

**И.И. Дитятин**

**Устройство и управление  
городов России**

**Том 1. Введение. Города России в XVIII  
столетии**

**Москва  
Книга по Требованию**

УДК 304  
ББК 60.5

**И.И. Дитятин**

Устройство и управление городов России: Том 1. Введение. Города России в XVIII столетии / И.И. Дитятин – М.: Книга по Требованию, 2011. – 516 с.

**ISBN 978-5-4241-5099-9**

**ISBN 978-5-4241-5099-9**

© Издание на русском языке, оформление, «  
YOYO Media», 2011

© Издание на русском языке, оцифровка, «  
Книга по Требованию», 2011

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

[www.samizday.ru/reprint](http://www.samizday.ru/reprint)



# ВВЕДЕНІЕ.

## Очеркъ исторіи происхожденія городского самоуправления въ Западной Европѣ.

### ГЛАВА I.

Значеніе западно-европейскихъ городовыхъ общинъ вообще и теоріи германистовъ и романистовъ объ ихъ происхожденіи.

Громадная литература по такъ называемой философіи государственнаго права или права вообще, имѣла своимъ предметомъ до самаго послѣдняго времени исключительно только, съ одной стороны, отдѣльную личность, съ другой, государство. Этими двумя элементами общественной жизни людей, исчерпывалось все содержаніе науки государственнаго права; ея главная задача состояла въ установленіи понятія государства, въ изложеніи ученія объ его происхожденіи, цѣляхъ и устройствѣ съ одной стороны, въ установленіи правъ и обязанностей по отношенію къ государству отдѣльной личности—съ другой. Иначе и быть не могло. Конецъ XVII и весь почти XVIII вѣкъ—время такъ называемаго просвѣщеннаго абсолютизма; время, когда все исходило изъ государства, когда правительственная регламентація всѣхъ сторонъ общественной жизни касалась самыхъ мелкихъ изгибовъ ея, когда отдѣльная личность имѣла слишкомъ мало значенія; ея положеніе было самымъ безпомощнымъ. Теоретики этого времени, изслѣдовавшіе политическій строй—были дѣтьми своего вѣка и находились подъ сильнымъ влияніемъ современнаго имъ положенія вещей; все вниманіе ихъ сосредоточивается на двухъ явленіяхъ: они видятъ только безсилную личность и государство-исполина; всѣ силы своей логики

они направляютъ къ одной цѣли — къ спасенію личности; свобода личности — ихъ главная цѣль и задача; они ратуютъ за ея права, возстаютъ противъ ея угнетенія; вся сила ихъ логики направлена къ этой цѣли; средство къ достиженію этой цѣли они видятъ въ той же государственной власти и только въ ней; отсюда ученіе рационалистовъ о происхожденіи, цѣляхъ и формахъ государства. Работоборствующие увлеклись преобладающимъ духомъ времени, просмотрѣли единственно вѣрное средство совмѣстить, примирить свободное состояніе отдѣльной личности съ сильной государственной властью; они не замѣтили того средства, къ которому всегда и вездѣ прибѣгала отдѣльная личность какъ къ средству спасенія; они игнорировали то, чему обязано своимъ происхожденіемъ само государство, что существовало до него и существуетъ въ немъ; они просмотрѣли общество, всегда стоявшее между отдѣльной личностью и государствомъ.

Между тѣмъ самая жизнь никогда не игнорировала этого элемента. Исторія всякаго народа начинается съ того момента, когда въ немъ развивается духъ общенія, союзности, если можно такъ выразиться. Общество предшествуетъ государству: оно — первая ступень историческаго развитія народа; но оно не погибаетъ на второй ступени этого развитія въ государствѣ: оно продолжаетъ существовать въ послѣднемъ, служа посредствующимъ звеномъ между нимъ и отдѣльнымъ лицомъ. Едва ли можно найти хоть одинъ моментъ въ исторіи развитія того или другаго государства Европы, въ который между государствомъ и отдѣльнымъ лицомъ не существовало бы этого посредствующаго звена. Такой моментъ не мыслимъ. Община всегда стояла между личностью и государствомъ <sup>1)</sup>.

Государство можетъ въ тѣ эпохи своего развитія, когда всѣ интересы частные и общественные поглощаются интересами государственными или личными интересами главы государства и партіи, на которую онъ опирается, лишь обратить общественный союзъ въ слугу себѣ, въ орудіе государства, сжать его, искалечить пожалуй, но уничтожить, разрушить его оно едва ли въ состояніи. Если о Наполеонѣ I и говорятъ, что онъ создалъ порядокъ вещей, при

<sup>1)</sup> Я здѣсь разумѣю лишь одинъ видъ общества — политическо-земскую общину.

которомъ Франція представляла собою колосса государство и пигмея личность, то это не больше какъ иллюстрація политики, стремлений этого императора, но ни какъ не изображеніе самой дѣйствительности: Наполеонъ сжалъ общину, на сколько хватило силъ, административнымъ прессомъ, но онъ не разрушилъ ее.

Въ исторіи развитія Западно-Европейскаго государства самую видную роль играла община городская. Роль этой общины была слишкомъ велика въ исторіи цивилизаціи вообще, чтобъ на нее можно было не обратить вниманія при изученіи дѣйствительной жизни, при изученіи исторіи развитія общественно-государственнаго строя. Благодаря такому значенію городской общины, мы встрѣчаемся, въ Западной Европѣ, въ особенности въ Германіи, не смотря на полное отсутствіе теоретическаго изученія общества, какъ элемента государственной жизни, съ солидной литературой специальныхъ историческихъ изслѣдованій о городѣ.

Совершенно понятно, что вниманіе изслѣдователей историческаго развитія общественно-государственной жизни остановилось именно на этомъ видѣ общиннаго союза: городъ XII и XIII вѣка слишкомъ быстро и пышно развился въ городъ—государство. Городское населеніе, это пресловутое *tiers-état*, давно играющее въ исторіи развитія западно-европейскаго государства важную роль, сдѣлавшееся въ концѣ XVIII вѣка «всѣмъ», стоитъ въ слишкомъ неразрывной связи съ городомъ; исторія роста этого сословія слишкомъ сильно связывается съ исторіей роста города, чтобъ можно было, изучая это сословіе, игнорировать историческую судьбу города.

Видя въ исторіи третьяго сословія ни больше, ни меньше, какъ «исторію развитія и прогресса всего гражданскаго общества запад. Европы со времени паденія запад. Римской имперіи до нашихъ дней» <sup>1)</sup>, нельзя не видѣть громаднаго значенія въ исторической судьбѣ колыбели этого сословія—города, исторія устройства котораго является, по мнѣнію Маурера, ничѣмъ инымъ какъ результатомъ развитія и взаимныхъ соотношеній сословія; но это устройство не

<sup>1)</sup> *Aug. Thierry: Essai sur l'histoire du tiers état: (изд. 1856 г.). Это же Consider. sur l'hist. de France (5-ое изд.).*

*Guizot* замѣчаетъ, что о третьемъ сословіи можно сказать qu'il est le pays même. (*L'hist. de la civ. en Fr. IV. 194.*)

только результат взаимных соотношений сословий, но в свою очередь и сильный регулятор этих соотношений.

Играя огромную роль в культурном отношении, в истории развития цивилизации вообще, город и его население играли не меньшую роль и в истории развития государства, как политического организма, в истории развития понятия верховной власти с ее правами.

Средневековой город, получив в XII в. значение общины, пользующейся почти всеми правами государственной власти, представляя собою государство в государстве, заняв, в качестве независимого организма, определенное место в феодальном строе, город двойным путем влияет на развитие государства, верховной власти. Во первых, в качестве политической силы, город помогает развитию государственной власти, ее усилению, принимая деятельное участие в борьбе с враждебными ей элементами — феодалами и папской властью. Как участвовал город в этой борьбе, было ли участие его в ней сознательно, руководился ли он в этом случае именно желанием помочь верховной власти, послужить ей, или он участвовал в борьбе лишь ради своих ближайших интересов, и помощь его обуславливалась целями, так сказать, корыстными — другой вопрос. Важно и неоспоримо одно: борьба города с феодалами за феодальные же права сильно повлияла на современный общественный строй. Уже простой факт враждебных отношений города к феодалам ослаблял последних в известной степени, и делал из города *eo ipso* союзника верховной власти в ее борьбе с теми же феодалами.

Это значение и роль городской общины не только признаны всеми исследователями средневековой истории западной Европы, но едва ли даже не преувеличены ими <sup>1)</sup>.

Кончив борьбу с феодалами, и освободившись от их власти и влияния, городская община, как независимый политический организм, уже в силу одного этого обстоятельства, стала во враждебных отношениях к своей прежней союзнице, верховной власти, имевшей целью, если можно так выразиться, всеобщую нивелировку перед лицом своего авторитета. Началась новая борьба,

<sup>1)</sup> *Giloiot: Hist. de la civilis. en Fr. IV. 193.*

въ которой городъ, хотя и былъ сложенъ, но все-таки успѣлъ, не вездѣ впрочемъ въ одинаковой степени, принять участіе въ ограниченіи королевской власти, въ развитіи государственнаго строя, придавъ ему конституціонный характеръ. Эта послѣдняя роль города наиболѣе ярко и характерно обрисовывается въ Англіи, гдѣ городское населеніе, вмѣстѣ съ остальными элементами государства, получаетъ право представительства въ парламентѣ еще въ XIII вѣкѣ.

Во вторыхъ, не меньшую, если еще не большую роль игралъ средневѣковой городъ въ исторіи развитія государственнаго строя другою своею стороною: своимъ внутреннимъ развитіемъ, развитіемъ своего устройства и управленія. Здѣсь, въ средневѣковомъ городѣ, завоевавшемъ не только право самоуправленія, но и право политической самостоятельности, выработалась администрація, прототипъ государственной. Въ средневѣковомъ городѣ, какъ увидимъ далѣе, впервые создается, въ лицѣ Городскаго Совѣта, понятіе о верховной власти, общей, единой для всѣхъ, живущихъ въ районѣ города <sup>1)</sup>; вмѣстѣ съ этимъ, здѣсь впервые выработывается и понятіе о законѣ, равно обязательномъ для всѣхъ, на кого простирается компетенція городскихъ властей <sup>2)</sup>. Здѣсь же, благодаря быстрому развитію городской жизни, очень рано выдѣляются всѣ функціи верховной власти: законодательная, судебная и административная; здѣсь эти функціи впервые перестаютъ быть достояніемъ частнаго права, получивъ общественный, публичный характеръ <sup>3)</sup>. Въ городѣ несравненно раньше, чѣмъ въ государствѣ, появляются въ зародышѣ постоянныя войска, въ формѣ наемныхъ, къ помощи которыхъ разбогатѣвшее торгово-промышленное населеніе городовъ прибѣгало не въ одной Италіи, гдѣ такое важное значеніе играли *condotieri* съ ихъ дружинами. Въ городахъ выработывается правильное финансовое управленіе; общіе доходы и расходы, система налоговъ, займовъ. Въ XII, даже въ концѣ XI стол., городское хозяйство, напр., итальянскихъ городовъ, ведется на совершенно правильныхъ началахъ <sup>4)</sup>. Имперія ни о чемъ подобномъ еще и

<sup>1)</sup> *Laurent: Hist. du dr. des gens. VII. 4 1.*

<sup>2)</sup> *Aug. Thierry: Cons. sur l'hist. de Fr. 186.*

<sup>3)</sup> *Laurent: ibid. 440—441.*

<sup>4)</sup> *Hüllmann. Städte IV.*

не помышляла. Словомъ, въ средневѣковомъ городѣ впервые вырабатывается административная организація, объемъ ея вѣдомства, почти во всѣхъ деталяхъ.

Все это не могло не имѣть сильнаго вліянія на развитіе тѣхъ же сторонъ въ государствѣ, въ составъ котораго, лишившись своихъ верховныхъ правъ, вошла впоследствии городская община. Отъ Тьерри въ своемъ опытѣ исторіи третьяго сословія замѣчаетъ, что въ свободныхъ городахъ мы видимъ учрежденія, которыя изъ мѣстныхъ должны были стать политическими, что въ этихъ городахъ родилась и выработалась государственная администрація <sup>1)</sup>. Онъ заходитъ даже такъ далеко въ этомъ отношеніи, что увѣряетъ, будто и великая революція 1789 года по отношенію къ администраціи не создала ничего новаго <sup>2)</sup>.

Эта вторая сторона вліянія средневѣковаго города на развитіе государственнаго строя особенно рельефно очерчена Гирке въ его капитальномъ трудѣ «Нѣмецкое общественное право» въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «нашъ современный юридическій и политическій строй вытекъ изъ средневѣковаго міросозерцанія лишь чрезъ посредство городовъ. Въ городахъ впервые общественное право отдѣлилось отъ частнаго, въ нихъ впервые признано единство и неотчуждаемость перваго, въ нихъ же создалось понятіе о единствѣ власти и управленія, понятіе о равно для всѣхъ обязательномъ законѣ; короче, въ городѣ впервые выработалось понятіе о государствѣ... Военное, полицейское и финансовое управленіе государства развивалось прямо по образцу городскихъ учреждений. Понятіе самоуправленія, высшая идея о необходимой связи правъ и обязанностей, идея, которую въ настоящее время стараются осуществить въ государствѣ и возстановить въ общинахъ, были признаны въ средневѣковомъ городѣ высшимъ принципомъ его общественной жизни» <sup>3)</sup>.

Иначе и быть не могло. Между всѣми элементами средневѣковаго феодальнаго строя, лишь городская община представляла собою

<sup>1)</sup> Стр. 32. Тоже самое онъ повторяетъ и въ своихъ *Consid. sur l'hist. de Fr.* (Ch. VI, 185), говоря, что традиція административнаго режима родилась въ городахъ.

<sup>2)</sup> *Cons. sur l'hist. de Fr.* 186.

<sup>3)</sup> Томъ I, стр. 300—301.

то, что можно, съ современной намъ точки зрѣнія, назвать государствомъ; только въ ней мы находимъ всѣ элементы послѣдняго; только въ ней высоко выступаютъ интересы общества, интересы всѣхъ, какъ нѣчто совершенно особое, отличное отъ интересовъ отдѣльнаго, частнаго лица. Лишь только образовался выборный Городской Совѣтъ, лишь только всѣ общественныя должности стали выборными, о частно-правовомъ характерѣ этихъ должностей не можетъ быть и рѣчи; лица, занимавшія эти должности, являлись органами, представителями всего городского населенія, защитниками и охранителями правъ и интересовъ этого населенія.

Только въ стѣнахъ средневѣковаго города общественная жизнь проявлялась въ такихъ сложныхъ комбинаціяхъ, такъ многосторонне развивалась, что необходимо вызывала самую сложную, разнообразную административно-полицейскую дѣятельность. — Здѣсь не достаточно было одной охраны, извнѣ и внутри, тишины и безопасности, охраны одного правового порядка; жизнь скоро предъявила самыя разностороннія, самыя разнообразныя требованія, которыя должны были и могли удовлетворяться лишь органами общественного управления и лишь общественными средствами <sup>1)</sup> Что же представляетъ собою государство въ эту пору развитія и процвѣтанія городов? — Небольше какъ совокупность независимыхъ феодаловъ, ничѣмъ не соединенныхъ между собою, кромѣ чисто внѣшней, формальной связи. роль которой играетъ, стоящій во главѣ ихъ, представитель верховной власти, король или императоръ, пользующійся почти исключительно номинальными, почетными правами, осуществить которыя онъ не имѣетъ средствъ, кромѣ своихъ личныхъ. Населеніе государства почти не знаетъ этого представителя верховныхъ правъ; оно знаетъ лишь своего феодальнаго владѣльца, на землѣ котораго живетъ и который, пользуясь неограниченнымъ правомъ надъ нимъ, совершенно устраняетъ собою верховную власть. При такомъ состояніи общества, объ администраціи въ настоящемъ, государственномъ смыслѣ слова, не могло быть рѣчи нигдѣ, кромѣ свободного города.

<sup>1)</sup> Подробное описаніе круга дѣятельности общественного городского управления у *Hüllmann'a*: Städte IV и у *Maurer Städte-verfassung*. III; у послѣдняго изложеніе der Angelegenheiten занимаетъ 34 параграфа — почти пятую часть всего тома.

Если таково значеніе средневѣковаго города въ исторіи развитія западно - европейскаго государства, то сама собою становится понятной важность вопроса о его возникновеніи и историческомъ развитіи, вопроса о причинахъ его возникновенія и развитія, какъ особаго пункта поселенія вообще. Еще гораздо большую важность имѣетъ вопросъ объ образованіи въ XII и XIII вѣкѣ населеніемъ большинства городовъ такъ называемой коммуны, общины, такъ какъ, собственно говоря, только съ того времени какъ городъ получилъ характеръ общины, характеръ города-государства, онъ начинаетъ играть ту роль, о которой я до сихъ поръ говорилъ.

Благодаря такой важности, вопросъ этотъ и сосредоточилъ на себѣ главнымъ образомъ вниманіе ученыхъ изслѣдователей исторіи города. Возникла цѣлая литература какъ по исторіи города вообще, такъ и по исторіи отдѣльныхъ городовъ. Какъ при разъясненіи всякихъ вопросовъ, изслѣдователи даннаго далеко не пришли къ однимъ и тѣмъ же результатамъ.

Какъ и слѣдовало ожидать, главное вниманіе изслѣдователей сосредоточивается на самомъ важномъ періодѣ исторіи развитія городовъ, на періодѣ возникновенія, въ XII вѣкѣ, борьбы городовъ съ ихъ феодальными владѣльцами за свободное, независимое управленіе собственными дѣлами. Прежде всего напрашивался вопросъ—гдѣ причины внезапнаго, съ перваго взгляда, порыва городского населенія, къ самостоятельности, къ освобожденію изъ подъ власти феодаловъ. Вопросъ самостоятельности, самобытности общиннаго движенія прежде всего сдѣлался предметомъ споровъ. Есть ли это движеніе непосредственный результатъ историческаго хода развитія средневѣковой жизни, ея естественный продуктъ или оно ничто иное, какъ только возобновленіе, воскрешеніе того, что завѣщала среднимъ вѣкамъ римская цивилизація и что было лишь временно задушено гнетомъ феодализма; есть ли это движеніе и, какъ результатъ его—общинное городское устройство—явленіе новое, оригинальное или же только проявленіе, въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, стараго муниципальнаго строя, созданнаго римской имперіей въ послѣдніе годы ея существованія?

Въ послѣднемъ смыслѣ рѣшаютъ вопросъ о развитіи свободнаго общинно-городскаго устройства изыскатели, принадлежащіе къ школѣ такъ называемыхъ романистовъ, по мнѣнію которыхъ не только

гражданское частное право западной Европы стоитъ въ неразрывной связи съ римскимъ правомъ, но и общинное устройство средне-вѣковаго города есть ничто иное, какъ овеществленіе, если можно такъ выразиться, традицій, сохранившихся въ памяти городского населенія о римскомъ муниципальномъ устройствѣ временъ имперіи; ничто иное какъ вылившіеся въ пышную форму остатки этого устройства, уцѣлѣвшіе послѣ нашествія варваровъ.

Другая школа изслѣдователей, школа германистовъ держится перваго взгляда. По ученію этой школы независимое городское устройство и управление въ средніе вѣка не имѣетъ ничего общаго съ римскимъ муниципальнымъ устройствомъ, и вытекаетъ непосредственно изъ чисто германскаго духа союзности, единенія; есть непосредственный результатъ исторіи развитія этого духа въ средне-вѣковомъ феодальномъ строѣ. Мнѣніе этой послѣдней школы въ настоящее время пользуется преобладающимъ, если не исключительнымъ господствомъ, какъ совершенно согласное съ дѣйствительнымъ ходомъ исторіи-развитія средне-вѣковаго города.

Прежде чѣмъ приступить къ самому очерку исторіи развитія западно-европейскаго города, я считаю далеко не лишнимъ остановиться нѣсколько времени на теоріи романистовъ о происхожденіи свободнаго городского устройства и управления. Во первыхъ, эта теорія поддерживается такими учеными историками, какъ Гизо, Тьерри, и облекается въ такую изящную, привлекательную форму, въ какую способны облекать свои мысли и мнѣнія эти талантливые ученые; понятно, что благодаря такимъ авторитетамъ науки, увлекательной формѣ ихъ сочиненій, распространенности языка, на которомъ написаны эти сочиненія, теорія римскаго происхожденія городского устройства далеко еще не можетъ считаться отжившей, потерявшей всякое значеніе, а потому для моей цѣли — указать, что общественный городской строй западной Европы, есть ничто иное какъ продуктъ средне-вѣковой феодальной жизни, продуктъ постепеннаго развитія торгово-промышленнаго населенія городовъ; результатъ энергической борьбы этого населенія съ феодалами, словомъ, естественный, продуктъ самой жизни, ея развитія; для этой цѣли, говорю я, для меня очень важно остановиться подробнѣе на искусственной теоріи романистовъ и по мѣрѣ силъ устранить

ее на основаніи данныхъ, добытыхъ изслѣдователями германской школы.

Между изслѣдователями романистами по данному вопросу необходимо различать двѣ, рѣзко выдающіяся школы: къ одной изъ нихъ я отношу всѣхъ изслѣдователей французовъ, къ другой — нѣмцевъ. Отличіе этихъ двухъ школъ (не во взглядахъ на самый вопросъ, которые у обѣихъ въ сущности одинаковъ) выражается во первыхъ въ цѣляхъ, ради которыхъ та и другая придерживается общаго обѣимъ школамъ взгляда. Ученые французской школы рѣдко являются въ данномъ случаѣ безпристрастными изыскателями исторической истины; большинство изъ нихъ не хотятъ принять историческую дѣйствительность такъ, какъ она есть; они стараются подогнать ее подъ свои личныя симпатіи, не имѣющія ничего общаго съ прошлымъ исторіи. Многие изъ нихъ берутся за изученіе средневѣковаго города не какъ безпристрастные историки, а какъ люди той или другой политической партіи, которые стараются въ историческомъ прошломъ найти факты, могущіе подкрѣпить ихъ политическія симпатіи и антипатіи; они стараются заранѣе составленную à priori программу обосновать, утвердить историческими данными <sup>1)</sup>. Здѣсь все равно, въ сущности, къ какой партіи принадлежитъ изслѣдователь; во всякомъ случаѣ онъ мало приноситъ пользы дѣлу.

Одинъ изъ лучшихъ историковъ Франціи, Ог. Тьерри, самъ сознается въ такомъ характерѣ нѣкоторыхъ своихъ историческихъ изслѣдованій. Въ первомъ письмѣ sur l'histoire de France онъ говоритъ, что желаніе содѣйствовать по мѣрѣ силъ къ торжеству конституціонныхъ идей заставило его въ 1817 году искать въ исторіи доказательствъ и оправданій своихъ политическихъ убѣжденій <sup>1)</sup>.

Само собою понятно, что при такомъ отношеніи къ исторіи

<sup>1)</sup> Savigny: Gesch. des röm. Rechts. I (изд. 2) 13, 14 и 16. Hegel: Gesch. der Städte-verfassung in Italien II. 335—337.

<sup>2)</sup> Laurent довольно оригинально объясняетъ стремленіе французскихъ историковъ произвести общинное устройство средневѣковаго города изъ римской муниципіи аналогіей между французскимъ и римскимъ геніями: обоемъ обща страсть къ единству и равенству. Hist. du dr. des gens. VII. 449.