

*ЕФИМОВА Виктория Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории, истории государства и права юридического факультета Петрозаводского государственного университета. Автор 53 научных публикаций, в т. ч. двух монографий и двух учебных пособий**

ПРОБЛЕМА УКЛОНЕНИЯ ОТ УЧАСТИЯ В ГОРОДСКИХ ВЫБОРАХ В 1-й ТРЕТИ XIX века И ПОПЫТКА ЕЕ РАЗРЕШЕНИЯ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРОМ А.Ф. КЛОКАЧЕВЫМ¹

В данной статье автор опровергает устоявшееся представление о том, что законодательство Российской империи, касавшееся великорусских губерний, после Екатерины II имело строго унифицированный характер. В качестве характерного примера анализируется история принятия в 1821 году эксклюзивного закона о городских общественных выборах в г. Архангельске. Законодательная инициатива в данном случае исходила от архангельского, вологодского и олонекского генерал-губернатора А.Ф. Клокачева, который вознамерился преодолеть абсентеизм архангельского гильдейского купечества. Проявив упорство и настойчивость, преодолев скептицизм министра внутренних дел В.П. Кочубея, члена Государственного Совета, сибирского генерал-губернатора М.М. Сперанского и Комитета министров, А.Ф. Клокачев добился 17 октября 1821 года подписания императором Александром I указа «О допущении некоторых временных изъятий из существующих по г. Архангельску правил при градских выборах». Этот указ предполагал, что только купцы 1-й и 2-й гильдий могут избирать и избираться на самые почетные и ключевые должности в городском общественном управлении (в городские головы, бургомистры магистрата, директора Архангельского общественного хлебного магазина, члены Коммерческого банка и Коммерческого суда), что щедрые денежные «пожертвования» и иные заслуги перед городом не дают право Городской думе освобождать кого-либо от выборов. Автором выдвигается предположение, что указ 17 октября 1821 года послужил одним из источников «гильдейского постановления» от 14 ноября 1824 года, принятого по инициативе министра финансов Е.Ф. Канкрин. Статья может быть интересна для специалистов, изучающих не только историю городских реформ, но и «технологию» принятия законодательного акта в Российской империи.

Ключевые слова: городские выборы, абсентеизм, генерал-губернатор А.Ф. Клокачев, технология разработки и принятия законодательного акта.

*Адрес: 185011, Республика Карелия, г. Петрозаводск, ул. Ломоносова, д. 65; e-mail: efimova1870@ Rambler.ru

¹Исследование выполнено при финансовой поддержке Минобрнауки России в рамках проектной части государственного задания в сфере научной деятельности № 33.1162.2014/К.

Специалистам, занимающимся историей городского самоуправления, хорошо известно, что к началу 1820-х годов Жалованная грамота городам 1785 года хотя и оставалась основным законом, регулировавшим общественное устройство российских городов, но «одни ее положения к тому времени были сведены на нет последующими законодательными актами, хотя формально оставались не отмененными, другие были перечеркнуты самой жизнью»². И прежде всего это касалось избирательного права.

В 1821 году в правительстве был поставлен вопрос о необходимости коренного преобразования общественного управления в городах. Правда, как отмечал еще И.И. Дитятин, поводом, заставившим Министерство внутренних дел войти «в самые раздробительные исследования», стало полное расстройство городского хозяйства Петербурга. В результате министерство вынесло на обсуждение в Государственный совет предложение «устроить или преобразовать думу» [1, с. 153, 241]. Предполагалось расширить ее состав за счет чиновничества и дворян, которые при этом должны были занять главенствующие роли в думе [2, с. 109]. Эта мера, считало правительство, приведет к тому, что в дальнейшем общественные дела, «относящиеся к взаимной пользе всех сословий, будут производиться и решаться вообще членами от каждого сословия, каковое управление будет более прилично и согласно со справедливостью» [3, с. 63]. Государственный совет поручил Комиссии составления законов разработать на основе проекта подробное положение для Санкт-Петербурга и Москвы. Однако Комиссия не торопилась исполнить это поручение, и на то были серьезные причины: обсуждение реформы городского самоуправления было неизбежно сопряжено с необходимостью податной реформы, главной целью которой было увеличение

городских доходов и сохранение привилегий гильдейского купечества.

14 ноября 1824 года по инициативе министра финансов Е.Ф. Канкрин было принято «Дополнительное постановление об устройстве гильдий». Не разбирая экономические аспекты и последствия данной «гильдейской реформы»³, обратим внимание на установленную в § 30–33 этого постановления жесткую привязку городских общественных должностей к податному статусу горожан. Указывалось, что только купцы 1-й гильдии могут занимать должности городского головы, заседателей казенной и судебных палат, совестного суда, приказа общественного призрения и церковных старост. Купцы 2-й и 3-й гильдий «сверх вышеуказанных должностей» обязаны принимать на себя: первые – должности бургомистров и ратманов, вторые – «градских старост, членов Шестиголосных Дум, депутатов при разных местах». На все же прочие низшие должности разрешалось избирать мещан, «когда купцы не пожелают принять их»⁴.

Эту градацию П.Г. Рындзюнский назвал «целым переворотом в строе городского управления», т. к. «правительство в сущности покончило с идеей сословного представительства в городах» [2, с. 127–128]. Таким образом, «гильдейское постановление» 1824 года предписывало совсем иной ход развития городского избирательного права, нежели это предполагалось в 1821 году. Чем был вызван такой крутой поворот, исследователи городского выборного законодательства, опираясь на избирательную практику в городах, объясняют примерно одинаково: это, во-первых, нежелание самих дворян участвовать в городском самоуправлении вместе с «торговым мужичьем», чтобы не запачкать этим «свое благородство», во-вторых, откровенное устранение их от такового самими горожанами [3, с. 47; 5, с. 410; 6, с. 218].

²Глава 1 коллективной работы «Петербургская городская дума. 1846–1918», посвященной общественному управлению Петербурга до городской реформы 1870 года, написана В.А. Нардовой [4, с. 9].

³Об этом подробно писали в своих работах, например, П.Г. Рындзюнский и Т.В. Полякова [2, с. 107–128; 7, с. 76–90].

⁴ПСЗ-1 (Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1). Т. 39, № 30115.

Моя рабочая гипотеза будет состоять в следующем: законодательным прецедентом для Е.Ф. Канкрина при создании § 30–33 «гильдейского постановления» 1824 года мог послужить данный 17 октября 1821 года на имя архангельского, вологодского и олонекского генерал-губернатора А.Ф. Клокачева указ, который еще не обратил на себя должного внимания специалистов⁵. Попытаемся реконструировать историю его принятия.

10 марта 1820 года император Александр I пожаловал «архангельскому градскому обществу» на 20 лет некоторые льготы⁶. Из них к избирательному праву относился лишь п. 3, согласно которому вновь записывавшихся в «Архангельское градское общество» освобождали от выборов в общественные службы и должности: из иногородних – в продолжение одного трехлетия, а иностранцев – в течение двух⁷. Однако, оказывается, во время пребывания царя в г. Архангельске А.Ф. Клокачев подал ему еще одну записку «о городских общественных выборах в Архангельске». 16 января 1820 года вице-адмирал вновь напомнил царю о ней во время очередной аудиенции. На следующий день А.Ф. Клокачев в своем отношении к министру внутренних дел В.П. Кочубею со-

общил, что император «высочайше повелеть соизволил» препроводить к нему эту записку, с тем «чтоб по оной был дан надлежащий ход сему делу»⁸.

Воспроизведем нужный фрагмент из этой записки: «На основании Городового положения и прочих узаконений предоставлено городским обществам через каждые 3 года избирать из своей среды сограждан к разным общественным должностям на тех самых основаниях, как и от дворянства, выборы производятся. Поэтому каждый гражданин или купец той или иной гильдии, равно как и мещанин, буде за ним нет явного порока и достиг узаконенных лет, допускается в общественное собрание и к выборам, имея каждый из них разный голос по баллотировке. В Архангельске купечества состоит: 1-й гильдии 3 человека, 2-й – 10, 3-й – 50; мещан же до 1100 душ, и хотя равно потом к общественным должностям избираются граждане токмо беспорочные, однако, поелику купечества, а 1-х 2-х гильдий в сравнении с мещанством в Архангельске самая малая часть, то при собраниях на выборы градского общества перевес голосов или баллов остается на стороне мещан, которые при том, быв руководимы одним кем-либо из купечества, можно весьма удобно обращать боль-

⁵ПСЗ-1. Т. 37, № 28786. Впрочем, об этом указе упоминал С.М. Середонин [8, т. 1, с. 320]. В единственной существующей на сегодняшний момент кандидатской диссертации О.А. Мурашевой, которая захватывает интересующий нас период в истории городского самоуправления Архангельска, этот указ вообще не фигурирует [9]. Если бы исследователь более внимательно отследила законодательные акты по ПСЗ, а также использовала документы РГИА (Рос. гос. ист. арх.) и Ф. 1367 (Канцелярия архангельского, вологодского и олонекского генерал-губернатора) ГААО (Гос. арх. Арханг. обл.), она, конечно же, не упустила бы из виду этот сюжет.

⁶ПСЗ-1. Т. 37, № 28193; РГИА. Ф. 1409. Оп. 1. Д. 3136. Л. 20–21; ГААО. Ф. 1367. Оп. 1. Д. 36. Л. 46 (№ 181), 50 (№ 204).

⁷Этот пункт был внесен в указ, безусловно, по настоянию проживавшего в Архангельске иностранного купечества, которому, как полагал известный исследователь истории Архангельска и его порта С.Ф. Огородников, явно покровительствовал бывший тогда военным губернатором Архангельска и Архангельской губернии вице-адмирал А.Ф. Клокачев. Весь «пакет» льгот был приготовлен заранее и обсуждался с Александром I в ходе его посещения летом 1819 года Архангельска, а затем представлен А.Ф. Клокачевым во время его пребывания в Петербурге на рассмотрение государя в записке от 15 декабря этого же года. В своей работе О.А. Мурашева приводит конкретный случай, который мог, по нашему мнению, послужить поводом к внесению в указ этого пункта, а именно: в 1814 году в городские головы был избран иностранный купец Х. Брюст, который попытался отказаться от этой должности, сославшись на плохое знание русского языка и нахождение в российском подданстве всего 2,5 года, отчего он не знает российских законов и членов градского общества. Однако Архангельская городская дума ему отказала. См.: РГИА. Ф. 1409. Оп. 1. Д. 3136. Л. 20–25; [9, с. 108–109; 10, с. 286; 11, с. 257, 278–280].

⁸РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 259. Л. 135; ГААО. Ф. 1367. Оп. 1. Д. 36. Л. 6 (№ 14).

ИСТОРИЯ

шинство голосов по произволу в обиду другим и иногда и к угнетению купцов почтеннейших».

В «облегчение тамошнего купечества» А.Ф. Клокачев предлагал дополнить существующие правила о выборах следующим: «1) Купечество 1-й и 2-й гильдий избирать токмо в одни почетнейшие должности, как-то: в городские головы, бургомистры магистрата, в директора к общественному хлебному магазину и в члены Коммерческого банка и Коммерческого суда. 2) Прочие за тем городские службы отправлять купцам 3-й гильдии и мещанам. 3) Выборы из купцов 1-й и 2-й гильдий производить одними теми же гильдиями, яко особенно привилегиями пользующимися, не смешивая избрания сего с купцами 3-й гильдии, не имеющих равных с 1-ми двумя гильдиями, преимущественно, как и не позволять вмешиваться в оные мещанам, а сим последним вообще с купечеством 3-й гильдии дозволить токмо производить выбор на места, кроме означенных в 1-м пункте. 4) Для облегчения вообще граждан в отправлении общественных служб, воспретить выбирать граждан сряду по несколько трехлетий, хоть по закону прослуживший трехлетие, есть ли в оном будет избран обществом, то и обязан продолжать служение. Однако постановление сие в началах своих, имея целью, конечно, то, что избранному вторично или третично, воздается обще-

ством по заслугам его, доставляется почесть новым доверием, но ныне служит сие поводом к стеснению Гражданина и обращено в дурную сторону», особенно когда выборами граждан низшего класса распоряжается почетнейшее сословие. Поэтому, считал генерал-губернатор, «можно впредь постановить, дабы того, кто по выбору общества прослужил 3 года, не прежде избирать вновь на службу, как через 3, или, по крайней мере, чрез 2 трехлетия. Впрочем, буде кто сам пожелает, то может быть избираем. 5) При столь малом обществе купечества, какое в Архангельске, многие из купцов приемлют на себя звание церковных старост единственно для избавления городских выборов. И потом, узаконить впредь, чтобы звание церковных старост не больше освобождает от выборов к общественной службе, как токмо на 3 года, а потом, хотя бы кто и остался церковной старостою, то обязан был бы служить и по выборам общественным⁹. 6) Согласно существующим узаконениям воспретить Градскому обществу делать приговоры на счет увольнения от выбора одного или многих граждан на несколько лет по каким-бы то ни было уважениям¹⁰, ибо сие послужило бы стеснением для других граждан, которые должны будут отправлять за тех службы. Но если бы кто из граждан оказал особые услуги обществу, то и тогда не должны общества делать подобных увольнений,

⁹Этот способ уклонения от городской службы был замечен еще в 1814 году в Москве. Тогда же было решено избирать в церковные старосты только после проведения выборов в городские должности. В 1817 году данное правило было распространено и на прочие губернии (ПСЗ-1. Т. 34, № 26661). А.А. Куприянов, свидетельствуя о широкой распространенности такого способа на практике, считает, что способствовал этому указ от 17 апреля 1808 года, которым, помимо того что служба в должности церковного старосты приравнивалась к службе на городских должностях и позволяла более не определяться к другим городским должностям, предписывалось дома старост на время их служения освобождать от постоя, подобно тому как это позволено было Городовым положением 1785 года городским головам и бургомистрам. К этому стоит прибавить необременительность данной должности [6, с. 264–272].

¹⁰О.А. Мурашева приводит много примеров уклонения граждан г. Архангельска от городских выборов. Среди них особенно показателен «случай с П. Часовиковым», предложившим «архангельскому градскому обществу» 4 тыс. р. за свое устранение от выборов. Дума приняла эти деньги и купила на них часы на колокольню кафедрального собора [9, с. 110]. Это же явление подтверждает на многочисленных примерах и А.А. Куприянов, указывая, что среди разнообразных «практик уклонения от службы» вслед за денежными «пожертвованиями» как самим градским обществам, так и богоугодным заведениям шли «угощения» мещан накануне выборов [6, с. 252, 279, 287–288].

а обязано предоставлять о том Начальству Губернскому»¹¹.

В.П. Кочубей внес эту записку в Комитет министров при докладе от 25 июля 1820 года. В своем мнении он писал: «1) Оглашаемые генерал-губернатором Клокачевым¹² неудобства по выборам от купечества в Архангельске, существующие действительно, заслуживают особенного внимания. 2) Неудобства сии весьма важные, суть общие во всем Государстве. Выборы в разные должности от купечества, почитаемые прежде отличием, ныне, начиная от столицы до губернских и уездных городов, все лучшие люди из Купечества уклоняются от принятия должностей и употребляют в сем все те средства, которые только придумать можно. Иные выписываются из купечества городов, в коих они живут, дабы не быть при выборе; иные уезжают под предлогом дел своих в отдаленные места; иные отказываются или отпрашиваются, почитая несчастьем сие служение. При таковых штевнях справедливо ли было бы для одного г. Архангельска принимать какие-либо меры, когда другие города останутся в прежнем своем затруднительном положении и при том меры, Вице-адмиралом теперь предлагаемые, могут ли довести до цели, коей в сем деле желать должно? Я думаю, что исключительного положения не можно допустить по г. Архангельску, понеже ныне город сей разделяет одинаковую с другими городами участь. Что касается до мер, генерал-губернатором предлагаемых, то соглашусь, что оне некоторое доставят облегчение, но я нахожу, однако, что независимо от того, что оными расстраивается некоторым образом Гильдейский закон (впрочем, конечно, довольно несодержательный), меры сии основаны на том, чтоб убедить в том, что почитается ныне Купечеством наказанием, а не клонятся к тому, чтобы на разные должности,

Купечеством в городах занимаемые, привлечь к оным людей почетнейших, подобно тому, как в Иностранных государствах, разные должности магистратов почитаются особенным отличием, следовательно, не изыскиваются средства к возбуждению честолюбия; а то-ко уменьшаются неудобства.

По сим уважениям я бы полагал: 1) Возложить на Комиссию законов рассмотреть, какие неудобства в настоящем порядке выборов городских существуют. 2) Каким образом неудобства сии исправлены быть могут, имея вышеизъясненную цель, и позволят ли сии меры подвигнуть городских граждан к служению и возбудить в них желание заниматься оным. 3) Все сии соображения предположения Комиссии внести по порядку в Государственный Совет». В приписке к своему мнению В.П. Кочубей добавил: «...дело принадлежит, по мнению моему, к немалому числу постановлений, которые требуют не частных распоряжений, но полного исправления»¹³.

Комитет министров в заседании 27 июля, выслушав записку А.Ф. Клокачева и мнение В.П. Кочубея на нее, полностью согласился с последним¹⁴. Но Александр I, ознакомившись с меморией Комитета по этому поводу, 1 января 1821 года повелел «пригласить Клокачева в Комитет министров и рассмотреть его предложение, не внося в Комиссию законов». Одновременно император потребовал высказать свое мнение сибирского генерал-губернатора М.М. Сперанского «в предположении сходства обстоятельств в Сибирских городах». Его мнение состояло в следующем: «Купеческие выборы установлены Грамотою городам 1785 г. данной. Главная мысль при сем установлении состояла в том, чтобы в каждом сословии суд и расправа производилась бы лицами подсудимым равными. Предполагаемо было, что каждое сословие и в каждом городе будет

¹¹РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 259. Л. 136–137.

¹²«Высочайшим рескриптом» от 17 марта 1820 года Алексей Федотович Клокачев был назначен архангельским, вологодским и олонекским генерал-губернатором (ПСЗ-1. Т. 37, № 28202).

¹³РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 220. Л. 458–461.

¹⁴Там же. Ф. 1409. Оп. 1. Д. 3537. Л. 4–5.

довольно многочисленно, чтоб снабдить себя добрыми судьями и хранителями прав, обществу присвоенных. Опыт показал противное. Случай, представленный Архангельским Военным Губернатором, есть, как весьма справедливо заметил Министр Внутренних Дел, почти общий: в самих столицах выборы сии составляют великую тяжесть. Средства, представленные Архангельским Военным Губернатором и сами по себе весьма неудобны и Грамоте совершенно противны. В Сибири, как и везде, случай сей также затруднителен. Средства, предположенные к разрешению сего, состоят в том, чтобы, за исключением двух городов губернских¹⁵, предоставить всем прочим уездным городам на волю держать Думы и Магистраты или вестись судом и расправой в уездных судах при депутатах. От сего число лиц, избираемых от общества, сократится и будет менее отяготительно. Но и сие средство есть только частное и временное¹⁶. Коренное же и общее без сомнения должно состоять в пересмотре всего Городового Положения как закона, который после всех перемен и изъятий ныне во всем своем составе представляет одно смешение и неудобство»¹⁷.

Положение Комитета министров и мнение М.М. Сперанского были сообщены А.Ф. Клокачеву. Тот, начав свой ответ с повторения главного возражения Сперанского, что «средства,

предоставляемые мною, весьма неудовлетворительны и Грамоте совершенно противны», писал далее: «И я нахожу их несогласными с Грамотой, поэтому и учинил я Государю Императору, ибо никакая власть, кроме Высочайшей, не может отменить прежнего постановления, но неудобства в сих средствах я никакого не вижу и дабы не повторять уже сказанного мною, ссылаюсь на прежнюю свою записку». К этому он, впрочем, добавил, что «старост церковных служба не есть общественная, и права сего им не предоставлено и в Грамоте», а «средства» по Сибири «не могут быть применены к Архангельской губернии и для г. Архангельска. Мнение же, чтобы поручить уездным судам обязанности городских магистратов и дум нахожу я неудовлетворительным для Архангельской губернии потому что: 1) думе положено заниматься хозяйственным управлением по городу, а потому обязанности ее несовместны с местом судебным, каковой есть уездный суд; 2) дела мирские обременят уездный суд, который и сейчас не успевает исполнять своих обязанностей», и предложены они только для уездных городов, «а мое предположение было собственно о г. Архангельске»¹⁸.

Как видно из «Особого журнала Комитета Министров 6 сентября 1821 года о городских выборах в Архангельске», А.Ф. Клокачев во исполнение «высочайшей воли» был приглашен в его заседание, где было вновь выслушано его

¹⁵В примечании к этой фразе были указаны Тобольск и Иркутск.

¹⁶П.Г. Рынзюнский и А.А. Куприянов обращают внимание на такой факт: в 1837 году правительство обратилось к городам с предложением, высказанным еще в 1820 году М.М. Сперанским, а именно: слить магистраты и ратуши с уездными судами. Ответ большинства городских дум был отрицательным. Главной причиной отказа было недоверие горожан к суду чиновников-дворян, мнение которых депутаты от городов переспорить в силу своего меньшинства в составе уездных судов не смогли бы. Это еще раз доказывает неприязнь горожан к дворянству, а также желание судиться с представителями своего сословия [2, с. 407–409; 6, с. 243, 245–246].

¹⁷Для историков, занимающихся историей городского самоуправления в Сибири, будет интересно узнать, что на этом мнении 27 января 1821 года граф Аракчеев сделал карандашом приписку, адресованную М.М. Сперанскому: «...государь читал 10 января 1821 г. Прошу покорно дополнить предполагаемое Вами средство, будет ли оно внесено в новое образование о Сибири, которое Вы будете представлять или Вы сами желаете иметь на оно Высочайшее разрешение». Сперанский ответил, что «средство, предположенное им для поправления купеческих выборов в Сибири, внесено им в Общее Сибирское Губернское образование, в записке же оно означено кратко единственно для сведения» (см.: РГИА. Ф. 1409. Оп. 1. Д. 3537. Л. 1–2, 9–11). Однако данное предположение ни в 1822, ни в 1837 году не прошло.

¹⁸РГИА. Ф. 1409. Оп. 1. Д. 3537. Л. 6–7.

представление. В результате Комитет «нашел возможным, по уважению особенного положения г. Архангельска, допустить испрашиваемые изъятия и на сем основании предоставил Управляющему Министерством Внутренних Дел составить о том, по сношению с генерал-губернатором, проект указа на его имя и внести оный из Комитета к Государю на подписание. Относительно же исправления неудобств, вообще по городским выборам существующих в прочих Губерниях, Комитет, согласно по-прежнему заключению своему и мнению Управляющего Министерством Внутренних Дел, полагает рассмотрение сего поручить Комиссии составления законов, испросив на то Высочайшее соизволение»¹⁹.

Уже 13 сентября А.Ф. Клокачев возвратил В.П. Кочубею проект «высочайшего указа» с «некоторыми своими объяснениями к сему»²⁰. Из журнала же Комитета министров от 25 октября видно, что соответствующий проект указа на имя А.Ф. Клокачева был поднесен государю при мемории от 20 сентября и подписан им в Царском селе 17 октября 1821 года²¹.

Прежде чем комментировать данный указ, скажем о сроках его действия и порядке надзора за его исполнением. Уже в названии указа прозвучало, что допущенные в нем «изъятия из существующих правил» для Архангельска носят временный характер, а точнее – «доколе не будет составлено общих по выборам правил с повсеместным усовершенствованием оных». Надзор же за его исполнением был персонально возложен на А.Ф. Клокачева. Эти моменты еще раз доказывают, насколько правительство в начале 1820-х годов было уверено в скором принятии «общих правил».

Сличив же предложения, представленные А.Ф. Клокачевым в 1819 году в записке «о город-

ских общественных выборах в Архангельске», со статьями указа от 17 октября 1821 года, мы можем констатировать, что благодаря редакционной правке окончательный вариант этих правил стал не только более лаконичным (как и полагается быть закону), но в некоторых пунктах и более категоричным.

Правка по существу коснулась трех моментов. Во-первых, законодатель, воспроизведя в п. 5 указа предложения Клокачева из п. 4 (об очередном выборе лица, прослужившего 3 года, «не прежде, как по истечении трех, или, по крайней мере, двух трехлетий»), добавил п. 7, отсутствовавший у Клокачева, а именно: учитывая малочисленность купечества 1-й и 2-й гильдий в Архангельске, допускался их выбор на должности, указанные в п. 1 предложений Клокачева и указа, уже через одно трехлетие. Во-вторых, если в п. 5 своих предложений Клокачев все же предполагал возможность освобождения купцов, избранных в звание церковных старост, от выборов в другие городские должности, то указ от 17 октября в п. 8 не делал архангельским купцам такого послабления. В-третьих, если в п. 6 своих предложений Клокачев все же заложил возможность с разрешения «Губернского Начальства» освобождать от городских выборов купцов, оказавших «особые услуги обществу», то в п. 9 указа такой вариант вообще отсутствует²².

11 ноября 1821 года о новых правилах городских выборов в г. Архангельске было сообщено в Комиссию о составлении законов, министру внутренних дел и Сенату²³. В самом Архангельске об этом узнали практически сразу, т. к. уже 15 ноября генерал-губернатор отвечал Архангельской городской думе, что не может принять поднесенную ему «в знак признательности» от нее серебряную вазу²⁴.

¹⁹РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 247. Л. 63–66.

²⁰ГААО. Ф. 1367. Оп. 1. Д. 84. Л. 758 (№ 1678).

²¹Оригинал указа хранится в: ГААО. Ф. 2. Оп. 3. Д. 265. Л. 21–22.

²²ПСЗ-1. Т. 37, № 28786.

²³РГИА. Ф. 1286. Оп. 1. Д. 247. Л. 67.

²⁴ГААО. Ф. 1367. Оп. 1. Д. 84. Л. 991 (№ 2064), Л. 1047 (№ 2166).

ИСТОРИЯ

Подведем итоги. Архангельский, вологодский и олонекский генерал-губернатор А.Ф. Клокачев, пользуясь особым доверием к себе Александра I, сумел добиться для г. Архангельска эксклюзивных правил проведения городских выборов²⁵. Их главной целью было закрепление ключевых городских должностей в городском самоуправлении за купечеством первых двух гильдий. Причем эта норма была введена за 3 года до принятия «гильдейского поста-

новления» Е.Ф. Канкрин, распространившего такой подход на все города Российской империи. Мы полагаем, что именно указ 17 октября 1821 года мог стать законодательным прецедентом для узаконения 1824 года. Используемый Александром I механизм принятия для г. Архангельска особого избирательного закона наглядно показывает, что в абсолютистском государстве данный механизм всецело зависит от воли монарха.

Список литературы

1. Дитятин И.И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895.
2. Рындзюнский П.Г. Городское гражданство дореформенной России. М., 1958.
3. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010.
4. Петербургская городская дума. 1846–1918. СПб., 2005.
5. Кизеветтер А.А. Исторические очерки. М., 2006.
6. Куприянов А.И. Городская культура русской провинции. Конец XVIII – 1-я половина XIX века. М., 2007.
7. Полякова Т.В. Самоуправление г. Ельца в конце XVIII – нач. XX вв.: дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2011.
8. Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров: в 3 т. СПб., 1902. Т. 1.
9. Мурашева О.А. Губернский город Архангельск. 1700–1917 гг.: проблема самоуправления: дис. ... канд. ист. наук. Архангельск, 2000.
10. Огородников С.Ф. История архангельского порта. СПб., 1875.
11. Огородников С.Ф. Очерк г. Архангельска в торгово-промышленном отношении. СПб., 1890.

References

1. Dityatin I.I. *Stat'i po istorii russkogo prava* [Articles on the History of Russian Law]. St. Petersburg, 1895.
2. Ryndzyunskiy P.G. *Gorodskoe grazhdanstvo doreformennoy Rossii* [Urban Citizenship in Pre-Reform Russia]. Moscow, 1958.
3. Pisar'kova L.F. *Gorodskie reformy v Rossii i Moskovskaya дума* [Urban Reform in Russia, and the Moscow Duma]. Moscow, 2010.
4. *Peterburgskaya gorodskaya дума. 1846–1918* [St. Petersburg City Duma. 1846–1918]. St. Petersburg, 2005.
5. Kizevetter A.A. *Istoricheskie ocherki* [Historical Essays]. Moscow, 2006.
6. Kupriyanov A.I. *Gorodskaya kul'tura russkoy provintsii. Konets XVIII – 1-ya polovina XIX veka* [Urban Culture of the Russian Province. Late 18th – First Half of the 19th Century]. Moscow, 2007.
7. Polyakova T.V. *Samoupravlenie g. El'tsa v kontse XVIII – nach. XX vv.*: dis. ... kand. ist. nauk [Self-Government of Yelets in the Late 18th – Early 20th Centuries: Cand. Hist. Sci. Diss.]. Tambov, 2011.
8. Seredonin S.M. *Istoricheskiy obzor deyatel'nosti Komiteta ministrov: v 3 t.* [Historical Review of the Work of the Ministers' Committee: In 3 Vols.]. St. Petersburg, 1902. Vol. 1.

²⁵Данные правила действовали в Архангельске всего 13 лет. В апреле 1834 года в них были внесены новые существенные изменения (см.: ПСЗ-2. Т. 9, № 7003). Впрочем, изменения эти не восстанавливали в Архангельске и «общих правил» выборов. Этот факт отчасти доказывает невозможность действия даже в таких крупных городах, как Архангельск, принципа сословного городского самоуправления, повсеместно насаждавшегося министром финансов Е.Ф. Канкриним.

9. Murasheva O.A. *Gubernskiy gorod Arkhangel'sk. 1700–1917 gg.: problema samoupravleniya*: dis. ... kand. ist. nauk [The Provincial Town of Arkhangel'sk. 1700–1917: The Problem of Self-Government: Cand. Hist. Sci. Diss.]. Arkhangel'sk, 2000.

10. Ogorodnikov S.F. *Istoriya arkhangel'skogo porta* [The History of the Port of Arkhangel'sk]. St. Petersburg, 1875.

11. Ogorodnikov S.F. *Ocherk g. Arkhangel'ska v torgovo-promyshlennom otnoshenii* [The Profile of Arkhangel'sk in Terms of Commercial and Industrial Activity]. St. Petersburg, 1890.

doi: 10.17238/issn2227-6564.2016.4.15

Viktoriya V. Efimova

Petrozavodsk State University

65 Lomonosova St., Petrozavodsk, 185011, Respublika Kareliya, Russian Federation;

e-mail: efimova1870@rambler.ru

**THE PROBLEM OF ABSENTEEISM FROM MUNICIPAL ELECTIONS
IN THE FIRST QUARTER OF THE 19th CENTURY AND ATTEMPTS
TO SOLVE IT BY GOVERNOR GENERAL KLOKACHEV**

This article challenges the established opinion that the legislation enacted after Catherine the Great's reign to regulate Russian imperial provinces (governorates) was strictly uniform. To illustrate the opposite, the author analyses the adoption of an exclusive 1821 law on municipal elections in Arkhangel'sk. The law was initiated by Governor General of Arkhangel'sk, Vologda and Olonets Aleksei Klokachev, who intended to overcome the absenteeism of Arkhangel'sk guild merchants. Klokachev was persistent and persevering enough to cope with the skepticism of the Minister of the Interior Viktor Kochubei, Siberian Governor General Mikhail Speransky and the Ministers' Committee. As a result, on October 17, 1821, Emperor Alexander I signed a *ukase* (decree) "On Temporary Exceptions and Exclusions from Applicable Municipal Election Rules for the City of Arkhangel'sk". This decree stipulated that only first- and second-guild merchants could be elected for key public administration positions (i.e. mayor, magistrate burgomaster, Commercial Bank or Commercial Court member, Arkhangel'sk Public Bread Store director, etc.) and vote in such elections. Moreover, it was specified that neither generous "donations" nor achievements in city improvement and development could grant City Duma the right to release anyone from the obligation to stand for election. The author also suggests that the 1821 Decree was one of the sources for the "Guild Ordinance" initiated by the Minister of Finance Yegor Kankrin and enacted on November 14, 1824. This article may be of special interest to those studying not only the history of city reforms, but also the "technology" of legislative enactment in the Russian Empire.

Keywords: *municipal elections, absenteeism, Governor General A.F. Klokachev, statute development and enactment technology.*

Поступила: 14.10.2015

Received: 14 October 2015