

УДК: 94 (470,311) “19”

Захарова А.А.

Московский государственный областной университет

**РОЛЬ ГОРОДСКОГО ГОЛОВЫ В САМОУПРАВЛЕНИИ
И ЖИЗНИ ГОРОДА В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.
(ПО МАТЕРИАЛАМ МОСКОВСКОЙ ГУБ.)**

A. Zaharova

Moscow State Regional University

**THE CITY MAYOR'S ROLE IN THE CITY SELF-GOVERNMENT
AND CITY LIFE IN THE FIRST HALF OF XIXTH CENTURY
(ON THE MATERIALS OF MOSCOW DISTRICT)**

Аннотация. Городской голова – самый высокий пост в системе городского самоуправления. Целью данной статьи является анализ деятельности городского головы в тех городах Московской губернии, где существовали Городские думы и эта должность (Богородск, Серпухов, Дмитров, Звенигород). В ходе исследования были выявлены роль городского головы в самоуправлении и жизни города, его должностная компетенция и возможности. Должность городского головы еще никем по сохранившимся источникам в таком ключе не рассматривалась.

Ключевые слова: уезд, город, самоуправление, городской голова.

Abstract. City mayor was the highest position in the city self-government system. The purpose of this article is to analyze the activities of mayors in those cities of Moscow District, where existed both the City Duma and the position of City mayor (Bogorodsk, Serpukhov, Dmitrov, Zvenigorod). The researcher reveals the role of Mayors in the life of those cities, as well as their competences and capabilities. The position of Mayor has never been explored yet in the way the author of the article has done it using the historical sources.

Key words: uyezd (district in Russia of XIX), city, self-government, City mayor.

В связи с ростом политического самосознания граждан современной России, их политической активности, стало особо актуальным изучение такого явления, как городское самоуправление в России, истории его становления и развития.

В рамках исследования вопроса об истории городского самоуправления в Российской империи первой половины XIX в. необходимо уделить внимание должности городского головы. Историки неоднозначно оценивают роль и статус городского головы в системе управления городом. Одни, говоря о городском самоуправлении, утверждают, что его в первой половине XIX в. практически не было. Часто речь идет только о Думах, а об их руководителе толком не упоминают (Г.В. Вернадский [1], В.Д. Калинин [4], А.А. Кизеветтер [5], Л.Е. Лаптева и А.Ю. Шутов [7], В.А. Нардова [9]). Другая группа историков считает роль Городского головы значительной (Першин С.В. [11], Латкин В.Н. [8], Куприянов А.А. [6]) и даже высокой (Дитятин И.И. [3]). Целью данной статьи является анализ деятельности городского головы в городах Московской губернии. Для этого необходимо рассмотреть юридическое положение городского головы, его статус, место, отводимое ему в системе управления, и его возможности. Статья написана на основе источников, сохранившихся в фондах Центрального исторического архива Москвы. К сожалению, в архивах остались свидетельства о деятельности только отдельных городских дум. Данная статья написана на основе материалов городских дум Богородска, Дмитрова, Серпухова и Звенигорода.

© Захарова А.А., 2012.

Должность городского головы впервые упоминается в актах Уложенной комиссии Екатерины II. Согласно проекту, городской голова, которого избирали на три года, должен был организовывать выборы городских депутатов [10, с. 274]. Собственно говоря, по законодательству Екатерины II новая система городского самоуправления начиналась именно с городского головы.

Жалованная грамота городам 1785 г. делала городского голову руководителем всех органов городского самоуправления. Он был главой Общей, Шестигласной думы и Депутатского собрания для составления обывательской книги [2]. Он, можно сказать, в одном лице являлся целым «учреждением». К его ведению принадлежали все сношения с правительственными учреждениями [3, с. 166]. Городской голова собирал Общую думу (впоследствии она фактически перестала существовать, выпав из системы; её функции стало выполнять собрание купцов и мещан), и под его руководством проходили выборы депутатов в органы городского самоуправления: думу, магистрат и др. Гласные от настоящих городских обывателей, гильдий, цехов, иногородних, именитых граждан и посадских должны были явиться к городскому голове, чтобы выбрать гласных в Шестигласную думу [2, с. 116-117]. Городской голова, по Городовому положению, сидел в Общей городской думе «на стуле посредине» [2, с. 117], а уже вокруг него располагались гласные. У каждого из них было свое место, определенное Городовым положением.

Городской голова, как уже отмечалось, проводил и организовывал выборы, а также утверждал присягу и даже договаривался с представителями духовенства о благословлении лиц, избранных на городские должности.

Являясь главой Шестигласной думы, городской голова был инициатором и исполнителем её решений. Именно в фондах городской Шестигласной думы сохраняются его канцелярия и корреспонденция. Исключение составляет лишь начало деятельности городского головы в городе Серпухове. Там он числился главой Серпуховского городо-

во сиротского суда. Среди документов фонда Серпуховской городской думы этого периода обнаруживается переписка городского головы И.А. Серикова с думой¹. В других уездных городах Московской губернии таких документов не найдено. Не было причины заводить переписку с тем учреждением, в котором голова работал.

Заседания городской шестигласной думы крайне редко проходили без городского головы. Он, как её глава, нес ответственность за выполнение общественных приговоров, доверенных Думе². И, в конце концов, именно городской голова раздавал поручения по работе гласным³. Он имел на это право не только юридически, но и по причине статусного авторитета. Такой вывод можно сделать, проанализировав документы выборов на городские должности.

В занятии выборных должностей наблюдалась сословная дифференциация. На высшую должность городского головы, как правило, избирались только купцы первой гильдии. От занятия остальных мест в самоуправлении они могли отказаться и зачастую отказывались⁴. Должность городского головы приближала статус занимавшего её купца почти до уровня статуса дворянина. Вспомним, что дворяне тоже могли избираться на данный пост, но считали это ниже своего сословного достоинства. Но иногда бывало и так, что в городах даже не находилось желающих занять пост городского головы из купцов второй гильдии, не то что первой.

Степень авторитета городского головы можно выявить при анализе таблиц, составленных на основании баллотировочных списков.

Основную борьбу между собой вели первый и второй претенденты. Третий претендент, как правило, был только для порядка. К примеру, в выборах 1854 г. Семен Матвеев Соболев был приписан уже во время выборов, когда выяснилось, что другой кандидат,

¹ Центральный Исторический Архив Москвы (далее ЦИАМ). Ф. 1036. Оп. 1. Д. 1. Л. 1, 13; Д. 2. Л. 1.

² ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 38. Л. 5.

³ ЦИАМ. Ф. 595. Оп. 1. Д. 18. Л. 8.

⁴ ЦИАМ, Ф. 1796, Оп. 1, Д. 333, Л. 86.

Таблица 1

Городские головы города Богородска Московской губернии¹

Годы	Имя	сословие	возраст	Занимаемые прежде должности
1831–1834	Аким Прорехов	купец	Нет данных	Ратман (1817–1821)
1834–1837	Аким Прорехов	купец	Нет данных	Ратман (1817–1821), городской голова (1831–1834)
1838–1840	Елагин	купец	Нет данных	Не занимал
1840–1843	Аким Прорехов	купец 1 гильдии, почетный гражданин	Нет данных	Ратман (1817–1821), городской голова (1831–1837)
1843–1845	Иван Семенов Лабзин	купец	Нет данных	Нет данных
1846–1848	Александр Петров Крюков	купец 1 гильдии	42 года	Не занимал
1849–1851	Василий Максимов Фомичев	Купец 1 гильдии	51 год	Бургомистр (1843–1845)
1852–1854	А.П. Тюляев	2 гильдии купеческий сын, потомственный почетный гражданин	58 лет	Бургомистр (1849–1852)
1855–1857	И.С. Соловьев	Временно 2 гильдии, потомственный почетный гражданин	45	Бургомистр (1852–1855)
1858–1861	В.А. Прорехов	1 гильдии купеческий сын, потомственный почетный гражданин (сын Акима Прорехова)	Нет данных	Нет данных

Николай Ларионов Лаптев, 2 гильдии купец, собственности, жительства и торгового в Богородске не имеет и к участию в выборах подлежать не может².

Выбор граждан города зависел не столько от степени благосостояния купца, сколько от его опыта, о чем свидетельствуют возраст избираемых (не моложе 40 лет, в виде исключения В.А. Прорехов был избран как сын уважаемых в городе родителей), работа в других должностях и социальный статус (в первую очередь избирались купцы первой гильдии и почетные граждане).

Городской голова избирался каждые три года. Среди прочих условий особо нужно выделить то, что кандидат должен был принадлежать к Русской православной церкви.

Это требование позволяет отличить баллотировочные списки Богородска от списков других городов. Там обязательно присутствует указание вероисповедания. Все остальные должности могли занимать старообрядцы, но только не должность городского головы. Баллотировочные списки отправлялись на утверждение Московского гражданского губернатора. И если, по каким-то причинам, было неясно вероисповедание избранного на должность, губернатор через губернское правление имел право потребовать рапорта нового городского головы³. Так 8 января 1849 г. Василию Фомичеву пришлось давать расписку следующего содержания: «Я, нижеподписавшийся, дал сию подписку в том, что я ни к какому расколу не принадлежу»⁴.

¹ Составлена по: ЦИАМ, Ф. 1796.

² ЦИАМ, Ф. 1796. Оп. 1, Д. 658, Л. 1, 10.

³ ЦИАМ. Ф. 1796. Оп. 1. Д. 289. Л. 25.

⁴ ЦИАМ. Ф. 1796. Оп. 1. Д. 333. Л. 42.

Таблица 2

Списки претендентов на должность Городского головы города Богородска¹

год	претенденты		
1849	Василий Максимов Фомичев	Иван Иванов Соловьев	Павел Петров Толченев
	Купец 1 гильдии	Купец второй гильдии	Почетный гражданин, купец 1 гильдии
	51 год, был бургомистром (1843–1845)	39 лет, в службе по выбору не был	64 года, в службе по выбору не был
	43 за, 5 против	23 за, 25 против	29 за, 19 против
1854	И.И. Соловьев	И.С. Соловьев	С.М. Соболев
	Временно 2 гильдии купец, потомственный почетный гражданин	Временно 2 гильдии купец, потомственный почетный гражданин	Купец 2 гильдии
	45 лет, в службе по выбору не был	37 лет, состоит на службе бургомистром (1852–1855)	54 года, в службе по выбору не был
	Дом с фабриками в уезде в деревне Авдотьино, в Москве дом в Басманной части.	Дом с фабриками в уезде в деревне Авдотьино, в Москве дом в Басманной части.	Деревянный дом в уезде и при нем лавка.
	77 за, 33 против	70 за, 40 против	57 за, 53 против.
1857	В.А. Прорехов	С.М. Соболев	И.С. Соловьев
	Потомственный почетный гражданин, временно 2 гильдии купеческий сын	2 гильдии купец	Потомственный почетный гражданин, временно 2 гильдии купец
	35 лет, в службе по выбору не был	57 лет, в службе по выбору не был	41 год, был бургомистром (1852–1855)
	За родительницу его состоит родовое имение в г. Богородске. Два дома один низ каменный, верх деревянный, другой деревянный на каменном фундаменте с надворными строениями и пивоварней, приобретенные в Мещанской части в Москве два каменных дома	Богородского уезда в селе Анискине дом со всеми к нему принадлежностями, и с лавкой	За родительницу его состоит родовое имение в г. Богородске. В уезде каменный дом с фабриками, в Басманной части приобретенный дом деревянный.
	96 за, 29 против	73 за, 52 против	71 за, 54 против

Городской голова, по общепринятому правилу избирался всем обществом, а не каждым сословием по отдельности. Эта особенность выборов возвышала должность городского головы над остальными должностями, на которые выборы проводились разными категориями избирателей отдельно. Он, в силу избрания всеми гражданами, становился представителем и главой всего города. И.И. Дитятин пишет, что правительственные органы воспринимали городского голову как главного представителя города «в сравнении

¹ Составлена по: ЦИАМ. Ф. 1796. Оп. 1. Д. 333, 658, 766.

со всеми остальными учреждениями» [3, с. 167].

Городской голова также руководил составлением городской обывательской книги. Все члены городского общества должны были быть вписаны в неё. Сначала составлялись обывательские списки по разным частям города. Это возлагалось на старост, избираемых, как и депутаты, на три года в каждой части города. Староста, составив список, должен был отнести его городскому голове, в Депутатское собрание, оставив себе копию. А там уже составлялась городская обывательская книга [2, с. 85-86].

Те, кто был недоволен работой Городского головы, могли представить свои жалобы в Губернский магистрат. Губернский, а за ним и Городской магистрат, рассматривался губернскими властями как некий орган контроля. Значительная часть корреспонденции шла в думу и к городскому голове именно через него. Чаще всего эти распоряжения требовали контроля за их исполнением со стороны магистрата.

Однако же не малая часть корреспонденции отправлялась Городскому голове лично. Он, как и все органы городского самоуправления городов Московской губернии, подчинялся Московскому губернскому правлению, и большинство приказов шло именно через него. Тематика их была самая разная: требование отчетов, рапортов, приказы по выборам, поручения решить проблему, возникшую в связи с чьей-либо жалобой на работу думы или кого-либо из её гласных.

Так, в 1796 г. правительство заинтересовалось существованием в городах установленной городским положением системы самоуправления. В Серпухов пришел приказ на имя городского головы о составлении отчета по этому вопросу¹. На что тот ответил, что дума в Серпухове давно учреждена². Когда началась Отечественная война 1812 г., копия высочайшего рескрипта была прислана городскому голове: «Настоящая обстоятельства, по последствиям своим весьма важные подвигли уже нас призвать, во имя отечества, верно-подданных наших в различных их сословиях и чиновостояниях, к принятию участия в мерах и усилиях, потребных как на охранение благосостояния Империи нашей вообще, так и на ограждение собственной каждого безопасности»³. То есть власть действовала через авторитет Городского головы.

Должность Городского головы за всё время существования Екатерининской системы ни разу не упразднилась. Даже во время войны 1812 г., когда после Бородинского сражения и занятия Москвы Наполеоном в Дмитровс-

кую городскую думу пришел указ из Московского губернского правления «о временном закрытии Дум в Московской губернии»⁴. 31 августа 1812 г. Шестигласная дума закрывается, оставляя в должности только городского голову. После окончания войны он должен был возобновить деятельность Дмитровской городской думы.

Роль городского головы в решении насущных задач жизни горожан была велика. Тем не менее возникали проблемы с кругом полномочий, которые не были четко определены законом. Так, в августе 1793 г. возник конфликт серпуховского городничего и думы. Городничий, в ответ на отчет головы о причине плохого состояния пожарных инструментов, стал требовать «о взятии от помянутого головы объяснения, по какому закону он мог именем своим сообщать, ибо де по высочайшему учреждению показано с кем именно сношения чинить, а Градскому голове такой привилегии не дано, а повелено в чем по делам законная нужда случится сообщаться с Думою, следовательно де одна особа не составляет общества Думы, которая учреждена из многих чинов, а к тому еще дерзновенно оный Голова осмелился частью отнести неисполнение на его городнический отчет, то де и нужно ему для донесения об оном сделанном им головою поступке вышнему начальству»⁵. Однако же в Учреждении для управления губерний «о таком сообщении с думою нимало не напечатано»⁶, потому что дума тогда еще не было. Городничий хотел воспользоваться провинностью Думы, поскольку действительно именно Дума должна была решать вопрос о содержании пожарного инструмента в порядке, для чего должен был избираться специальный смотритель и выделялись деньги из государственного бюджета; хотел унижить городского голову. Это случай не редкий, очень часто возникали конфликты у думы и городничего. Особенно в Серпухове конца XVIII – начала XIX в.

Естественно, что некоторые купцы, занимавшие должность городского головы, ис-

¹ ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 22. Л. 2.

² ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 22. Л. 5.

³ ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 179. Л. 19.

⁴ ЦИАМ. Ф. 1633. Оп. 1. Д. 637. Л. 25.

⁵ ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 16. Л. 14.

⁶ ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 16. Л. 14.

пользовали возможности этого статуса себе на пользу. Так, должность городского головы позволяла получить звание почетного гражданина, что повышало статус человека и его семьи.

Городской голова и другие выборные чины ответственности после окончания службы не несли. Этим воспользовалась Шестигласная дума Серпухова, когда ее обязали написать отчет о доходах и расходах города. Отчет писать гласным, видимо, не хотелось. Они сослались, на то, что бумаг Голова не оставил, а чтобы спросить у него, его надо разыскать. Обещали расспросить, но так ничего и не выясняли¹. Через три года повторилось то же самое, когда требование об отчете пришло вновь избранным гласным и городскому голове.

Выгоды и престиж, которые сулила должность городского головы, заставляли желающих быть избранными на должность городского головы прибегать к разным способам влияния на избирателей. Не всегда эти способы были законны.

В мае 1851 г. статский советник Трубецкой писал докладную записку на имя московского генерал-губернатора А.А. Закревского. Записка содержала в себе описание злоупотреблений дмитровского городского головы Е.А. Немкова: « Немков, 15 лет постоянно избираемый в городские головы, употребляет для достижения сей цели средства непозволительные: перед выборами он в собственном трактире бесплатно кормит и поит многих людей, которые в нетрезвом виде избирают на свою погибель человека, коего они проклинают, когда очнутся от винных паров» [6, с. 289]².

В мае 1813 г. в городскую думу на имя городского головы пришло письмо из Московского губернского правления, в котором содержалась копия жалобы генерал-лейтенанта Петра Михайловича Лунина на притеснения со стороны городского головы Плотникова и требование дать объяснение по этому вопросу.

Основные жалобы Лунина заключались в следующем.

1. Плотников, «будучи под суждением палаты уголовного суда за причиненные жестокие побои дяде своему родному 1-й гильдии купцу Семену Иванову сыну Плотникову, в чем и по следствии доказан, повидимому не находил более средства к прекращению сего дела как при нынешней должности»³.

2. Он хотел «усторонить от наследства по смерти дяди своего Федора Иванова сына Серикова вдову с малолетною дочерью, нужна была ему власть для содействия во оном таковая каковая в сем случае предоставлена градскому главе над сиротским именем»⁴.

3. Чтобы «удобнее дать способ тестю своему 3-й гильдии купцу Сергею Костякову в содержании в доме Герберга со всякой противозаконной свободой, в подрыв казенных питейных сборов и другие сему подобные обстоятельства заставляли его всячески искать оной должности по видам его необходимой чего достигнуть он хотя бы и не должен тем более, что сверх нахождения его под судом состоял от отца своего неотделенным и не имел никакой собственности, а посему за силою городского положения, не только не мог быть избираем ни в какую должность, кольми ж паче градским главой, но даже голосу и стула в обществе иметь не должен, однако всё сие было сокрыто от начальства и выбор состоял едва ли не из одних его единомышленников и родственников»⁵.

4. «Плотников по вступлении в должность, первым почти тем начал, что старался стеснить содержимый мной (Луниным) откуп неправильными к оному привязками»⁶.

Далее Лунин подробно описывал все злоупотребления Плотникова на посту городского головы. Он нарушал закон о питейных заведениях, чем приносил убытки не только и не столько бюджету города, сколько государственному. К примеру, трактир первого номера не соответствовал в корне предписы-

¹ ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 16. Л. 22.

² ЦИАМ. Ф. 16. Оп. 41. Д. 112. Л. 14 об. – 15. Здесь и далее тексты цитируются с сохранением орфографии и синтаксиса оригинала.

³ ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 178. Л. 2.

⁴ ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 178. Л. 2 об.

⁵ ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 178. Л. 2 об. – 3.

⁶ ЦИАМ. Ф. 1036. Оп. 1. Д. 178. Л. 3.

ваемым законом правилам. Оправдания, написанные Плотниковым в ответ, содержали характерный для любых оправданий текст. Однако заставили усомниться и в верности утверждения Лунина о том, что Плотников во время выборов был под судом. К сожалению, автору не удалось отыскать документов, касательно окончания этого дела.

Освещение этой истории в настоящей статье не имеет задачи разобраться в том, кто был прав, а кто нет. Так или иначе, даже если Лунин не был полностью прав, не все его обвинения были беспочвенны. Приведенный пример демонстрирует то, насколько мог городской голова злоупотребить своим положением. Документы этого конфликта показывают, что энергично и решительно действующий городской голова был в состоянии полностью контролировать жизнь города, и, несмотря на то, что цели Плотникова носили, видимо, преступный характер, именно так действовал бы любой городской голова. Плотников сумел организовать вокруг себя преданных ему людей, которые к тому же владели основными откупам, дававшими доход городу, и навести порядок, на свой лад, конечно, но тем не менее порядок. Как ни парадоксально, но именно такими способами, какими действовал городской голова Плотников, можно было дать силу думам, их работе, организовать их деятельность.

В начале статьи была поставлена цель проанализировать деятельность городского головы, оценить его юридическое положение, статус в глазах городских жителей и возможности на примере нескольких уездных городов Московской губернии. Исходя из приведенных в работе данных, можно сделать следующие выводы. Городской голова – важнейшая фигура городского самоуправления. Юридически являясь главой всех органов городского самоуправления, он нес ответственность за их организацию и деятельность. Избираемый всем собранием городского общества, он являлся представителем всего города не только в глазах начальства, но и в общении с другими городами. Тем более, что Голова был, как правило, купцом первой

гильдии, обладая самым высоким статусом среди горожан. Должность городского головы, несмотря на убытки, которые она приносила (постоянный отрыв от личного бизнеса), имела и свои плюсы в виде престижа и возможности злоупотребить своим положением для личной выгоды. Несмотря на характерное для купечества нежелание участвовать в городском самоуправлении, находились и те, кого избирали по нескольку раз, а так же те, кто составлял династию управленцев (Прореховы в Богородске).

Городской голова имел в своем подчинении в основном мещан. Именно они, составлявшие большинство, «средний класс» города, были заинтересованы принимать под руководством головы участие в наведении порядка и решении городских проблем. Дума же при определенных действиях и качествах авторитетного городского головы теряла свою ведущую роль и подчинялась руководству сильного начальника. Но таких людей было мало, большинство купцов, ведь именно они должны были по замыслу законодательницы Екатерины II стать костяком, элитой самоуправления города, были еще общественно индифферентны, не заинтересованы в завоевании престижа в ущерб богатству.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Вернадский Г.В. Очерк истории права Русского государства XVIII–XIX вв. (Период империи). – М., 1998. – 174 с.
2. Грамота на права и выгоды городам Российской империи. Ст. 60, 61 // Законодательство Екатерины II: в 2 т. Т. 2. – М., 2000. – 981 с.
3. Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. Т. I. Ярославль, 1875. – 565 с.
4. Калинин В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVIII – начало XX вв.). – М., 1994. – 92 с.
5. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. IX – XIX ст. Исторический очерк. – Петербург, 1917. – 120 с.
6. Куприянов А.А. Культура городского самоуправления русской провинции 1780–1860-е годы. – М., 2009. 326 с.
7. Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. – М., 1999. – 320 с.

8. Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII–XIX вв.). – М.: Зерцало, 2004. – 576 с.
9. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX века. – Л., 1984. – 260 с.
10. Омельченко О.А. «Законная монархия» Екатерины II: просвещенный абсолютизм в России. – М., 1993. – 428 с.
11. Першин С.В. Сословные учреждения в России в первой половине XIX века (по материалам дворянских и городских обществ Средневолжских губерний): Автореф. дисс. ... д. и. н. – Саранск, 2010.