

УДК 342.25

Лезина Елена Петровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва», г. Саранск. (*lezina_l@mail.ru*)

Садомская Дарья Валерьевна, студентка юридического факультета ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск. (*sadomskaya.darya@yandex.ru*)

РЕФОРМЫ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВО II ПОЛОВИНЕ XVIII ВЕКА

Аннотация. В данной статье исследуются основные реформы городского самоуправления, проведенные во II половине XVIII века и их влияние на становление города как многофункционального центра. Детально рассматривается «административный облик» новых городов и городских поселений. Особое внимание уделяется законодательному акту «Жалованная грамота городам» 1785 года, положившему начало новой городской сети (сеть городов и городских поселений). В заключении автором оценивается роль реформ в развитии городского управления и городского права.

Ключевые слова: реформа городского самоуправления, реформы Екатерины II, город, самоуправление.

Lezina Elena Petrovna, *Candidate of History, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, National Research Ogarev Mordovia State University, Saransk.*

Sadomskaya Daria Valerievna, *law student, National Research Mordovia State University, Saransk.*

CITY GOVERNMENT REFORMS IN II HALF OF THE XVIII CENTURY

Annotation. This article explores the main reforms of city government conducted in the second half of the 18th century and their influence on the

development of the city as a multifunctional center. The “administrative appearance” of new cities and urban settlements is considered in detail. Special attention is paid to the legislative instrument “Charter of the Cities” of 1785, which marked the beginning of a new city network (a network of cities and urban settlements). In conclusion, the author assesses the role of reforms in the development of urban governance and city law.

Keywords: reform of city self-government, reforms of Catherine II, city, self-government.

Вторая половина XVIII – начало XIX столетия – особо значимый период в истории становления городского самоуправления России. Именно в это время город принял ту форму и содержание, в контексте которых он существует и по сегодняшний день. В связи с этим, наиболее важные реформы, происходившие в царствование Екатерины II должны приниматься во внимание при исследовании темы развития правовой политики российского государства.

Примечательно, что еще в первой половине XVIII века под городом преимущественно понимали крепость, так как именно этот критерий выступал основным при оценке самого понятия город и в официально-государственном, и в бытовом контексте. Однако крепостная функция определяла характер города как по наличию в нём стен и башен, так и рассматривала организацию жизни населения, а именно: систему управления, внутреннюю структуру, состав жителей и ряд других показателей.

По мере того, как нормы средневековой истории себя изживали, власти пришли к решению переустроить и унифицировать городскую систему, и, соответственно, законодательно её закрепить. Безусловно, в то время реформаторы желали видеть преобразования в сфере развития двух центральных функций города: административной и фискальной (хозяйственной), составляющих основу и третьей немаловажной черты города – полифункциональности [1, с.157]. Впоследствии каждая из этих функций сформировала помимо административного типа города как такового, ряд промежуточных форм городских поселений, пришедших от разных традиций и

не считавшихся городами а именно: безуездные города, заштатные города, посады, местечки и т.д. [1, с.156].

Однако ошибочно утверждать, что государство помимо этих двух функций больше не развивало никакие сферы. Власти были также заинтересованы в решении более масштабных задач: противопожарных, социальных, правоохранных и многих других, последующих переходу от города-крепости к городу – многофункциональному центру. Но приоритет всегда оставался за двумя ведущими функциями города: административной и хозяйственной. Каждая из них сформировала свой набор типов городов. В связи с тем, что хозяйственные функции города и типология требуют более детального исследования, в данной работе они не рассматривались.

21 апреля 1785 года, спустя 22 года после начала царствования, Екатерина II утверждает Городовое положение, официально названное «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» (далее – Жалованная грамота городам, Грамота). Ее в 1770-1785 годах подготовили специальные комиссии и Сенат на основе традиционных юридических норм России и европейских городских статутах: прусских, шведских и прибалтийских, основанных на магдебургском праве [4, с.5-6.].

По аналогии с подписанной императрицей в том же году «Жалованной грамотой дворянству» в литературе этот законодательный акт называют «Жалованной грамотой городам», так как городам действительно был пожалован ряд юридических прав, расширивших их особый статус по сравнению с сельским населением [2, с.128].

Правотворческое достоинство этого указа переоценить невозможно не только для России, но и для мирового правотворчества, так как положение было издано в ряде стран. Грамота по содержанию обширная, состоит из 13 частей, 295 статей и содержит все положения основ и механизмов городского управления того времени. В преамбуле указано: «С самого первого основания общежителств познали все народы пользы и выгоды от устройства городов, произтекающия не токмо для граждан тех городов, но и для окрестных обитателей. Начиная от древности, мраком покрытой, встречаем МЫ повсюду

память градоздателей, возносимую наравне с памятью законодателей, и видим, что герои, победами прославившиеся, тшились градозданием дать бессмертие именам своим» [3, с. 362].

Закон 1763 года, затем Жалованная грамота городам 1785 года, определяют:

- что такое город,
- кто может считаться его жителем,
- как образуется городское сообщество,
- что необходимо, чтобы стать горожанином.

Для реализации права быть горожанином, необходимо было владение домом и (или) «имением» в городе [5, с. 73].

Согласно суждению Екатерины, II существуют разные виды городов, что должен учитывать законодатель (и что забыто законодателями XXI столетия). Этот принцип она реализовала в правотворчестве, выделив портовые города: Архангельск, Петербург, Астрахань, Ригу и Ревель, а так же города, выполнявшие пространственные функции государства: Оренбург, Кяхта и многие другие. Наличие малых городов дает возможность жителям близлежащих уездов – земледельцам сбывать там «плоды земли и рук», приобретая нужные товары.

Безусловно, чтобы понять суть новшеств, вводимых Жалованной грамотой городам, следует обратиться к некоторым ее положениям. Так, стоит обратить внимание на вторую часть грамоты «О городских обывателях», которая устанавливает «выгоды общества градского»: право на собрания городских обывателей; учреждение глав городов, баллотирование их кандидатов и выборы; о городской казне; о сиротских судах и вдовах; о печати и архиве; о создании обывательской книги, в которую вносятся все обыватели, а тот «кто не внесен, тот не принадлежит к обществу градскому того города».

Третья часть Городового положения содержит наставление для сочинения и «Городовой обывательской книги». Форма списка семьи содержит семь граф отражающих семейное положение, число детей, строения, «промысел», городские службы. Книгу составляет Городской голова и его депутаты. Вторая

часть книги содержит критерии трех купеческих и предпринимательских гильдий. В первую входит любой обыватель с «капиталом»: от 10 до 50 тыс. рублей; во вторую – от 5 до 10 тыс. рублей; в третью: от 1 до 5 тыс. рублей.

Четвертая часть положения содержит процедуры доказательств «состояния городских обывателей». В ней узаконены данные Приходской книги той приходской церкви, где обыватель: крещен священником; записан кумовьями, подписавшимися в день крещения; число, месяц и год. Свидетельствами стояния обывателей так же являются: цеховые листы, указы, грамоты, решения судов, недвижимое имение, гильдейские свидетельства, академические и университетские аттестаты, таможенные книги, договоры о дарении, купчие и закладные. Часть завершается Манифестом 1775 года «О отпущениях от помещиков», разрешающим бывшим крепостным крестьянам войти в службы города: мещанские, купеческие или иные.

Статья 81 Городового положения гласит: «Города от предков наших и нас самих не токмо для живущих в них, но и для общественного блага основаны суть, умножая доходы государственные, устройством подают подданным способы к приобретению имущества посредством торговли, промыслов, рукоделия и ремесла; и для того городских обывателей, среднего рода людей, или мещан, отличное состояние да будет наследственно, как следует» [3, с. 431]. Мещанин имеет право на приобретение станков и механизмов. В этой же части устанавливаются обязанности к жене и детям, право наследования и право первого приобретателя.

Часть 12 «О посадских и их выгодах вообще», начинается со статьи, гласящей: «Не запрещается никому записаться в посад города» [3, с. 371]. Если крестьянин запишется в город в посад, то он до переписи будет платить подать согласно крестьянской.

Часть 13 «О городских доходах» устанавливает источники дохода города.

Завершается Городовое положение 14-й частью, содержащей 22 статьи: «О городской общей думе и о городской шестиглавой думе». Городскую думу составляют: Городской глава, и гласные от городских обывателей, от гильдий, цехов, от иногородних и иностранных гостей, «именитых посадских граждан и

от посадских». Каждый из них имеет один голос. «Шестигласная городская дума составляется из голоса настоящих городских обывателей, из голоса гильдейских, голоса цеховых, из иногородних и иностранных гостей, из голоса имянитых граждан» [3, с. 390].

Именно Екатерина II заложила в городах двухпалатную распорядительную власть. Шестигласная Городская дума – исполнительный орган, в который входило по одному гласному от каждой из шести сословных групп населения. Шестигласная дума являлась постоянно действующим органом, должна была заседать каждую неделю и практически заведовала всеми делами города.

В статье 167 установлены должности Городской и подробные функции Городской думы. Именно Екатерина II учредила распорядительный орган города – Городскую думу, просуществовавшую до 1917 года [5, с. 73].

Закон не давал четкого разграничения 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 [7, с.35].

Жалованная грамота городам, утвержденная Екатериной II получила дальнейшее развитие в разработках: Городовых положений: 1846г. – при Николае I; затем 1870г. – при Александре II; затем в Положении 1892г. – при Александре III. Но многие теоретики правоправедения отмечают, что данные положения были во многом усечены и менее развиты, нежели положение Екатерины II.

Что же стал представлять собой город к концу XVIII века?

В первую очередь, как уже говорилось выше, город стал иметь административный характер. Так, города не просто играли роль административного центра. Они, исполняя функцию территориального управления, находились фактически на государственной службе. Как и у чиновников, у городов имелся свой набор статусных признаков. Не случайно в ходе реформ Екатерины II присуждение тому или иному поселению статуса города автоматически вело за собой набор неперенных строений,

подчеркивающих статус поселения как места пребывания власти, а также наличие у города собственного герба.

Во-вторых, город стал иметь сословный характер. При получении городского статуса все постоянное податное население было приписано к городским сословиям: купечеству, мещанству и цеховым, наделенным правами городского состояния. Город обязан был иметь городское население и городское самоуправление.

Наличие административного статуса и городского характера населения составляло набор качественных признаков поселения, именуемых официально городом.

Третьим фактором, определяющим особенность административной городской сети начала XIX века, выступает обязательное наличие у города собственного уезда. Это обстоятельство трактовалось как развитие исторического понимания характера города, устоявшегося за полутысячелетнюю историю страны, наличие нерасторжимой связи между городом и обустроенной им территории. Так, городские поселения, группа безуездных и заштатных городов, были лишены собственного уезда, следовательно, они не могли именоваться городами. Однако власти не стали лишать их жителей привилегированного статуса городских сословий. В итоге поселения именовались городами, но к таковым не относились. Поэтому, исходя из норм того времени, уместнее называть их не городами, а городскими поселениями.

Так же важной чертой города того времени является пограничный характер того периода в истории русского города и наличие форм с разным характером и из разных исторических времен. Реформы ввели критерии города и упорядочили структуру городской сети, но они не уничтожили изживавшие себя поселенческие формы, пришедшие из предшествующего времени. Старое и новое функционировало параллельно и взаимосвязано. Одним из итогов такого парадокса было наличие близких, даже дублирующих себя, структур, таких как безуездный город и посад, посад и слобода, посад и местечко.

Таким образом, формируя новую городскую сеть страны, императрица Екатерина II стремилась создать город, который стал бы соответствовать реалиям Нового времени, отказаться от пережитков прошлого не только в сословной структуре, но и добиться масштабной перестройки в сфере исполнения городом заданных ему функций, в первую очередь как административному центру.

Лишь в ходе преобразований Екатерины II русские города впервые получили, хотя и не идеальную, систему благоустройства, заработали полицейские органы и пожарные службы. Безусловно, итоги преобразований императрицы, как и отношение к ним современников, имеют не столь однозначную оценку. Однако, несмотря на недочеты и трудности, программа реформ была осуществлена за весьма короткий срок – 50-70 лет. За этот непродолжительный период была сформирована пространная система городских функций и структур, которые создали условия для исполнения городом своих функций. Важной чертой реформаторской деятельности Екатерины II и ее сановников была осторожность, отказ от резких перемен и решений: «Действовать нужно не спеша, с осторожностью и с рассудком», – считала великая императрица [6, с.87].

Реализовано на практике было не все и не сразу, однако качественные результаты достигнутого очевидны. Всего лишь за несколько десятилетий второй половины XVIII в. русский город из детинца и поселения, гармонично растворяющегося в природной среде, превратился в многофункциональную структуру, выразившую принципиально новую идею. Русский город приобрел облик, качества и структуру города, в котором мы проживаем сегодня.

Библиографический список

1. Батуева И. С. Служебная иерархия и типология городов и городских поселений, установившаяся на рубеже XVII-XIX веков / И.С. Батуева, Д.В. Шмуратко // Самарский научный вестник. – 2018. – Т.7. – №1(22). – С. 156-160.

2. Даноян В. Л. Сословное самоуправление городов России до реформы городского самоуправления 1870 г. / В.Л. Даноян // Евразийский союз ученых. – 2016. – №1-5(22). – С. 128-131.
3. Жалованная грамота городам 1785 года // Российское законодательство X-XX веков. Т.5. – М.: Юрид. лит., 1987. – 528 с.
4. Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II 1875 г. Опыт исторического комментария / А. А. Кизеветтер. – М., 1909. – 473 с.
5. Лола А. М. Городское право России в эпоху правления дома Романовых / А.М. Лола // Градостроительство. – 2010. – №6. – С. 69-76.
6. Рахматуллин М. А. Императрица Екатерина Вторая / М. А. Рахматуллин // Наука и жизнь. – 2003. – №4. – С.84-95.
7. Усатов С. А. Развитие местного самоуправления в России во второй половине XVIII – первой половине XIX вв. / С.А. Усатов, С.В. Щербаков // Matters of Russian and International Law. – 2017. – Vol.7. – Is 3A. – С. 33-40.