

*Упоров И.В. Организационно-правовые основы городского самоуправления в Российской империи (конец XVIII – начало XX веков) // Академия педагогических идей «Новация». – 2019. – №3 (март). – АРТ 120-эл. – 0,4 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>*

**РУБРИКА: ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ**

УДК 342

**Упоров Иван Владимирович,**

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОРОДСКОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ  
(КОНЕЦ XVIII – НАЧАЛО XX ВЕКОВ)**

*Аннотация:* В статье раскрываются основные тенденции организационно-правового развития местного самоуправления в российских городах, начиная с эпохи Екатерины II и заканчивая распадом Российской империи. Анализируются законодательные акты в данной сфере общественных отношений, материалы правоприменительной практики, соответствующие научные труды. Обосновывается общая тенденция, связанная с тем, что в заявленный период в целом институт городского самоуправления продвигался в сторону расширения демократических начал, однако предпринимаемые законодателем шаги ввиду сильной консервативной инерции, обусловленной глубоким социальным неравенством, были медленными, незначительными и не соответствовали запросам российского общества. В данной статье автор

использовал ряд своих суждений, которые были опубликованы ранее. В данной статье автор использовал ряд своих суждений, которые были опубликованы ранее.

*Ключевые слова:* город, городское самоуправление, городское положение, собрание, управа, городской голова, городское хозяйство, гласные, имущественный ценз.

**Uporov Ivan Vladimirovich,**

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russian Federation

[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF CITY  
SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN EMPIRE  
(END OF THE XVIII - THE BEGINNING OF THE XX  
CENTURIES)**

*Annotation:* The article reveals the main tendencies of organizational and legal development of local self-government in Russian cities, beginning with the Catherine II era and ending with the collapse of the Russian Empire. Legislative acts in this sphere of public relations, materials of law enforcement practice, relevant scientific works are analyzed. The general tendency is grounded in the fact that in the declared period the city self-government institution progressed towards the expansion of democratic principles, but the steps taken by the legislator in view of the strong conservative inertia caused by deep social inequality were slow, insignificant and did not meet the requirements of Russian

society. In this article, the author used a number of his judgments that were published earlier. In this article, the author used a number of his judgments that were published earlier.

*Key words:* city, city self-government, city situation, assembly, council, city head, city economy, vowels, property qualification.

Существенные изменения в развитии городов, включая систему городского управления (самоуправления) стали происходить при Екатерине II, причем в литературе эти изменения признаются настолько принципиальными, что именуются даже «революцией», поскольку «на место старых учреждений были поставлены совершенно новые, коренным образом отличавшиеся от существовавших» [1, с. 326]. Так, в созданной Петром I организации местного управления, включавшей бурмистерские избы, а с 1721 г. в сменивших их городских магистратах, не было должности городского головы. Она появилась при Екатерине II, причем еще до реформы городского управления, что было связано с созданием в 1767 г. Комиссии для составления нового Уложения. По Манифесту 14 декабря 1766 г. выборы городских депутатов в Уложенную комиссию начинались с избрания городского головы, которому отводилась роль председателя в избирательных собраниях [2, с. 12]. Однако нужно иметь в виду, что просвещенная императрица при обилии деклараций в духе европейской демократии отнюдь не произвела каких-либо кардинальных перемен – в реальности Россия оставалась страной с феодальным крепостным правом, и абсолютное большинство жителей не имели возможности участвовать в местном самоуправлении ни посредством обсуждения вопросов местного значения, ни тем более принятия по ним окончательных решений. Тем не менее, период Екатерины II характеризуется, во-первых, значительным

продвижением в части нормативно-правового регулирования института местного самоуправления, которое при всей ограниченности полномочий все же развивалось, и, во-вторых, местное самоуправление в городах было приведено в определенную систему, приближенную к западноевропейскому типу. Так, в Городовом положении 1785 г. [3] (по замечанию В.В. Таболина – это «краеугольный камень» русского городского законодательства [4, с. 11]) были расширены и довольно подробно регламентированы организация и деятельность органов городского самоуправления. Представители всех сословий, проживавших в городах и удовлетворявших имущественному и возрастному цензу, получили право выбирать органы городского самоуправления, вошло в оборот понятие «общества градского».

Вместе тем это «общество» включало лишь представителей сословий, которые могли быть избирателями органов местного самоуправления (в первую очередь – городской думы), то есть относительно малую часть населения городов, и в этой связи «общество» того времени, разумеется, не сопоставимо с обществом в современном его понимании. Например, в число граждан не попадали интеллигенция, чиновничество, если они не имели недвижимого имущества и не являлись «именитыми гражданами», не включались туда сезонные рабочие и многие другие категории жителей. Кроме того, запись в обывательскую книгу сопровождалась взиманием высокого по тому времени налога в пользу города (до 100 руб.) который не все могли заплатить, а собрания общества устраивались лишь с разрешения генерал-губернатора или губернатора, и в основном для выборов должностных лиц: городского головы, членов магистратов, старост, гласных (депутатов) для составления обывательской книги и т.д., а также для заслушивания предложений генерал-губернатора или губернатора.

Компетенция собрания была весьма ограничена. Оно распоряжалось городскими финансами, устанавливало размеры сбора в городскую казну, принимало в члены градского общества и исключало из него. В собрании «общества градского» могли участвовать все горожане, но право голоса и право избрания в городские должности (пассивное право) имел лишь тот, кто был не моложе 25 лет и обладал капиталом, проценты с которого не ниже 50 руб. «Бескапитальные» и не достигшие указанного возраста не имели даже права «сидеть» в собрании. При выборах должностных лиц голоса подавались каждым избирателем - членом градского общества, а не по сословиям. В компетенцию этого собрания входили выборы городского головы, бургомистров и ратманов, заседателей губернского магистрата и совестного суда, старост и гласных (депутатов) для составления городской обывательской книги, затем - представление губернатору своих соображений о пользах и нуждах общественных, издание постановлений, подача ответов на предложения губернатора, исключение из градского общества гражданина «опороченного по суду или запятнавшего себя всем известными пороками и некоторые другие вопросы».

В целом при Екатерине II городское самоуправление играло весьма незначительную роль как самостоятельный институт управления общественными делами (здесь в широком понимании общества). Это не удивительно, учитывая абсолютистский характер российского политического строя, при котором органы государственной власти решали все вопросы снизу доверху, и поэтому введение городского самоуправления с его предполагаемой определенной самостоятельностью в этом контексте было явно чужеродным элементом и рассматривалось как механизм реализации государственной политики на нижнем уровне управления. Так, без разрешения губернского правления Дума не могла

израсходовать денежные средства из городской кассы, это касалось жалованья служащим городской думы. А в одном из приговоров Московской Общей городской думы от 7 октября 1786 г. указывалось, что «едва только и считается ли городская дума в числе прочих в Москве присутственных мест» [5, с. 442], то есть второстепенное значение городского самоуправления было налицо. В провинциях реализация Городового положения также столкнулась со многими трудностями. Так, в Рижском наместничестве Общую и Шестигласную думы удалось сформировать только в одной Риге. В уездных же городах не было настоящих городских обывателей, гостей, именитых граждан и посадских, поэтому выборы от них не могли состояться. В таких городах пришлось вводить упрощенное самоуправление. Вместо трех органов - собрания «общества градского» и двух дум - получилось только два: непосредственное собрание всех граждан и небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для осуществления общих дел. Были и такие городские поселения, в которых, самоуправление осуществлялось только городскими старостами [6, с. 51]. Как писал Н.М. Коркунов, «применение выборного начала не приводило к установлению местного самоуправления, так как лица, назначавшиеся на должности по выбору сословий, ставились в полную зависимость от правительственной власти, были призваны служить не представителями общественных интересов, а исполнителями правительственных предначертаний» [7, с. 239]. Вместе с тем следует признать существенное продвижение вперед в части законодательного регулирования пусть и ограниченного, но все же местного городского самоуправления.

В конце XVIII – начале XIX вв. происходят некоторые изменения в организации деятельности органов местного самоуправления, на что влияние оказало прежде всего усиление военно-политического режима. Так, в 1800 г. отменяется городское самоуправление и заменяется бюрократическим управлением: управы и думы были ликвидированы, а в городах были созданы городские правления – ратгаузы, которым подчинялись магистраты и ратуши, в состав которых входили назначаемые правительством чиновники (президент и директор экономии) и выборные от городского общества, утвержденные императором. При Александре I были восстановлены почти все учреждения местного управления допавловского времени. Однако оно по-прежнему носило узко сословный характер и имело довольно ограниченную компетенцию. Такое положение, по сути, сохранялось и последующие годы, не изменило ситуации и Положение об общественном управлении Санкт-Петербурга, принятое в 1846 г., да и вряд это было возможным в условиях крепостного права.

Важнейшим этапом в развитии городского самоуправления после ликвидации крепостного права стала известная городская реформа в 1870 г. Принятое тогда новое Городовое положение [8] представляло собой значительный прорыв в данной области общественных отношений и становилось одним из важнейших звеньев совершенствования основ российской государственности [9, с. 37]. Это был первый законодательный акт, в котором четко говорилось о самостоятельности действий общественных органов самоуправления. И хотя термин “самоуправление” еще не употреблялся, но в ст. 5 указанного Положения устанавливалось, что «городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действует самостоятельно» [8]. С этой целью формировались следующие органы: городские избирательные собрания, городская дума,

городская управа. Согласно ст. 2 указанного Положения их компетенция распространялась на следующие сферы деятельности: управление городским хозяйством; устройство и содержание улиц, площадей, мостовых, тротуаров, развитие городской инфраструктуры; обеспечение населения продовольствием; участие в попечении народного здравоохранения и образования; - принятие мер по борьбе с пожарами и другими бедствиями и др. При этом Городская дума выполняла распорядительные функции. Управа являлась исполнительным органом, действующим в рамках, отведенных ей думой. Члены Управы избирались думой и не нуждались в утверждении администрацией, и могли быть отстранены от должности и переданы суду постановлением думы. Городской голова также избирался Думой, но утверждался в должности в зависимости от ранга города либо губернатором, либо министром внутренних дел. Городской голова не только возглавлял городскую Управу, но и являлся председателем городской думы.

Все избиратели делились на три разряда (курии) и вносились в общий список в порядке убывания уплачиваемых налогов и сборов. Так, согласно ст. 17 Городового положения «всякий городской обыватель, к какому бы состоянию он не принадлежал, имеет право голоса в избрании гласных при следующих условиях: 1) если он русский поданный; 2) если ему не менее 25 лет от рождения; 3) если он, при этих двух условиях, владеет в городских пределах, на праве собственности, недвижимым имуществом, подлежащим сбору в пользу города, или содержит торговое или промышленное заведение по свидетельству купеческому; или же, прожив в городе в течение двух лет сряду перед производством выборов, хотя бы и с временными отлучками, уплачивает в пользу города установленный сбор со свидетельств: купеческого, или промыслового на мелочный торг, или приказничьего



первого разряда, или с билетов на содержание промышленных заведений; 4) если на нем не числится недоимок по городским сборам» [8]. Согласно ст. 18 Положения вводился запрет на право голоса гражданам, подвергшимся суду за преступления и даже проступки, влекущие за собою лишение или ограничение прав состояния, или исключение из службы, отрешенные от должности (в течение трёх лет со времени отрешения), состоящие под следствием или судом по обвинениям в преступных действиях, душевно больные, лишённые духовного сана или звания за пороки, или же исключённые из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат. Как видно, законодатель отказался от сословного принципа, что можно оценивать позитивно. Однако, как отмечал С.А. Приклонский, «для большинства городского населения, для многочисленного мещанства, доступ к городскому самоуправлению чрезмерно затруднен и отчасти совсем прегражден требованиями имущественного ценза» [10, с. 263]. Например, общее число избирателей в Петербурге в 1873 г. было всего 18590 человек, что составляло лишь около 3% от числа жителей города [11, с. 75]. Этот процент, несмотря на его крайнюю незначительность, был все же в три раза выше, чем в 1846 г., когда число избирателей было немногим более 1% от общей численности населения столицы. В Москве было примерно такое же положение, когда в общей сложности 97% населения не имели избирательных прав [11. с. 75].

Как отмечалось, все разряды избирателей избирали равное число гласных, что являлось социально неравным принципом и обеспечивало преимущество крупных налогоплательщиков. Так, в Москве одного гласного выбирали 8 избирателей первого разряда, 38 избирателей второго разряда и 298 избирателей третьего разряда. И хотя 3-я курия, состоявшая

в основном из мещан, крестьян и ремесленников, была самой многочисленной (86% всех избирателей), она, как и первые две курии, избирала 60 гласных (всего – 180). Кроме того, Городовое Положение носило дискриминационный признак по национальности и вероисповеданию. Так, в ст. 88 отмечалось: «Евреи не могут быть избираемы в городские головы, ни исправлять их должность», а согласно ст. 35 «число гласных из нехристиан не должно превышать одной трети общего числа гласных». В этой связи численность избирателей в городах по данному акту не дает достаточных оснований говорить о местном самоуправлении в нынешнем его понимании. Так, в Екатеринодаре в первых выборах городской думы участвовали лишь 1704 человека при тогдашнем населении города в 27306 жителей. Причем по первой курии принимали участие всего 27 человек, по второй – 69, по третьей – 1608 избирателей [12]. Как видно, о представительстве всего населения города говорить не приходится.

В соответствии с Городовым положением на первом заседании избранные в Думу гласные избирали городского голову, который председательствовал в Думе и городскую Управу, состоявшую из 8-10 человек. Остальные заседания Городской думы, согласно Положению, могли быть назначены по усмотрению городского головы, по требованию губернатора или по инициативе не менее 1/5 части гласных. Городская Управа избиралась для осуществления административно-хозяйственной деятельности. На нее возлагалось непосредственное заведование делами городского хозяйства и общественного управления. Она исполняла определения Думы, собирала нужные ей сведения, составляла проекты городских смет (росписей}, взимала сборы (на установленных думой основаниях) и расходовала городские средства. Надзор за деятельностью управы осуществляла Городская дума. Отчеты управы вместе с

заключениями Городской думы по ним публиковались для всеобщего сведения. Компетенция городской Управы определялась в ст. 72 и включала, в частности, полномочия Управы в оперативно-хозяйственном управлении, решении текущих дел, сборе средств, установленных Думой, и их расходовании, реализации постановлений городской Думы.

В целом же самостоятельность городского самоуправления не в полной мере отвечала принципам либеральных реформ, начавшихся с отмены крепостного права. Так, в обращении к Московской думе при своем вступлении в должность городского головы Б.Н. Чичерин отмечал, что «городское общество не самостоятельная держава, городское общество есть член государственного организма, высшим же выражением этого организма является правительственная власть, которой мы поэтому самому силой вещей подчинены» [13, с. 38]. В отзывах, представленных в 1870 г. в МВД по требованию его главы А. Е. Тимашева, почти все губернаторы высказались за расширение своей власти над органами местного самоуправления [14, с. 45]. А.Н. Куломзин в этой связи писал: «На отсутствие прямого подчинения их себе губернаторы смотрели как на недоразумение, неполноту закона, требовавшую скорого исправления. О том же мечтало и Министерство внутренних дел. Более образованные и тактичные губернаторы умели ладить с земскими деятелями, но таковых в центре не всегда считали надежными столпами самодержавия, что и ставили им при случае на вид. Еще больший произвол губернаторы проявляли по отношению к городским самоуправлениям» [15, с. 64]. В результате имели место напряженные отношения губернаторов и руководителей органов местного самоуправления, наивно полагающих, что они будут независимы, хотя бы в вопросах местного значения, от губернской власти [16, с. 342]. И все же в сравнении с предшествующим периодом введение и реализация

Городового положения 1870 г. было крупным шагом вперед в развитии городского самоуправления в России. Городские думы в рамках предоставленных им прав и полномочий смогли добиться определенных успехов и доказать свою жизнеспособность.

После покушения на императора Александра II, в результате которого, как известно, он был убит (1 марта 1881 г.), наступила эпоха контрреформ, в орбиту которой не могли быть не втянуты и органы местного самоуправления, тем более, что постепенно деятельность органов местного самоуправления стала приобретать политическую окраску. И если в основе первого Городового положения была положена концепция так называемой «общественной теории» (самоуправления формируется самим населением и самостоятельно), то в основе нового и Городового положения 1892 г. [17] - идея «государственной теории» самоуправления, рассматривающей местное самоуправление как нижний уровень государственного управления, осуществляемого представителями местных сообществ. Одновременно предусматривалось значительное усиление роли сословных начал в деятельности органов самоуправления, в частности, в Городовом положении 1892 г. налоговый ценз был заменен имущественным. Показательно, что включенная в Городовое положение 1870 г. формулировка о том, что «городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действует самостоятельно» [8], уже не нашла места в новой редакции Положения. В отличие от Городового положения 1870 г. Дума была лишена права устанавливать порядок своего собственного делопроизводства, а должна была руководствоваться правилами, которые определялись на уровне губернского правления.

Вместе с тем ряд норм закона 1892 г. можно рассматривать как прогрессивные, например, для должностных лиц общественного управления были дополнительно ограничены возможности злоупотребления служебным положением в своих личных целях. Но в целом Положение имело консервативный характер. В дальнейшем вплоть до 1917 г. существенных изменений в законодательном регулировании городского самоуправления не произошло. Можно отметить еще некоторые законопроектные работы. Так, в 1905 г. во многих городах думами были образованы особые комиссии с поручением разработать проект нового Городового положения. Однако в период реакции большинство этих комиссий прекратило существование. Третья Государственная дума не проявила к этому вопросу интереса: так, на первой сессии фракцией кадетов был внесен проект изменения городского избирательного закона, однако комиссия, в которую он был передан, не приступила даже к его рассмотрению [4, с. 43]. Сформированное в результате февральской революции 1917 г. Временное правительство предприняло ряд мер по совершенствованию института местного самоуправления, в частности. это касалось демократизации выборов, однако решения так и остались не реализованными.

#### **Список использованной литературы:**

1. Постовой Н.В. Муниципальное право России. М.: Юриспруденция, 2000.
2. Московская власть: городские головы 1782-1997. М., 1998.
3. Городовое положение («Жалованная грамота городам») от 21. 04.1785 г. // Законодательство Екатерины II. М., 2000. С.77-119.
4. Таболин В.В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах (урбанизированных регионах): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.
5. История Москвы: В 6 т. Т. 2 / Под ред. С.В. Бахрушина. М.: АН СССР, 1953.
6. Кокорев Д.А. Кокорев Д.А. Городское самоуправление России: организационно-правовые особенности и сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

7. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1892. Т. I. Часть II.
8. Городовое положение от 16.06.1870 г. // ПСЗ-2. № 48498.
9. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Л.: Наука, 1984.
10. Приклонский С.А. Очерки самоуправления земского, городского и сельского. СПб., 1886.
11. Гончаров В.Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России: Историко-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2001.
12. Былое и думы // Краснодарские известия. 2006. 22 сентября.
13. Чичерин Б.Н. Воспоминания. Земство и Московская дума. М., 1934.
14. Материалы, собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный. СПб., 1870. Ч. III.
15. Куломзин А.Н. Пережитое. СПб., 1902.
16. Казначеев А. Г. Между строками одного формулярного списка. М., 1896.
17. Городовое положение от 11.06. 1892 г. // ПСЗ-3. № 8708.

*Дата поступления в редакцию: 09.03.2019 г.*

*Опубликовано: 16.03.2019 г.*

*© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2019*

*© Упоров И.В., 2019*