
МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ СОСТАВЛЕНИЯ ПРЕДПОЛОЖЕНИЙ ОБЪ УЛУЧШЕНИИ
ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЪ ГОРОДАХЪ.

ИСТОРИЧЕСКОЕ ОБОЗРѦНИЕ

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХЪ МѢРЪ

по устройству

ГОРОДСКАГО ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.

СОСТАВЛЕНО

И. ИУЛЛОВЫНЪ.

Столоначальникъ Хозяйств. Деп. И. В. Д.

САНКТЕРБУРГЪ.

1864.

Печатано по приказанию Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ типографіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

ИСТОРИЧЕСКОЕ ОБОЗРѦНИЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХЪ МѢРЪ
по устройству
ГОРОДСКАГО ОБЩЕСТВЕННАГО УПРАВЛЕНИЯ.

I.

ОЧЕРКЪ ОБЩЕСТВЕННАГО УСТРОЙСТВА ВЪ ДРЕВНЕЙ РУСИ ДО ПЕТРА ВЕЛИКАГО.

Въ древнемъ до-петровскомъ періодѣ русской исторіи города имѣли другое значеніе, нежели въ настоящее время; сообразно съ этимъ иное значеніе имѣли и разные классы городскихъ обывателей; управлениe городами представляется въ прежнее время также съ инымъ характеромъ, нежели теперь, равно какъ и участіе самихъ гражданъ въ управлениi. Фазисы развитія русской государственной жизни имѣютъ себѣ соотвѣтствіе и въ развитіи жизни городской. Реформы, произведенныя Петромъ Великимъ въ нашемъ отечествѣ, служать основаніемъ къ разграниченню русской исторіи на два періода—древній и новый. Эти реформы не могли, естественно, не отразиться и на исторіи нашихъ городовъ: и здѣсь они служать разграничительной чертою древняго періода отъ періода новаго.

Чтобы раскрыть смыслъ и значеніе современаго устройства и управления городовъ нашихъ, необходимо обозрѣть историческое ихъ развитіе въ теченіи новѣйшаго періода русской исторіи, съ начала XVIII столѣтія. Но, съ другой стороны, чтобы видѣть, что вызвало тѣ или другія реформы, совершившіяся въ теченіи XVIII столѣтія, нужно бро-

сить бѣглый взглядъ на положеніе дѣлъ въ эпоху предшествовавшую, а именно указать:

1. на роды поселеній, встречающіеся въ старину и значеніе ихъ;
2. на состоянія въ государствѣ, существовавшія въ различныя эпохи до-петровского времени и
3. на общественное (общинное) устройство городскихъ и сельскихъ поселеній, внутреннюю ихъ организацію и отношеніе къ правительству.

1) Роды поселеній, встречающіеся въ старину и ихъ значеніе.

На Руси, съ самыхъ древнѣйшихъ временъ, существовали разнообразныя, по величинѣ и значенію, жилыя мѣстности, которыми, также сообразно ихъ величинѣ и значенію, придавались различныя, соотвѣтственныя наименованія. Историческіе памятники указываютъ на существованіе городовъ, пригородовъ, посадовъ, погостовъ, слободъ, остроговъ, сель, сельцевъ, ямбъ, деревень, починковъ, займищь, мѣсть, выставокъ, торговъ, рядовъ, городищь и другихъ.

Всѣ эти различные роды поселеній имѣли свое особенное значеніе, обусловливавшееся или цѣлью ихъ учрежденія, или ихъ положеніемъ и взаимнымъ отношеніемъ между собою. Города, между разными родами поселеній, занимаютъ, конечно, первое мѣсто по своему значенію, хотя они и не могли быть первообразною формою жилыхъ мѣстностей: составляя болѣе или менѣе значительныя поселенія, счи могли возникать болѣею частію изъ другихъ, простыхъ формъ общежитія,—починковъ, деревень, сель и т. п.,—вследствіе увеличенія народонаселенія, развитія общественной жизни, развитія промысловъ, торговли, или же вслѣдствіе

необходимости образовать болѣе сильныя общины, для безопасности отъ виѣшнихъ враговъ. Съ другой стороны, сами города нерѣдко были основателями новыхъ поселеній, менѣе значительныхъ: жители городовъ, побуждаемые различными обстоятельствами, или оставляли прежнія жилища и основывали новыя поселенія, или, наоборотъ, жители другихъ поселеній, привлекаемые выгодами городской жизни, не входя въ составъ самаго городского населенія, стремились примкнуть по крайней мѣрѣ къ городамъ, чтобы пользоваться ихъ защитою и покровительствомъ. Въ первомъ случаѣ возникали починки, займища и т. п., въ послѣднемъ—посады, слободы, охабни, околодки, застѣнья и т. п. При громадности незаселенныхъ мѣстностей въ древней Руси, при рѣдкости и малочисленности народонаселенія и, въ тоже время, при постоянной подвижности его, новыя поселенія могли возникать быстро и свободно.

Название *городъ*, въ древней Руси, принималось въ различныхъ смыслахъ. Первоначально это слово означало *огороженное мѣсто*, искусственно укрѣпленное, ограду, огорожу (въ нынѣшнемъ ихъ смыслѣ). Постоянная опасность отъ виѣшнихъ и внутреннихъ враговъ и невыгода отъ частыхъ перемѣнъ своихъ жилищъ, вынуждала жителей принимать мѣры къ обеспечению себя отъ непріятельскихъ вторженій. Отсюда возникали укрѣпленные мѣстности—города въ первоначальномъ ихъ смыслѣ, представлявшіе безопаснія убѣжища. Мѣстности эти привлекали къ себѣ сельское народонаселеніе, искавшее убѣжища отъ враговъ, его разорявшихъ. Оттого города, какъ мѣста укрѣпленныя, получили преимущество предъ неукрѣпленными поселеніями, такъ что послѣднія становились къ нимъ въ отношеніе зависимости. Но и самые города получали различное зна-

ченіе, смотря по ихъ крѣпости: одни дѣлались центрами власти, другіе имъ подчинялись. «Тогда—какъ объясняетъ г. Костомаровъ—между городами образовались два рода—старшіе и младшіе, сильнѣйшіе и слабѣйшіе, или *города* и *пригороды*. Въ связи съ стратегическими условіями подчиненію меньшихъ городовъ большимъ способствовали историческая обстоятельства народной жизни. Такимъ образомъ, собственно слово *городъ* начало означать господствующее мѣсто—столицу надъ краемъ, заключавшимъ нѣсколько пригородовъ, сель, деревень.... Когда раздѣльныя части восточной Руси сплотились между собою, Москва получила смыслъ города всей русской земли,—но тогда самое слово городъ измѣнило прежнее значеніе. Городомъ не называлось уже главное *правительственное* мѣсто, гдѣ находился центръ правленія; напротивъ, это слово начали употреблять въ обратномъ смыслѣ. Москва называлась Москвою: собственное имя ея нерѣдко принималось нарицательнымъ именемъ русской столицы; говорилось: «на Москвѣ и въ городахъ», какъ теперь говорится въ столицѣ и провинціяхъ. Въ XVI и XVII вѣкахъ название городъ сохраняло два значенія: укрѣпленной мѣстности и административнаго провинціального пункта. Въ городахъ происходило соприкосновеніе народа съ властію; тамъ была складка военной силы, которой порученъ край для охраненія; тамъ стекались государственные доходы, вносимые краемъ, наконецъ, тамъ жители края искали убѣжища во время военныхъ опасностей. Кроме городовъ, постоянно населенныхъ, существовали еще укрѣпленные мѣста, называемыя *острогами*; они находились преимущественно въ отдаленныхъ отъ средоточія власти пограничныхъ и мало-населенныхъ областяхъ, были вообще меньше городовъ и

часто не имѣли постояннаго населенія: изъ городовъ посылались туда служилые люди, для стражи, на перемѣну. Мало по малу, смотря по надобности эти остроги или острожки обращались въ города» (*).

По мѣрѣ обстройки и разширенія городскихъ поселеній, по мѣрѣ прилива къ нимъ народа населенія изъ другихъ мѣстностей, когда города, какъ мѣстности укрѣпленныя, уже не могли вмѣщать въ себѣ всѣхъ, желавшихъ въ нихъ поселиться и пользоваться выгодами городской жизни, около городовъ возникали новыя поселенія, получавшія, по ихъ устройству и положенію въ отношеніи къ городу, различныя наименованія. И тогда самый городъ получалъ нѣсколько иное значеніе. Такъ близъ городовъ строились *посады*, название которыхъ произошло, по всей вѣроятности отъ образа ихъ основанія: жители окружныхъ мѣстностей, прилегавшихъ къ существовавшимъ уже городамъ или вновь возникавшимъ, приходили туда и поселялись, садились около городовъ, такъ что посады окружали города. Эти посады были средоточіями торговой и промышленной дѣятельности, и потому они получили тоже значеніе, которое имѣютъ въ настоящее время наши города. Самые города, какъ скоро окаймлялись посадами, будучи укрѣпленными мѣстностями становились, въ отношеніи посадовъ *кремлями* (**). Менѣе значительныя поселенія, окружавшія городъ, назывались *мѣстами*, *застѣльнями*, *околотками*, *охабнями*, которые, конечно, могли, съ умноженіемъ народа населенія, сдѣлаться посадами, городами. Мѣста же, нѣсколько отда-

(*) Н. Костомаровъ, Очеркъ домашней жизни и нравовъ великорусского народа въ XVI и XVII столѣтіяхъ. См. Современникъ, 1860 г. № 3 стр. 7—8.

(**) Костомаровъ, тамъ же стр. 9.

ленные отъ городовъ, назывались *запольями* или *окологородьями*. Посады обводились иногда, для безопасности и для защиты, валами, стѣнами и рвами. При нашествіи и нападеніи непріятеля, жители посадовъ уходили внутрь городскихъ укрѣплений, бросая свои жилища, а иногда и сожигая ихъ, чтобы затруднить непріятелю путь.

Мѣста, гдѣ прежде существовали города, разрушенные потомъ непріятелями, назывались иногда *городищами*. Нерѣдко на этихъ развалинахъ возникали новые поселенія, удерживавшія за собою это название городищъ. Въ древней Руси подобныхъ городищъ упоминается весьма много; даже въ позднѣйшія времена, въ XVII вѣкѣ, официально насчитывалось ихъ болѣе тридцати; можно полагать, что такое же происхожденіе имѣли и существующія въ настоящее время городища, преимущественно въ среднихъ и южныхъ нашихъ губерніяхъ, а отчасти и въ сѣверныхъ (*).

Слободы строились большею частію также около городовъ и посадовъ. Такимъ образомъ, древній русскій городъ, въ настоящемъ значеніи этого слова, состоялъ нерѣдко изъ трехъ частей: градъ или городъ, посадъ и слободы; посадъ же, въ свою очередь, раздѣлялся на двѣ части: острогъ или укрѣпленная часть окологородного поселенія и поселокъ виѣ острога или собственно посадъ, а за нимъ слободы. Первоначально слободами назывались поселенія, жители которыхъ пользовались какими-нибудь особыми условіями; но такъ какъ эти условія давались обществамъ, которыхъ дѣятельность посвящена была опредѣлительно

(*) Книга Большому Чертежу или древняя карта Россійскаго Государства, поповленная въ разрядъ и списанная въ книгу 1627 г. Изд. Языкова, Слб. 1832 г.—Плошинскій, Городское или среднее состояніе русскаго народа, Слб. 1852 г. с. 5—6.

какимъ-нибудь особымъ занятіямъ, то за такими обществами преимущественно удерживалось название слободъ (*).

Къ поселеніямъ земледѣльческаго класса слѣдуетъ отнести погосты, села, сельца, деревни, поселки, займища, хотя и нельзя установить рѣзкой черты между городскими и сельскими поселеніями.

Название *погоста* постоянно останавливало на себѣ внимание нашихъ историковъ и изслѣдователей стариннаго русскаго быта. По изслѣдованіямъ г. Костомарова, въ древности погостомъ называлось поселеніе съ церковью, при которой всегда сосредоточивались сношения окрестныхъ жителей и устанавливался административный центръ. Но когда число церквей умножалось и число такихъ поселеній увеличилось, они естественно начали утрачивать прежнее преимущественное значеніе и назывались вообще только селами. Слово погость, бывшее нѣкогда въ повсемѣстномъ употребленіи, въ XVI и XVII вѣкѣ сохранилось только въ новгородской землѣ, въ смыслѣ большаго села съ средоточіемъ администраціи для окрестнаго края (**). Другой изслѣдователь старины, г. Лешковъ (***)¹, сближаетъ между собою понятія *погоста* и древней *верви*.

Вервь точно также, какъ и погость имѣла административное значеніе: вервь означала раздѣленіе земли на участки, составляла общину, вмѣщавшую въ себѣ села, деревни, починки, т. е. означала въ древности тоже, что въ послѣдствіи въ псковскихъ земляхъ стали называть *губою*, а въ земляхъ новгородскихъ—погостомъ. Такимъ образомъ, погос-

(*) Костомаровъ, Очеркъ домашней жизни и нравовъ великорусского народа стр. 9.

(**) Костомаровъ, тамъ же стр. 9.

(***) Русский народъ и государство. Исторія русского общественнаго права до XVIII в. М. 1858 г. стр. 69, 85, 236 и др.

ты, какъ участки и раздѣленія земли, явились прежде погостовъ въ значеніи средоточій. Только въ послѣдствіи времени, именно въ XVI и XVII столѣтіяхъ, погосты сдѣлались уже средоточіями администраціи, а еще позднѣе утратили и это значеніе и стали наряду съ нынѣшними нашими селами (*).

Что касается другихъ родовъ сельскихъ поселеній — сель, деревень, починокъ, займищъ и т. п., то происхожденіе ихъ въ древней Руси было почти точно такое же, какъ и въ настоящее время. Различіе между селомъ и сельцомъ заключалось только въ величинѣ ихъ. Село, какъ и теперь, составляло такое поселеніе, въ которомъ находилась церковь; сельцо, какъ и теперь въ ижѣніяхъ владѣльческихъ, могло носить это название и независимо отъ существованія въ немъ церкви. Деревни были поселенія безъ церквей. Почки были, какъ показываетъ самое ихъ название, небольшія деревушки, недавно заселенные. Займище было небольшое поселеніе на дикой землѣ, занятое обыкновенно однимъ дворомъ (**). Займище, съ присоединеніемъ къ нему новыхъ дворовъ, обращалось въ починокъ; починокъ, по прошествіи времени, которое лишало его значенія новизны, переименовывался въ деревню; деревня обращалась въ сельцо, и, съ умноженіемъ народонаселенія и постройкою церкви, въ село. «Такая принадлежность — объясняетъ г. Костомаровъ, — однихъ

(*) Въ губерніи Новгородской, а также около Москвы погостомъ называется мѣсто, где есть церковь, кладбище и жилище для церковного причта. Въ Архангельской губерніи погостъ означаетъ кладбище, а также лѣтнее или зимнее селеніе Лопарей, хотя бы тутъ и не было церкви. Въ губерніи Орловской вмѣсто погость, въ смыслѣ кладбища, говорится *погостье*, а въ Курской *погостья*. См. Област. Словарь великорусск., т. I с. 162.

(**) Название займища сохранилось на сѣверѣ и въ Сибири въ названіи *зимки*; значеніе тѣхъ и другихъ одинаковое. См. Опытъ области великорус. словаря, т. I с. 62.

мѣстностей другимъ не была только административнымъ распоряженіемъ, а истекала изъ образа ихъ основанія, ибо новыя поселенія основывались посредствомъ *выселковъ* изъ старыхъ. Изъ сель выходило нѣсколько семействъ: они основывали деревню; когда деревня значительно возрастила, или же находились въ ней зажиточные люди, чтобы построить церковь, деревня превращалась въ сельцо, потомъ въ село. Въ свою очередь, изъ новаго села выходили жители и основывали починки и деревни, превращавшіеся въ послѣдствіи въ сельца и села, и такъ далъе. Первое родоначальное село удерживало старшинство надъ своими выселками и оставалось между ними центромъ спошений, по крайней мѣрѣ до тѣхъ поръ, пока время не изглаживало изъ памяти этой старинной исторической связи. Такимъ образомъ, въ новгородской землѣ погосты, въ смыслѣ первенствующихъ поселеній, были старыя поселенія съ старыми церквами, а села съ новопостроенными церквами были ихъ выселками» (*).

Изъ сказаннаго выше видно, что между городскими и сельскими поселеніями всегда существовала большая или меньшая разница; но эта разница не такова, чтобы можно было между обоими родами поселеній провести рѣзкую разграничительную черту. При противопоставленіи деревни или села городу, невольно выказывается градація, послѣдовательная связь между этими крайними, противоположными пунктами поселенія. Границы тѣхъ и другихъ поселеній нерѣдко сливаются незамѣтно и потому трудно сказать—гдѣ оканчивается городъ, гдѣ начинается село. Между чисто-сельскими поселеніями и между поселеніями чисто - городскими были посредствующія звѣнья: такими звѣньями

(*) Костомаровъ, Очеркъ доказаній жизни и нравовъ с. 9—10,

служили слободы, ямы, посады, погосты, торги, рядки, остроги и т. д. Такъ слободы, хотя не входили въ составъ городовъ, хотя, въ основѣ своей, они также были ничто иное, какъ деревни или села, но будучи часто расположеными при городахъ и укрѣпленыя острогами, они естественно могли сливаться съ самыми городами. Большею частію слободы, если они были расположены близъ городовъ, окруженнѣхъ посадами, служили предмѣстьями посадовъ. Въ иѣкоторыхъ мѣстахъ, особенно на югѣ Московскаго государства, слободы занимали иногда мѣсто самыхъ посадовъ. Слободы бывали и при острогахъ. Слитію слободъ съ городами способствовало не только одно географическое ихъ положеніе около городовъ, но также и самый составъ ихъ населенія. Слободы эти были трехъ родовъ: служилыхъ людей, промышленниковъ и поселянъ, пользующихся льготами. Слободы служилыхъ людей, по роду службы этихъ послѣднихъ, были стрѣлецкія, пушкарскія, пищальныя, затинщиковъ, воротниковъ, казачьи, ямскія. Нѣкоторыя промышленныя слободы были въ тоже время и служилыя, потому что жители ихъ были обязаны доставлять къ царскому двору произведенія своего труда и за то пользовались облегчительными льготами. Таковы были слободы бобровниковъ, рыбныхъ ловцовъ, сокольниковъ и кречетниковъ и проч. Всѣ эти различного рода промышленныя слободы носили характеръ городскихъ поселеній. Но были слободы и сельскія: сюда принадлежать слободы сибирскія пашенныя, жители которыхъ, занимаясь земледѣліемъ и пользуясь, во уваженіе недавней своей осѣдлости, разными льготами, обязаны были обрабатывать известное количество земли и получаемый съ нею хлѣбъ доставлять въ города для прокормленія служилыхъ людей.

Точно также остроги, городища, *торги* или торжки и рядки служили переходомъ отъ сельской общины къ общинѣ городской. Впрочемъ, торгомъ вообще называлось собственно мѣсто, гдѣ производился торгъ, гдѣ была ярмарка, мѣсто незаселенное, составлявшее припадлежность города, села, погоста, или ихъ угодье; напротивъ, рядомъ было уже заселенное торговое установліе, имѣвшее церковь, и населенное рядовицами, посадскими людьми (*).

Наконецъ, еще больше къ городамъ приближались посады, которые и располагались обыкновенно при городахъ и часто укрѣплялись острогами, за исключеніемъ мѣстъ, наиболѣе удаленныхъ отъ границъ и представлявшихъ наименѣе опасности отъ нападеній непріятеля.

Что касается собственно городовъ, то ови, происходя изъ сельской общины, путемъ слободъ и посадовъ, торговъ и рядковъ, остроговъ и т. п., естественно должны были отражать на себѣ типы разнородныхъ городскихъ поселеній и заключать разнообразные слои населенія, отъ бояръ до тяглыхъ людей: въ нихъ жили и люди тяглые, и люди торговые, промышленные и ремесленные, и люди служилые, и правители—духовныя власти, намѣстники, воеводы; въ нихъ были торги, ряды, гостиные дворы, для торговой промышленности; были храмы приходскіе и соборные и потому средоточіе церковнаго управлія; были остроги, городища, дѣтицы и кремли, для внутренняго управления и виѣшней безопасности; и наконецъ, были слободы и посады, для промысловъ ремесленныхъ и даже сельскихъ (**). Устройство городовъ, по ихъ видимости, представляло переходъ отъ чисто городскихъ поселеній къ по-

(*) Костомаровъ, Очеркъ жизни великорусского народа, стр. 31, 32, 26, Лешковъ, Русскій народъ и государство, стр. 250 и др.

(**) Лешковъ, тамъ же.

селеніямъ сельскимъ, начиная отъ кремля, острога и оканчивая слободою, окрестными займищами или дачами или даже и деревнями, къ нимъ примыкавшими. Но самымъ характернымъ типомъ городскихъ поселеній нашихъ, въ ихъ постепенности, служить древняя столица Россіи—Москва. Москва представляла собою и крѣпость, и городъ, и посадъ, и разнаго рода слободы, съ окрестными дачами и загородными домами. Средоточіемъ Москвы былъ Кремль, огражденный первоначально деревянною, а потомъ каменною стѣною. За Кремлемъ слѣдовалъ другой городъ, называемый Китай-городъ и также огражденный каменною стѣною. За Кремлемъ и Китай-городомъ находился посадъ, обведеній бѣлою, каменною стѣною; посадъ этотъ назывался Бѣлымъ-городомъ. За этой стѣной расположены были другой посадъ, окруженный деревянною стѣной, построенной въ 1591 году, по поводу опасенія отъ набѣговъ Крымцевъ: это Земляной городъ. Въ Земляномъ городѣ находилось много торговыхъ и ремесленныхъ заведеній, расположенныхъ во дворахъ домохозяевъ; здѣсь жило мало знатныхъ особъ—жители были большею частию посадскіе люди. Кругомъ города прилегали многочисленныя слободы служилыя и промышленныя. Наконецъ, кромѣ слободъ, по окрестностямъ столицы было разсѣяно множество загородныхъ домовъ, принадлежавшихъ вельможамъ и богатымъ московскимъ жителямъ (*).

Города, какъ замѣчено выше, въ естественно-историческомъ порядкѣ, возникали и развивались изъ сельской общины, путемъ слободъ, посадовъ, остроговъ, рядковъ, торговъ и т. п. Но, съ другой стороны, и иной путь былъ для

(*) Костомаровъ, Очеркъ домашней жизни и нравовъ великорусск. народа, стр. 19—26.