

УДК 342

**ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Упоров Иван Владимирович,
д.и.н., к.ю.н., профессор,
Краснодарский университет МВД России
uporov@list.ru

Аннотация

Со времен Екатерины II в Российской империи началось системное регулирование института местного самоуправления, при этом точкой отсчета обычно считают принятие в 1785 г. «Городового положения». В статье раскрываются особенности правового регулирования исполнительных органов местного самоуправления, и прежде всего земских и городских управ в период с конца XVIII по XIX вв. Анализируются указанный и другие нормативно-правовые акты в данной сфере общественных отношений, научные труды по заявленной проблематике. Делаются авторские обобщения.

Ключевые слова: местное самоуправление, исполнительные органы, земские управы, городские управы, полномочия, положение.

**LOCAL EXECUTIVE BODIES SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN
EMPIRE (LEGAL ASPECT)**

Uporov I.V.,
Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor,
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
uporov@list.ru

ABSTRACT

Since the time of Catherine II, systemic regulation of the institution of local self-government began in the Russian Empire, and the adoption of the "City Regulations" in 1785 is usually considered the starting point. The article reveals the features of legal regulation of executive bodies of local self-government, and primarily zemstvo and city councils. The specified and other legal acts in this area of public relations, scientific works on the stated issues are analyzed. The author's generalizations are made.

Keywords: local government, executive bodies, zemstvo councils, city councils, powers, position.

Институт исполнительной власти на уровне местного самоуправления в системном виде появился сравнительно поздно – во второй половине XVIII в. До этого местное самоуправление представляло собой местное управление как низшее звено государственной власти и всецело, и непосредственно от нее зависящее (наместники, губные и земские избы, сельские старосты, ратуши, магистраты). И только в эпоху Екатерины II в рамках серьезного реформирования системы государственного управления стал формироваться институт местного самоуправления в современном его понимании. С принятого 21 апреля 1785 г. «Городового положения» («Жалованная грамота городам») [1] ведется отсчет системному регулированию института местного самоуправления в целом, а в его рамках и исполнительной ее ветви.

Так, этим актом предусматривались городская дума (общая и «шестигласная»), городской голова, ремесленные управы, которые можно расценивать как систему органов местного самоуправления того времени. Территориальную основу городского самоуправления составляли города и посады. 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.

Следует также отметить, что обозначенная выше системность правового регулирования местного самоуправления во многом лишь обозначалась, поскольку правовой статус органов местного самоуправления хотя и упорядочился, но оставлял в состоянии неопределенности ряд вопросов о разделении властных полномочий. Так, общая городская дума являла собой представительный орган, даже с учетом всех ограничений сословного и материального состояния. В качестве исполнительного органа местного самоуправления выступала «шестигласная дума», что следует из ст. 173 Городового положения («для всегдашнего отправления дел»), а также «городской глава», избираемые общей городской думой. Однако разделение полномочий между ними отсутствует.

Кроме того, Городовое положение не определяло особенностей взаимоотношений между городским самоуправлением и по-прежнему действовавшими городскими магистратами, городскими ратушами, бургомистрами, другими органами государственной власти на местах (полиция, суд, таможня и др.). Не определены и полномочия ремесленных управ, которые, к тому же, по современным представлениям, следует относить не к органам местного самоуправления, а к ассоциациям (союзам) промышленников. Нельзя также забывать о том, что в абсолютистском государстве самостоятельность местного самоуправления была относительной, и любое неудобное властям решение городских органов самоуправления могло быть без каких-либо затруднений отменено.

Новый этап в развитии местного самоуправления в России связан с известными реформами местного самоуправления второй половины XIX в. 1 января 1864 г. было утверждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях [2]. Согласно этому акту исполнительным органом земского собрания была земская управа (уездная, губернская), председателя которой утверждал губернатор. Круг деятельности земских учреждений ограничивался в основном местными хозяйственными делами: 1) заведование имуществом, капиталами и денежными суммами земства; 2) устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства; 3) меры обеспечения народного продовольствия; 4) заведование земскими благотворительными заведениями и прочими мерами призрения, способы прекращения нищенства, попечение о построении церквей; 5) управление делами местного страхования

имущества; 6) попечение о развитии местной торговли и промышленности; 7) участие преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах; 8) содействие к предупреждению падежей скота, а также по охранению хлебных посевов и других растений от истребления саранчой, сусликами и другими вредными насекомыми и животными.

Структуру исполнительного органа земского учреждения можно проследить на примере Губернской Земской Управы (в Положении все слова с заглавных букв). Согласно ст. 56 Положения Управа состоит из Председателя и шести членов, избираемых на три года Губернским земским Собранием из своей среды. Избранный Земским Собранием Председатель Губернской Управы утверждается в должности Министром Внутренних Дел. В случае отсутствия Председателя его место занимает один из членов Управы, также с утверждения Министром Внутренних Дел. Подобным образом структурировался исполнительный орган на уровне уезда.

Мы полагаем, что подобный подход (избрание исполнительного органа представительным органом при условии, что сам исполнительный орган является коллегиальным и состоит из гласных, то есть депутатов представительного органа) заслуживает внимания современного законодателя, учитывая, что в настоящее время в России в местных администрациях в лучшем случае работает единственное избранное населением лицо – глава муниципального образования, совмещающий свою должность с должностью главы местной администрации.

В первые годы реализации земской реформы царское правительство относилось достаточно лояльно к деятельности земских учреждений. Однако с конца 1860-х гг. правительство шаг за шагом стало ограничивать земское самоуправление [3, с. 129]. 16 июня 1870 г. было утверждено Городовое положение [4]. Это был первый законодательный акт, в котором четко говорилось о самостоятельности действий органов самоуправления.

И хотя термин «самоуправление» еще не употреблялся, в ст. 5 Городового положения устанавливалось, что «городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действует самостоятельно». Предусматривались следующие учреждения городского общественного управления: городские избирательные собрания, городская дума, городская управа, городской голова.

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.

Следует заметить, что земские и городские органы местного самоуправления не были включены в систему государственных учреждений и формально не подчинялись местным правительственным чиновникам. Однако государственный аппарат в лице министра внутренних дел и губернаторов имел достаточно полномочий для контроля и определенного влияния на их деятельность. В частности, серьезным отступлением от принципа независимости органов самоуправления являлся порядок утверждения губернаторами выборных должностных лиц - председателей городских и земских уездных управ. Однако такое положение вполне объяснимо, если учесть, что Россия и в то время еще формально являлась абсолютной монархией (до 1906 г., то есть до учреждения Государственной Думы).

В дальнейшем, после покушения на императора в марте 1881 г. наступила эпоха контрреформ, что отразилось и на институте местного самоуправления, деятельность

которых стала приобретать политическую окраску. И хотя степень демократичности при формировании местного самоуправления была снижена (так, печать сообщала, что нет ни одного вида постановлений органов земств, которые не могли быть отменены административной властью [5, с. 44], а число членов земской управы было сокращено с 6 до 2, и для их увеличения определялась специальная процедура, предполагающая санкцию министра внутренних дел), нельзя не отметить, что правовое регулирование деятельности местного самоуправления, в том числе его исполнительных органов, стало регулироваться значительно более содержательно и системно. Так, новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях (в редакции 1890 г.) [6] устанавливало достаточно определенный статус Земской Управы.

В частности, согласно ст. 97 Положения на Управу возлагалось «непосредственное заведование делами земского хозяйства и управления и подлежащих уставов и узаконений согласно сему Положению и указаниям Земских Собраний». Отмечалось, что Земские управы: а) ведут текущие дела по земскому хозяйству; б) изыскивают меры по его улучшению; в) делают, с разрешения Губернатора, распоряжения о созвании Земских Собраний, собирают нужные для Собраний сведения и исполняют их определения; г) составляют проекты земских смет и раскладок; д) наблюдают за поступлением земских доходов; е) расходуют земские сборы; ж) ведут, под наблюдением Земских Собраний, иски по имущественным делам земства; з) определяют, с разрешения Собраний, правила и сроки отчетности подчиненных им служащих лиц и учреждений, ревизуют эту отчетность и предоставляют очередным Собраниям отчеты о своей деятельности, о денежных оборотах по земским суммам и о состоянии подведомственных им частей, заведений и имуществ.

Помимо этого законодатель возлагал на земские управы обязанности предоставлять государственным органам разного рода сведения и исполнять государственные потребности, в частности, речь шла о сведениях, необходимых для расчета повинностей, расквартирования военных и др. Отчету земских управ с заключениями собраний могли быть опубликованы для общего сведения. Согласно ст. 105 Положения Земские Собрания могли определять для земских управ комиссии из специалистов для ведения особых видов дел. Губернатору предоставлялось право ревизовать земства управы помимо земских собраний; соответственно сами земские управы могли обращаться напрямую к губернатору с разного рода предложениями и ходатайствами о содействии в решении различных вопросов.

Обращает на себя внимание, что отношения земских собраний и земских управ довольно близко к отношениям местных Советов и их исполкомами в период советского государства. Аналогичный подход имел место и в новом Городовом положении от 11 июня 1892 г. [7] (которое также урезало самостоятельность местного самоуправления, но оставила прежнее структурное построение). Показательно, что включенная в Городовое положение 1870 г. формулировка о том, что «городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действует самостоятельно» (ст. 5), уже не нашла места в новой редакции Положения. В результате меры правительства, справедливо обозначенные в литературе как период контрреформ (1890-1892 гг.), затормозили дальнейшее развитие местного самоуправления в России [8, с. 41]. Тем не менее в законодательстве того времени появляются и знаковые формулировки. Так, в ст. 16 Свода губернских учреждений (издания 1892 г.) [9] при перечислении органов и должностных лиц городской власти в один ряд поставлены градоначальник (полицеймейстер) и городская дума с городской управой. Как видно, органы местного самоуправления фактически являлись органами власти, хотя в рассмотренных выше Положениях такого рода формулировок нет. Данное обстоятельство, на наш взгляд, свидетельствует о реальном смещении полномочий в решении вопросов местного значения от органов

административной власти к органам местного самоуправления в современном понимании этого института. Однако в дальнейшем после Октябрьской революции 1917 г. развитие института местного самоуправления в этом направлении было приостановлено.

Список литературы:

1. Городовое положение (Жалованная грамота городам) от 21.04. 1785 г. // Законодательство Екатерины 11. В 2 т. Т.2. М., 2000. С. 77-177.
2. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // ПСЗ-2. Т. 34. № 40457.
3. Ефремова Н.Н., Немытина М.В. Местное самоуправление и юстиция в России (1864–1917 гг.) // Государство и право. 1994. № 3. С. 126-131.
4. Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗ-2. Т. 15. № 48498.
5. Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX века. М.: Наука, 1977.
6. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июля 1890 г. // ПСЗ-3. Т. 10. № 6927.
7. Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗ-3. Т. 12. № 8708.
8. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 41.
9. Свод губернских учреждений (1892 г.) // Свод законов Российской империи. Т. 2. СПб., 1910.

References:

1. City regulations (Commitment to cities) dated 21.04. 1785 // Legislation of Catherine 11. In 2 volumes. T.2. M., 2000. P. 77-177.
2. Regulations on provincial and district zemstvo institutions of January 1, 1864 // PSZ-2. T. 34. No. 40457.
3. Efremova N.N., Nemytina M.V. Local self-government and justice in Russia (1864–1917) // State and law. 1994. No. 3. P. 126-131.
4. City regulations of June 16, 1870 // PSZ-2. T. 15. No. 48498.
5. Pirumova N.M. Zemstvo liberal movement: Social roots and evolution until the beginning of the twentieth century. M.: Nauka, 1977.
6. Regulations on provincial and district zemstvo institutions of July 12, 1890 // PSZ-3. T. 10. No. 6927.
7. City regulations of June 11, 1892 // PSZ-3. T. 12. No. 8708.
8. Yasyunas V.A. Fundamentals of local government. M., 1998. P. 41.
9. Code of provincial institutions (1892) // Code of laws of the Russian Empire. T. 2. St. Petersburg, 1910.