



## СОСЛОВНЫЕ ОРГАНЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ И ВЛАСТЬ В ГОРОДАХ РОССИЙСКОЙ ПРОВИНЦИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА (НА ПРИМЕРЕ КУРСКОЙ ГУБЕРНИИ)

**И.А. ДОЛЖЕНКОВ**

*Курский  
государственный  
университет*

*e-mail: Doljenkov.igor@ya.ru*

В статье рассматривается структура и функции органов городского сословного самоуправления – купеческих, мещанских и ремесленных обществ, при этом особое внимание уделяется проблемам взаимодействия сословного самоуправления и местной государственной власти. Одним из основных направлений деятельности сословных обществ было оказание помощи нуждающимся членам своего сословия. Отсутствие финансирования и чрезмерная опека администрации, служили серьезной преградой на пути деятельности сословного самоуправления.

Ключевые слова: купеческие старосты, мещанские управы, ремесленный голова, сословные общества, провинциальная администрация.

Органы сословного самоуправления, функционировавшие в рассматриваемый период в городах российской провинции, представляли собой специфическую разновидность местного самоуправления, форму организации публичной власти. Ее задача состояла в обеспечении самостоятельного (и под свою ответственность) решения вопросов местного значения населением непосредственно или через образуемые им общественные органы. Тогда как в сферу действия органов государственной власти, входили следующие вопросы: установление предметов ведения местного самоуправления; возложение отдельных государственных полномочий на органы местного самоуправления; формирование его ресурсной, финансовой и материальной базы и т.д.

Впервые созданию корпоративных организаций городских сословий способствовала «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 г. В рамках российского законодательства второй половины XIX – начала XX в. существовали сословные купеческие, мещанские и ремесленные органы общественного управления. Рассмотрим их деятельность в городских центрах Курской губернии.

Распорядительным органом купеческого самоуправления являлось собрание купцов. Возглавлял корпоративную организацию староста, для помощи ему избирали помощников. Их количество зависело от уровня социально-экономического развития города и численности купечества. В некоторых городах Курской губернии создавались купеческие управы. Такая структура зависела от введения после 1870 г. полного или упрощенного городского самоуправления. В городах первого типа избирали сословные управы, в городах с упрощенным управлением – купеческих старост и их помощников<sup>1</sup>. Органы самоуправления купеческого сословия иногда формировались формально. Так, к примеру, 28 февраля 1908 г. состоялось собрание Курского купеческого общества, из 78 участников которого, лишь 30 лиц имели право участия в сословном самоуправлении, в тоже время как большинство – 43 чел. имели только торговые свидетельства (разрешения на занятие торговлей) и не относились к купеческому сословию<sup>2</sup>. Следует отметить, что четкая структура органов купеческого самоуправления в городах Курской губернии во второй половине XIX – начале XX в. так и не сформировалась.

<sup>1</sup> Свод законов Российской империи: Т. IX. СПб., 1876. Ст. 661.

<sup>2</sup> ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 1568. Л. 1–31.



Мещанское самоуправление также сложилось не сразу. В соответствии с «Жалованной грамотой городам», мещане только получили право созывать собственные сословные собрания и избирать из своей среды старост для руководства делами всего мещанского общества<sup>3</sup>. И только в рассматриваемый период появились новые органы мещанского самоуправления – мещанские управы. Они создавались в городах, в которых было введено в действие «Городовое положение 1870 г.». Как говорилось в ст. 667. «Свода законов Российской империи», «мещанские управы учреждались с разрешения губернатора по желанию самого мещанского общества»<sup>4</sup>. Так, мещанская управа в Курске была образована 11 апреля 1871 г. Данный орган самоуправления создавался и в других городах Курской губернии. В частности, 30 ноября 1873 г. мещанская управа была сформирована в Судже, 7 декабря 1873 г. – в Короче и т.д. В состав управ входили лица, помогавшие старостам управлять общественными делами, выполняя какие-либо функции. Они также избирались на мещанском собрании. В частности, существовала должность так называемого «податного старосты» или старосты по сборам, который являлся помощником мещанского старосты и занимался сбором податей. К примеру, в состав Корочанской мещанской управы в 1873 г. вошли сам мещанский староста Ф.К. Гордышев и два его помощника – Е.Е. Фомичев и С.Н. Москвитин<sup>5</sup>.

На основании ст. 672. «Свода законов Российской империи» податной староста избирался сроком на три года<sup>6</sup>. Так, 10 марта 1896 г. состоялись выборы податного старосты г. Курска. По результатам голосования, занимавший эту должность П.И. Увиров был избран на второй срок<sup>7</sup>. Вместе с мещанскими старостами и другими должностными лицами на тот же срок избирались и кандидаты к ним, которые были вынуждены занимать эти должности, в случае, если избранные лица не смогут выполнять свои обязанности. Как правило, это были претенденты, недобравшие голосов на выборах, хотя для них могли назначаться и отдельные выборы. К примеру, 11 апреля 1871 г. собрание курских мещан избрало 4 помощников мещанского старосты – И.И. Лужканова, Ф.А. Долгинцева, А.Е. Селезнева и И.П. Таратина и к ним 2 кандидатов – Н.М. Лукина и В.А. Логачева<sup>8</sup>.

Органы исполнительной власти мещанского самоуправления имели неодинаковую структуру в разных городских поселениях. В зависимости от величины города, исполнительные органы общественного управления составляли: или один мещанский староста; или староста с помощниками; или мещанская управа с несколькими членами и мещанским старостой, как председателем. Так было в городах, где действовало полное городское общественное управление. В городах с упрощенным городским управлением обязанности исполнительной власти лежали на городском старосте. Так было, к примеру, в городах Тим, Льгов и Новый Оскол. Помимо этого в городах оставались мещанские сходы, состав которых не определялся точно и зависел от обычая, в значительной степени от усмотрения мещанского и общего управления.

Нужно отметить, что структура мещанского самоуправления была развита лучше, чем купеческого. Так, по данным Центрального статистического комитета, на 1901 г. лишь 51 % купеческих обществ имели специальный орган самоуправления, 36 % управлялись городскими думами, а 13 % существовали как своего рода клубы. В тоже время, специальное самоуправление имелось в 84 % мещанских обществ, остальные управлялись городскими думами<sup>9</sup>.

В структуру ремесленного сословного самоуправления входили следующие органы: цеховой сход, объединявший ремесленников определенного цеха и общий ремес-

<sup>3</sup> Свод законов Российской империи. Т. IX. СПб., 1876. Ст. 668.

<sup>4</sup> Там же. Ст. 667.

<sup>5</sup> ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1894. Л. 144–146.

<sup>6</sup> Свод законов Российской империи. Т. IX. СПб., 1876. Ст. 672.

<sup>7</sup> ГАКО. Ф. 33. Оп. 2. Д. 6441. Л. 12.

<sup>8</sup> Там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1894. Л. 1–10.

<sup>9</sup> Сборник статей издаваемых Курским губернским статистическим комитетом. Курск, 1877. С. 3.



ленный сход (собрание), объединявший всех ремесленников данного города, имевший право голоса. Каждый цех находился под руководством цеховой управы, которая возглавлялась цеховым старшиной. Общее ремесленное самоуправление сосредотачивалось в руках городской ремесленной управы, которая контролировала деятельность всех цехов города и представляла ремесленное общество перед государственной властью. Возглавлял всю эту двухуровневую структуру ремесленного самоуправления ремесленный голова. Все вышеперечисленные должностные лица имели выборный характер<sup>10</sup>. Только в самом Курске (из всех городов Курской губернии) ремесленное сословие было отделено от остального городского населения. Потому полноценное ремесленное самоуправление существовало лишь в одном губернском центре<sup>11</sup>.

Сфера деятельности городского сословного самоуправления была достаточно разнообразной. К примеру, 25 февраля 1901 г. состоялось собрание Суджанского купеческого общества для обсуждения следующих вопросов: 1) избрание купеческого старосты и кандидата к нему на текущий год; 2) избрание кандидата в члены сиротского суда, вместо умершего купца В.В. Ишунина; 3) просьбы купцов в Министерство финансов о переводе г. Суджи из 3 в 4 класс местностей по платежу государственного промыслового налога<sup>12</sup>.

Общее ремесленное собрание, созванное 7 января 1902 г. в Курске, рассматривало отчет ремесленной управы о приходе-расходе денежных сумм; о проведении раскладки сбора общественных повинностей с ремесленников; обсуждения письменного заявления ремесленника В.А. Павлова; о надстройке верхнего этажа, в доме, занимаемом управой; и т.д.<sup>13</sup>.

Особо следует отметить социальные мероприятия органов сословного самоуправления. В частности, выделялись пособия нуждающимся лицам. К примеру, 15 мая 1901 г. в докладе курскому купеческому обществу, купеческий староста огласил следующий список лиц, получивших пособия: А.С. Бартеневой – 120 руб., В.И. Безходарному – 120 руб., В.И. Бабанину – 120 руб., А.Ф. Бредихину – 180 руб., Г.И. Силиной – 180 руб., В.М. Перевошиковой – 180 руб., В.В. Милостной – 180 руб. и С.П. Сапуновой – 180 руб. Отдельно были выделены пособия на воспитание детей – С.П. Сапуновой – 120 руб., Ф.М. Худокумову – 150 руб., Н.А. Бредихину – 40 руб. и малолетнему И.И. Ковалеву – 40 руб. Сверх того, на случай обращения за одновременными или ежемесячными пособиями, была выделена дополнительная сумма в 200 руб. Все эти средства сформированы из добровольных пожертвований членов купеческого общества<sup>14</sup>.

Не обходили вниманием социальные вопросы и органы мещанского самоуправления. Один из примеров тому – решение в 1893 г. мещанской управы г. Дмитриева о выделении пособия мещанке А.М. Логаревой на содержание больного мужа в размере 30 руб. 11 коп. Эти деньги были остатком суммы, в размере 150 рублей, выделенной на содержание больниц<sup>15</sup>. Еще раньше, 13 февраля 1873 г., курские мещане решили установить ежегодный сбор по 5 коп. и отдать эту сумму в распоряжение курской городской управы на пособие приходским училищам<sup>16</sup>.

В компетенцию сословных старост и управ также входила забота о нуждах своего сословия, исполнение всех указов и распоряжений провинциальной администрации, раскладка и взимание государственных податей и сборов, взыскание недоимок, выдача удостоверений для получения паспортов на отлучку, документов на прием желающих в городское сословное общество или исключение из него и т.д.

<sup>10</sup> Сборник статей издаваемых Курским губернским статистическим комитетом. Курск, 1877. С. 3.

<sup>11</sup> Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XIX – начало XX). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 1999. С. 506.

<sup>12</sup> Свод законов Российской империи. Т. XI, Ч. 2. СПб., 1876. Ст. 681.

<sup>13</sup> ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1863. Л. 618.

<sup>14</sup> Там же. Ф. 33. Оп. 2. Д. 9887. Л. 1–5.

<sup>15</sup> Памятная книжка Курской губернии на 1893 год. Курск, 1892. С. 3–38.

<sup>16</sup> ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1894. Л. 119.



Коснемся особенностей избирательной процедуры на должности по сословному самоуправлению. Так, купеческие старосты и их помощники избирались из числа купцов, имевших право голоса сроком на один год, каждой гильдией в отдельности<sup>17</sup>. Мещанские старосты вначале также избирались на 1 год общим собранием всех мещан данного города, имевших право голоса. А с 3 апреля 1889 г. – уже на 3 года. К ним относились лица старше 21 года, имеющие годовой доход более 100 руб. и недвижимое имущество в данном городе, приписанные к данному городу более 2 лет и не имевшие недоимок по денежным повинностям<sup>18</sup>. Что же касается ремесленных голов, то они избирались ежегодно из четырех кандидатов цеховыми мастерами всего города из своего числа. В пореформенный период произошли определенные изменения. Так, на основании ст. 25 «Устава ремесленного» ремесленный голова избирался только цеховыми старшинами и гласными, по два представителя от каждого цеха<sup>19</sup>.

При этом следует отметить, что доля горожан, отвечавших требованиям избирательного ценза, была невелика. Среди купцов цензам отвечало более половины лиц, среди мещан и ремесленников – около 5%<sup>20</sup>. Однако, учитывая меньшую численность купеческого сословия, в выборах принимали участие лишь несколько человек. Так, в 1899 г. в Белгороде в купеческих собраниях могли участвовать всего 10 чел., в Судже еще меньше – 7 чел.<sup>21</sup>. Несмотря на большую численность мещан в составе городского населения и меньший для них ценовой ценз подобное положение имело место и в мещанском самоуправлении. Так, к примеру, в Белгороде в 1896 г. из общего мещанского населения в 3 тыс. человек, всего лишь 99 человек могли участвовать в мещанских собраниях<sup>22</sup>.

Таким образом, городское сословное самоуправление находилось в руках немногочисленной, чаще всего, зажиточной верхушки, а большая часть горожан была отстранена от общественных дел. Впрочем, даже это количество не всегда собиралось. В частности, 5 марта 1900 г. суджанское купеческое собрание не состоялось за неприбытием на него и половины приглашенных<sup>23</sup>. В выборах мещанского старосты 12 мая 1876 г. в Судже из 200 человек, имевших право голоса, участвовало всего лишь 44 человека<sup>24</sup>. Таким образом, и общественная сознательность горожан была не на высоте, что, безусловно, препятствовало нормальному функционированию органов сословного самоуправления, снижало позитивное значение их деятельности для городского населения.

Нужно отметить, что государственная власть довольно большее значение придавала моральным качествам и политическому поведению кандидатов на должности сословных старост. Об этом свидетельствуют и многочисленные случаи их неутверждения из-за несоответствия вышеуказанным критериям. Так, 20 марта 1902 г. Курский губернатор не утвердил в должности, избранного мещанским старостой г. Суджи М.П. Яценкова, потому что, по имеющимся у него сведениям, поведение его было «неодобрительным», и назначил новые выборы. В том же году, 11 ноября, канцелярия губернатора предоставила сведения о «неодобрительных моральных качествах» Щигровского мещанского старосты В.И. Рудых, занимающегося торговлей пивом в Щиграх, который открыл в своем собственном доме тайный бордель<sup>25</sup>. В данном случае, несомненно, вмешательство провинциальной администрации имело положительное значение, препятствовало продвижению на общественные должности недостойных, не заслуживающих доверия людей. Вместе с тем, контроль за полити-

<sup>17</sup> Свод законов Российской империи. Т. IX. СПб., 1876. Ст. 662.

<sup>18</sup> Там же. Ст. 667–677.

<sup>19</sup> Там же. Т. XI. Ч. 2. СПб., 1887. Ст. 25.

<sup>20</sup> Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи. СПб., 1999. С. 506.

<sup>21</sup> ГАКО. Ф. 33. Оп. 2. Д. 7658. Л. 17.

<sup>22</sup> Там же. Д. 6444. Л. 5.

<sup>23</sup> Там же. Д. 8396. Л. 10.

<sup>24</sup> Там же. Ф. 1589. Оп. 1. Д. 6. Л. 57.

<sup>25</sup> Там же. Ф. 33. Оп. 2. Д. 9429. Л. 178.



ческой благонадежностью кандидатов, свидетельствовал об авторитарном отношении власти и органов сословного общественного управления.

Серьезной обузой для сословного самоуправления, была необходимость исполнения обязанностей, возлагаемых на него государством. К примеру, среди вопросов, обсуждаемых на мещанских собраниях, важное место занимала организация рекрутских наборов. Это хорошо видно из следующих примеров. Так, 29 декабря 1871 г. курское мещанское собрание, целиком посвященное этой проблеме, обсуждало прошения разных лиц, об освобождении членов их семей от рекрутского призыва, избрание рекрут по жребию, сбор денежных средств на расходы по отбытию рекрутской повинности, выплату молодым людям, желающим записаться в рекруты, наградных денег. На собрании курского мещанского общества 30 ноября 1872 г. тоже обсуждались исключительно рекрутские проблемы. Собрание также рассматривало меры по розыску лиц, призываемых на военную службу. Те же самые вопросы обсуждались на собрании курских мещан и 7 января 1873 г.<sup>26</sup>

Государственная власть перекладывала на плечи мещанских обществ и иные обязанности. В частности, 30 ноября 1882 г. предписанием губернатора из среды мещан были назначены переписчики для содействия провинциальной администрации при проведении однодневной переписи жителей Курска<sup>27</sup>.

Особо хотелось бы остановиться на примерах злоупотреблений своими обязанностями должностными лицами сословного самоуправления. Провинциальная администрация в этих случаях выступала между органами сословного самоуправления и рядовыми гражданами в роли третейского судьи. Наиболее частыми были жалобы на действия мещанских старост. Так, Новооскольское мещанское общество 5 апреля 1874 г. избрало комиссию для проверки денежной отчетности мещанской управы, но староста тормозил ее деятельность. Оказалось, что он не все деньги записывал официально, якобы потому, что они записи в этом году не подлежали. На требование общества, чтобы правильность записи повинностей в податную тетрадь была проверена по письмам живущих в отлучке мещан, по которым они записывались, староста заявил, что не сохранил подобных писем. С самого начала проверки податной тетради, у 8 человек оказалось занижено количество реально уплаченных ими денег. Потом случилось и вовсе неожиданное – документы проверки бесследно исчезли. На просьбу о приглашении полиции, для обыска оставшихся в собрании лиц с целью розыска пропавших документов, староста ответил отказом и «ушел на свадьбу».

В связи с чем, Новооскольская городская управа 10 апреля 1874 г. подала жалобу в канцелярию губернатора на действия мещанского старосты К.Г. Рагилина. В ходе рассмотрения обращения управы было выяснено, что 8 апреля городская управа сообщила Рагилину о необходимости, по распоряжению МВД от 13 февраля, передачи продовольственного капитала уездной земской управе. Однако староста отказался это сделать, ссылаясь на то, что мещанское общество «дало этому капиталу другое назначение», и в итоге отдал его в частные руки. На основании этих и других фактов, губернское правление отказало в утверждении на 1874 г. на должность старосты К.Г. Рагилина и назначило вместо него У.М. Комаря, бывшего кандидатом в старосты<sup>28</sup>.

Встречались и другие случаи. Так, к примеру, 30 ноября 1901 г. в губернское правление поступила жалоба курских мещан Н. Бунина, И. Гапонцева и П. Муханова на якобы неправильные действия мещанского старосты Субботина и члена управы Сандуленко. В обращении горожан говорилось о том, что мещанская управа расходовала на свои нужды средства, собранные для уплаты недоимок за лечение бедных мещан, а также, что приговор мещанского общества об избрании комиссии для про-

<sup>26</sup> ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1894. Л. 65.

<sup>27</sup> Там же. Д. 2530. Л. 122.

<sup>28</sup> Там же. Д. 1894. Л. 208.



верки прав мещан на участие в собраниях и занятии должностей управой фактически не исполнялся. Курская мещанская управа не признала себя виновной в этих нарушениях. В своих рапортах от 11 декабря 1901 и 28 января 1902 гг. она сообщила губернскому правлению, что больничная недоимка уплачивается, что же касается приговора общества об избрании комиссии, то, по информации управы, он был утвержден еще в 1895 г. и только на один этот год. Основываясь на подобных фактах, губернское правление признало эту жалобу «не имеющей реальных оснований»<sup>29</sup>.

В заключение отметим, что в пореформенный период органы сословного самоуправления играли важную роль в жизни городов Курской губернии. Являясь замкнутыми, корпоративными организациями, сословные общества оказывали помощь, нуждающимся членам своего сословия, выполняя функцию социальной защиты. Сословные управы содержали школы, богадельни, больницы, оплачивали лечение и учебу бедных горожан. Тем самым, они способствовали социально-экономическому развитию городов, повышению уровня жизни малообеспеченных слоев населения. В известной мере, органы сословного самоуправления оказывали содействие в выполнении функций, принадлежавших городскому самоуправлению и местной администрации. При этом, отсутствие должного финансирования и поддержки со стороны государства, чрезмерная опека органов государственной власти и отсутствие четкой законодательной базы служили серьезной преградой на пути эффективной деятельности сословных обществ. Несомненно, что городское сословное общественное управление было лишено определенного устойчивого положения, не имело необходимой самостоятельности и не встречало необходимого содействия для успешного достижения своих целей. В то же время органы сословного самоуправления были вынуждены выполнять фискальные, полицейские и иные задачи, которые входили в обязанности государственной власти, и выполняли их безвозмездно. По своей сути они являлись «даровым слугой государственной власти».

### **ESTATE GOVERNANCE BODIES AND AUTHORITIES IN THE CITIES OF RUSSIAN PROVINCES IN THE SECOND HALF OF XIX – EARLY XX CENTURY (ON THE EXAMPLE OF KURSK PROVINCE)**

**I.A. DOLZHENKOV**

*Kursk State University*

*e-mail: Doljenkov.igor@ya.ru*

This article describes the structure and function of the merchant, burgher and craftsman communities with particular emphasis on the interaction between estate local governance and local authorities. It is indicated that one of the activities of the estate communities was to help needy members of their estate. It is concluded that the lack of funding and excessive administration guardianship served as a serious obstacle on the way of the activity of the estate local governance.

Key words: elder merchant, burgher council, craft head, estate community, provincial administration.

<sup>29</sup> ГАКО. Ф. 33. Оп. 2. Д. 9478. Л. 7.