные учреждения и должности (за исключением вечевых периодов) были включены в систему государственного управления. Единственной самоуправлявшейся территориальной единицей оставалась община, вернее сфера внутриобщинной жизни, долгое время не представлявшая особого интереса для государства. Но община, несмотря на свое долголетие, в значительной степени была носителем догосударственных отношений. Таким образом, главная особенность местного управления заключалась в **преобладании государственного начала над общественным и сословным и "включенности" выборных учреждений в систему государственного управления.**

Как уже отмечалось, в России путь к самоуправлению был более длинным, чем в Европе, так как необходимым его этапом было развитие сословного самоуправления. В этом отношении переломным стал XVIII в., когда начался процесс превращения прикрепленных к государственной службе социальных групп населения в сословия, наделенные правом самоуправления. В результате реформ Петра I и Екатерины II **местное управление по своему характеру становится сословным**, и это его вторая особенность. В ходе дальнейшего развития к середине XIX в. в местном управлении наметились тенденции **к сближению представителей разных сословий и совместной их деятельности с коронными властями.**

Исходя из национальных особенностей местного управления, можно было предположить, что в 1860-е гг. основой организации самоуправления станет не общественная, а государственная теория самоуправления. Тем более что в середине XIX в. существовали реальные предпосылки для развития местного управления именно по этому пути.

В пользу дальнейшего развития этих начал говорит и тот факт, что в это время общественная теория самоуправления в Европе переживала закат, и в Германии сторонники усиления государственного начала успешно отстаивали необходимость совместной деятельности коронных и общественных властей. Такое направление развития местного самоуправления было, по-видимому, наиболее приемлемо и для России. Но законодатели пошли другим путем.

УТВЕРЖДЕНИЕ НОВЫХ НАЧАЛ В ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

«Употребляя выражение "реформы", - писал А. Д. Градовский, - мы не имеем в виду сказать, что *прежние* установления были *преобразованы* согласно новым условиям и потребностям. Напротив, не только *прежние* установления, но вся *система* прежнего управления была устранена в главных своих частях и заменена другой системой»²¹².

После отмены крепостного права общество ожидало переустройства местного управления на принципиально новых началах, далеких от тех, которые сформиро-

вались под влиянием российской действительности. По мнению либеральной его части, такими началами должны были стать сословность и полная самостоятельность учреждений местного самоуправления. Земское положение 1864 г. в значительной степени оправдало эти ожидания: оно предоставило органам местного управления больше прав и самостоятельности, чем прусское или французское законодательство.

Бюрократизация государственной и общественной жизни, достигшая в последние годы правления Николая I огромных размеров, способствовала законодательному утверждению точки зрения о недопустимости вмешательства администрации в общественные дела, которые должны "решаться силами общества, а не бюрократии". Представляется, что не последнюю роль в данном случае сыграли и взгляды славянофилов, отстаивавших общинный строй в России и противопоставлявших "землю" (народ) "государству". В результате Земское положение 1864 г. "вырабатывалось под знаком так называемой общественной теории самоуправления", которая противопоставляла общество и государство, рассматривая общественные и государственные интересы как совершенно отличные друг от друга сферы²¹³. Следствием такого подхода стал общественный статус земских учреждений, которые не были введены в общую систему государственного управления, а "поставлены подле нее". Параллелизм этих структур приводил к делению сфер местного хозяйства и управления на правительственные и общественные, способствовал развитию между ними неизбежной конкуренции и даже антагонизма. По свидетельству В. П. Безобразова, подобной организации местного самоуправления не знала ни одна европейская страна²¹⁴. Только в 1890-е гг. при Александре III местное самоуправление было перестроено на началах государственной теории²¹⁵.

С такой же легкостью законодатели отказались и от другой характерной черты местного управления России: принципа сословности, который в новых условиях признавался даже вредным. «После освобождения крестьян, - писала газета "Неделя", - сословность стала одним из самых отсталых и противных общественному прогрессу понятий»²¹⁶. Вместе с тем, с начала 1860-х гг. местные учреждения, построенные по принципу сословного представительства, заметно активизировали свою деятельность. В полной мере это относится как к Петербургской думе, действовавшей по закону 1846 г., так и к Московской, созданной "Положением об общественном управлении Москвы" 1862 г. По мнению историка М. П. Щепкина, благодаря равному представительству всех сословий, которые закон признал "и поставил в городском деле в полное взаимодействие", Московская дума была "вполне бессословной"²¹⁷. Организация местных учреждений, сочетавшая старые и новые принципы, отражала переходный характер своего времени, поэтому в начале 1860-х гг. правительство намеревалось ввести ее во всех городах России²¹⁸. Однако общероссийским законом стало Городовое положение 1870 г., где восторжествовал имущественный, а не сословный принцип.

Новые законы не желали считаться с наличием сословий, хотя в реальной жизни сословный фактор продолжал оказывать заметное влияние как на городское, так и на земское самоуправление²¹⁹. Всесословные собрания составлялись по воле закона, "больше искусственно, чем в силу насущной необходимости", а местное "всесословное" общество еще долгое время оставалось "на степени желаемого, ожидаемого, но не настоящего". Справедливой представляется точка зрения А. Д. Градовского, считавшего, что всесословное начало есть понятие историческое и не может возникнуть внезапно; его появлению должен предшествовать "долгий исторический процесс, сглаживающий постепенно общественные и сословные различия"²²⁰.

Итак, в устройстве местного управления реформаторы отказались от традиционных начал, вытекавших из всего хода исторического развития России, в пользу "истинного" самоуправления, свободного от контроля государства и сословности²²¹. В этой связи безусловный интерес представляет вопрос о совместимости новых юридических начал и условий реальной жизни, которые, в отличие от законов, не меняются по воле законодателей. Но эта задача выходит за рамки настоящей статьи.

Правление Николая I подвело черту под всем предшествовавшим периодом русской истории, а реформы 1860-1870-х гг. открыли новый ее этап, логическим завершением которого стал 1917 год. Они вызвали глубокие изменения в жизни государства и общества и по своему влиянию намного превосходили преобразования Петра I, положившие начало Российской империи.

* * *

В развитии местного управления России можно выделить пять этапов с характерными для каждого из них общественными структурами, соотношением местных и центральных учреждений и преобладанием государственного, сословного или общественного начала в разные исторические эпохи: 1) территориальные общины (вечевые города-государства и сельские общины) с правом как верховного, так и местного самоуправления; 2) тяглые территориальные общины; 3) тяглые социальные группы; 4) сословные общины с правом самоуправления; 5) с 1860-х гг. территориальные общины с правом местного самоуправления.

Можно сказать, что местное управление в своем развитии совершило виток, в котором первое и последнее звенья отражают преобладание общества, а средние (2-4) - государства. Как оценивали современники реформ эти периоды с точки зрения осуществления идеи самоуправления?

Мнения совпадали как в оценке вечевого строя ("народоправие" сверху донизу признавалось высшим проявлением самоуправления), так и в оценке следующих за ним "государственных" этапов, которые самоуправлением не считались.

Оценка земских учреждений 1860-х гг. была неоднозначной и в значительной степени зависела от угла зрения, под каким рассматривалась история местного управления. Так, сторонники общественной теории самоуправления, мечтая о "самостоятельном и демократическом земстве в свободной и возрожденной России", считали права и сферу деятельности земских учреждений слишком узкими, чтобы признать их органами "истинного" самоуправления. Заслугу земства видели в том, что оно "врезалось в толщу старого государственного строя клином, постепенно расщепляя эту толщу до ее сердцевины"²²².

Сторонники государственной теории самоуправления также критиковали земские учреждения и также колебались в признании их органами самоуправления. Если в первом случае поводом для критики была недостаточная самостоятельность этих учреждений, то во втором — их излишняя самостоятельность и "невписанность" в общегосударственный организм. Но и тогда в земстве видели орудие разрушения государства. Его сравнивали с инородным телом, попавшим в живой организм, которое "или само обречено на гниение, или подвергает разложению весь общий организм"²²³. Очевидно, что и в том и в другом случаях земским учреждениям придавали значение, не свойственное органам местного управления: в них видели оппонентов и даже альтернативу верховной власти. Именно в политическом подходе к земству лежит причина фетишизации понятия *самоуправление*, которая продолжается до наших дней.

Историк рубежа XX-XXI вв. имеет большие преимущества перед своими предшественниками: он знает последствия современных им событий, поэтому способен объективно оценить явления того времени. Прежде всего современный историк должен отделить *самоуправление* как форму местного управления от *самоуправления* как воплощения политических устремлений либеральной части русского общества. Необходимо признать самоуправление понятием *историческим*, а значит, способным к развитию и имеющим временные и национальные особенности. При таком подходе нет нужды доказывать, что самоуправление в России было (или не было) всегда, что его развитие в России шло (или не шло) по европейскому пути и в земстве XVI в. не надо искать корни земских учреждений XIX в. Самоуправление (в узком и в широком смысле) как понятие историческое в зависимости от национальных особенностей,

уровня развития государства и общества в разных странах и в разные периоды истории имеет свои особенности. Не следует сглаживать эти различия, загоняя их в прокрустово ложе универсального для всех времен и народов понятия *само управления* - достаточно ввести в употребление дополнительные понятия: общинное самоуправление, выборная служба или, не побоимся этих сочетаний, тяглое самоуправление, сословное самоуправление, общественное самоуправление и т. д.

И последнее совершенно очевидно, что данная тема требует всестороннего, глубокого исследования и дальнейшей разработки.

Примечания

- ¹⁴⁹ Григорьев В. Указ. соч. С. 91-94
- ¹⁵⁰ Соловьев С. М. Сочинения. Кн. XIII История России с древнейших времен. М., 1994. С. 211
- ¹⁵¹ Григорьев В. С. Указ. соч. 145
- ¹⁵² Ключевский В. Краткое пособие по русской истории. М., 1992. С. 158
- ¹⁵³ Власть и реформы. С. 168
- ¹⁵⁴ Вернадский Г. В. Очерк истории права Русского Государства XVIII-XIX вв. (Период империализма). М., 1998. С. 112 Ключевский В. Краткое пособие по русской истории. С. 158
- ¹⁵⁵ Каменский А. Б. Реформы в России XVIII века в исторической ретроспективе // Сословия и государственная власть в России XV - середина XIX вв. Ч. 1. С. 149
- ¹⁵⁶ Водарский Я. Е. Екатерина II от французской философии к российской реальности // Реформы и реформаторы в истории России. Сборник статей. М., 1996. С. 53
- ¹⁵⁷ Григорьев В. Указ. соч. С. 160
- ¹⁵⁸ ПСЗ I, Т. 17. №12801. 14 декабря 1866 г. Баллотировка шарами была известна в России с Петра I но применялась она не на выборах где сохранялся выбор за руками а в учреждениях при принятии коллективных решений (чтобы оградить младших чиновников от влияния старших)
- ¹⁵⁹ Не останавливаясь на характеристике закона 8 апреля 1782 г. (ПСЗ I, Т. 21, № 15447) определявшего устройство городской полиции отметим что управы благочиния отвечали не только за поддержание общественного порядка но и за пожарную безопасность и благоустройство городов В ведение органов самоуправления эти важные вопросы городской жизни перешли только во второй половине XIX в
- ¹⁶⁰ ПСЗ I, Т. 20, № 14392, 7 ноября 1775 г
- ¹⁶¹ Ключевский В. О. Краткое пособие по русской истории. С. 153
- ¹⁶² Корф С. А. Указ. соч. С. 102
- ¹⁶³ Григорьев В. Указ. соч. С. 232-233
- ¹⁶⁴ Цит. по Корф С. А. Указ. соч. С. 178
- ¹⁶⁵ ПСЗ I, Т. 20, № 14392, 7 ноября. 1775 г. Ст. 50-58
- ¹⁶⁶ Там же, Т. 18, № 13300, 19 мая 1769 г
- ¹⁶⁷ Там же, Т. 22, № 16188, 21 апреля 1785 г
- ¹⁶⁸ Дитятин И. И. Устройство и управление русских городов. Т. 1 С. 401
- ¹⁶⁹ Ключевский В. О. Краткое пособие по русской истории С. 161
- ¹⁷⁰ Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II Опыт исторического комментария. С. 325-326, 355-358, 366
- ¹⁷¹ Егоров. Внутренняя политика в царствование императора Николая Павловича // Исторические очерки. М., 1912. С. 462
- ¹⁷² ПСЗ I, Т. 20, № 14275, 17 марта 1775 г, № 14327, 25 мая 1775 г
- ¹⁷³ Дитятин И. И. Из истории Жалованных грамот // Статьи по истории русского права. С. 119
- ¹⁷⁴ Леонтович В. В. История либерализма в России 1762-1914. М., 1995. С. 37
- ¹⁷⁵ ПСЗ I, Т. 22, № 16187 Ст. 37-48
- ¹⁷⁶ Власть и реформы. С. 179-180
- ¹⁷⁷ Кизевттер А. А. История России // Россия Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. С. 476
- ¹⁷⁸ Власть и реформы. С. 168
- ¹⁷⁹ Сб РИО, Т. 20. СПб., 1877. С. 447-198
- ¹⁸⁰ ПСЗ I, Т. 22, №16603 (бд) 1787 г. Градовский А. Д. Начала русского государственного права// Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 9. СПб., 1908. С. 126
- ¹⁸¹ Власть и реформы. С. 186-187
- ¹⁸² ПСЗ I, Т. 20, № 14392, 7 ноября. 1775 г. (Гл. XVII XXIII XXVI)

- ¹⁸³ Градовский А. Д. Начала русского государственного права //Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 9. С. 132-133
- ¹⁸⁴ ПСЗ 1, Т. 24, № 17906 (отд. VIII), 5 апреля 1797 г
- ¹⁸⁵ ПСЗ 1, Т. 25, № 18663, 12 сентября 1798 г, № 18821 и 18822, 17 января 1799 г, № 18963 11 мая 1799 г.
- ¹⁸⁶ Вернадский Г. В. Указ. соч.. С. 138-139
- ¹⁸⁷ Рындзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России. М., 1958. С. 71
- ¹⁸⁸ ПСЗ 1, Т. 26, № 19810 и 19811, 2 апреля 1801 г
- ¹⁸⁹ Градовский А. Д. Начала русского государственного права //Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 9. С. 143, его же, Системы местного управления на западе Европы и в России // Там же, С. 509
- ¹⁹⁰ См.: К о р ф С. А. Указ. соч. Гл. 6 14
- ¹⁹¹ Цит. по К о р ф С. А. Указ. соч. С. 446
- ¹⁹² ПСЗ 2, Т. 6, № 4989
- ¹⁹³ К о р ф С. А. Указ. соч. С. 456, 546, 547, 554, 555, 585, 593
- ¹⁹⁴ Цит. по Вернадский Г. В. Указ. соч. С. 123-124
- ¹⁹⁵ ПСЗ 2, Т. 1, №323, 10 мая 1826 г. Т. 7, N 5279 8 апреля 1832 г. Т. 11, №9818 31 декабря 1836 г, и др.
- ¹⁹⁶ К о р ф С. А. Указ. соч. С. 610, 625-626
- ¹⁹⁷ Там же, С. 534-536
- ¹⁹⁸ Д и т я т и н И. И. Столетие С-Петербургского городского общества. 1785-1885 гг. С. 92-98
- ¹⁹⁹ Рындзюнский П. Г. Указ. соч. С. 109
- ²⁰⁰ ПСЗ-2, Т. 21, Отд 1, № 19721, 13 февраля 1846 г.
- ²⁰¹ Заблоцкий-Десятовский А. П. Граф П. Д. Киселев и его время Материалы для истории императоров Александра I, Николая I и Александра II. Т. 2. СПб., 1882. С. 71-72, К л ю ч е в с к и й В. О. Краткое пособие по русской истории. С. 162-163
- ²⁰² Государственность России. Словарь справочник. Кн. 1. А-Г. М., 1996. С. 296-303
- ²⁰³ Градовский А. Д. Системы местного управления на западе Европы и в России //Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 9. С. 497
- ²⁰⁴ Кизеветтер А. А. Внутренняя политика в царствование императора Николая I // Исторические очерки. С. 456-457
- ²⁰⁵ Леонтович В. В. История либерализма в России. С. 152
- ²⁰⁶ Соловьев С. М. Исторические письма //Соловьев С. М. Сочинения. Кн. XVI. С. 360, 363
- ²⁰⁷ Васильчиков А. И. Указ. соч. Т. 1 С VIII-XXVI, 9, Градовский А. Д. Указ. соч. Т. 2. С. 22 94 109-111. Т. 9. С. 200-210, Д и т я т и н И. И. Устройство и управление городов России Т 2 С. 65-115, Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2. Особенная часть. СПб., 1893. С. 236-238
- ²⁰⁸ А ш л е й П. Местное и центральное управление Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных штатов Америки / Пер. с англ. В. Ф. Дерюжинского СПб., 1910. С. 164-170 174-175
- ²⁰⁹ В а с и л ь ч и к о в А. И. Указ. соч. Т. 1. С 9
- ²¹⁰ Там же, С. 190
- ²¹¹ Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление М., 1874. С. 9, 21, Градовский А. Д. Начала русского государственного права //Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 9. С. 448
- ²¹² Градовский А. Д. Там же. С. 44-45, его же, Системы местного управления на западе Европы и в России // Там же, С. 508
- ²¹³ Кизеветтер А. А. Борьба за земство при его возникновении // Исторические отклики М., 1915. С. 302
- ²¹⁴ Безобразов В. П. Указ. соч. С. 38-39, 46-47
- ²¹⁵ Тронский П. П. Теории самоуправления в русской науке // Юбилейный земский сборник СПб., 1914. С. 85, Кизеветтер А. А. Борьба за земство при его возникновении // Исторические отклики С. 314-315
- ²¹⁶ Неделя Газета политическая и литературная 1872 8 октября. №21и22 Стб. 658
- ²¹⁷ Щепкин М. П. Опыты общественного хозяйства и управления городов. Ч. 1. М., 1882. С. 13, 38
- ²¹⁸ М у л л о в П. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. СПб., 1864. С. 196
- ²¹⁹ Подробно см.: Писарькова Л. Ф. Московская городская дума. 1863-1917 М., 1998. Гл. 1 и 2
- ²²⁰ Градовский А. Д. Начала русского государственного права //Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 9 С. 47-48
- ²²¹ Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX-XIX столетия. С. 107²²² Е г о же, Борьба за земство при его возникновении//Исторические отклики. С. 313²²³ Безобразов В. П. Указ. соч. С. 38