

УДК 342.25

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-1-12-16

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В КОНЦЕ XVII – ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII В.

БЫКОВ Александр Владимирович*

✉ aleksandr091070@rambler.ru

Пр. Комарова, 7, Омск, 644092, Россия

***Аннотация.** В статье на основе анализа нормативно-правовых актов, с привлечением работ российских ученых периода XIX – начала XX в., результатов современных исследований проведен анализ развития органов местного самоуправления в Российской империи конца XVII – первой четверти XVIII в. Основное внимание обращается на вопросы нормативно-правового регулирования, соотношения государственных и местных интересов в деятельности органов местного управления, взаимоотношений коронных (назначаемых центральной властью, царем) и выборных органов управления на местах. Раскрываются мотивация центральной власти (царя) к формированию новой системы местного самоуправления, ее особенности, функции. Рассматриваются правовые основы, принципы выборов должностных лиц местных органов самоуправления. Делается вывод о том, что попытка внедрить в России местное муниципальное городское самоуправление по зарубежным образцам оказалась неудачной. Автор высказывает мнение об ограниченном характере выборных органов местного управления, приоритете интересов центральной власти в их деятельности.*

***Ключевые слова:** Российская империя, местное самоуправление, Магистрат, Ратуша, Бурмистерская палата, Земские избы.*

The Development of Local Self-Government in Russia in the Late XVII – First Quarter of XVIII Century

Bykov Aleksandr V.**

✉ aleksandr091070@rambler.ru

7 Komarova pr., Omsk, 644092, Russia

***Abstract.** On the basis of analysis of normative-legal acts, with the involvement of Russian scientists of XIX – beginning of XX centuries and results of modern studies of the development of local self-government in the Russian Empire of the XVII – first quarter of XVIII century the article is focused on issues of regulatory-legal regulation, the ratio of state and local interests in the activities of local administration bodies, relations of the crown (appointed by the Central government, the Czar) and elected bodies of local governance. The Author reveals the motivation of the central government (the Czar) to the formation of a new local government system, its features, functions. The legal bases and the principles of election of officers of local authorities are also discussed. It is concluded that the attempt to introduce in Russia the local municipal city self-government on foreign models was unsuccessful. The Author expresses an opinion on the limited nature of elected bodies of local governance, the primacy of the interests of the central government in their activities.*

***Keywords:** Russian empire, local government, City council, Town hall, Burmystenka chamber, the Zemstvo hut.*

В современной России деятельность органов местного муниципального управления сталкивается со значительными сложностями. При этом среди причин такого положения указывают на отсутствие или слабость традиций местного самоуправления. В этой связи ретроспектив-

* Заместитель начальника кафедры теории и истории права и государства Омской академии Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат исторических наук.

** Deputy Head of the Department of Theory and History of Law and State of Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Candidate of Historical Sciences.

ный взгляд на состояние местного управления представляется актуальным как способ осознания исторических предпосылок современных процессов. На наш взгляд, достаточно показательным являлся период конца XVII – первой четверти XVIII в., когда формируется новое абсолютистское государство и одновременно отмечается попытка создания новой системы местного самоуправления, в том числе с применением зарубежного опыта муниципального управления.

С начала правления Петра I система местного управления основывается не на земствах, а на сословиях [2, с. 305]. 30 января 1699 г. царем были изданы два именных указа: «Об учреждении Бурмистерской палаты для ведения всяких расправных дел между Гостиными и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями, и об исключении Гостей и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов»¹ и «Об учреждении в городах Земских изб для ведения всяких расправных дел между посадскими и торговыми людьми, для управления казенными с них сборами и градскими повинностями и об исключении торговых и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов»².

Первый из них предусматривал создание в Москве Бурмистерской палаты как выборного городского населением органа. Члены палаты избирались городскими корпорациями: Гости (крупнейшее купечество, имевшее право торговли с иностранными государствами), Гостиная сотня (купечество из горожан и крестьян) и Московские слободы. Бурмистры избирались сроком на один год. Один из бурмистров избирался президентом палаты на один месяц. Первоначально количество бурмистров указом не определялось и отдавалось на мнение самих избирателей – «по скольку человек похотят». 17 апреля 1699 г. был издан указ «О выборе Гостиным и Гостиным сотням Бурмистров из всех слобод по одному»³. Предусматривалось избрание от Гостей, Гостиной сотни и слобод по одно-

му человеку. Из их числа выбирали 12 человек, из которых, в свою очередь, по одному каждый месяц избирали президентом. При этом малые слободы – от 20 до 30 дворов бурмистров не избирали. С ноября 1699 г. Бурмистерская палата переименовывается в Ратушу.

На основании второго указа в городах по желанию населения могли создаваться Земские избы как органы выборного городского управления. При этом в их отношении власть воевод и приказов упразднялась. Избирали в Земские избы посадские люди, купечество и «уездные люди». Статус последних не конкретизировался, скорее всего, речь идет о лицах, занимавшихся промышленными и торговыми делами вне крупных городов (в уездах).

Создание Земских изб представлялось в указе как избавление от злоупотреблений, волокиты, взяточничества воеводских и приказных людей, за что города должны были платить сборы и пошлины в казну в двойном размере. Это привело фактически к провалу реформы управления городами. Из 70 городов только 11 создают Земские избы и соглашаются на двойные платежи, 33 города отказались от царской «милости» и остались при прежнем управлении, 26 городов Земские избы избрали, но о двойном платеже «умолчали» [5, с. 88–89].

В результате политика в отношении местного городского управления была скорректирована. Указ от 20 октября 1699 г. «О сборе разных пошлин и податей и о наблюдении за исправностью взимания оных» предусматривает избрание городским населением бурмистров по аналогии с Бурмистерской палатой в Москве без оговорок на добровольность создания выборных органов. Вместе с тем указ не упоминает о двойных сборах.

Таким образом, создавалась система выборного местного управления в городах. Московская Бурмистерская палата (Ратуша) являлась центральным органом, контролировавшим управление в других городах. При этом принятые акты

¹ *Об учреждении Бурмистерской палаты для ведения всяких расправных дел между Гостиными и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями, и об исключении Гостей и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов* // Полное собр. законов Рос. империи. СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Император. Величества Канцелярии, 1830. Собр. первое. Т. III. С. 598. № 1674.

² *Об учреждении в городах Земских изб для ведения всяких расправных дел между посадскими и торговыми людьми, для управления казенными с них сборами и градскими повинностями и об исключении торговых и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов* // Полн. собр. законов Рос. империи. СПб. : Тип. II Отделения Собств. Его Император. Величества Канцелярии, 1830. Собр. первое. Т. III. С. 600. № 1675.

³ *О выборе Гостиным и Гостиным сотням Бурмистров из всех слобод по одному* // Полн. собр. законов Рос. империи. СПб. : Тип. II Отделения Собств. Его Император. Величества Канцелярии, 1830. Собр. первое. Т. III. С. 613. № 1685.

не устанавливали четкого порядка взаимоотношений между местными выборными лицами и Московской Ратушей как центральным органом. Их отношения сводятся практически только к обязанности местных выборных ежегодно сдавать в Ратушу собранные в казну деньги, а последняя обязана проконтролировать полноту и своевременность передачи денежных средств.

Приоритетным в деятельности городского выборного управления являлся сбор податей и пошлин в пользу казны. Именно этой сфере управления уделяется основное внимание во всех царских указах, порядок сбора и предоставления в казну собранных с посадов денег регламентирован наиболее подробно. Учреждались земские, таможенные, кабацкие бурмистры. Указ об учреждении Бурмистерской палаты предусматривал, что в случае неполного сбора податей и пошлин недостачу собирать с выбравших бурмистров в двойном размере. Тем самым горожане несли ответственность за халатность избранных ими бурмистров.

Второй по значимости являлась судебная функция. Органы городского выборного управления осуществляли суд по частным искам, разрешали коммерческие (торговые) споры. Судопроизводство осуществлялось на основе государственных законов, местное правотворчество не предусматривалось.

Весьма слабые и неоднозначные элементы самоуправления, которые носили в большей степени характер выборного управления, были ликвидированы в результате губернской реформы. По указу Петра I от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о росписании к ним городов» образовывалось 8 губерний. Во главе управления губерний стояли назначаемые царем губернаторы. В подчинении губернаторов находились должностные лица, отвечавшие за отдельные отрасли управления губернией: обер-комиссар ведал сбором денег, ландрихтер осуществлял судебные функции, обер-комендант отвечал за военные мероприятия. Основная суть губернских преобразований и предназначения губернаторов с их аппаратом – повышение собираемости налогов, сборов, пошлин и в первую очередь содержание армии. Для вы-

борного управления, тем более действительного самоуправления в губернской системе управления места не было.

Однако Петр I опасался формирования чрезмерно обширной власти губернаторов. В результате 24 апреля 1713 г. был издан указ «О жаловании разным лицам; об учреждении при губернаторах и вице-губернаторах Ландратского Совета и о наказании вредителей государственного интереса»⁴. В губерниях создавался Консилиум (Совет), состоявший из губернатора и ландрихтеров. По указу губернатор должен был решать все дела совместно с ландрихтерами, они подписывают все документы. Губернское управление, таким образом, становится коллегиальным (что вполне в духе Петра I). Губернатор играл роль президента Консилиума, имел два голоса. Он не имел права суда над ландрихтерами, они подлежали суду Сената. При этом списки кандидатов в ландрихтеры предоставляли в Сенат губернаторы в двойном числе от требуемого по губернии. Сенат выбирал из этих списков и назначал на должность ландрихтеров по своему усмотрению. Таким образом, губернатор мог напрямую влиять на формирование Ландратского Совета.

Новая система управления в городах создается в соответствии с изданным 16 января 1721 г. актом «Регламент или Устав Главного Магистрата»⁵. В Санкт-Петербурге создавался Главный магистрат как центральный орган, на который возлагалось создание в городах магистратов и руководство ими. Начальник Главного магистрата назначался царем в должности обер-президента (первым обер-президентом был назначен князь Трубецкой, бригадир и капитан лейб-гвардии). Его помощником являлся президент Санкт-Петербургского магистрата, также назначаемый царем.

Все города делились на пять частей (рядов) в зависимости от численности дворов: 1 – крупнейшие города (в том числе Санкт-Петербург и Москва) с числом дворов от 2 000 до 3 000; 2 – от 1 000 до 1 500 дворов; 3 – от 500 до 1 000 дворов; 4 – от 250 до 500 дворов; 5 – малые города и слободы, включающие менее 250 дворов.

⁴ *О жаловании разным лицам; об учреждении при губернаторах и вице-губернаторах Ландратского Совета и о наказании вредителей государственного интереса* // Полн. собр. законов Рос. империи. СПб. : Тип. II Отделения Собств. Его Император. Величества Канцелярии, 1830. Собр. первое. Т. V. С. 27. № 2673.

⁵ *Регламент или Устав Главного Магистрата* // Полн. собр. законов Рос. империи. СПб. : Тип. II Отделения Собств. Его Император. Величества Канцелярии, 1830. Собр. первое. Т. VI. С. 291. № 3708.

Магистраты избирались посадским населением – из Гостей, Гостиной сотни, гостиных детей, граждан первостатейных. Глава VII Регламента «О разделении гражданства» определяет, кто мог относиться к гражданам и пользоваться правом избирать и быть избранными в магистрат. Понятие «гражданство» рассматривается здесь именно в муниципальном смысле – как житель города, обладающий избирательными правами. Исходя из положений данной главы, избирать могли только лица, постоянно проживавшие на территории города, занимавшиеся торговлей, производственной деятельностью (мануфактуры, ремесленники), финансовой деятельностью (банкиры), искусством (данное понятие не конкретизируется, возможно, под ним понимаются представители искусства как ремесла). К гражданам не относились и, соответственно, избирательными правами не пользовались дворяне (шляхетство, как указано в Регламенте), даже если они проживали в городе, государственные служащие, священнослужители, иностранцы. Не пользовались избирательными правами лица, работавшие по найму, чернорабочие. Выборы проводились посадским сходом, идея которого сохранилась еще с домосковской Руси.

Руководил магистратом президент, избираемый из членов магистрата. Кроме него избирались бургомистры и ратманы. Количественно состав магистрата зависел от статуса города. Во всех крупных городах предусматривалась одна должность президента. В городах первой части полагалось иметь четырех бургомистров, в городах второй части – трех, третьей и четвертой – двух, пятой части – одного бургомистра. При бургомистрах состояли выборные ратманы в качестве советников: в больших городах – по два человека, в малых – на местное усмотрение. Кроме того, избирались должностные лица административного аппарата магистрата, куда входили секретарь и служители, численность которых определялась исходя из местных потребностей. В целях упорядочивания размещения войск на постой в домах жителей избирался квартирмейстер.

Основной функцией магистратов являлся сбор и направление в казну государственных налогов, торговых, питейных и иных пошлин и сборов. Раскладка податей и повинностей осуществлялась посадским сходом. Сохранялась

практика круговой поруки, когда недовольство де-нег покрывалась за счет распределения сборов на посадских людей.

Магистраты являлись судебными органами в отношении горожан (граждан) по всем гражданским и уголовным делам. Исключение составляли государственные (политические) преступления. Высшей судебной инстанцией по отношению к городским магистратам являлся Главный магистрат. В случае вынесения смертного приговора об этом магистратский суд должен был докладывать Главному магистрату и только после его одобрения приговор приводить в исполнение.

В Регламенте неоднократно указывается на функцию магистратов по созданию условий для развития торгово-экономической деятельности, как сказано в документе, «купечество и мануфактуры размножить»⁶. При этом особо отмечается, что речь идет не только о крупных производствах, а о средних и мелких (плотники, сапожники, кузнецы и т. п.).

На магистраты возлагалась обязанность учреждения и содержания полиции, которая рассматривалась прежде всего как средство поддержания «доброго порядка» в широком понимании (охрана общественного порядка, борьба с преступностью, надзор за благоустройством улиц, архитектурный надзор, профилактика болезней, помощь сиротам, инвалидам, больным и другое).

Органы городского выборного самоуправления должны были также содержать больницы, смиренные дома (в них направлялись нищие, бродяги, мелкие преступники, лица, транжирящие имущество, непокорные сыновья), сиротские дома, начальные школы.

Главный магистрат учреждался как высший управляющий и надзорный орган в отношении городских магистратов. Его распоряжения были обязательны для исполнения городскими магистратами. Главный магистрат являлся арбитром в спорах между магистратом и городскими жителями.

По мнению профессора А. А. Кизеветтера, магистраты являлись соединительным элементом между центральными органами власти и посадским сходом [4, с. 602]. Магистраты по сути своей являлись органами бюрократическими. Президент магистрата, бургомистры, ратманы и прочие лица, хотя и выбирались городским

⁶ Регламент или Устав Главного Магистрата ...

населением, давали присягу царю и рассматривались как находящиеся на царской службе. Их основное предназначение – всемерно блюсти государственные интересы, потребности местных жителей стояли явно на втором месте. Магистратская система Петра I сочетала элементы низового, естественного самоуправления (посадские сходы) и подчиненного центральной власти местного выборного управления (магистраты).

Следует отметить влияние иностранного опыта. В Регламенте неоднократно упоминается о «других государствах», где действуют принципы городского муниципального самоуправления. Однако для того чтобы успешный европейский опыт реализовался на российской почве, нужны были зажиточные и влиятельные буржуа, длительные традиции действительного самоуправления, чего в России как раз и не имелось. Князь А. И. Васильчиков высказывал сомнение в пользе и применимости опыта иностранных, в частности немецких, образцов организации местного управления в российских условиях [1, с. XXIII].

После смерти Петра Великого в сфере местного управления элементы выборности, самоуправления уступают единоначалию, назначаемости, тенденции к централизации. Таким образом, в первой четверти XVIII в. Петр I, создавая «регулярное» государство с его максимально возможной централизацией власти и отдавая приоритет государственному управлению, использовал элементы выборности властей на местах. По мнению профессора А. Р. Еремина, «критерием реальности местного самоуправления является объем правомочий, которыми обладают органы местного самоуправления, их экономическая составляющая, а также степень участия граждан, формирующих эти органы, в осуществлении местного самоуправления» [3, с. 48]. С данной точки зрения органы местного выборного управления в рассматриваемый период только с определенной условностью можно отнести к самоуправлению, поскольку, скорее, мы видим практику перекладывания государственных дел на выбираемые и финансируемые местным населением структуры.

Список литературы

1. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений : в 3 т. Изд. 3-е. Т. 1. СПб., 1870. 545 с.
2. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. М. : Территория будущего, 2005. 800 с.
3. Еремин А. Р. К вопросу определения сущности местного самоуправления // Социально-политические науки. 2011. № 1. С. 47–49.
4. Кизеветтер А. А. Посадская община в России в XVIII ст. М. : Университет. тип., 1903. 610 с.
5. Милуков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Изд. 2-е. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1905. XIV, [2], 678 с.

References

1. Vasil'chikov A. I. *O samoupravlenii. Sravnitel'nyi obzor russkikh i inostrannykh zemskikh i obshchestvennykh uchrezhdenii. T. 1* [On Self-Government. A Comparative Review of Russian and Foreign Rural and Public Institutions. Vol. 1]. 3rd ed. St. Petersburg, 1870. 545 p.
2. Vladimirskii-Budanov M. F. *Obzor istorii russkogo prava* [Overview of the History of Russian Law]. Moscow, Territoriya Budushchego Publ., 2005. 800 p.
3. Eremin A. R. K voprosu opredeleniya sushchnosti mestnogo samoupravleniya [To the Question of Definition of Local Government]. *Sotsial'no-politicheskie nauki – Social-Political Sciences*, 2011, no. 1, pp. 47–49.
4. Kizevetter A. A. *Posadskaya obshchina v Rossii v XVIII st.* [Posad Community in Russia in the XVIII Century]. Moscow, University Printing House, 1903. 610 p.
5. Milyukov P. N. *Gosudarstvennoe khozyaistvo Rossii v pervoi chetverti XVIII stoletiya i reforma Petra Velikogo* [State Management in Russia in the First Quarter of the XVIII Century and the Reform of Peter the Great]. 2nd ed. St. Petersburg, Printing House of M. M. Stasyulevich, 1905. 678 p.