

Из истории Орловской городской Думы

Городские думы, созданные в соответствии с «Грамотой на права и выгоды городам Российской империи» Екатерины II от 21 апреля 1785 г., являлись распорядительными органами городского общественного управления.

Городские жители были разделены на 6 частей: «настоящих городских обывателей», имевших недвижимую собственность, купцов трех гильдий, цеховых ремесленников, именитых граждан, «иногородних и иностранных гостей, приписанных к городам», и посадских. Для управления они избирали гласных в общую городскую думу и ее исполнительный орган - шестигласную думу, во главе которых выбирался городской голова. На городскую думу возлагалось заведование всем городским хозяйством, о доходах и расходах она отчитывалась перед правителем наместничества (губернатором). Общая дума собиралась один раз в три года или чаще, «если того требовали общественная нужда и польза», заседания шестигласной думы, называвшейся так по количеству гласных от каждой части горожан, могли производиться еженедельно.

К 1787 г. в Орле были заведены и заполнены городские обывательские книги, и 18 апреля (по старому стилю) состоялись первые заседания Орловских общей и шестигласной дум. В сообщении первого Орловского городского головы Панкрата Дмитриевича Кочетова, купца 2-й гильдии, об этих событиях указывалось: «...в сей день Орловское общество получает свое начало...», «Орловская общая городская Дума... по силе изданной... жалованной грамоты с освящением воды и с пением благодарственного молебна... открыта», «Орловская шестигласная дума из общей думы составлена и открыта».

На открытии Орловской городской Думы выступил правитель Орловского наместничества С.А. Неплюев. Обращаясь к гласным, он, в частности, сказал: «...грамота о

городовом положении сооружает... начало и основание... общественного бытия... А вы, которые избраны быть гласом всего общества, вы [должны] особенное прилагать бдение, дабы общая польза города ежедневно, относительно предметов, попечению вашему принадлежащих, возрастала. Да сохранится в советованиях ваших благонамеренное единодушие и беспристрастность..., ибо, где общее благо предстоит рассмотрению, там частная польза должна быть забыта».

Городские головы, гласные и все, кто выбирался на городские общественные должности, подписывали «Клятвенное обещание», текст которого практически не менялся до 1917 г., вносились лишь новые имена императоров. Орловские городские головы зачитывали и подписывали «Клятвенное обещание» в соборной церкви при большом собрании горожан. В присяге указывалось: «Я, нижепоименованный, ... клянусь Всемогущим Богом пред святым его Евангелием в том, что хочу и должен Его Императорскому величеству... верно и нелицемерно служить и во всем повиноваться, не щадя живота своего до последней капли крови, ... и всякую вверенную тайность крепко хранить, ... и... положенный на мне чин... надлежащим образом по совести своей исправлять, и для своей корысти, свойства, дружбы и вражды противно должности своей и присяги не поступать...».

После утверждения новых городских положений (1870, 1892 гг.) гласные и городские головы избирались на 4-летний срок, действовал исполнительный орган - городская управа. В соответствии с изменением избирательной системы число гласных Орловской городской Думы сократилось с 188 до 60 человек и 12 «кандидатов к ним».

Заседания городской Думы по правилам их ведения, принятым в Орле в 1875 г., начинались в 7 часов вечера и заканчивались в 12 ночи. Выборы должностных лиц производились, так называемой «закрытой баллотировкой». Если по вопросу, поставленному на рассмотрение, две трети гласных требовали особого к нему отношения, голосовали записками. По всем другим вопросам голосовали «вставанием и

сидением».

Постепенно расширявшийся «круг деяний» Думы новыми городскими положениями был узаконен. Дума заведовала капиталами и имуществами города, заботилась о его благоустройстве, продовольствии, народном образовании и здравии, призрении бедных, развитии местной промышленности и торговли, мерах предосторожности от огня и других народных бедствий, занималась благотворительностью. Обязательными оставались расходы на полицию, пожарную часть, воинский постой, устройство и содержание арестантских помещений и прочее.

Городское хозяйство, как и до реформ второй половины XIX века, велось подрядным способом. Управа назначала торги на отдачу в аренду городских земель, сдавала подряды на строительство, ремонт, освещение и отопление городских зданий, мостов, тюрем, освещение улиц, ремонт мостовых, содержание водопровода, театра, городского сада и т.п. Нельзя сказать, что такой способ являлся эффективным. Зачастую, те, кто брал подряды, имели возможность наживы. Но для небольшого городского бюджета (доходы за 1878 г., например, составляли 162 тыс. рублей), было немаловажным то обстоятельство, что на торгах из нескольких претендентов работа отдавалась тому, кто соглашался выполнить ее за более низкую плату. Однако многие подрядчики, обеспокоенные в первую очередь получением хоть какой-то выгоды, выполняли работы недобросовестно, и жители постоянно жаловались на плохое освещение городских улиц, безобразное состояние мостовых и т.д. На городские средства содержались в Орле несколько училищ, лечебница, богадельня и многое другое.

История Орла в большой степени связана с деятельностью городской Думы и ее руководителей. На должность городского головы избирались, в основном, люди купеческого звания, уважаемые среди горожан. Многие из них были заняты коммерческой деятельностью и часто не желали совмещать свое дело с дополнительными, хлопотными, ответственными и требовавшими времени обязанностями

городского головы.

Например, в январе 1794 г. был избран купец 2-ой гильдии Никита Тимофеевич Анциферов, отказавшийся от должности «за обстоятельствами крайней его необходимости». Большинство голосов выбрали тогда же его брата купца 1 гильдии Ивана Тимофеевича Анциферова, который почти весь год находился «в отлучке по купеческой его коммерции». Исполнять обязанности назначались бургомистры, пока в январе 1795 г. Орловское наместническое правление не распорядилось выбрать нового городского голову в связи с неоднократным отсутствием И.Т. Анциферова и «оставлением им должности без надлежащего бдения».

Выбранный городским головой купец 2-ой гильдии Петр Степанович Кузнецов избирался затем еще дважды на трехлетние сроки до 1803 г. В архивных документах сохранились о нем положительные отзывы: «...служение имел добропорядочно, в штрафах и подозрениях не был..., в делах имел расторопность и знание, заслуживает от всего Орловского общества похвалы и достойного уважения..., привлекал внимание к поступкам своим, основанным на правилах и справедливости». Нарушений в финансовой отчетности думы за время его управления не имелось. При нем в 1799 г. на Гостиной площади было построено здание для городской Думы. Строительство осуществлялось с 1795 г. на добровольные пожертвования орловских купцов и других горожан, всего поступило около 19 тыс. рублей (после пожара 1858 г. оно было восстановлено, реконструировано и расширено, в настоящее время в нем размещается театр «Свободное пространство»).

Были случаи, когда городских голов судили за «допущенные злоупотребления». Прибывший в Орел в 1816 г. по указу императора для ревизии учреждений губернии сенатор Н. Е. Мясоедов, проверив деятельность и документы Думы, которых ему было доставлено «три воза», предложил «всех отрешить от должностей». Это решение касалось, в первую очередь, городских голов: Михаила Афанасьевича Яковлева, служившего два трехлетних срока с 1809 по 1813 гг.,

однофамильца бывшего в то время губернатора П. И. Яковлева, и Ивана Ивановича Верижникова (с 1814 по 1816 гг.) На М. А. Яковлева горожане-мещане составили и передали ревизору жалобу, которую подписали около 800 человек.

Сенатор-ревизор установил, что сенокосная городская земля сдавалась в аренду разным лицам по разным ценам, дешевле землю получали гласные Думы. Выявились случаи, когда полученная по дешевой цене земля сдавалась гласными другим горожанам во много раз дороже. Обнаружилось, что городской голова Яковлев и гласные Думы собранные суммы «употребляли на надобности не только совсем ненужные, но и предосудительные». Горожане «показали сенатору под присягой», что часть денег была израсходована на подарки разным чиновникам при наборе рекрут, а значительная часть «удержана головою Яковлевым», сборы на рекрутскую повинность оказались «несогласными» с записями учетных книг. Многие записи о сборе денег «на казармы и почтовых лошадей» были признаны «сомнительными в достоверности».

О сенаторской ревизии деятельности Думы сохранились сведения в записках орловского мещанина Д.И. Басова: «Первоначально оный Яковлев сделал запирательство. Назначена была присяга в Васильевской церкви. Напротив двора головы Яковлева в этот день собралось народу множество. Даже и вслух осыпали его (Яковлева) тысячами ругательств... услышал он от многих людей разные неистовые слова... Читал клятвенное обещание и едва от страха и совести выговаривал слова...».

Судебное дело о Яковлеве, Верижникове и других длилось около пяти лет. По указу Правительствующего Сената бывший Орловский городской голова Яковлев подлежал «действию милостивого манифеста императора», то есть амнистии, но с наследников Яковлева, умершего к тому времени, следовало взыскать более 6 тыс. рублей. Верижников был оправдан и с 1824 г. снова избран Орловским городским головой.

В 1849-1850 гг. городским головой являлся купец 1-ой гильдии Петр Алексеевич Перельгин, потомственный почетный гражданин. В бытность свою церковным старостой кафедрального собора г. Орла в 1842-1848 гг. получил золотую медаль на Анненской ленте «за сделанные пожертвования значительного капитала на украшение» собора. По предписанию министра внутренних дел «за неусыпную заботливость по службе городского головы, за приведение в порядок многих частей городского хозяйства, за сделанные значительные сбережения в городских расходах» ему была объявлена Орловским губернатором «особенная признательность».

Особого внимания заслуживает деятельность Орловского городского головы Дмитрия Семеновича Волкова (с сентября 1887 г. по май 1893 г.). До него и после городские головы выбирались из орловских граждан, а Волков был назначен по приказу правительства.

Его назначение было связано с тем, что к 1887 г. в Орле сложилась критическая ситуация ввиду банкротства городского общественного банка.

Банк, существовавший с 1 февраля 1864 г., ежегодно публиковал в местной прессе свои отчеты, из которых следовало, что работает он прибыльно и весьма успешно. Однако с 1882 г. «настойчивый слухи о том, что дела банка находятся не в таком блестящем состоянии, в каком они представлялись по отчетам, начали сильно тревожить общество». С августа 1882 г. вкладчики «массой стали являться в банк с требованием обратного получения вкладов». В связи с обнаруженными злоупотреблениями руководителей банка его пришлось закрыть 13 марта 1883 г. Начавшееся предварительное следствие по банку совпало с отстранением от должности 72-летнего Орловского городского головы Николая Васильевича Митина, обвиненного «в бездействии и превышении власти».

Следствие завершилось признанием банка несостоятельным должником и в соответствии с решением Харьковской судебной палаты от 16 января 1885 г. кроме

Н.В. Митина были «преданы суду за обнаруженные подлоги и растраты» директор банка И.А. Авилов, члены правления Н.К. Бахтин и М.В. Кубышкин, а также бухгалтер Н.Н. Пацковский. Судебное разбирательство, продолжавшееся более двух лет, установило, что долги банка по вкладам, текущим счетам и вексельной операции составили более 4,5 млн. рублей.

Город находился в крайне тяжелом финансовом положении, многие граждане, доверившие банку свои сбережения, разорились или понесли значительные убытки. Выбранный в 1883 г. городским головой К.В. Мельников через год (10 февраля 1884 г.) отказался от должности «по болезни». На его отказ повлияло беспрецедентное постановление Орловской Думы, принятое в тот же день, о привлечении к уголовной ответственности всех бывших в Орле с 1872 по 1883 гг. городских голов и всех (всего 21 чел.), служивших в управе в течение этого времени, «за пособничество, допущение и укрывательство ими произведенных в городском общественном банке... подлогов, растрат и хищений денежных сумм».

Отмененное вышестоящей инстанцией постановление тем не менее взбудоражило городское общество, а избрание в марте 1884 г. городским головой купца А.Ф. Кулабухова, которому было более 80-ти лет (являлся городским головой два трехлетних срока с 1860 по 1865 гг.) вызвало открытый протест некоторых гласных, в котором они написали: «...едва ли можно согласиться, чтобы почтенный старик мог в настоящее время с пользой занять пост городского головы..., так как он не может быть уже отвечающим за свои действия».

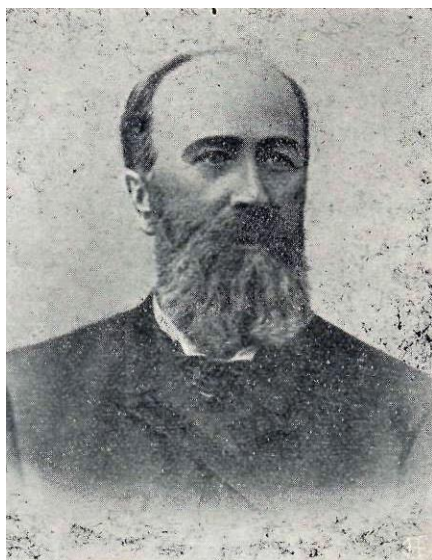
После умершего Кулабухова на выборах нового городского головы 12 июня 1887 г. получивший большинство голосов купец первой гильдии А.А. Булаткин, председатель Орловского биржевого комитета, ведущий «оптовую торговлю с Ригой и за границей» и имеющий «обширные [торговые] обороты», отказался от должности «по торговым и домашним обстоятельствам», не пожелав занять этот пост в трудное для города время.

Орловский губернатор, доложив министру внутренних дел о положении в городе, получил в июле 1887 г. следующее сообщение: «...ввиду обнаруженных в действиях городского общественного управления таких неустройств, кои при нынешнем составе оного не могут быть устранены собственными его силами, государь император... повелеть соизволил: впредь до особых, соответственно местным условиям распоряжений, назначить на должность Орловского городского головы состоящего при министерстве внутренних дел коллежского советника Волкова...».

Прибывший в Орел Д.С. Волков «вступил в должность» уже в чине статского советника. Опыт управления городом у него имелся, по распоряжению правительства он некоторое время являлся городским головой в Уфе. В ноябре 1887 г. Волков получил приговор по делу банка, директор которого был приговорен к лишению всех прав и ссылке на жительство в Томскую губернию, помощники директора - «к удалению от должностей», бывший городской голова Н.В. Митин и бухгалтер банка - «оправданы». Ввиду «несостоятельности должников» весь громадный долг лопнувшего банка перешел на Орловское городское управление.

Первым делом Волков назначил ревизионную комиссию для выяснения финансового положения городской казны. Хотя картина городских финансов выглядела удручающе, но составленный четкий перечень долгов города, а также должников городу позволил Волкову планировать расходы, исходя из реальных цифр.

В феврале 1888 г. Дума постановила ходатайствовать о займе в 1 млн. 200 тыс. руб. Волков считал, что без помощи правительства расчеты с пострадавшими могут растянуться на неопределенное время, так как город не в состоянии выплачивать долги из остатков городского бюджета, едва хватавшего на городские нужды. Побывав на аудиенции у министров внутренних дел и финансов, он добился списания с Орловской городской управы ее собственного долга банку в размере 41 тыс. руб. Заручившись поддержкой министров,



Д.С. Волков

Волков стал вести переговоры (лично и письменно) практически со всеми вкладчиками банка. Более 500 человек согласились на неполную компенсацию с обязательством не предъявлять претензий по всей сумме. Однако усилия Волкова не увенчались успехом. Орловская духовная консистория, подав жалобу в Сенат, категорически возражала против возвращения учреждениям духовного ведомства их вкладов в уменьшенном размере.

В продолжение деятельности Волкова в Орле городской бюджет оставался в кризисном состоянии, расходовать средства приходилось очень экономно, поэтому его действия не могут не вызывать уважения. В каждом вопросе он находил оптимальный вариант его решения в интересах города.

Несмотря на отсутствие у города свободных средств, он предложил рассмотреть одну из главных городских проблем - снабжение жителей водой. Водопровод, устроенный губернатором Левашовым в 1863 г. в 3-ей части города (ныне Советский район), давал незначительное количество воды, несколько колодцев, имевшихся при казенных зданиях, были недоступны населению. Проблема признавалась действительно острой, но некоторые гласные считали водопроводные работы «разорительными для города». Благодаря личному участию Волкова в этом деле, строительство колодца и прокладка труб обошлись в минимальную сумму. 4 июня 1889 г. состоялись торжества по случаю открытия колодца на Полесской площади. В ноябре того же года завершилась прокладка труб по

Болховской улице (ул. Ленина) и далее по дну р. Орлик до водоразборной будки, выстроенной у здания городской Думы. Новая линия соединилась с водопроводом до Кромской площади (ныне Комсомольская пл.), были установлены водоразборные краны и ответвления для частных домов.

По приглашению Д.С. Волкова 4 января 1888 г. состоялось первое собрание лиц, пожелавших вступить в Орловское вольное пожарное общество, создаваемое «с целью содействовать городской пожарной команде». Собранию предшествовали встречи Дмитрия Семеновича с представителями дворян, чиновников, купцов, мещан, на которых он призывал создать добровольную дружину, рассказывая о подобном опыте, имевшемся тогда всего в пяти городах (Смоленске, Пскове, Пензе и др.). Его доводы, и самый главный - отсутствие средств на содержание городской пожарной команды, к тому времени требовавшей полной замены износившегося оборудования, нашли живой отклик. В пожарное общество записалось 363 человека. Разработав устав общества, Волков уделял постоянное внимание добровольным пожарникам, участвовавшим в тушении пожаров и оказывавшим помощь населению при наводнениях.

22 сентября 1891 г. открылся Дом трудолюбия. Идею создания заведения «для временного призрения бесприютных бедных, нуждающихся в работе и пропитании», Волков высказал еще в 1887 г., тогда же организовал сбор пожертвований. В декабре 1890 г. Дума, выслушав его доклад о том, какие средства имеются, какие, без ущерба для городского бюджета, можно отчислить, постановила выделить Волкову, избранному председателем Попечительного Совета при Доме трудолюбия, собранную в 1887 г. сумму с накопившимися процентами и часть денег из капиталов, пожертвованных Орлу в разное время разными лицами на благотворительные цели.

В Доме трудолюбия, расположившемся в трех домах, приобретенных у частных владельцев, вначале «призревалося 50 человек с бесплатным помещением и столом», там же были организованы мастерские с выплатой вознаграждения за работы.

В ночлежном приюте «для людей, не имеющих своего угла», предлагался ночлег и ужин, для нищих действовала бесплатная столовая на 100 человек. В 1891 г. открылись «детское убежище для осиротевших и беспризорных» и еще 4 столовые, где выдавались «даровые и дешевые обеды».

Осенью 1892 г. в губернии после 20-летнего перерыва началась эпидемия холеры. В докладе губернатору Волков сообщал, что вследствие «неурожая и холерной эпидемии город затрачивает весьма значительные суммы для борьбы с означенными народными бедствиями».

Открытый 4 июня 1892 г. городской ломбард также с полным правом можно считать детищем Волкова. Выступая на заседаниях Думы, он говорил: «С разрушением местного банка, разорением многих жителей и общим обеднением всего населения... частный кредит в Орле сопряжен с огромными затруднениями вообще и более всего для бедных», «только вопиющая нужда заставляет граждан обращаться в частные ссудные кассы, так как кредит в них (под 3 и более процентов) разорителен для обращающихся». По мнению Волкова, «на Думе лежала нравственная обязанность позаботиться открытием городского ломбарда». Для ломбарда было выделено помещение в здании Думы и 10 тыс. руб. начального капитала, размер ссуды установлен полупроцентный.

В апреле 1893 г. в Орле состоялись выборы в городскую думу. Специальных распоряжений от правительства относительно Волкова не поступало. Во время своего пребывания в Орле он приобрел много сторонников и единомышленников из числа гласных городской Думы, пользовался поддержкой горожан и рассчитывал продолжить службу. Кроме того, 18 гласных готовы были подписать ходатайство с просьбой продлить срок его полномочий, учитывая многогранную и плодотворную деятельность. Но среди гласных не было единства, некоторые из них, не предъявляя Д.С. Волкову никаких претензий и замечаний по службе, видели в нем лишь чиновника, присланного сверху, и желали воспользоваться законным правом выбрать городского

голову из своей среды. Волкову пришлось подать заявление «во избежание каких-либо дальнейших нареканий».

Избранный городским головой купец М.Н. Подшивалов через несколько дней отказался от должности «по домашним обстоятельствам». Назначенные на 4 мая выборы также окончились безрезультатно «за отсутствием желающих баллотироваться на должность городского головы». Все это время (до 8 мая) Волков выполнял служебные обязанности, собирая членов управы и решая многочисленные, не терпящие отлагательства, вопросы городского хозяйства. Только 12 мая «по просьбе и убеждению многих гласных» городским головой был избран купец Н.П. Калашников (который откажется от должности через год «по расстроенному здоровью»).

О Волкове, спустя некоторое время, стали говорить в Орле как о выдающемся общественном деятеле, отмечая его «честную и бескорыстную работу на пользу города». Газета «Орловский вестник», поместив заметку о смерти Дмитрия Семеновича в Санкт-Петербурге в марте 1900 г., перечислила его заслуги, мероприятия по выводу из кризиса городского бюджета, подчеркнув, что, «кроме всего прочего, Волков ездил в командировки по службе на свои деньги, не желая отягощать бедную городскую кассу лишними расходами». В книге, изданной к 25-летию юбилею Орловского вольного пожарного общества в 1913 г., указывалось: всё, что Д.С. Волков сделал в Орле, «создано им без всякой шумихи и... саморекламирования... Дай-то, Бог, чтобы побольше было на матушке Руси таких городских голов».

Источники:

ГАОО. Ф. 580. Ст. городской. Д. 1. Л. 37; Д. 298. Д. 304; Д. 350. Л. 1-4, 9-10; Д. 352. Л. 1-2; Д. 372; Д. 382; Д. 386. Л.13.

Ф. 593. Оп. 1. Д. 711. Л. 38-42; Д. 739; Д. 740. Л. 68; Д. 743. Л. 93 об.; Д. 748. Л.439-576; Д. 752. Л. 2-2 об. Д. 764. Л. 52-52 об., 108-109. 145. Д. 774. Л. 3-3 об. Д. 797. Л.1-7. Д. 821.; Д. 841. Л. 1-8; Д. 844. Л. 104, 118, 177-177 об.; Д. 908. Л. 148-149 об.

Ф. 580. Ст. 2. Д. 4179. Л. 6-35; Д. 2482. Л. 65-66, 210-210 об.; Д. 2493. Л. 45-48.

Орловские епархиальные ведомости. 1888. № 16. С. 879-909.

Орловский вестник. 1900. 2 марта.

Орловское пожарное общество. Типография С. А. Зайцевой. Орел, 1914.