

УДК 94:332. 12 (470.345)

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ В XVIII ВЕКЕ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДОВ НА ТЕРРИТОРИИ МОРДОВИИ)

Лезина Е.П.

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, Россия (430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68) lezina_1@mail.ru

В статье анализируются документы XVIII века по организации управления в городах на территории Мордовии, содержащиеся в Российском государственном архиве древних актов, Российском государственном историческом архиве, Государственном архиве республики Мордовия, Полном собрании законов Российской империи, Известиях Тамбовской ученой архивной комиссии. Показано изменение системы и характера управления в ходе государственных реформ на протяжении XVIII века. Изучение местного управления позволяет говорить о том, что лишь с 1785 г. город приобретает статус юридического лица. До сих пор выборные сословно-городские должности представляли интересы не городского населения, а государства. Воевода в город назначался и снимался царским указом. Он управлял как городским, так и уездным населением. По Положению 1785 г. городское общество было выделено из уездного, стало политической единицей, субъектом прав и обязанностей. Оно получило материальную независимость и право решать все вопросы самостоятельно – силами местной администрации.

Ключевые слова: городское управление, города, Мордовия, реформа городского управления, местное управление.

MUNICIPAL GOVERNMENT IN RUSSIA IN THE XVIII CENTURY (BY THE EXAMPLE OF IN TERRITORY OF MORDOVIA)

Lezina E.P.

Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia (430005, Republic of Mordovia, Saransk, st. Bolshevik, d. 68), lezina_1@mail.ru

The article analyzes the documents of the XVIII century on the organization of management in the cities of Mordovia contained in the Russian State Archive of Ancient Documents, Russian State Historical Archive, the State Archive of the Republic of Mordovia, the Complete Collection of Laws of the Russian Empire, is known Tambov scientific archival commission. The change of the system and the nature of governance in the state reforms during the XVIII century. A study of local government suggests that it is only since 1785, the city acquired the status of a legal entity. Until now the elected caste urban office represented the interests not of the urban population, and the state. Governor in the city to appoint and remove the king's decree. He ran as the city and county population. On the situation in 1785 was allocated to the urban society of the county, it was a political entity, the subject of rights and duties. It has received financial independence and the right to decide all questions of your own - by the local administration.

Keywords: municipal government, the city, Mordovia, the reform municipal government, local governance.

В январе 1699 г. Петр I провел реформу городского управления. Это была первая общероссийская реформа, вызвавшая значительные перемены в государственном аппарате благодаря созданию нового учреждения – Бурмистерской палаты как органа самоуправления городского (посадского) населения. В городах такие органы получили привычное для населения название земских изб. Эта реформа предоставила посадскому населению право выбирать состав Бурмистерской палаты (земской избы) во главе с бурмистром из своей среды, и тем самым освободила его от воеводского управления. В ведении этого вновь созданного органа было внутреннее управление, суд и сбор налогов. Необходимость

реформы объяснялась многочисленными случаями «обид и налогов, и поборов, и взятков» [5, т. 3, с. 600-601] со стороны воевод и других приказных лиц по отношению к посадским людям.

Бурмистерская палата должна была выполнять функции, во-первых, приказа, в ведении которого были «всего Московского государства посадских и купецких, и промышленных людей и чернослободцев» и являлась учреждением государственным, центральным, общим для посадского населения всей страны. Во-вторых, – городской земской избы, чисто местного общинно-городского учреждения. Все пошлины, государственные доходы и поборы, собираемые земскими должностными лицами, подчиненными бурмистрам, шли в земские избы и уже оттуда в Бурмистерскую палату [5, т. 3, с. 600-603], через которую также шли все указы, касавшиеся торгово-ремесленного сословия, и в строгой отчетности к которой находились земские бурмистры [5, т. 3, с. 642-647].

Служба земских бурмистров была государственной, и сборы, осуществляемые бурмистрами не имели отношения к городу как совокупности общин и очень малое – к торгово-ремесленному сословию. Земские выборные лица являлись в этом случае простой заменой приказных должностных лиц. Отношение земских бурмистров к Бурмистерской палате аналогично отношению воевод к приказу, управлявшему городом, в который послан воевода. Таким образом, происходит устранение местных приказных властей от вмешательства в дела посадских общин и объединение всего посадского населения в одно целое, выделение его из общей массы уездного населения; была сделана попытка создать собственно городскую систему управления, «не размытую» в функциях уездного управления.

Земская изба в качестве местного государственного учреждения управляла не всем городом, так как кроме торговцев и ремесленников, как уже было отмечено, здесь жили еще и служилые люди, крестьяне, священнослужители, приказные люди, иностранцы. К тому же население занималось торгово-ремесленной деятельностью не только в посадах и слободах, но и в уезде. Таким образом, являясь, с одной стороны, выбранными только частью городского населения, земские бурмистры, с другой стороны, были выборными не только от посадков и слобод, в их выборе должно было принимать участие и население уезда. «Великий государь указал, во всех городах посадскими всяких чинов купецким людям и его великого государя волостей и сел и деревень» управляться во всех делах в земских избах, в которые «выбирать им посадским и купецким, и промышленным, и уездным людям... кого они похотят промеж себя» [5, т. 3, с. 600-601].

В 1700 г. воеводы были поставлены в финансовом отношении под контроль земских изб и бурмистров. Ратуша как центральный финансовый орган потребовала у земских старост

всех городов «книги из земских изб» начиная с 1696/97 гг. для выяснения, «где в которых городех было в сборе с миру, и в расходе на воеводские всякие дачи, порознь денег и иных доходов»[5, т. 4, с. 2]. А через год вышел строжайший указ о наказании воевод, вмешивающихся в деятельность бурмистров.

Существование двух сословно-выборных органов в условиях начала XVIII в. не давало реальных преимуществ ни местной, ни центральной власти, поэтому уже тогда наблюдаются первые попытки поиска новых форм местного управления. 18 декабря 1708 г. был издан указ о разделении всей России на восемь губерний, управляемых губернаторами [5, т. 4, с. 436-438]. Губернии делились на уезды. Темниковский и Алатырский уезды относились к Казанской губернии, Инсарский, Краснослободский, Саранский, Наровчатовский и Троицкий – к Азовской губернии. «Да к Саранску и к Инсару пригородки, к Саранску – Атемар, Шичкеевской, Инзерской, к Инзару – Потишской» [5, т.4, с.438]. В дальнейшем в связи с появлением новых губерний за счет ранее образованных территорий уезды перераспределялись. Окончился этот процесс при проведении областной реформы. В 1719 г. из уездов были образованы провинции. Инсар был отнесен к Тамбовской провинции, Темников, Красная Слобода, Наровчатово, Троицкий острог – к Шацкой провинции Азовской губернии, Алатырь – к Алатырской провинции Нижегородской губернии, а Саранск – к Пензенской провинции Казанской губернии [5, т. 4, с. 701-710]. В 1725 г. города и уезды Азовской губернии вошли в состав Воронежской. Провинциями управляли воеводы, уездами – обер-коменданты и коменданты.

Каждый город управлялся назначаемыми губернатором и утверждаемыми Сенатом обер-комендантом или комендантом [5, т.4, с.26]. Так, в Саранске Иван Сабуров, управлявший городом с сентября 1711 г. по начало 1715 г., в архивных документах называется комендантом [1, ф. 2, оп. 1, ед. хр. 3, л. 272; ед. хр. 2, л. 259]. В 1713 г. комендантом в Темникове был стольник Иев Петрович Иванчин-Писарев[6, ф. 401, оп. 1, ед. хр. 250, л. 1, об.]. В тех городах, «где гарнизонов нет, обер-комендантам и комендантам не быть, а быть ландратам», число которых в каждом городе определялось губернатором. Обер-коменданты, коменданты и ландраты в свою очередь управляли посадскими людьми не непосредственно, а через земских бурмистров, которых избирали посадские люди «ради управления своих дел и сборов» с ведома губернатора [5, т. 5, с. 138-140].

Таким образом, проведенные Петром I реформы пока не выделяли город территориально с типичными для него органами администрации. Торговое и ремесленное население посадов не сливалось с остальным населением города, имея своих представителей в финансовых и судебных органах власти, хотя и подчиненных общему для всего городского и уездного населения, представителю высшей администрации.

Новой попыткой выделения городского посадского управления стало создание в марте 1719 г. особого органа – Коммерц-коллегии, в ведение которой передавались все созданные в городах магистраты. В феврале 1720 г. был издан Регламент Главному магистрату и лишь в 1724 г. появилась на свет «Инструкция Магистратам»[5, т. 6, с. 388-397]. Магистрат должен был быть «главой и начальством» города, избираться из «первостатейных и пожиточных» граждан торгово-ремесленного посада, не состоящих на государственной службе. На них были возложены судебные и финансовые обязанности, которые ранее были в ведении земской избы. По ведомости Камер-коллегии магистраты были открыты в Инсаре, Саранске и Темникове. В Саранске и Темникове в магистрат избирались кроме бурмистра два ратмана, в Инсаре – бурмистр и ратман[4, с. 197,199, 223].

Из сказок «купцов гостинной сотни и посадских людей города Саранска» за 1723 г. следует, что «по указу императорского величества и по выбору саранских купецких людей в саранской ратуше бургамистром» был купец саранской гостинной сотни Герасим Петров, а Григорий и Алексей Коровы – ратманами. Во время составления сказки Григорий находился в Москве «для принятия инструкции и для других гражданских нужд»[6, ф. 350, оп. 2, ед. хр. 2535, л. 296, 364.]. Ратушными подьячими были также купцы гостинной сотни Петр Дмитриевич и Петр Яковлевич Метальниковы.

Задача магистратов состояла почти исключительно в раскладе податей и повинностей, касающихся прямо или косвенно посадских людей. Сборы (соляной, табачный, винный) могли касаться и других сословий, но проводились исключительно выборными от торгово-ремесленного сословия. Магистрат, таким образом, являлся учреждением сословным как по составу, так и по характеру обязанностей, на него возложенных, и управлял не всем населением, а лишь той его частью, которая занималась торговлей и ремеслами.

Об отношениях городских магистратов к воеводам и губернаторам в Регламенте Главному магистрату говорится, что он (магистрат) «глава и начальство есть всему гражданству... того ради они губернаторам и воеводам не должны подчинены быть в том, что до градского суда и экономии касается» [5, т. 6, с. 299-300], а «губернаторы, вице-губернаторы и воеводы по посланным из Главного магистрата указам должны исполнять»[5, т. 6, с. 292] и высылать туда всякого рода сведения о состоянии городов. Следовательно, отношения магистратских учреждений и органов местной власти должны были быть отношениями двух самостоятельных, не зависимых друг от друга учреждений.

Если магистрат был распорядительным, то исполнительным органом посадской общины являлся мирской посадский сход, исполнительной инстанцией которого была канцелярия избранного общиной посадского старосты. В должности старосты исполнительная функция соединялась с функцией представительства всей общины перед магистратским начальством

и всеми посторонними ведомствами. Как свидетельствуют архивные документы, староста скреплял своей подписью мирские решения, удостоверяя их законность, и подавал по мирскому решению челобитные о гражданских нуждах. Без его подписи подаваемые в магистраты доношения от общины или отдельных лиц считались незаконными и не получали дальнейшего хода. Староста созывал избирательный сход по указу из магистрата.

В Темниковском посаде за 1744-1748 гг. состоялось четыре схода по выборам магистратских членов [6, ф. 291, оп. 1, ед. хр. 396.]. Первый сход прошел 30 августа 1744 г., в нем участвовал 41 человек. В связи с неутверждением Главным магистратом всех выбранных кандидатов были назначены повторные выборы, состоявшиеся 2 октября того же года. В них участвовало 33 человека. Новый созыв избирательного схода 16 марта 1745 г. был вызван требованием Главного магистрата добрать одного члена, и в нем участвовали 29 человек. 17 марта 1748 г. в собрании участвовали 64 человека и было вынесено ходатайство о смене членов магистрата. В целом в этих сходах участвовали 126 человек, в том числе: в каком-либо одном – 94 (74,6 %), в двух сходах – 26 (20,6 %), в трех – 5 (4 %), во всех четырех – 1 (1 %). Такой состав нескольких избирательных сходов одного и того же посада свидетельствует о неустойчивости их личного состава. У нас нет возможности проследить этот процесс по остальным посадам, поэтому мы не можем судить о степени распространенности этого явления.

Созданные в 20-х гг. XVIII в. магистратские учреждения были временно отменены при преемниках Петра, но возобновлены «по-прежнему» в мае 1743 г. Елизаветой Петровной [5 т. 12, с.196] и просуществовали без серьезных изменений до реформ Екатерины II. В этот период, как отмечает И. И. Дитятин, «город находился в жалком положении как относительно администрации, так и по отношению к экономическому состоянию» [2, с. 373]. Несмотря на стремление правительства ограничить рамками закона полномочия выборных и назначаемых на городские должности, произвол царил в городах неограниченный. Подтверждением тому может служить ряд жалоб жителей города Темникова в Шацкую канцелярию на бурмистра Ивана Зими́на и старосту Карпа Немцова. В 1730 г. темниковец Иван Кунавин жалуется на них, что «они поймали его безвременно для отдачи в рекруты, посадили в земскую избу под караул скованного и держали 3 месяца, морили голодную смертью,... да и других посадских людей ловя, они, бурмистр и староста, держали у себя под караулом многое число и отпускали изо взяток же. Другая жалоба – Поликарпа Мытова – на того же темниковского бурмистра Ивана Зими́на свидетельствует о побоях и грабеже его сына Семена. В жалобе также говорится о том, что «оной бурмистр озорничеством своим не токмо сына челобитчикова и посадских людей, но и солдат, присылаемых из Шацкой канцелярии и монахов Санаксарской пустыни, бил батожем» [3, вып. 42, с. 138].

Значительные изменения в систему городского управления внесла Екатерина II, издав в 1775 г. закон о новом делении на губернии и в 1785 г. – Положение о городах. Указы от 1780 г. учреждают наместничества – губернии. В Пензенское наместничество вошли Саранский, Инсарский, Краснослободский, Троицкий, Наровчатовский, Шишкеевский [5, т. 20, с. 987]; Ардатовский – в Нижегородское [5, т. 20, с. 859]; Алатырский – в Симбирское; а Темниковский – в Тамбовское наместничество [5, т. 20, с. 866-867].

Указом 1775 г. упразднялось воеводское управление. Появились новые органы управления уездом – предводитель дворянства, нижний земский суд, уездное казначейство. Административно-территориальную службу осуществляло городское правление во главе с городничим, суд – городской магистрат.

В апреле 1785 г. Екатерина II издает «Грамоту на права и выгоды городам Российской империи», в которой она «восхотела, данная ею городам, их обществам и членам сих обществ, выгоды и преимущества подтвердить» [5, т. 22, с. 359]. Согласно Положению городское общество состоит из городских обывателей, которые «жалуются дозволением собираться в том городе и составить общество градское и пользоваться нижеписанными правами и выгодами» [5, т. 22, с. 361]. К городским обывателям теперь относятся все родившиеся в городе, имеющие дома и земли, несущие по городу службу или записанные в оклад. Все горожане были разделены на шесть разрядов. Участвовать в Собрании городского общества теперь мог каждый горожанин, имеющий процентное отчисление с капитала (введенное вместо подушной подати) не менее 50 руб.

Выборные должности делились на две категории: 1) административные (городской голова, члены депутатского собрания); 2) судебно-сословные городские (бургомистр, ратманы, заседатели, старосты и судьи совестного суда) [5, т. 22, с. 361, 363]. По характеру власти и компетенции к первой категории относились должности общегородские, ко второй – исключительно сословные. И та и другая категории выборных избираются собранием в полном составе, т. е. голоса подаются каждым членом собрания, а не сословиям [5, т. 22, с. 382]. Все должности, на которые избирало городское собрание, предполагали выбор исключительно из торгово-ремесленного сословия и имели избирательный ценз 50 руб. дохода. Но существовало примечание, которое предписывало строго применять данное требование лишь в тех городах, в которых есть на лицо горожане, удовлетворяющие названным условиям. В тех же городах, где таких горожан не имеется, в должности разрешалось избирать и лиц «безкапитальных» [5, т. 22, с. 362].

Наряду с Собранием в городе существовала теперь Общая городская дума, выборы в которую производились раз в три года. Ее избирали граждане всех разрядов, и она ведала нуждами городского хозяйства и проводила выборы в Шестигласную думу. Избранные

Общей думой по одному от каждого сословия шесть человек гласных под предводительством городского головы составляли то учреждение, в руках которого действительно находилось городское управление. Эта Шестигласная дума занималась всеми текущими делами и обязана была собираться раз в неделю, а если потребуют «нужды и польза города», то и чаще, ибо получила в свое ведение заботы о благосостоянии города, которые понимаются в документе широко: «Доставить жителям города нужные пособия к их прокормлению и содержанию»[5, т. 22, с. 382-383]. Старый городской магистрат был сохранен и, выполняя судебные функции, контролировал городские органы самоуправления.

Внешним выражением сущности юридического статуса города становятся герб и печать, которыми городское общество скрепляет все постановления и распоряжения общественно-городских учреждений как своих органов. Каждый вступающий в городское общество обязывается «учинить расписку вместо присяги» в том, что он признает городские общественные права и обязанности [5, т. 22, с. 359].

Введение в действие городского Положения исследовали в 1787 г. сенаторы А. Воронцов и А. Нарышкин. Они доносили, что в Пензенской губернии в губернском городе и четырех уездных «градския общественныя думы составлены, в прочих же городах, в которых нет городских магистратов», ремесленных управ и дум не учреждено [6, ф. 16, ед. хр. 726, л. 4].

В Симбирской губернии в 1787 г. думы были открыты во всех городах. Городская дума в Алатыре была избрана 21 апреля того же года. Первым головой избрали купца I гильдии М. Косолапова, гласными: от купцов – А. Герасимова, от мещан – М. Горшенева, от цеховых – Я. Александрова[6, ф. 16, ед. хр. 936, л. 10]. В Казанской губернии в мае 1787 г. сенаторы не нашли городских дум, хотя к их открытию уже делались «нужные приготовления»[6, ф. 16, ед. хр. 726, л. 8]. Относительно Тамбовской губернии в донесении сказано, что там городское Положение введено в действие еще не во всех частях [6, ф. 16, ед. хр. 911, л. 1006].

Согласно городской Грамоте 1785 г. совершенно изменяется как объем городской недвижимости, так и ее характер. По Уложению 1649 г. принадлежащая городу земля – общественный выгон – не составляла собственности города, оставаясь собственностью государства, и была лишь в пользовании его населения. Город не имел никаких средств к защите этой земли от частного захвата, хотя свидетельства последнего часто встречаются в архивных документах по всем городам края. Теперь, по Положению 1785 г., вся городская недвижимость становится собственностью города как совокупности всего городского населения, т. е. как юридического лица. Городская собственность становится собственностью общественной, а не частно-общинной, какою была раньше, и отдельные члены этого общества не имеют никакого права на эту собственность [5, т. 22, с. 362].

Недвижимая собственность городов достигает, таким образом, сравнительно больших размеров. Как следует из экономических примечаний [6, ф. 1355, оп. 1, ед. хр. 1042, 1064, 1075, 1078, 1084, 1035; ед. хр. 1654.], общественно-городские земли не ограничиваются выгоном, сюда входят пашенная и сенокосная земли, лес, «неудобные земли», а также земля под застройкой города. Надо отметить, что ряд городов не имел городской пашенной земли (Саранск, Темников, Краснослободск), однако пашня была во владении отдельных категорий населения. К Инсару было приписано более 12 тыс. дес. леса, у остальных городов в городской меже было всего от 1,5 до 4 тыс. дес. земли. Кроме земель в конечном счете во владении городского общества были различного рода здания, как необходимые для размещения различных общественно-городских учреждений, собрания самого общества (городовой магистрат) [5, т. 22, с. 362, 383], так и служащие для различного рода промыслов [5, т. 22, с.359-360, 381]. Темников имел на реке Мокше рыбные ловли, которые в 1784 г. были отданы на 5 лет «с платежом в градскую сумму» 47 руб. Городу принадлежали также трактир и перевоз на реке Мокше [3, вып. 40, с. 32].

Таким образом, лишь с 1785 г. город приобретает статус юридического лица. До сих пор выборные сословно-городские должности представляли интересы не городского населения, а государства. Воевода в город назначался и снимался царским указом. Он управлял как городским, так и уездным населением. По Положению 1785 г. городское общество становится политической единицей, субъектом прав и обязанностей. Оно выделяется из уездного и создается собственно городское управление, в котором были разделены судебные и административные власти, выбираемые Собранием всего «градского общества». Став юридическим лицом, города получили материальную независимость и право решать все вопросы самостоятельно – силами местной администрации.

Список литературы

1. Государственный архив республики Мордовия, ф. 2, оп. 1, ед. хр. 3; ед. хр. 2.
2. Дитятин, И. И. Устройство и управление городов России. Т. 1. – СПб., 1875. – 507 с.
3. Известия Тамбовской ученой архивной комиссии. – Тамбов, 1895. Вып. 40; 1897. Вып. 42.
4. Кирилов, И. К. Цветущее состояние Всероссийского государства. – М., 1977. – 443 с.
5. Полное собрание законов Российской империи: В 45 т. – СПб., 1830. – Т. 3-6, 12, 20, 22.
6. Российский государственный архив древних актов, ф. 16, ед. хр. 726, 911, 936; ф. 291, оп. 1, ед. хр. 396; ф. 350, оп. 2, ед. хр. 2535; ф. 401, оп. 1, ед. хр. 250; ф. 1355, оп. 1, Пенз. губ., ед. хр. 1042, 1064, 1075, 1078, 1084, 1035; Тамбов. губ., ед. хр. 1654; Симбир. губ., ед. хр. 1414.

Рецензенты:

Сушкова Ю.Н., д.и.н., профессор зав. кафедры международного и европейского права
ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск;

Еремин А.Р., д.ю.н., профессор зав. кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ
ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П.Огарева», г. Саранск.