

**МЕЩАНСКОЕ
ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В НОВГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА
XX ВЕКОВ**

Степанова Ю.П.

Новгородский государственный университет
имени Ярослава Мудрого,
Великий Новгород, Россия

Статья посвящена анализу реформ городского управления в России второй половины XIX века, которые ознаменовались появлением нового сословного мещанского общественного управления. На основе анализа Городовых положений 1870 г. и 1892 г. автор дает характеристику практики создания в городах и посадах Новгородской губернии органов сословного управления и содержания их функций. Сохранившиеся архивные документы позволяют автору прийти к выводу об истинных целях правительства, стремившегося перенести на городское население ответственность за натуральные и денежные повинности, социальную поддержку нуждающихся сограждан, городское благоустройство и торговлю. В статье рассказывается о попытках органов сословного самоуправления отстоять свою самостоятельность перед лицом органов государственной власти, защитить права мещан, уменьшить их налоговые обязательства. Особый интерес представляет анализ документов, содержащих материалы о выборах в органы сословного самоуправления. Они свидетельствуют о недоверии населения к системе управления, которая фактически создавалась не самими горожанами, а насаждалась сверху губернской администрацией. Автор доказывает, что в этот период именно органы сословного, а не городского самоуправления несли основную нагрузку выполнения финансовых и хозяйственных функций. При этом по законодательству они были лишены реальных полномочий по распоряжению собранными налогами, городской недвижимостью. Недовольство мещан той формой самоуправления, которую предоставило государство, вы-

**BOURGEOIS
PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE NOVGOROD PROVINCE
OF THE SECOND HALF OF THE XIX –
EARLY XX CENTURIES**

Stepanova Yu.P.

Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University,
Veliky Novgorod, Russia

The article is devoted to the analysis of urban governance reforms in Russia in the second half of the 19th century, marked by the emergence of a new class of bourgeois public administration. Based on the analysis of the City Regulations of 1870 and 1892, the author gives a description of the practice of creating estate bodies in the towns and settlements of Novgorod province and their functions. The archival documents allow the author to come to the conclusion about the true goals of the government, which sought to transfer responsibility to the urban population for in-kind and monetary duties, social support for fellow citizens in need, for urban improvement and trade. The article describes the attempts of bodies of estate self-government to defend their independence in the face of public authorities, protect the rights of bourgeois, reduce their tax obligations. The analysis of documents containing materials on elections to bodies of estate self-government is of particular interest. They testify the distrust of the population in the management system, which was actually created not by the townspeople themselves, but was implanted by the provincial administration. The author argues that during this period it was precisely the bodies of estate, and not city self-government that carried the main burden of performing financial and economic functions. Moreover, according to the law, they were deprived of real authority to manage the collected taxes and urban real estate. The dissatisfaction of the bourgeoisie with the form of self-government provided by the state was expressed in attempts on its own initiative to abolish class self-government in individual counties of the

ражалось в попытках по собственной инициативе упразднить сословное самоуправление в отдельных уездах губернии. Несмотря на ошибки организации сословного самоуправления, к концу XIX – началу XX веков в Новгородской губернии был накоплен значительный опыт местного самоуправления, в последующем составивший основу формирования современной муниципальной власти.

Ключевые слова: выборы; городское управление в России XVIII века; история законодательства; Новгородская губерния; самоуправление.

province. Despite the mistakes in organizing estate self-government, by the end of the 19th and beginning of the 20th centuries considerable experience of local self-government was accumulated in Novgorod province, which subsequently formed the basis for the formation of modern municipal authority.

Keywords: elections; city administration in Russia in the 18th century; history of legislation; Novgorod province; self-government.

Реформы второй половины XIX века ознаменовались появлением нового института сословного самоуправления – мещанского общественного управления. Городские и посадские мещанские управы были учреждены после принятия «Городового положения» 1870 г. в качестве исполнительных органов сословного управления мещанским населением городов. Категория «мещане» стала постепенно закрепляться законодательством, начиная с XVIII века, для обозначения посадского населения городов, а также податной категории жителей, способных платить подушную подать, нести рекрутскую и другие натуральные и денежные повинности.

Особое внимание центральной власти к организации мещанского самоуправления было связано со стремлением упорядочить социальную мобильность после отмены крепостного права. Мещанство стало тем сословием, которое значительно приросло во второй половине XIX века за счет выходцев из бывших крепостных крестьян. Государство было заинтересовано в определении четкого правового статуса новой категории подданных и расширения слоя податного населения. Именно поэтому был разработан механизм причисления к мещанству, в котором главное место отводилось органам сословного самоуправления, мещанским управам.

К тому времени в России уже сложился опыт общесословного общественного городского управления, развивавшегося на основе реализации реформ 1775-1785 гг. «Мещанскую сословную жизнь», начиная с указанного периода до введения Городового положения 1870 г., З.М. Кобозева условно называет «золотым веком» [Кобозева, 2014; 23-24 (а)]. Основанием такого вывода служит возможность реального участия представителей сословия мещан в городском самоуправлении в рамках сложившегося в городах социального мещанско-купеческого пространства. После же принятия Городового положения 1870 г. «мещанство растворилось во всесословном городском управлении» [Кобозева, 2014; 25 (а)]. В то же время автор признает, что участие горожан в системе городского самоуправления определялось «осознанной необходимостью» выполнения налоговых обязательств и участия в общественной и хозяйственной деятельности, не предполагавшей оплаты труда [Кобозева, 2014; 83 (б)].

Н.Н. Окутина подчеркивает, что система городского управления, сложившаяся еще в XVIII веке, фактически не претерпела кардинальных изменений в первой поло-

Образец цитирования:

Степанова Ю.П. Мещанское общественное управление в Новгородской губернии второй половины XIX – начала XX веков // BENEFICIUM. 2020. № 1 (34). С. 72-85. DOI: 10.34680/BENEFICIUM.2020.1(34).72-85.

For citation:

Stepanova Yu.P. Bourgeois Public Administration in the Novgorod Province of the Second Half of the XIX – Early XX Centuries // BENEFICIUM. 2020. No. 1 (34). pp. 72-85. (In Russ.). DOI: 10.34680/BENEFICIUM.2020.1(34).72-85.

вине XIX века. Во второй половине XIX века место и роль мещан в городской жизни определялось уже двухуровневой системой городского управления, включавшей общегородское и частное (сословное) управление. Анализ роли городского самоуправления в решении вопросов налогообложения, обеспечения общественного порядка, развития городского хозяйства, позволяет автору рассматривать городские реформы XIX века как определенный шаг на пути укрепления муниципальной службы [Окутина, 2013; 29].

Очевидно, что реформы второй половины XIX века сыграли в судьбе сословия мещан двоякую роль. С одной стороны, сословие получило собственные органы управления в структуре аппарата городского самоуправления. С другой стороны, мещане потеряли статус и роль одного из ведущих субъектов управления городской жизнью и городским хозяйством.

Этот парадокс реформ городского управления второй половины XIX века подтверждается архивными данными. В практике реформирования мещанского управления Новгородская губерния следовала в общем русле реформ. Реформы городского управления Петербурга в 1846 г. и Москвы в 1862 г., опережавшие общероссийские на одно-два десятилетия, на положении городских сословий Новгородской губернии не отразились. Политику реформ губернское мещанство ощутило на себе, прежде всего, как дополнительную организационную нагрузку, нарушающую сложившийся ритм деловой и хозяйственной жизни, служащую помехой коммерческой инициативе и предпринимательству.

Функционирование мещанского управления предполагало организацию и проведение регулярных собраний для коллективного решения наиболее важных вопросов городской жизни. Форма повестки на подобные собрания сама по себе свидетельствует о низком уровне активности мещан в подобных мероприятиях. Сохранился бланк повестки маловишерского посадского головы по мещанскому управлению от 20 января 1896 г. № 83: «Повестка маловишерским мещанам. Приглашаю мещан Малой Вишеры пожаловать 28 сего января, в Воскресенье, в 2 часа дня в мещанское собрание, в зал Посадской Управы для обсуждения общественных дел: о раскладе на общественные повинности, о назначении пособий вдовам, о принятии разных лиц в общество и об увольнении из оногo и других. В прочтении сей повестки прошу расписаться. Неявка в собрание без уважительной причины влечет за собою денежное с виновного взыскание до десяти рублей по 1436 ст. Уложения о наказаниях. Посадский голова ...». К повестке прилагается таблица с именами и росписями маловишерских мещан. В списке 95 фамилий, из которых 7 остались без росписей¹. Получая повестки об участии в мещанском собрании, содержавшие ссылки на Уложение о наказаниях, мещане спешили объяснить свой отказ участвовать в сословном собрании, например, необходимостью выполнения служебных обязанностей². Правда, при этом не пояснялся характер службы, которую следовало нести в воскресный день. В архивном деле Маловишерского мещанского управления сохранились заявления отдельных мещан, открыто выражавших нежелание участвовать в работе органов самоуправления: «Его Высокоблагородию Господину Маловишерскому Посадскому Голове от маловишерского мещанина Андрея Михайловича Перова. Прошение. 8 апреля 1896 г. я получил повестку о явке 14 апреля сего года в собрание Маловишерского мещанского общества для рассмотрения дел, касающихся мещанского управления, на какое собрание я быть не могу по следующим обстоятельствам: 1) я чело-

¹ Государственный архив Новгородской области (далее – ГАО): Ф. 329. Оп. 1. Д. 17. Л.1-2об.

² ГАО: Ф. 329. Оп. 1. Д. 17. Л. 3-6.

век одинокий; 2) занимаюсь небольшою торговлею, единственно чтобы прокормить себя и не быть в тягость ни обществу, ни казне, и 3) я имею отроду 68 лет, а потому имею честь покорнейше просить Ваше Высокоблагородие раз и навсегда не присылать мне повесток о явке в собрание, так как для прибытия в собрание я должен закрывать содержимое мною заведение или же нанимать приказчика, в котором я не имею надобности, в дополнение сего – я торгую по купеческому свидетельству. Маловишерский мещанин Андрей Михайлович Перов. Апреля 10 дня 1896 г.»¹.

Обязанности, вытекавшие из функций городского самоуправления, вносили дополнительное напряжение в непростую жизнь городских обывателей. Причем реализация многих обязанностей обеспечивалась коллективной ответственностью горожан. Так, собрание мещанского общества решало вопрос о принятии под свой надзор земляков, осужденных судом к наказанию за какое-либо правонарушение. Губернское правление отправляло в мещанское общественное управление запрос о готовности городского общества взять под свой надзор осужденного: «В Маловишерскую посадскую управу. Решением, Санкт-Петербургского Окружного суда от 10 декабря 1896 г. определено: арестанта, бывшего запасного рядового Павла Андреевича Гавриченкова, 36 лет, происходящего из мещан Посада Малая Вишера, осужденного за преступление, предусмотренное 1 ч. 1655 ст. Уложения о наказаниях, лишив всех особенных, лично и по состоянию присвоенных ему прав и преимуществ, отдать в исправительное отделение на один год, с отдачею под надзор общества, если оно принять пожелает, на четыре года, согласно 48 ст. Уложения о наказаниях. Срок заключения Гавриченкова оканчивается 10 декабря 1897 г. Вследствие сего Губернское Правление просит распоряжения Управы об истребовании от общества, к которому принадлежит Павел Гавриченков, согласно циркуляру министерства Внутренних Дел от 6 апреля 1883 г. № 8, в двухмесячный срок приговора о принятии или непринятии его в среду общества с тем, чтобы обществу на основании циркуляра Господина Министра Внутренних Дел от 7 июля 1867 г. за № 143 был предъявлен с подписью прилагаемый аттестат о поведении и усердии арестанта к труду, каковую подпись и доставить в Губернское Правление до истечения определенного на составление обществом приговора двухмесячного срока...»².

Среди многочисленных обязанностей, возлагавшихся на общественное управление, наибольшее напряжение составляло обеспечение развития городского хозяйства и финансового управления. Взимание разнообразных податей и сборов с мещан сопровождалось не только трудностями «раскладки общественных сборов», но и хранения финансов, отчетности. Так, в повестку заседания мещанского общества от 3 марта 1896 г. был внесен вопрос об отчете о денежных суммах за 1895 г.; о выборе уполномоченного на ведение дела о 554 рублях, похищенных из сундука «со взломом» в 1894 г.³

«Денежный вопрос» обострял и без того напряженные отношения между различными органами городского управления. Мещанское общество одной из целей своих собраний видело осуществление контроля за финансовой политикой исполнительных органов, в частности, городского или посадского головы. В случае возникновения очевидного разногласия или даже конфликта органов городского самоуправления жалобы, апелляции направлялись губернской администрации.

¹ ГАНО: Ф. 329. Оп. 1. Д. 17. Л. 55.

² ГАНО: Ф. 329. Оп. 1. Д. 18. Л. 1.

³ ГАНО: Ф. 329. Оп. 1. Д. 17. Л. 7.

В январе 1898 г. посадский голова Малой Вишеры обратился к губернатору с жалобой на решение собрания мещанского общества: «Его Сиятельству Господину Новгородскому губернатору. Возвратившись 15 июля из отпуска, я узнал, что мещанское общество в собрании своем, состоявшемся 28 минувшего июня, рассмотрев отчет мой по заведыванию суммами мещанского общества за 1897 год, нашло неправильным расход в 20 рублей, выданных бывшему секретарю управы Якутину в вознаграждение за усиленное наблюдение за делопроизводством мещанского управления ...и поэтому постановило: показанный расход в 20 рублей не принимать и предложить мне уплатить эту сумму тому писарю, из жалования которого она удержана, не обращая расход на суммы мещанского общества. Постановление это я нахожу неправильным и состоявшимся нарушением круга ведомства мещанского общества». Далее упоминалось о приговоре мещанского общества от 9 февраля 1897 г., которым было установлено жалование писцу¹.

Дело рассматривалось губернским правлением, которое адресовало маловишерскому посадскому голове следующий ответ: «Губернское правление, рассмотрев представление от 21 июля сего года за № 557, нашло: 1) что Маловишерский посадский голова, расходуя сумму, ассигнованную на жалование писарю и счетоводство мещанского управления в размере 300 рублей, не произвел перерасхода этой суммы, выдав 20 рублей секретарю управы Якутину в вознаграждение за участие и наблюдение его по делопроизводству и счетоводству мещанского управления... 2) сумма эта определена приговором мещанского общества от 9 февраля 1897 г., утвержденным г. губернатором 26 февраля 1897 г. Посему определило: приговор Маловишерского мещанского общества в отношении неутверждения расхода 20-ти рублей, выданных секретарю управы Якутину, как неосновательный, отменить»².

Организационно-финансовая деятельность мещанских обществ включала не только распределение повинностей, сбор пожертвований, но и размещение средств общественного капитала в банках с целью получения дохода и финансирования расходных статей, включая мероприятия по общественному призрению. В данном случае органы мещанского общества руководствовались нормами, напрямую адресованными Городовым положением 1870 г. городским управам, которые могли с разрешения дум, вносить принадлежащие городу капиталы в кредитные учреждения, приобретать государственные процентные бумаги и облигации, а также облигации городских кредитных обществ и поземельных банков (ст. 125) [Городовое положение, 1870].

Судить о финансовой политике мещанского самоуправления можно лишь на основе кратких отчетов мещанских правлений. Так, «Отчет о приходе, расходе и остатке денежных сумм по Маловишерскому мещанскому управлению за 1902 г.» выглядит следующим образом:

«Осталось от 1901 г. к 1 января 1902 г. (процентными бумагами; государственной 4% рентой) – 3200 руб. В 1902 г. произведено расходов (выдача пособий бедным членам общества) - ...

На хранении в сберегательных кассах – 538 руб., наличными деньгами – 678 руб.

В течение 1902 г. поступило: общественных повинностей – 290 руб. 63 коп.; общественных повинностей оклада 1902 г. – 533 руб. 49 коп.

Отчисление согласно сметам на содержание богадельни (выписка из недоимок и окладов общественных повинностей) по 25% с рубля – 284 руб. 38 коп.

За выданные в отчетном году паспортные книжки – 12 руб. 15 коп.

¹ ГАНО: Ф. 329. Оп. 1. Д. 21. Л. 47.

² ГАНО: Ф. 329. Оп. 1. Д. 21. Л. 49.

Пожертвований разным лицам при принятии в среду мещан посада на содержание богадельни – 160 руб.

Получено с мещан посада общественных повинностей в счет будущих лет – 39 руб. 03 коп.

Зачислены на приход проценты начисления за 1 месяц 14 дней, т.е. по 14 января 1902 г. с капитала по номинальной стоимости в 2100 руб. – 9 руб. 75 коп.

А всего в приходе с остатком от 1901 г. – 4520 руб. 09 коп.

Всего в расходе за 1902 г. – 3034 руб. 56 коп.

Остаток на 1 января 1903 г. – 1480 руб. 53 коп.

Баланс – 4520 руб. 09 коп.»¹.

Н.Н. Окутина обращает внимание, что отчисления мещанских обществ на цели социальной помощи своим членам нередко достигали четвертой части бюджетных средств. Однако и этого было недостаточно. Автор говорит о фактах многочисленных взысканий с мещанских обществ Симбирска и Казани за лечение мещан [Окутина, 2013; 29-30]. Такая практика «принудительного медицинского страхования» существовала до 1911 г., после чего была отменена сенатским указом [Белослудцева, 2005; 106].

В целом такая же ситуация была характерна и для Новгородской губернии. Земские больницы постоянно адресовали в мещанские управы и мещанским старостам требования об оплате лечения мещан и в обратном порядке высылали подтверждения о принятии платежей: «1892 года января 25 дня. Приемного журнала № 943/91 г. Принято от Боровичского мещанского старосты за боровичского мещанина Федора Яковлева Колчамина за лечение и помещение в Боровичскую земскую больницу 2 рубля 10 коп. с 14-го по 28 января 1892 г. Врач ...»².

Однако мещане Новгородской губернии нередко проходили лечение в больницах сравнительно близко расположенного Санкт-Петербурга. Очевидно, что в таких случаях мещанское общество не в состоянии было финансировать лечение и выполняло лишь функцию ответственного за взыскание соответствующих сумм с тех, кто проходил лечение в столичных больницах. При этом запрос делала не сама больница, а Санкт-Петербургская городская управа: «Март 8 дня 1893 г. № 03771. В Боровичскую Мещанскую Управу Новгородской губернии. Отношением за № 4289 от 13 марта 1892 года Городская управа просила взыскать 3 руб. 43 коп. за лечение в Обуховской больнице с 12 по 23 февраля 92 г. мещанина Владимира Кулина. Не получая до настоящего времени сведений, в каком положении находится это дело, Городская Управа покорнейше просит Мещанскую Управу сделать распоряжение о скорейшем взыскании упомянутой суммы с Кулина и присылке таковой в сию Управу. При этом в дальнейшем направлении означенного дела руководствоваться указанием, изложенным в 585 ст. XIII т. св. зак. изд. 1857 г., ст. 588 по прод. 1876 г. и ст. 584 по прод. 1886 г.»³.

Мещанское общество несло финансовую нагрузку по содержанию богаделен. В 1895 г. боровичский городской голова обратился в губернское правление с ходатайством о взыскании с мещанского общества недоимок по сбору на содержание местной богадельни. Со своей стороны боровичское мещанское общество в лице уполномоченных (мещанского старосты «Якова Васильева Серебрякова с другими нижеподписавшимися по делу») представило отчет об организации сбора на Александровскую богадельню и ходатайство на имя губернатора: «Боровичское мещанское общество приговорами 3 февраля 1880 г. и 11 марта 1890 г. постановило: первым –

¹ ГАНУ: Ф. 329. Оп. 1. Д. 6. Л. 49 об. – 50.

² ГАНУ: Ф. 330. Оп. 1. Д. 3. Л. 4 об.

³ ГАНУ: Ф. 330. Оп. 1. Д. 3. Л. 37.

сбор с мещан на содержание в г. Боровичах богадельни ежегодно во все время существования таковой по 20 коп. с души, и вторым признало – по возрасту мещан – способных плательщиков 1913 человек, с которых и производить сбор на содержание упомянутой богадельни по 20 коп. с души. Такого сбора произведено с мещан и внесено в Боровичскую Городскую Управу под квитанции: в 1885 г. 23 мая – 50 руб.; 3 июля – 150 руб.; ...августа – 50 руб.; 3 сентября – 40 руб.; 2 октября – 80 руб.; 1 ноября – 70 руб.; 30 ноября – 70 руб.; 16 декабря – 100 руб. 610 руб. – в 1886 г. ...»¹. Ответ из Новгородского губернского правления удовлетворил мещанское общество, но оставил открытым вопрос о правовом упорядочении обложения сборами мещанского сословия: «В 1895 г. в Новгородском Губернском Правлении по жалобе Боровичского городского головы рассматривалось дело на неаккуратный платеж мещанским обществом на содержание городской Александровской богадельни, ... нашло, что приговоры мещанского общества, по которым был установлен с мещан сбор 3 февраля 1880 г. и 11 марта 1890 г. своевременно не были представлены на рассмотрение и утверждение Господина Начальника губернии согласно примечанию к 241 ст. V т. Уст. о подат. издания 1875 г., поэтому как неутвержденные Господином Начальником губернии не могут подлежать приведению в действие, и определило: Ходатайство Боровичского городского головы о взыскании с мещанского общества недоимок признать не подлежащим удовлетворению, о чем губернским правлением объявлено»².

Взбодренные поддержкой губернского правления боровичские мещане обратились к губернатору за содействием в удовлетворении финансовых претензий к боровичскому городскому обществу: «...на таковой сбор хотя и было согласие лиц, подписавшихся на упомянутом приговоре, но у большинства на это согласия не было, имея в виду, что боровичское городское общество составляет в большинстве из мещан же, которые несравненно с другими сословиями городского общества платят больше на содержание нужд города по окладным счетам, и, независимо сего, городское общество имеет достаточный доход от городских недвижимых имуществ, на который и может содержать богадельню безбедно. ...Сбор тот, как выше сказано, Губернским правлением производился по приговорам, законным порядком неутвержденным, а всякий сбор неправильно установленный, согласно Закона, подлежит возвращению. А потому на основании разъяснения Правительствующего Сената 74/558 и 81/126 почтительнейше просим Ваше Сиятельство сделать распоряжение обязать Боровичское городское общество возратить Мещанскому обществу 5227 руб. 82 коп. При этом прилагаем две копии с приговора и квитанции»³.

Ответ губернатора не сохранился. Однако можно предположить, что он был не в пользу боровичских мещан. Л.А. Одинцова обращает внимание, что с введением Городового положения 1870 г. именно сословные организации, а не общегородское управление, обязаны были нести основное бремя заботы о благосостоянии нуждающихся, малоимущих, престарелых [Одинцова, 2010; 101]. В случае отсутствия семейной опеки таковая восполнялась сословной. Таким образом, сословная организация являлась второй ступенью социальной организации общества вслед за семьей.

Помимо финансовой поддержки нуждающихся в лечении и содержания богаделен мещанское общество «несло бремя» ответственности за определение в мещанские семьи приемных детей. Однако и эта функция подразумевала, прежде все-

¹ ГАНО: Ф. 330. Оп. 1. Д. 6. Л. 34.

² ГАНО: Ф. 330. Оп. 1. Д. 6. Л. 34 об.

³ ГАНО: Ф. 330. Оп. 1. Д. 6. Л. 35.

го, нагрузку по финансовой и организационной отчетности мещанского общества, т.к. сведения о приписке к конкретной семье сообщались Государственному казначейству. В свою очередь, Губернская казенная палата высылала на места уведомления о «перечислениях» людей в мещанское сословие или мещан в другие сословия: «Новгородская казенная палата. Боровичскому мещанскому старосте. Казенная палата дает знать Старосте, что дочь купца Авдотья Филиппова Боровичского уезда, Хормоской волости, д. Налец перечислена в Боровичское мещанское общество с начала 1894 года»¹; «20 декабря 1893 г. № 8444. Казенная палата дает знать Старосте, что боровичский мещанин Иван Иванов Лускарев за перечислением в Санкт-Петербургское ремесленное общество со второй половины 1893 г. с женой Анастасией Яковлевой и детьми Иваном и Марьей исключены с этого же времени из числа боровичских мещан»².

В то же время общегородское управление выполняло менее обременительные функции, лишь формально проявляя заботу о мещанах и представителях других сословий. Так, одним из немногочисленных документов, полученных Боровичской мещанской управой из Боровичской городской управы, являются «Наставления, которым должны следовать желающие пользоваться книгами Боровичской земской библиотеки, утвержденные постановлением Боровичского Очередного Уездного земского собрания 24 сентября 1895 г. ст. 4.», сопровождавшиеся следующим пояснением: «23 января 1896. № 109. Признавая гражданское значение образования и имея в целях содействия распространению его доставить ... жителям города Боровичи возможность пользоваться книгами для чтения, Городская Дума в заседании 25 августа 1895 г. постановила отпускать ежегодно, начиная с 1896 г., в пособие Земской библиотеке по 100 руб. с тем, чтобы эти деньги употреблялись на приобретение книг и, чтобы подписчики были разделены на разряды, в числе которых должны быть и весьма дешевые разряды»³. Документального подтверждения целенаправленного результативного взаимодействия мещанского общественного управления и общегородского управления нет. Наоборот, имеются свидетельства взаимных разбирательств, претензий и попыток «переложить друг на друга» ответственность за организацию городского хозяйства и решение финансовых проблем.

Весной 1896 г. между мещанским и городским управлением «разгорелась война» по поводу обложения арендной платой помещения, занимаемого мещанской управой. В рапорте боровичского мещанского старосты новгородскому губернатору говорится: «Боровичская Городская Дума в заседании своем 26-го января сего года по предложению Городской Управы рассмотрела вопрос об обложении в пользу города арендной платой помещения, занимаемого в Городском общественном доме Мещанскою Управою»⁴. По-видимому, мещанское общество не нашло поддержки в лице губернатора, поскольку следующая официальная жалоба была направлена в Правительствующий сенат: «Уполномоченного от общества мещан г. Боровичи Новгородской губернии боровичского мещанина Ивана Васильева Васильева, жителяствующего в г. Боровичи в своем доме. По делу с Боровичскою Городскою думою. Жалоба: на постановление Новгородского губернского по земским делам Присутствия, изложенное в журнале 26 апреля 1896 г., объявленное обществу 26 мая с. г., в котором Присутствие излагает, что оно рассмотрело жалобу Боровичского мещан-

¹ ГАНО: Ф. 330. Оп. 1. Д. 2. Л. 5.

² ГАНО: Ф. 330. Оп. 1. Д. 2. Л. 6.

³ ГАНО: Ф. 330. Оп. 1. Д. 4. Л. 7, 9-11.

⁴ ГАНО: Ф. 330. Оп. 1. Д. 6. Л. 1.

ского управления, принесенную на постановление Боровичской городской Думы 26 января с.г., коим Дума обложила мещанское общество наемной платою 240 руб. в год за помещение Мещанского управления в городском Общественном доме. ...А потому на основании вышеизложенного почтительнейше прошу Правительствующий Сенат постановление Губернского присутствия по сему делу отменить, при этом прилагаю копию с приговора общества на принесение этой жалобы. Август... дня 1896 г.»¹.

Архивного документа с ответом сената в деле мещанской управы г. Боровичей не сохранилось. Вернее всего, ответ сената не удовлетворил мещанское сословие, поскольку никаких исключений в системе налогов, окладов и сборов по отношению к органам сословного управления Городовое положение 1892 г. не устанавливало [Городовое положение, 1892]. Законодательством не была предусмотрена и обязанность городского общественного управления по устройству или найму помещений для органов сословного управления. В то же время Городовым положением 1870 г. городской думе предоставлялось право устанавливать в пользу города сборы с недвижимых имуществ (ст. 128). Более того, оценочному сбору подлежали все состоящие в городских пределах недвижимые имущества, кроме упоминаемых в ст. 129 исключений, под которые попадали казенные здания, занятые правительственными учреждениями [Городовое положение, 1870]. Сословные учреждения обязаны были оказывать содействие в исполнении законных требований городского общественного управления (ст. 6). В случае же несогласия недовольная сторона должна была обращаться к губернатору, что и пыталось сделать Боровичское мещанское управление. Однако для губернской администрации наиболее важным представлялся вопрос о контроле за «денежным оборотом по городским суммам» и выполнением городскими управами финансовых обязательств перед правительством.

Городовое положение 1892 г. не внесло ясности в правомочия органов сословного управления. Было подтверждено право оценочных сборов с недвижимых имуществ в пользу городского поселения (ст. 127) с некоторыми исключениями, под которые не попадала недвижимость, находящаяся в пользовании органов общественного управления. Ст. 138 (п. 2) относилась на средства городского поселения расходы по содержанию «лежащих на отчете городского поселения общественных зданий». Однако п. 1 данной статьи включал в список предметов расходов содержание городского общественного управления, но не сословного управления. В целом запутанность нормативной регламентации допускала различное толкование закона. Очевидно, что органам сословного самоуправления не дозволялось толковать закон в свою пользу. Тем не менее, боровичское мещанское общество пыталось проявлять инициативу в отстаивании финансовых интересов своих членов. Так, 14 апреля 1896 г. «Боровичское Мещанское общество в общем собрании под председательством Мещанского старосты Я.В. Серебрякова единогласно постановило: в честь Священного коронования Ея императорского Величества сложить недоимку общественного сбора с лиц неимущих в сумме 3600 руб., принести верноподданнические чувства их Императорским Величествам и отслужить в этот достопамятный день Господу Богу благодарственный молебен. ...Настоящий приговор представляется господину Новгородскому Губернатору»². Учитывая отсутствие законодательного закрепления права органов сословного самоуправления на самостоятельное решение во-

¹ ГАНУ: Ф. 330. Оп. 1. Д. 6. Л. 32-33.

² ГАНУ: Ф. 330. Оп. 1. Д. 6. Л. 10.

просов о сложении недоимок по общественным сборам, представляется очевидным, что резолюция губернатора была отрицательной.

Подобные конфликты и противоречия по поводу решения финансовых вопросов были характерны, очевидно, для всех губерний Российской империи. З.М. Кобозева приводит пример конфликта между обществом мещан г. Симбирска и всеобщей думой в 1883 г. по поводу ходатайства перед думой об отчислении доходов с принадлежащих городу пахотных земель в пользу мещанского общества. Несмотря на попытки мещанского общества сослаться на Устав о податях (ст. 659. т. V. Св. Зак.), «Дума не приняла к сведению мнение мещан города...» [Кобозева, 2014; 28].

Органам мещанского самоуправления приходилось решать вопрос и о самофинансировании. Как указывалось выше, серьезную проблему составляло финансовое обеспечение служащих мещанской управы. Поскольку жалование служащих зависело от финансовых возможностей горожан, то мещанское общество пристально следило за рациональностью расходования денег. Даже в таких сравнительно крупных городах как Астрахань, Саратов, Царицын, по замечанию Л.А. Одинцовой, управы тщательно следили за расходованием средств и строго взыскивали с работников, проявивших нерадение, нечестность [Одинцова, 2010; 104]. У новгородских обывателей также «каждая копейка была на счету». 18 октября 1897 г. Боровичским мещанским старостой был направлен рапорт в Новгородское губернское правление: «Во исполнение предписания от 14 октября сего года за № 4040 имею честь донести, что помощник Мещанского старосты Маринин, действительно, с самого начала его утверждения в должности и по настоящее время не вступал в оную и также не нес никакой обязанности по Мещанскому управлению, о чем и было доложено мещанскому обществу, которое по обсуждении вопроса, хотя голословно, постановило жалования ему не выдавать до тех пор, пока помощник не вступит в должность и не примет участия в делах мещанского общества по Мещанскому Управлению, которое, избрало его в должности ни как кандидата заместить мещанского старосту только во время его болезни или выбытия, а для исполнения обязанностей по Мещанскому управлению, за что и назначило ему жалование 150 руб. в год, о чем также было донесено в рапорте Губернскому Правлению от 4 января сего года за № 12 и Старшему Чиновнику особых поручений, состоящему при Его Превосходительстве господине Новгородском губернаторе, при ревизии Мещанского Управления»¹.

«Обязанности по Мещанскому управлению», о которых говорится в рапорте, были весьма обременительны и с точки зрения большой рабочей нагрузки, и из-за «убыточности» для незначительного бюджета мещанских хозяйств. Выше уже упоминалось о тенденции отказа мещан от участия в работе органов самоуправления из-за опасений потерять обычный дневной заработок. Однако проблема была намного глубже: мещане вообще не видели смысла в существовании своего сословного самоуправления. Законодательство второй половины XIX века не наделило сословные органы сколько-нибудь серьезными полномочиями по распоряжению собственностью и финансами, оставив эти функции за общегородским управлением. При этом на мещанское управление ложилась ответственность за выполнение налоговой нагрузки, рекрутской повинности, паспортному контролю и других обременительных функций по обеспечению функционирования городского хозяйства. Осознавая диспропорцию в правах и обязанностях, мещанское общество искало пути избавления от формального статуса органа местного самоуправления.

¹ ГАНО: Ф. 330. Оп. 1. Д. 6. Л. 50-50 об.

Нельзя не согласиться с Н.Н. Окутиной в том, что, несмотря на широкое представительство в органах городского управления, правительственный контроль за деятельностью органов власти на местах создавал условия для превращения их в административный придаток управленческих структур. Острыми оставались вопросы разграничения полномочий и финансирования [Окутина, 2013; 32].

Осознавая все это, боровичское мещанское общество решилось открыто поставить вопрос об упразднении своего сословного управления и передаче функций Боровичской городской управе. 15 ноября 1906 г. на очередное заседание собралась комиссия «по раскидке» мещанского сбора, работавшая с 1904 г. Однако на этот раз комиссия постановила раскидку общественного сбора отложить до общего собрания мещан по вопросу о переводе обязанностей мещанской управы на городовую управу¹. Однако только 21 сентября 1907 г. боровичскому мещанскому старосте поступил указ из Новгородского губернского правления № 555 следующего содержания: «Новгородское Губернское правление слушало доклад по ходатайству Боровичского Мещанского Старосты о присоединении мещанского общества к Городскому Управлению. Приказали: На основании ст. 92 Городового Положения в незначительных уездных и безуездных городских поселениях обязанности Управы (ст. 95) могут быть возлагаемы с разрешения Министерства Внутренних дел единолично на Главу, с назначением ему по избранию Думы Помощника. В сих городских поселениях Министерству Внутренних Дел предоставляется возлагать на городское управление исполнение установленных обязанностей по мещанскому управлению. Засим на основании примечания к ст. 598 (Свод законов. Т. IX изд. 1899 г.) в городских поселениях, в коих введено упрощенное общественное управление (Городовое Положение ст. 22 прим.) все дела по мещанскому управлению возлагаются на Городского Старосту. Таким образом, ходатайство Боровичского мещанского общества об упразднении мещанского управления и о возложении обязанности по мещанскому управлению на Городовое Управление могло бы заслуживать уважения лишь в том случае, когда в городе Боровичах существовало бы Упрощенное Общественное Управление (Городовое Положение, ст. 22 прим.), или если бы там, с разрешения Министерства Внутренних Дел, обязанности Управы были возложены на Голову, с назначением ему по избранию Думой Помощника. Между тем в Боровичах существует на основании ст. 56 Городового Положения Городская Дума и на основании ст. 90 того же закона Городская Управа, состоящая под председательством Городского Головы из двух членов. Ходатайству Боровичского мещанского общества могло бы быть дано движение в том случае, если бы Городское общество возбудило ходатайство о возложении обязанностей Управы на Голову единолично (ст. 92 Городового Положения) или о введении в гор. Боровичах Упрощенного Городского Общественного Управления (ст. 22 прим.), но такого ходатайства Городского общества не последовало. На основании изложенного Губернское Правление определяет: ходатайство Боровичского мещанского общества, изложенное в рапортах Мещанского Старосты от 4 декабря 1906 г. и 6 сентября 1907 г. за №№ 1034 и 563 об упразднении Мещанского Управления оставить без последствий, о чем и дать знать Боровичскому Мещанскому Старосте указом. Новгород. Сентябрь 19 дня 1907 г.»².

Практика упразднения должностей мещанских старост и передачи их функций органам городского самоуправления в российских городах после введения упрощенного общественного управления Городовым положением 1892 г., действительно,

¹ ГАНУ: Ф. 330. Оп. 1. Д. 13. Л. 2.

² ГАНУ: Ф. 330. Оп. 1. Д. 13. Л. 14-14 об.

существовала [Молонова, 2017; 36]. Однако в провинции представители мещанского самоуправления уездных городов, которые изначально не были переведены в категорию поселений с общественным управлением, вряд ли разбирались в тонкостях толкования законодательства и механизме получения нового статуса для городского управления.

Возвращаясь к приведенному выше примеру по Боровичам, отметим, что, несмотря на принятое Губернским правление решение, его содержание далеко не сразу было доведено до всех управленческих структур, взаимодействующих в рамках осуществления полномочий с мещанским общественным управлением. Так, в 1908 г. из хозяйственного департамента Министерства внутренних дел Новгородскому губернатору поступил запрос: «В дополнение к представлению от 14/15 декабря минувшего года за № 5946 по ходатайству Боровичского мещанского общества об упразднении местного мещанского управления и о возложении обязанностей по этому управлению на Боровичскую городскую управу отдел городского хозяйства имеет честь покорнейше просить Ваше Превосходительство сообщить, был ли в обсуждении Боровичской городской думы вопрос о предполагаемом возложении на Боровичскую городскую управу обязанностей по мещанскому управлению и, в утвердительном случае, не отказать в доставлении постановления названной Думы по сему предмету, а также заключения Вашего по существу настоящего дела, независимо от соответствия объявленного вопроса с указаниями действующего закона (ст. 92 Гор. Пол. 1892 г.), вместе со сведениями:

- 1) о количестве проживающих в г. Боровичах мещан вообще и приписанных к Боровичскому мещанскому обществу в частности;
- 2) о числе членов Боровичского мещанского общества, облагаемых сборами на общественные надобности;
- 3) о денежных средствах местного Мещанского Управления (суммы доходов и расходов за последние 2 года, долги общества и недоимки)»¹.

Очевидно, что центральное правительство в начале XX века не настаивало однозначно на сохранении структуры и соотношения общегородского и сословного самоуправления, определяемых Городовым положением 1892 г., предпочитая предоставить некоторую долю свободы выбора городскому населению. Однако местная губернская администрация опасалась любых новаций и инициатив, идущих «снизу». Как отмечается исследователями истории государственного управления, специфика Новгородской губернии состояла в том, что местные чиновники отвечали за проведение в жизнь многих инновационных проектов центральной власти [Mitina, Sinkevich, Ogorodnikov, Rozhkova & Lukanin, 2019; 4081]. Этим можно объяснить их нежелание уклоняться от определенного правительством для губернии курса реформ. В то же время в других регионах губернаторы более решительно высказывали свою позицию перед центральной властью. А.В. Ушаков приводит пример рапорта вятского губернатора, в котором говорится об отсутствии необходимости сохранения отдельного существования ремесленного, купеческого и мещанского управления и тяготении частных сословий к городскому общественному управлению [Ушаков, 2015; 46].

Тем не менее, роль мещанского самоуправления в жизни города второй половины XIX – начала XX веков нельзя принижать. Как верно отмечает В.П. Реутов, сле-

¹ ГАНО: Ф. 330. Оп. 1. Д. 13. Л. 26.

дует отдать должное органам местного самоуправления, которые при ограниченности полномочий сохранили институт представительной власти [Реутов, 2016; 373].

Следует признать, что в этот период именно органы сословного, а не общегородского самоуправления несли основную нагрузку выполнения финансовых и хозяйственных функций, «делегированных» государством. Однако они утратили возможность быть реальными выразителями и защитниками интересов сословия. История сословного деления российского общества сама по себе в данный период подходила к логическому завершению. Государство использовало «рудимент» сословного управления для переноса на общество своих управленческих функций в условиях отсутствия сколько-нибудь развитой системы внесословного местного самоуправления.

Библиография

- Белослудцева В.В. Традиции благотворительности и социальной помощи в мещанских обществах Пермской губернии во второй половине XIX – начале XX века // Вестник Пермского университета. 2005. Выпуск. 5. С. 98-107.
- Городовое положение 1870 г. / ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. 45. № 48498. С. 821-839.
- Городовое Положение 1892 г. / ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 12. № 8708. С. 430-456.
- Кобозева З.М. (а) Мещанство городов Самарской и Симбирской губерний в пространстве власти и повседневности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2014. № 2 (30). С. 22-31.
- Кобозева З.М. (б) Результаты державной систематизации городских структур // Теория и практика общественного развития. 2014. № 15. С. 81-84.
- Молонова Е.Н. Верхнеудинское мещанское общество как орган сословного управления в пореформенный период // Известия Иркутского государственного университета. 2017. Т. 22. С. 32-38.
- Одинцова Л.А. Мещанское самоуправление в России второй половины XIX – начала XX в. // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2010. № 3 (47). С. 101-104.
- Окутина Н.Н. Организационно-финансовая деятельность мещанских обществ во второй половине XIX в. на примере губернских городов Среднего Поволжья // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2013. № 4 (28). С. 27-33. С. 32.
- Реутов В.П. Население и его представители во власти: эволюция отношений (историко-правовой аспект) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 34. С. 366-378.
- Ушаков А.В. Роль мещанских управ в системе городского самоуправления в 1870-1900-е годы (на примере Камско-Вятского региона) // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 2 (357). С. 42-48.
- Mitina S.I., Sinkevich N.A., Ogorodnikov V.I., Rozhkova I.Y. & Lukanin V.V. Judicial Practice on Official Malfeasance in the Novgorod Province in the 18th Century // International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering. 2019. Vol. 8. No. 12. pp. 4081-4083. (На англ.).

References

- Byelosludtseva V.V. Traditions of Charity and Social Help in Lower Middle Class Communities of Perm Province in the Second Half of 19TH – Beginning of 20TH Century // Vestnik of Perm University. 2005. Vol. 5. pp. 98-107. (In Russ.).
- Gorodovoe polozhenie 1870 / CCLRE. Coll. 2. Vol. 45. No. 48498. pp. 821-839. (In Russ.).

- Gorodovoe polozhenie 1892 / CCLRE. Coll. 3. Vol. 12. No. 8708. pp. 430-456. (In Russ.).
- Kobozeva Z.M. (a) Petty bourgeoisie cities within Samara and Simbirsk provinces in relations with authorities and daily routine // University proceeding. Volga region. Humanities. 2014. No. 2 (30). pp. 22-31. (In Russ.).
- Kobozeva Z.M. (б) The results of the sovereign systematization of municipal structures // Theory and Practice of Social Development. 2014. No. 15. pp. 81-84. (In Russ.).
- Molonova E.N. Verkhneudinsk Petty Bourgeois Society as Professional Associations Management in the Post-Reform Period // The Bulletin of Irkutsk State University. 2017. Vol. 22. pp. 32-38. (In Russ.).
- Odintsova L.A. Petty bourgeois self-government in Russia in the second part of the XIX – the beginning of the XX centuries // Izvestia of the Volgograd State Pedagogical University. 2010. No. 3 (47). pp. 101-104. (In Russ.).
- Okutina N.N. Organizational-financial activity of petty-bourgeois in the second half of XIX century by the example of Middle Volga region towns // University proceeding. Volga region. Humanities. 2013. No. 4 (28). pp. 27-33. (In Russ.).
- Reutov V.P. Population and its representatives in the government: evolution of relations (historical and legal aspects) // Perm University Herald. Juridical Sciences. 2016. No. 34. pp. 366-378. (In Russ.).
- Ushakov A.V. Role of Meshchanstvo's Councils in city self-administration system in 1870 – early 1900s (applied to Kama-Vyatka region data) // Bulletin of Chelyabinsk State University. 2015. No. 2 (357). pp. 42-48. (In Russ.).
- Mitina S.I., Sinkevich N.A., Ogorodnikov V.I., Rozhkova I.Y. & Lukanin V.V. Judicial Practice on Official Malfeasance in the Novgorod Province in the 18th Century // International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering. 2019. Vol. 8. No. 12. pp. 4081-4083.

Об авторе / Author

Юлия Павловна Степанова – аспирант, кафедра теории государства и права, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Yuliya P. Stepanova** – Graduate Student, Department of Theory of State and Law, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.
E-mail: yulia4444@inbox.ru.