

УДК 342

Развитие местного самоуправления в России во второй половине XVIII – первой половине XIX вв.

Усатов Сергей Александрович

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права,
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85;
e-mail: Info@bsu.edu.ru

Щербаков Сергей Владимирович

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государства и права,
Дипломатическая академия МИД России,
119034, Российская Федерация, Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1;
e-mail: Info@dipacademy.ru

Аннотация

В статье рассмотрены результаты развития местного самоуправления в России во второй половине XVIII – первой половине XIX вв. Эпоха Великих реформ XIX века произвела существенные изменения в общественном сознании российского населения и укрепила тенденции реформирования гражданского общества. В этой ситуации центр событий сдвинулся в сторону органов самоуправления. Их институты, действовавшие до середины XIX в., во многом, продолжавшие традиции обычного права, были законодательно закреплены царскими указами. Реформы 60-70-х годов ввели в государственный строй России некоторые элементы буржуазной государственности: создали выборные представительные учреждения местного административно-хозяйственного управления – городские органы самоуправления. На созданные по Городовому положению 12 июня 1870 г. городские органы самоуправления (городские думы и управы) возлагались административные и хозяйственные задачи.

Для цитирования в научных исследованиях

Усатов С.А., Щербаков С.В. Развитие местного самоуправления в России во второй половине XVIII – первой половине XIX вв. // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 3А. С. 33-40.

Ключевые слова

Городское самоуправление, органы местного самоуправления, городское хозяйство, городская дума, распорядительные и исполнительные органы, городские выборы, городская общественная служба, городское правительство.

Введение

Общественное управление в Российской империи до середины XIX века не было однородным. В Выборгской губернии действовали выборные сословные органы шведских дворян (лангманские и герадские суды) и бюргеров (магистраты). На территории Малороссии действовало магдебургское право, окончательно оно было отменено в 1825 г. Поэтому на развитие местного самоуправления оказывало влияние направление внутренней политики российского самодержавия. Оно состояло в постепенной, и неуклонной унификации органов управления по типу местных учреждений центральной России, в ограничении и ликвидации каких бы то ни было отличий в управлении этими территориями.

Городское самоуправление в России до середины XIX века

После принятия в 1785 г. «Грамоты на права и выгоды городов Российской империи» (Жалованной грамоты городам) создавались городские думы, из ведения магистратов и ратуш, ранее являвшихся органами местного управления и суда, изымались дела, относящиеся к городскому хозяйству.

Процесс распространения в России основ Жалованной грамоты городам продолжался и в 60-е годы XIX в. [Полное собрание..., 1865]. Однако в некоторых городах и посадах дум не было вплоть до городской реформы 1870 года. В течение 60-х годов магистраты и ратуши были упразднены в ходе судебной реформы на основании утвержденных 13 апреля 1866 г. специальных правил. В связи с этим в тех городах, в которых городское хозяйство ранее находилось в ведении магистрат и ратуш, оно передавалось в ведение вновь образовавшихся дум или упрощенных городских управлений [Там же].

Несмотря на то, что с момента принятия Жалованной грамоты городам 1785 г. она претерпела различные изменения и во многих городах фактически не действовала, она все же сохранила свою фактическую силу и регулировала основы городского самоуправления до 1870 года.

Жалованная грамота в основу городского самоуправления положила сословное начало. Первичным органом этого управления было собрание «городского общества», состоявшее из лиц, вписанных в обывательскую книгу. Это собрание созывалось раз в три года только для производства выборов общей городской думы, городского головы,

других должностных лиц, а так же для «выслушивания предложений генерал-губернатора или губернатора». Право выбирать или быть избранным имели только те «обыватели», которые достигали 25-летнего возраста и имели годовой доход обычно не меньше 50 рублей ассигнациями. Выборы членов думы («гласных») проводились отдельно по каждому из шести сословных групп, на которые Жалованная грамота разделила все городское население. При этом каждое сословие могло избирать своего председателя только из собственной среды, а не из любого сословия.

По закону общая городская дума являлась распорядительным органом и состояла из городского головы и всех гласных от шести сословных групп населения города. Она собиралась, «когда нужда и польза городская потребует», рассматривала дела, которые представляли особую важность и сложность.

Для постоянного заведывания текущими делами общая городская дума из своей среды избирала исполнительный орган – шестигласную думу, в которую входило по одному гласному от каждой из шести сословных групп населения. Такой способ формирования этой думы определял ее название, количественный и качественный состав. Шестигласная дума являлась постоянно действующим органом, должна была заседать каждую неделю и практически заведовала всеми делами города.

Закон не сделал четкое разграничение полномочий распорядительных и исполнительных органов, то есть общей и шестигласной дум. Шестигласная дума даже не была подотчетна избравшей ее общей думе, она была подконтрольна правительственным органам.

Как в общей, так и в шестигласной думе председательствовал городской голова, избравшийся всеми сословиями города. В своей должности он утверждался губернатором [Жалованная грамота..., 1857].

Участие в городских выборах было обязательным, а городская общественная служба признавалась личной повинностью городских жителей и не считалась почетной. Городские должности, как правило, были неоплачиваемыми, и согласие избранных на их занятие не требовалось. За отказ без законных причин от принятия такой должности было предусмотрено денежное взыскание. Из-за того, что городская служба была «тяжелой повинностью», многие горожане не шли на выборные должности и под различными предлогами пытались уклоняться от этой службы. Одним из главных средств такого уклонения являлось занятие связанных с расходами или пожертвованиями почетных должностей, которые по закону освобождали от городской службы. Поэтому «состав городского управления набирался почти исключительно из людей, не имевших средств откупиться».

В отличие от других сословий дворяне (а с 1824 г. и купцы 1 гильдии) были освобождены от обязательности городской службы, которая рассматривалась как непристойная для «благородного» человека, не соответствующая их достоинству и предназначению для низших людей. Поэтому постепенно эти лица перестали принимать участие в городском самоуправлении.

Предпосылки и проведение реформы городского самоуправления во второй половине XIX в.

К середине XIX века фактическая организация городского управления, основы которого установлены Жалованной грамотой городам, претерпела значительные изменения и была далека от предписаний закона. К этому времени в общественном управлении участвовали не все сословия, проживавшие в городе, а только «действительные граждане», которыми признавались лишь податные сословия (купцы, мещане и ремесленники), то есть «главным образом низшие слои населения». Эти сословия пользовались преимущественным правом городского представительства. Значительное же число владельцев недвижимой собственности (дворяне, лица духовного звания, разночинцы, сельские обыватели) «почти вовсе устранено было от участия в государственном устройстве». Из дворян считался членом «городского общества» и имел избирательные права только тот, кто был записан в гвардию. Другие дворяне, в том числе имевшие в городах и посадах землю, не считались «действительными гражданами» города, поэтому не имели права участвовать в выборах гласных городской думы и городских должностных лиц.

Такое положение, когда в городские думы избирались только лица торгового и мещанского сословия, министерство внутренних дел считало, во-первых, несправедливым, так как лица других сословий, владея в городе недвижимой собственностью, несли связанные с этим имуществом различные повинности и, во-вторых, вредным, так как многие из этих лиц, особенно дворяне, по своему образованию и приобретенному на службе опыту могли бы в наибольшей степени способствовать правильному ходу общественных дел. С помощью вне думских комиссий и комитетов компетенция дум была ограничена до крайних пределов. В ведении дум постепенно почти ничего не осталось, за исключением вопросов городских сборов и повинностей. Городская дума «по характеру занятий обратилась в простую канцелярию какого-то казначея, так как все функции по городскому управлению у нее были постепенно отобраны».

Органы городского общественного управления были лишены самостоятельности, их деятельность была поставлена под строгий правительственный контроль, доведенный до мелочной опеки. При таких условиях действительное самоуправление отсутствовало. Собрания городского общества созывалось только «по приказанию и пожеланию» губернатора, который «бдительно наблюдал за безостаточным и правильным производством дел» в городских управлениях, прекращал действия, противоречившие закону «или противные распоряжениям начальства». Городские думы были подчинены в своих действиях губернскому правлению, распоряжения которого были обязательными для дум. Губернское правление осуществляло «надзор за повсеместным исполнением законов», рассматривало жалобы, как на общую, так и на шестигласную думу. Ежегодные сметы доходов и расходов городов проверялись губернским правлением и утверждались министром внутренних дел. Новые сборы

в городах проводились только с разрешения императора. По вопросу о городских доходах и расходах дума отчитывалась перед губернатором, который наблюдал за «правильным употреблением городских сумм», и казенной палатой, которая ревизовала отчеты дум. По утверждению Костромского генерал-губернатора, города без предварительного одобрения местной администрации и даже министерства внутренних дел не могли расходовать на самые необходимые нужды даже незначительную часть своих текущих доходов.

При подготовке городской реформы специально созданные в городах комиссии, высказались за освобождение городского общества от той опеки, которая «тяготела над ними со стороны администрации». В частности, такая комиссия, созданная в городе Екатеринославе, считала, что дореформенная «дума есть одно из низших присутственных мест, подчиненное и губернатору, и губернскому правлению, и распорядительной комиссии, и казенной палате; подчинение это доводят до того, что она рабски исполняет все, что ей предписывают, хотя предписывающие большею частью не имеют, да и иметь не могут, сведений ни о городском хозяйстве, ни о нуждах обывателей». Последствиями этого были «неуместные и несогласные с пользами города распоряжения, медленность в делопроизводстве, многосложная и отяготительная переписка и, что главнее всего, равнодушие общества к делам своим и уклонение лучших членов от принятия должностей по городскому управлению».

Правительственные учреждения решали даже самые мелкие дела городов. Это приводило почти к полному бездействию органов городского управления. Ненормальность такого положения понимали правительственные чиновники. В 60-е годы министр внутренних дел особо подчеркивал, что «правительство не может постоянно нести на себе бремя забот о всех потребностях городов, общества которых, пользуясь дарованным им по закону правом управления своими делами, сами должны иметь попечение о своих интересах и нуждах». Тульский губернатор в своем отчете императору за 1872 г. указал на то, что «несовременность» существовавшего порядка была очевидна и препятствовала всякому развитию благосостояния городов.

Заключение

Действительная организация общественных городских учреждений, узкие рамки их компетенции, неограниченная правительственная опека привели к тому, что городские учреждения фактически превратились в одну из составных частей общегосударственного демократического механизма. Органы городского управления «играли роль административно-хозяйственного придатка к аппарату администрации и полиции».

Общий подъем экономики страны, наметившийся в первой половине XIX в., свидетельствовал об ускорении процесса развития в российской империи новых, капиталистических отношений, которые постепенно разрушали основы феодально-крепостнической системы хозяйства.

Библиография

1. Воробьева О.А. Особенности осуществления местного самоуправления в Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 2. 138-142.
2. Головин В.А. Местное самоуправление в конституциях России. Политологический анализ // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2010. № 1. С. 164-170.
3. Городовое положение с объяснениями. СПб., 1873.
4. Дитятин И.И. Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 года. Ярославль, 1877. С. 230.
5. Жалованная грамота городам 1785 года // Российское законодательство X-XX веков. Т. 5. С. 75-129.
6. Жалованная грамота городам 1785 года // Российское законодательство X-XX веков. Т. 5. С. 72.
7. История государства и права Украинской ССР: В 3-х т. К., 1987. Т. 1.
8. Кононенко Е.В. К вопросу о местном самоуправлении: исторические этапы становления // Историческая и социально-образовательная мысль. 2010. № 2. 34-38.
9. Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1862.
10. Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1865.

The development of local self-government in Russia in second half XVIII – first half XIX centuries

Sergei A. Usatov

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of constitutional and municipal law,
Belgorod National Research University,
308015, 85, Pobedy st., Belgorod, Russian Federation;
e-mail: Info@bsu.edu.ru

Sergei V. Shcherbakov

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of state and law,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
119034, 1, 53/2, Ostozhenka st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Info@dipacademy.ru

Abstract

The article discusses the results of the development of local self-government in Russia in the second half of the 18th century and the first half of the 19th century. The era of the Great Reforms of the XIX century made significant changes in the public consciousness of the Russian population and strengthened the tendencies of civil society reform. In this situation, the center of events shifted towards self-government bodies. Their institutions, which operated until the middle of the nineteenth century, in many respects, continued the traditions of customary law. Reforms of 60-70-s introduced in the state system of Russia some elements of bourgeois statehood: created elected representative institutions of local administrative and economic management and city government. On June 12, 1870, the city self-government bodies were established on the City Regulations and entrusted with administrative and economic tasks. The actual organization of public urban institutions, the narrow scope of their competence, unlimited government care has led to the fact that city institutions have actually become one of the constituent parts of a nationwide democratic mechanism. The organs of municipal government played the role of an administrative and economic appendage to the administration and police apparatus. The general recovery of the country's economy which took shape in the first half of the nineteenth century testified to the acceleration of the development process in the Russian empire of new, capitalist relations that gradually destroyed the foundations of the feudal-serf system of the economy.

For citation

Usatov S.A., Shcherbakov S.V. (2017) Razvitie mestnogo samoupravleniya v Rossii vo vtoroi polovine XVIII – pervoi polovine XIX vv. [The development of local self-government in Russia in second half XVIII – first half XIX centuries]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (3A), pp. 33-40.

Keywords

City government, local government, city services, city Council, administrative and Executive bodies, city elections, city public service, city government.

References

1. Dityatin I.I. (1877) *Gorodskoe samoupravlenie v Rossii. Gorodskoe samoupravlenie do 1870 goda* [City government in Russia. City government until 1870]. Yaroslavl.
2. Golovin V.A. (2010) *Mestnoe samoupravlenie v konstitutsiyakh Rossii. Politologicheskii analiz* [Local self-government in the constitutions of Russia. Political Analysis]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya* [Bulletin of Volgograd State University. Series 4: History. Regional studies. International relationships], pp. 164-170.

3. (1873) *Gorodovoe polozhenie s ob'yasneniyami* [City declaration with explanations]. St. Petersburg.
4. (1987) *Istoriya gosudarstva i prava Ukrainskoi SSR: V 3-kh t* [History of the state and law of the Ukrainian SSR: In 3 vol.]. Kiev.
5. Kononenko E.V. (2010) K voprosu o mestnom samoupravlenii: istoricheskie etapy stanovleniya [On the issue of local self-government: historical stages of formation]. *Istoriicheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'* [Historical and social-educational thought], 2, pp. 34-38.
6. (1862) *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Complete collection of laws of the Russian Empire]. St. Petersburg.
7. (1865) *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Complete collection of laws of the Russian Empire]. St. Petersburg.
8. Vorob'eva O.A. (2012) Osobennosti osushchestvleniya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [Features of the implementation of local government in the Russian Federation]. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo* [Society: politics, economics, law], 2, pp. 138-142.
9. Zhalovannaya gramota gorodam 1785 goda [Granted charter to the cities of 1785]. In: *Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov* [Russian legislation of the 10th-20th centuries]. Vol. 5.
10. Zhalovannaya gramota gorodam 1785 goda [Granted charter to the cities of 1785]. In: *Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov* [Russian legislation of the 10th-20th centuries]. Vol. 6.