



УДК 340

DOI: 10.18413/2075-4566-2018-43-1-113-118

**ПРИЧИНЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ УЧРЕЖДЕНИЯ ГОРОДСКОГО  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В 1870 г.****THE CAUSES AND BACKGROUND TO DEPARTMENT  
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA IN 1870****Л.В. Бутько<sup>1</sup>, О.В. Лепешкина<sup>2</sup>  
L.V. Butko<sup>1</sup>, O.V. Lepeshkina<sup>2</sup>**<sup>1</sup>Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85<sup>2</sup>Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина  
Россия, 350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13<sup>1</sup>Belgorod State University, Russia, 85, Pobedy st., Belgorod, 308015<sup>2</sup>Kuban state agrarian University name of I. T. Trubilin  
Russia, 13, Kalinina St., Krasnodar, 350044

E-mail: butko@bsu.edu.ru

**Аннотация**

В статье на основе анализа правовых и доктринальных источников систематизированы причины и предпосылки учреждения городского местного самоуправления в России в 1870 г. Авторами сделан вывод, что причины учреждения института самоуправления в России предопределены историческими особенностями соответствующего периода. Сравнивая причины и предпосылки введения местного самоуправления в России в XIX веке с теми, которые имели место и учитывались в 90-е годы XX в., авторами обозначены их общие и особенные черты. На всех этапах реформирования законодательства о местном самоуправлении сначала Союза, а затем и России конца XX века внимание законодателя было сосредоточено, по мнению авторов, на учреждении местной (муниципальной) власти, нежели местного самоуправления. В статье подчеркнута, что в условиях единоличной власти Императора в XIX веке это можно еще как-то оправдать, но в условиях строительства России как демократического правового государства такое положение нельзя считать приемлемым.

**Abstract**

In article on the basis of the analysis of legal and doctrinal sources, systematic causes and conditions of institutions of urban local self-government in Russia in 1870, the Authors concluded that the reasons for the establishment of the institution of self-government in Russia, the predefined historical features of the relevant period. Comparing the causes and preconditions of the introduction of local government in Russia in the nineteenth century with those that occurred and were considered in the 90-ies of the XX century, the authors have marked their common and special features. At all stages of reforming legislation places-no self-management at first Union, and then Russia in the late twentieth century, the attention of the legisla-signal was centered, according to the authors, the establishment of local (municipal) authorities, rather than local government. The article pointed out that in the single-personal power of the Emperor in the nineteenth century, it can still somehow justify it, but in terms of the construction of Russia as a democratic state such a position is untenable.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственное управление, управление городами, реформы, контрреформы, управы благочиния.

**Keywords:** local government, public administration, urban governance, reforms, counter-reforms, the upravu blagochiniya.

---

Городские поселения, сформировавшиеся в царской России, имели свои отличительные признаки, на наличие которых указывается в дореволюционной литературе. Среди них: численность населения – что коренным образом отличает город от деревни; плотность населения – концентрация большого количества населения на сравнительно небольшом террито-



риальном пространстве; особая застройка территории городского поселения, позволявшая проживать в одном доме несколькими семьями; разнородность населения, при которой возникала необходимость в создании различных городских промыслов – хлебопекарном, водовозном и т.д., и соответственно в формировании групп населения, которые бы этими промыслами занимались, и другие. К 1861 году на территории Центральной России и Сибири насчитывалось около 700 городских поселений [Шрейдер, 2001, с. 329].

К этому времени возрастает их роль и как культурных, и как административных центров в том случае, если в городе располагались органы власти. Однако система управления городом и городским хозяйством, сложившаяся со времен Петра I, уже не отвечала росту авторитета городов. Доказательства может показать небольшой исторический экскурс.

Известно, что для внутреннего управления городом в городах были учреждены земские избы и выборные бургомистры с целью, как утверждал И.И. Дитятин, «устранения недоборов в государственных доходах со всякого рода промыслов и торговли» [Дитятин, 1895, с. 2]. Однако город, как таковой, был «совершенно не причем при введении этих новых учреждений, которые городскими можно назвать лишь по месту их нахождения и деятельности; они, по характеру их устройства – чисто сословные, по характеру их деятельности – чисто государственные; они – «агенты правительства, понуждавшие тягловцев к исправному отбыванию государственного тягла», разлагавшие это тягло между отдельными членами тяглоплатежной единицы, чинившие суд и расправу между этими членами и т.п.» [Дитятин, 1895, с. 3].

Положение не изменилось и после введения Петром городских магистратов, цели которых оставались прежними. Для приближения российских городов к уровню европейских основной задачей органов городского управления по планам Петра должны были стать вопросы благоустройства. И такие функции были возложены Петром I на полицию безопасности и благосостояния, задуманную по образцу полиции европейских городов. Затем он ввел должности губернаторов и воевод для того, чтобы «все в городах в надлежащем порядке содержать», издал отдельные указы по вопросам «благообразия и опрятности» городов, предусматривающие наказания за их загрязнение. В 1718 г. была учреждена новая городская должность полицеймейстера, который был назначен ответственным за внешнее благоустройство городов.

В итоге к окончанию царствования Петра I значение переустройства управления городами было осознано как на уровне правительственной власти, так и городским населением. Однако после смерти Петра вся городская власть была возвращена воеводам, находящимся под надзором губернаторов, и только в период правления императрицы Елизаветы II, «петровские» правила были частично восстановлены.

Финансовое положение городов до конца XVIII века оставалось не определенным. По мнению С.Ю. Витте, «доходы и расходы были крайне скудны, большая часть городских потребностей удовлетворялась за счет натуральных повинностей специальными денежными складками, причем и те, и другие отличались крайней неравномерностью и произвольностью» [Витте, 1912, с. 561].

Созидание городов, проводимое Екатериной II, завершилось изданием «Учреждения о губерниях» [ПЗС, Т. XX. №14. Ст. 392] 1775 г., «Устава о благочинии» [ПЗС, Т. XXI. №15. Ст. 379] 1782 г. и «Городового положения» 1785 г. (более известно как Жалованная грамота городам): «Смотрение и попечение в городе над казенными зданиями поручаются городничему, ему же – полиция санитарная, и на нем же – заботы вообще о том, чтобы в городе сохранены были добронравие и порядок; чтоб «предписанное законами полезное в городе исполняемо и сохраняемо было». Этими общими положениями о благоустройстве городов и исчерпываются все постановления «Учреждения о губерниях».

«Уставом о благочинии» при городничих учреждались управы благочиния – коллегиальные учреждения, на которых были возложены функции благоустройства и благооб-разия городов.

По «Городовому положению» были созданы новые городские учреждения, города приобретали постепенно статус административных единиц, обладавших учреждениями, состоявшими из выборных от всего городского населения – общей и шестигласной (изби-



ралась из членов общей) городскими думами. Создание новых органов, однако, не привело к упразднению «старых» должностей и органов, потому выборные городские органы играли пассивную роль, лишь выделяя денежные средства на строительство больниц, богаделен, школ и т.п. Функции же непосредственного управления городскими объектами по-прежнему находились в руках органов, представлявших интересы правительственные.

В итоге до издания Городового положения 1870 г. в вопросах управления городами по существу мало что изменилось – огромное количество проектов положений, указов основывалось на идеях, высказанных еще Петром I и Екатериной II. Потому следует согласиться с И.И. Дитятиным, что «все это было требования благообразия и чистоты городов посредством энергической деятельности губернского начальства вообще и городской полиции в частности» [Дитятин, 1895, с. 21]. И дореформенные российские города, несмотря на наличие выборных органов, во всех отношениях находились в исключительном ведении губернатора и подчиненных ему органов. Значение дум сводилось лишь к формальным функциям определения сумм денежных средств на местные пользы и нужды, удовлетворяемых правительственными административными учреждениями.

Таким образом, характеристика управления дореформенными российскими городами свидетельствует об отсутствии у городского населения заинтересованности ни в городском самоуправлении, ни в каком-либо ином обустройстве городского хозяйства. Единственной заинтересованной стороной оставалась центральная власть, поскольку именно она должна была оказывать помощь городам выделением соответствующих пособий из казны. Такое положение не могло не стимулировать проявление инициативы по проведению реформ.

Немаловажной причиной, побудившей правительство к проведению реформы городского самоуправления, следует считать и то, что в 60-х гг. XIX в. особо учрежденными комиссиями были предприняты попытки анализа экономического положения городов, который подтвердил необходимость коренной реформы городского общественного самоуправления. Реформа 1861 г. привела к увеличению городского населения, поскольку именно в города потянулись как оставшиеся без крестьян помещики, так и сами крестьяне, образовав со временем городской пролетариат. Эти процессы породили интерес населения к самоуправлению.

В итоге всего лишь через год с момента обнародования Положения о крестьянах от 19 февраля 1861 г. центральная власть принимает решение о проведении реформы самоуправления в городах. Нужно заметить, что такое решение явилось отражением общей сути и содержания внутренней политики Александра II. Его также следует расценивать как ответ на ряд ходатайств о преобразовании общественного управления, которые последовали со стороны различных городов Империи. Именно поэтому Министерство внутренних дел как основной разработчик нового Городового положения обратилось к содействию самого общества.

Следует подчеркнуть, что процесс подготовки городской реформы, как и земской, широко обсуждался в обществе. Был собран обширный исторический материал о жизни российских городов, образовывались всесословные комиссии в городах с целью разработки основанных положений городской реформы. Уже в 1862 г. почти все комиссии высказывались за всесословность городских учреждений, полную их самостоятельность, недопустимость административного контроля и надзора.

Однако интересы городского населения и правительственной власти в вопросах организации городского самоуправления существенно различались. Общественные комиссии стремились к расширению компетенции городских учреждений, передачи им всей полноты власти на местах. В отличие от этого центральная власть сохраняла свой интерес в организации такой системы городского управления, при которой городские учреждения несли бы на себе весь груз общественных, в первую очередь, государственных польз и нужд, самостоятельно изыскивая для этих целей средства. Основной упор в процессе подготовки городской реформы правительство делало именно на организацию городских учреждений. Поэтому обустройство городского хозяйства в проекте Городового положения, подготовленном Министерством внутренних дел уже в 1864 г., регламентировалось довольно скупо – «заведование общественным хозяйством», под которым подразумевалось исключительно заведование городскими доходами и расходами.



Такое различие интересов следует признавать закономерностью, поскольку главным вопросом любой реформы административной системы является вопрос о том, чьи интересы представляет и защищает данная реформа. Равно как и в случае с земствами, реформирование городских учреждений преследовало цели не столько решить вопрос об удобстве и успешности реализации различных функций для населения, сколько найти опору для существующего государственного порядка и соответствующей государственной власти. Учитывая, что городская реформа проводилась в условиях самодержавия, она в основном представляла и защищала его интересы.

Много на шумевшая работа над проектом Городового положения завершилась весьма плачевно. «Начав с широкого привлечения общественности к участию в этой разработке, правительство кончает такой бюрократической канцелярщиной, которая вызывает возмущение даже Государственного совета» [Шрейдер, с. 340]. Десятилетняя работа над проектом завершена была тем, что его главные начала, высказанные общественными комиссиями в 1862 г., трансформировались в совершенно противоположные – организацию правительственного надзора, водворение в городских учреждениях такого понятия самостоятельности, «по которому последняя состоит не в известной степени свободы и независимости деятельности городских учреждений, теперь уже прямо считающейся, если не вредной, то «мало полезной», а «в охране и защите» от какого-то неведомого врага умом и руками правительственных учреждений» [Дитятин, 1895, с. 185].

По полноте преобразований Городовое положение 1870 г. [3, с. 511] несколько уступало Положению о земских учреждениях 1864 г. И, тем не менее, оно заменило сословно-бюрократические органы управления городом органами всеобщими, основанными на принципе имущественного ценза.

Городскому сообществу, состоявшему из различных городских групп, предоставлялось право самому вести свои дела и тем обеспечивать разнообразные интересы и нужды. С учетом этого и компетенция органов городского сообщества должна была затрагивать все многообразие интересов населения города. Но для достижения этой цели представительство в городских учреждениях должно было быть не просто всеобщим, а равновсесловным или бессловным, чтобы это было представительство всего сообщества во всей его целостности, во всем разнообразии его состава. Равно как и в случае с земствами, подобный демократический шаг был неприемлем в условиях самодержавия.

Центральная власть соглашалась с тем, что в изменении управления городом и городским хозяйством заинтересованы все жители, одновременно отдавала отчет в том, что это изменение возможно лишь при помощи материальных средств, которые по большей части состоят из уплачиваемых жителями повинностей. Вывод, сделанный центральной властью из этих суждений, нашел отражение в форме организации городских учреждений – имеют право избирать и быть избранными только те жители города, которые несут денежные повинности. Таким образом, центральная власть, провозгласив в качестве основополагающего принцип учета интересов всех жителей города, сама же от него и отказалась и ввела имущественный ценз для участия в городском самоуправлении.

Если городское сообщество само ведает своими делами, то оно должно быть самостоятельно и в установлении пределов своей компетенции, и в распоряжении своими финансами. По Городовому положению городские учреждения, так же, как и земские, обладали правом издания обязательных к исполнению постановлений (правом, которое могло бы сделать учреждения общественной властью), но только в случаях, указанных в самом Положении. Но даже и в тех, разрешенных случаях у городских учреждений не было ни юридических, ни фактических инструментов, чтобы настоять на их выполнении. В аналогичной ситуации даже земские учреждения были в более выигрышном положении, поскольку имели возможность обратиться за помощью к полиции.

Самостоятельность городского самоуправления по Городовому положению предполагалось видеть еще и в том, что правительственная власть вправе была лишь надзирать за законностью действий без вмешательства в их суть. Весьма прогрессивный шаг для того времени. Но, к сожалению, он был невыполним. Самостоятельность в действиях – есть ничто без финансовой самостоятельности, которую правительство по отношению к



городскому самоуправлению допустить не могло в силу их гражданско-правового статуса и основного предназначения – выполнения государственных функций. Именно на них должны были в первую очередь расходоваться средства, получаемые от уплаты денежных повинностей жителями города и только остающиеся затем средства городское управление могло израсходовать по своему усмотрению на местные нужды.

Между тем, местные нужды были весьма обширными:

- внешнее благоустройство города (согласно утвержденному плану);
- содержание городских коммуникаций;
- благосостояние городского населения (попечение о народном продовольствии, здравоохранении, принятие мер против пожаров, содержание на средства города благотворительных учреждений, больниц, театров, библиотек, музеев, а также забота о народном образовании и т.п.);
- попечение о развитии местной торговли, устройство рынков, базаров, кредитных учреждений и содействие устройству биржевых учреждений;
- удовлетворение возложенных на общественное управление потребностей воинского и гражданского управления;
- дела, предоставленные ведению общественного управления на основе особых законоположений и уставов.

Кроме того, городское самоуправление осуществляло попечение об устройстве и поддержании в исправности и благолепии православных храмов, а равно попечение об учреждениях, назначением которых являлось укрепление религиозного чувства и поднятие нравственности городского населения.

Такое достаточно полное перечисление предметов ведения городов явилось результатом долгой полемики разработчиков Городового положения. Многие из них считали нежелательным подробное перечисление дел, входящих в компетенцию органов самоуправления. Предполагалось, что такая регламентация могла бы нанести ущерб местному самоуправлению и привести к его ограничению. Потому в документе предлагалось указать лишь общие принципы самоуправления. К примеру, Петербургская городская дума в процессе обсуждения проекта Городового положения исходила из того, что городское общественное управление учреждается в целях удовлетворения всех потребностей городского населения и заведует городским имуществом, капиталами, сборами и повинностями. Однако сторонники наиболее полного перечисления в законе местных вопросов, этот подход считали неприемлемым. По их мнению, оставить все без точной регламентации означало бы предоставление органам надзора права давать произвольное толкование и изымать из ведомства городского управления целые категории дел. В конечном счете, победила данная позиция, и в окончательном варианте Городового Положения 1870 г. предметы ведения местного самоуправления были прописаны достаточно полно.

С концептуальной точки зрения общественной теории самоуправления земские и городские учреждения в середине XIX века задумывались как органы общественного самоуправления, которым надлежало заниматься местными хозяйственными делами, не касаясь политических вопросов. В свою очередь, государство было не полномочно посягать на компетенцию местного самоуправления. Исходя из этих основных положений общественной теории самоуправления, земское (городское) хозяйство России должно было представлять собой хозяйство локальных территорий, население которых самостоятельно ведает свои нужды и изыскивает ресурсы для их удовлетворения.

Однако Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г., Городовое положение 1870 г. входили в известное противоречие с положениями общественной теории и в большей степени исходили из государственной теории самоуправления. Нормы этих нормативных актов и последующая практика их применения показали, что основное место в перечне вопросов компетенции земских и городских учреждений, и, соответственно, в перечне необходимых расходов имеют общегосударственные вопросы, решаемые на местах. Степень надзора и контроля за деятельностью общественных органов также не согласовывалась с принципами общественной теории о полной самостоятельности местного самоуправления.



Обобщая итоги земской и городской реформ в Российской империи второй половины XIX века, следует констатировать, что первоначально местное самоуправление, осуществляемое земскими и городскими учреждениями в середине XIX века задумывалось на основе сочетания концептуальных положений двух теорий самоуправления – государственной и общественной. Органам, создаваемым на территории местного самоуправления, надлежало заниматься лишь местными хозяйственными делами, не касаясь политических вопросов. В свою очередь, государство было не полномочно посягать на компетенцию местного самоуправления. Исходя из этого, земское (городское) самоуправление России должно было сосредоточить свое внимание на управлении местным хозяйством локальных территорий, население которых самостоятельно обеспечивало свои интересы и нужды, самостоятельно изыскивая ресурсы для их удовлетворения.

Земская 1890 г. и городская 1892 г. контрреформы, лишь частично изменив процедуру формирования учреждений, не коснулись вопросов их компетенции и финансовых источников ее выполнения. Последствия же этих контрреформ для земств и городов оказались разными. На деятельность земств контрреформа не оказала практически никакого негативного влияния, наоборот, деятельность земств даже существенно активизировалась. Что касается городского самоуправления, то новая система формирования учреждений практически свела на нет общественное самоуправление как таковое.

Таким образом, представленный анализ исторических документов свидетельствует о том, что причины учреждения института самоуправления в России предопределены историческими особенностями того периода, когда такое учреждение состоялось. Сравнивая причины и предпосылки введения местного самоуправления в России в XIX веке с теми, которые имели место и учитывались в 90-е годы XX столетия, убеждаемся в их сходствах и различиях. Сходство, в частности, подтверждается итогами двух реформ, проведенных в разных исторических условиях – местное самоуправление в истинном смысле этого слова так и не было создано ни в XIX, ни в XX веке. На всех этапах реформирования законодательства о местном самоуправлении сначала Союза, а затем и России конца XX века внимание законодателя было сосредоточено, скорее, на учреждении местной (муниципальной) власти, нежели местного самоуправления. Но если в условиях единоличной власти Императора в XIX веке это можно еще как-то оправдать, то в условиях строительства Российской Федерации как демократического правового государства такое положение нельзя считать приемлемым.

### Список литературы

#### References

1. Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 г.г. СПб., 1912.  
Vitte S.YU. Konspekt lekciy o narodnom i gosudarstvennom hozyajstve, chitannyh ego Imperatorskomu Vysochestvu Velikomu Knyazyu Mihailu Aleksandrovichu v 1900-1902 g.g. SPb., 1912.
2. Дитятин И.И. Русский дореформенный город. В кн. Истории русского права. СПб., 1895.  
Dityatin I.I. Russkij doreformennyj gorod. V kn. Istorii russkogo prava. SPb., 1895.
3. Политическая история России: Хрестоматия. М., 1996.  
Politicheskaya istoriya Rossii: Hrestomatiya. M., 1996.
4. ПСЗ. Т. XXI. № 15. Ст. 379.  
PSZ. T. XXI. № 15. St. 379.
5. ПСЗ. Т. XX. № 14. Ст. 392.  
PSZ. T. XX. № 14. St. 392.
6. Шрейдер Г.И. Город и Городовое положение 1870 г. // История России в XIX веке. Эпоха реформ. – М., 2001.  
Shrejder G.I. Gorod i Gorodovoe polozhenie 1870 g. // Istoriya Rossii v XIX veke. Epoha reform. – M., 2001.