

Упоров И.В. Представительство населения в органах местного самоуправления Российской империи и полномочия гласных (депутатов) в решении вопросов местного значения // Академия педагогических идей «Новация». – 2018. – №8 (август). – АРТ 303-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

e-mail: uporov@list.ru

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО НАСЕЛЕНИЯ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И
ПОЛНОМОЧИЯ ГЛАСНЫХ (ДЕПУТАТОВ) В РЕШЕНИИ
ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

Аннотация: В статье рассматриваются основные тенденции развития в дореволюционной России института местного самоуправления с точки зрения выявления и регулирования полномочий отдельных гласных (депутатов) как представителей населения в органах земского и городского самоуправления. Анализируются законодательные акты о местном самоуправлении, соответствующие научные труды. Делается вывод о том, что, несмотря на продвижение института местного самоуправления (особенно в XIX в.), законодатель так и дошел до регулирования статуса гласных (депутатов).

Ключевые слова: местное самоуправление, гласный, депутат, городская дума, городское общество, земство, закон, власть, государство.

Ivan Uporov

Doctor of Historical Sciences, Ph.D., Professor
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Krasnodar, Russian Federation

**REPRESENTATION OF POPULATION IN THE LOCAL SELF-
GOVERNMENT BODIES OF THE RUSSIAN EMPIRE AND THE
POWERS OF VOICE (DEPUTIES) IN THE SOLUTION OF
LOCAL VALUES**

Annotation: In the article the main tendencies of development of the institute of local self-government in pre-revolutionary Russia are considered from the point of view of revealing and regulating the powers of individual vowels (deputies) as a representative of the population in the bodies of zemstvo and city self-government. Analyzed legislative acts on local self-government, relevant scientific works. It is concluded that, despite the advancement of the institution of local self-government (especially in the nineteenth century), the legislator has reached the regulation of the status of vowels (deputies).

Key words: local self-government, vowel, deputy, city дума, urban society, zemstvo, law, government, state.

Говорить о представительстве населения в органах местного самоуправления и соответствующих депутатских полномочиях в контексте истории России можно лишь, начиная с того времени, когда произошло становление института местного управления в современном его понимании, то есть, со второй половины XVIII в. До этого представительство имело место, но было очень ограниченным и не системным, и о нем можно

говорить лишь в рамках развития местного самоуправления в целом. Так, в Древнерусском государстве местное самоуправление развивалось в следующих основных формах: вече; слободское самоуправление; крестьянское общинное самоуправление. Но тогда правовой статус народных избранников не выделялся. На системном уровне деятельность представительных органов на местном уровне стала регулироваться, начиная с эпохи Екатерины II. И здесь необходимо назвать прежде всего Городовое положение от 21 апреля 1785 г. [1]. Так, в ст. 2 этого закона устанавливалось, что городу принадлежит «навечно» недвижимая и движимая собственность. Территориальную основу городского самоуправления составляли города и посады. Городским обывателям дозволялось собираться и составлять «общество градское», пользующееся определенными правами и выгодами. «Обществу» дозволялось составлять казну своими добровольными складками и использовать ее по «общему их согласию». Для занятия выборных должностей был установлен имущественный ценз. Низовой ячейкой самоуправления были ремесленные управы. «Городское общество» получило права юридического лица, могло иметь собственность.

Именно тогда на системном уровне получило законодательное регулирование представительство населения на уровне местного самоуправления. В определенной степени это представительство можно назвать народным, но, разумеется, весьма условно, поскольку преобладающая часть населения, и прежде всего крепостные люди, разумеется, никаким образом в этом представительстве не участвовали. Кроме того, функции органов городского самоуправления были ограничены достаточно узким кругом вопросов. В частности, полиция им не подчинялась, податное дело было в руках казенных палат, суд зависел от

администрации. Городское самоуправление решало лишь вопросы благоустройства, развития торговли, промыслов, защиты сословных прав. А основная часть городских расходов приходилась на содержание администрации, тюрем, казарм и прочих государственных учреждений. Деятельность городских дум находилась под опекой губернатора и имела ограниченное финансирование. В целом же система местного самоуправления развивалась на сословных началах и, несмотря на наличие некоторых выборных органов и должностей, включалась в достаточно сильно централизованный аппарат государственного управления, что отражало абсолютистский характер общественного устройства России.

И все же пусть в таком ограниченном (в сравнении с европейским городским самоуправлением) варианте местное самоуправление все же функционировало, в том числе формировался представительный орган – городская дума, которая была двух видов: общая дума и шестигласная дума. Городской думе в Городовом положении был посвящен отдельный раздел. В ст. 157-163 указывалось, что Городскую общую думу составляют «городской глава и гласные от настоящих городских обывателей, от гильдий, от цехов, от иногородных и иностранных гостей, от имянитых граждан и от посадских. Каждое из сих разделений имеет один голос в обществе градском ... Чтоб составить голос настоящих городских обывателей, собираются всякие три года в каждой части города настоящие городские обыватели и выбирают по балам одного гласного» [1]. В соответствии со ст. 164 Общая городская дума избирала шестигласную городскую думу из своих гласных. И далее: «Шестигласная городская дума составится из голоса настоящих городских обывателей, из голоса гильдейских, из голоса цеховых, из голоса иногородных и иностранных гостей, из голоса имянитых граждан и из голоса посадских в председании

городского главы; в случае же убыли во время срока общая городская дума наполняет место из того же голоса» [1].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что, в отличие от сельской местности, где имело место крепостная зависимость крестьян, в городах статус человека в самоуправленческих отношениях зависел прежде всего от имущественного положения, а не от социального происхождения, и само появление Городового положения в этом смысле отражало потребность нарождающегося класса купцов и промышленников (буржуазии) в непосредственном участии в управлении общественными процессами. Вместе с тем законодатель вполне определенно очертил круг полномочий представительного органа. Так, согласно ст. 167 Городового положения городской думе подлежали попечения: доставить жителям города нужное пособие к их прокормлению или содержанию; сохранять город от ссор и тяжб с окрестными городами или селениями; сохранять между жителями города мир, тишину и доброе согласие; возбранять все, что доброму порядку и благочинию противно, оставляя однако ж, относящееся к части полицейской исполнять местам и людям, для того установленным; посредством наблюдения доброй веры и всякими дозволенными способами поощрять привоз в город и продажу всего, что ко благу и выгодам жителей служить может, наблюдать за прочностью публичных городских зданий, стараться о построении всего потребного, о заведении площадей для стечения народа по торгу, пристаней, анбаров, магазейнов и тому подобнаго, что может быть для города потребно, выгодно и полезно; стараться о приращении городских доходов на пользу города и для распространения заведений по приказу общественного призрения; разрешать сомнения и недоумения по ремеслам и гильдиям в силу сделанных о том положений.

При этом одновременно устанавливалось, что Городской думе «запрещается мешаться в дела судныя между жителями того города, ибо оныя по учреждениям принадлежат магистратам или ратушам» (ст. 168). Далее законодатель определил регламентные вопросы (ст. 171-178). В частности, предписывалось «городской думе собираться в доме общества градскаго и иметь свою печать ... Общая городская дума, быв составлена из людей, занятых торгами, промыслами и ремеслами, обязана собираться по однажды всякой срок заседания или же, когда нужда и польза городская потребует, и в другое время ... Городская шестигласная дума собирается всякою неделю однажды, разве, когда нужда или польза городская востребует, и кроме того». Определялось и место работы: «Городская шестигласная дума собирается в том же месте, где и общей городской думе назначено, имеет ту же печать и те же должности исполняет в случае же сомнения по важности или трудности дела предлагает оное в общей городской думе» [1]. На общую и шестигласную городскую думу можно было принести жалобу в губернской магистрат. Что касается городских доходов и расходов, то городская дума должна была посылать ведомости и отчет губернатору и в казенную палату.

Несмотря на достаточно подробное регулирование вопросов формирования и предметов ведения городских дум, законодатель, однако, не регулировал вопроса о полномочиях гласных (депутатов) городской думы. Между тем идеи народного представительства уже постоянно витали в общественном сознании. Так, М.М.Сперанский в своем проекте «Введение к уложению государственных законов» [2, с. 113] предполагал разделение властей путем созыва представительной Государственной думы и введения выборных судебных инстанций. М.М.Сперанскому также принадлежала идея создания Государственного совета как связующего звена между

императором и государственной администрацией. Другой конституционный проект по поручению царя был составлен Н.П. Новосильцевым. Проект его Уставной грамоты Российской империи [3] предполагал введение народного представительства, равенства перед законом, федеративной системы. Более радикальные проекты разрабатывались в рамках революционных движений. В качестве примера достаточно сослаться на Конституцию Н.М.Муравьева [4] и Русскую правду П.И.Пестеля [5]. Если первый проект отличался умеренностью (конституционная монархия, ограничение избирательных прав высоким имущественным цензом, федеративное территориальное устройство), то второй проект содержал более радикальные предложения (республиканская форма правления, поочередное президентство одного из пяти членов высшего исполнительного органа - Державной думы, всеобщее избирательное право, однопалатный парламент, унитарное государство). Манифест декабристов к русскому народу прямо предлагал переход к конституционному правлению [6, с. 31-34]. Однако в указанных проектах конституционного характера хотя и шла речь о депутатах как представителях народа во власти, но их полномочия не раскрывались.

Если вести речь о местном самоуправлении, то интересным представляется Указ от 30 апреля 1838 г. «Учреждение об управлении государственными имуществами», в соответствии с которым регулировался статус органов крестьянского самоуправления. Согласно Указу в каждой волости учреждался волостной сход, состоявший из выборных от сельских обществ волости. Избранные населением волостные головы и сельские старосты затем утверждались Палатой государственных имуществ. Однако не только сельское, но и городское самоуправление претерпевало изменения. В соответствии с Городовым положением, введенным в 1846 г.

в Петербурге, а затем повсеместно на территории Российского государства, органами общественного самоуправления становились: городской голова, общая городская Дума (как распорядительный орган), распорядительная городская Дума (как исполнительный орган). Интерес вызывает то обстоятельство, что городской голова был первым должностным лицом самоуправления любого российского города, председательствуя не только в общей думе, но и руководя деятельностью распорядительной Думы [7].

Важнейшими вехами в развитии местного самоуправления рассматриваемого периода стали земская и городская реформы. 1 января 1864 г. было утверждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях [8], в соответствии с которым представительными органами местного самоуправления становились земские собрания. Выборы их членов – гласных, основывались на имущественном, в значительной мере – сословном началах. Избиратели местных органов самоуправления (земств) делились на три курии (группы): уездных землевладельцев; городских избирателей и выборных от сельских обществ. Правом участия в выборах от первой курии обладали землевладельцы, имевшие не менее 200 десятин земли или другого имущества на сумму не менее 15 тысяч рублей, или лица, имевшие годовой доход не менее 6 тысяч рублей. Избирателями по городской курии становились обладатели купеческих свидетельств, владельцы предприятий или торговых учреждений с тем же годовым доходом, что и в первой курии, и владельцы недвижимой собственности на сумму от 500 до 3000 руб. Выборы по крестьянской курии были многоступенчатыми. От сельских обществ выбирались представители на волостные сходы, где избирались выборщики, а те выбирали гласных (депутатов) в уездное земское собрание. Земское собрание избиралось на три года, собиралось регулярно раз в год, но если возникали чрезвычайные

обстоятельства, то и чаще. Председателем земского собрания, как правило, становился предводитель местного дворянства. Исполнительным органом земского собрания была земская управа (уездная, губернская), председателя которой утверждал губернатор. Круг деятельности земских учреждений ограничивался в основном местными хозяйственными делами.

Как видно, гласные в земских учреждениях являлись представителями населения. Но и в этом случае законодатель еще не считал нужным определять права и обязанности гласных, хотя компетенция самих земских учреждений регулировалась достаточно четко. Во многом такой подход был использован в другом фундаментальном документе, характеризующим местное самоуправление второй половины XIX в. - Городовом положении от 16 июня 1870 г. [9]. Это был первый законодательный акт, в котором четко говорилось о самостоятельности действий общественных органов самоуправления. И хотя термин «самоуправление» еще не употреблялся, в ст.5 устанавливалось, что городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действует самостоятельно. Городовое положение предоставляло городскому общественному управлению заботу о городском хозяйстве и благоустройстве. С этой целью создавались учреждения городского общественного управления: городские избирательные собрания, городская дума, городская управа. Все избиратели делились на три разряда (курии) и вносились в общий список в порядке убывания уплачиваемых налогов и сборов. Затем список делился на три разряда избирателей, каждый из которых платил 1/3 общей суммы городских сборов. Все разряды 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 [9]. Распорядительные функции предоставлялись Городской думе, Управа же 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.

Если иметь в виду правовой статус гласных, то в Городовом положении содержится только одна статья, связанная с таким статусом. Речь идет о ст. 40, согласно которой «избирательные собрания не имеют права давать избранным гласным никаких инструкций». Это означало, что гласный (депутат) не был связан обязательствами перед своими избирателями, то есть имел свободный мандат. Комментируя этот акт, И.В. Захаров отмечает, что «требования к избирательному праву в позапрошлом столетии были более жесткими, нежели их регламентирует современное законодательство. Видимо, законодатель тогда с большей ответственностью относился к деятельности представителя народа и понимал, что, поскольку гласный - народный избранник, то он должен служить образцом для населения. Тем более, что на гласного ложится такая без преувеличения важная задача, как решение вопросов местного значения» [10, с. 87].

Однако мы не можем согласиться с такой трактовкой, считая ее некорректной. Дело в том, что тогда в России была совсем другая эпоха, о социальном и политическом равенстве среди населения не было и речи, и вообще не было общероссийского представительного (законодательного) органа. Поэтому сравнивать, исходя из единых критериев, представляется

неправильным, поскольку, получается, что чем жестче требования к кандидату в депутаты, то есть чем больше категорий людей будет исключено из числа возможных кандидатов, тем, стало быть, они будут более ответственными – такой подход противоречит самой природе народного представительства. А более жесткие требования свидетельствуют скорее не о повышенной ответственности законодателя (самодержавия), а о попытках не допустить участия представителей разных групп населения в органах местного самоуправления, оставляя в них в основном представителей имущих классов, которые в целом были лояльно настроены к самодержавию.

Попытки развить институт местного самоуправления предпринимались как в ходе буржуазно-демократической революции 1905-1907 гг., так и после февральской революции 1917 г. Идея самоуправления в период первой русской революции 1905-1907 гг. воплотилась в появлении Советов – органов классового представительства трудящихся масс. Советы избирались на основе прямых и равных выборов, были подотчетны избирателям, действовали по их наказам. В то же время классовая природа Советов позволяет видеть в них скорее органы политического, а не местного самоуправления как такового. К тому же они были вне закона, и в этом смысле правовой статус депутатов не представляет интереса, тем более, что ни в условиях политической борьбы о каком системном его регулировании до 1917 г. не было и речи. И в целом, таким образом, в Российской империи положение народных представителей на уровне местного самоуправления не регулировалось – законодатель ограничивался лишь вопросами компетенции всего представительного органа местного самоуправления, оставляя вне поля зрения полномочия отдельных гласных (депутатов) представительных органов местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Городовое положение (Жалованная грамота городам) от 21 апреля 1785 г. // Законодательство Екатерины II. В 2 т. Т.2. М.: Юрид. литература, 2000. С. 77-177.
2. Сперанский М.М. Проекты и записки / Под ред. С.Н.Валка. М.-Л., 1961.
3. Уставная грамота Российской империи (проект) // ПСЗ-1. № 45121.
4. Муравьев Н.М. Конституция // Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. В 2-х т. М., 1951. Т. 1. С. 89-125.
5. Пестель П.И. Русская правда // Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. В 2-х т. М., 1951. Т. 2. С. 113-136.
6. Кременецкий С.М. Демократизация избирательной системы и выборов в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
7. Еремян В., Федоров М. Реформы второй половины XIX века и развитие системы местного самоуправления. Развитие институтов самоуправления в России в начале XX века / Местное самоуправление в России (XII - начало XX вв.). М., 1998.
8. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 01.01.1864 г. // ПСЗ-2. №40457.
9. Городовое положение от 16. 06.1870 г. // ПСЗ-2. № 48498.
10. Захаров И.В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

Дата поступления в редакцию: 15.08.2018 г.

Опубликовано: 21.08.2018 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2018

© Упоров И.В., 2018