

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

УДК 340.15

**Л.Ш. КУАНЧАЛЕЕВА,**  
*соискатель*

*Альметьевский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань)*

### ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ НА РУБЕЖЕ XVIII–XIX ВВ.

*Статья посвящена анализу административно-правовых основ реорганизации городского управления в России на рубеже XVIII–XIX вв. Рассмотрев крупнейшие нормативно-правовые акты царствования Павла I, посвященные реорганизации городского управления, автор выявила логику и принципы административно-правовой реформы этой эпохи и показала особенности ее реализации на примере реорганизации городского управления.*

Проблемы реформирования современного городского управления и самоуправления стимулируют повышенный интерес исследователей к изучению истории становления и развития городского управления в России, а также к анализу правовых основ организации и функционирования органов управления городами.

Становится все более очевидно, что необходимо законодательное разрешение проблем, связанных с правовым обеспечением формирования и деятельности органов городской власти, их предметов ведения и полномочий. Особый интерес в связи с этим представляет рубеж XVIII–XIX вв., когда шли поиски оптимальной модели городского управления, в том числе определение роли государства в административно-правовом регулировании в целом и применительно к управлению городами в частности.

Реорганизация городского управления на рациональных началах началась в царствование Петра I и подверглась существенной модернизации в царствование Екатерины II. При этом активно использовался зарубежный опыт как практический (прежде всего, средневековое полицейское право и его модификации в новое

время в Германии и Франции), так и теоретический (включающий в себя произведения де ла Марра, Я.Ф. Бильфельда, И.Г.Г. Юсти, И. Зонненфельса, Х. Вольфа и др.). К концу XVIII в. сложилось два подхода к городскому управлению: петровский, основанный на включении городского управления в систему коронной администрации (в том числе и самоуправляемого элемента), и екатерининский, основанный на городском самоуправлении, наделенном достаточно широкими полномочиями и относительно независимом от коронной администрации.

Павел I, ориентирующийся на кровное преемство своей власти и своих реформ с Петром I [1; 2] и одновременно стремящийся реализовать прусскую полицейскую модель государства [3; 4], еще до вступления на престол заявил о своей приверженности к первому подходу. По восшествии на трон он планомерно приступил к реорганизации городского управления, руководствуясь своей политико-правовой программой.

Исходя из преувеличенной роли письменного слова, Павел I стремился законодательным путем максимально упорядочить административную систему России, в том числе и городс-

кое управление, которое, по его мнению, должно было основываться не на началах самоуправления, а на коронном элементе [5].

Всего различным аспектам административной реформы посвящено 534 нормативных правовых акта, опубликованных в Полном собрании законов, что составляет 23,7% от всех правовых актов Павловского царствования. Конечно, среди этих актов значительное число составляют небольшие указы частного характера, связанные с переименованием городов и изменением их правового статуса, а также реорганизацией полицейского правового регулирования в городах. Однако немало указов направлены на коренное изменение структуры и функций городского управления. Рассмотрим подробно этот процесс на основе анализа наиболее значимых указов Павла I, посвященных реорганизации городского управления.

В первую очередь реформа коснулась бывших имений Павла I – Гатчины и Павловска, которые император рассматривал как полигон для апробации своих политико-правовых идей еще до вступления на престол. Двенадцатого января 1797 г. был издан указ об учреждении в городе Гатчине городского правления [6, т. 24, № 17725]. Указом от 3 июня 1797 г. по образцу Гатчинского городского правления было учреждено и в городе Павловске [6, т. 24, № 17983]. В соответствии с указом от 12 января 1797 г. система органов городского управления состояла из ратуши и городского правления. По структуре городское правление состояло из управляющего городом, назначаемого императором, и 18 правительственных чиновников. Ратуша состояла из ратмана и двух помощников, избираемых от купечества, цехов и мещан. Городское правление разделялось на две экспедиции: камерную и счетную. К функциям камерной экспедиции было отнесено "ведать экономию казенную и крестьянскую, фабрики, заводы и дела по апелляции на ратушу, строении по дворцу и городу, слобод, посадов и деревень...". К основным функциям счетной экспедиции – "все счета по экономии и по строениям, денежной и хлебной ревизии и отчеты". Функции же ратуши сводились к разбору судебных дел городских обывателей и несению полицейских обязанностей –

"ведение всех домов". Ратуши были поставлены императором в подчинение городскому правлению [6, т. 24, № 17725].

Новые административно-правовые принципы городского управления были развиты в указе от 26 февраля 1797 г. о преобразовании Петербургской городской думы. По форме указ представлял собой высочайше утвержденный доклад председателя петербургского губернского правления. В соответствии с этим указом изменяется состав городской думы. Структурно дума должна была состоять из гражданского головы, трех старост от гильдий, двух от посада, ремесленного старшины, именитого гражданина, иногороднего и иностранного гостя [6, т. 24, № 17841]. Во-вторых, существенно сокращался выборный элемент в составе думы. Если по Жалованной грамоте городам 1785 г. число лиц, избираемых в городскую думу, составляло 121 человек, то по новому указу их число сократилось до 79 человек. Причина этого шага объяснялась тем, что "состав петербургской городской думы слишком велик для исполнения должностей, препорученных ее членам" и "содержание этих членов служит в тягость этого (городского) общества" [6, т. 24, № 17841]. Таким образом, с одной стороны, в думе сокращалось представительство средних слоев посада и, следовательно, увеличивалась в ней роль городской верхушки, с другой – сокращалось количество выборных должностей в Петербурге. Уже на основе анализа этих указов можно проследить логику административно-правовой реформы Павла I: реорганизация шла от частного к общему. Реорганизация управления Гатчины и Павловска лишь нормативно закрепила те изменения, которые были осуществлены на практике еще до вступления Павла I на престол; следующим шагом стала их экстраполяция на управление в столице.

Логичным продолжением административно-правовой реорганизации столицы стал "Устав столичного города Санкт-Петербурга", опубликованный 12 сентября 1798 г. [6, т. 24, № 18863]. Устав полностью упразднил Петербургскую городскую думу и установил новую организацию городского управления Петербурга. В соответствии с Уставом система органов городского управления состояла из Комиссии о

снабжении резиденции припасами, распорядка квартир и прочих частей, до полиции принадлежащих, и ратгауза (или городского правления).

По структуре Комиссия о снабжении резиденции припасами, распорядка квартир и прочих частей, до полиции принадлежащих, состояла из президента и 6 членов, назначаемых лично императором. Это должно было, с одной стороны, усилить бюрократический элемент в городском управлении, а с другой – расширить административный контроль императора над ситуацией в столице. К функциям Комиссии относилось решение следующих вопросов: сбор сведений обо всех городских доходах и расходах, раскладка повинностей, забота о торговле и городских надобностях, таксация цен, обеспечение гарнизона казармами и квартирами, руководство деятельностью ратгауза. Поскольку речь шла об управлении столицей, где располагался двор и император, все решения Комиссии подлежали высочайшему утверждению.

Ратгауз (исполнительный орган) состоял из президента, директора экономии, шести бургмейстеров и десяти ратгеров. Президент ратгауза назначался императором по представлению Сената и нес персональную ответственность за действия ратгауза. Директор экономии назначался Комиссией о снабжении припасами и утверждался императором. Только применительно к бургмейстерам и ратгерам сохранился принцип выборности: часть из них избиралась "городским обществом", а другая часть назначалась Комиссией. Ратгауз состоял из трех департаментов: 1) департамента юстицких гражданских дел, 2) департамента юстицких криминальных дел, 3) камерального департамента. В качестве основных функций ратгауза можно отметить ведение городских доходов, гражданских и уголовных судебных дел.

Таким образом, Устав столичного города Петербурга устанавливал совершенно новую модель городского управления. Создаваемый механизм городского управления был основан на административных принципах. Все его органы являлись государственными, иерархически соподчиненными. Административно городское управление было подчинено непосредственно императору. Новое городское управ-

ление отражало дихотомию российской монархии XVIII в. – сочетание полицейско-бюрократических и авторитарных начал.

Следующим шагом городской реформы стало распространение новых административно-правовых принципов на управление Москвой. 17 января 1799 г. был утвержден "Устав столичного города Москвы" [6, т. 25, № 18882]. Так же, как и в Петербурге, Московская городская дума подлежала упразднению. В соответствии с Уставом система органов городского управления состояла из Департамента Комиссии о снабжении г. Москвы и городского правления (или ратгауза). По структуре Департамент Комиссии о снабжении Москвы состоял из президента (московский первый военный губернатор) и 4 членов, назначаемых императором. Функции Департамента Комиссии и ратгауза были аналогичны установленным в Петербурге. Единственным отличием являлось то, что во главе администрации города находится уже не самостоятельное учреждение, как петербургская Комиссия о снабжении припасами, а подчиненный ей департамент – Комиссия о снабжении Москвы.

Изменения в управлении коснулись и других учреждений. В 1799 г. Надворный суд и Городовой магистрат Москвы стали называться "временными", что предполагало окончательное прекращение их деятельности после завершения всех старых дел. Приказ общественного призрения, передав свои дела и финансовые средства Камеральному департаменту городского правления, перестал существовать как самостоятельное учреждение.

Таким образом, особенностями нового административного устройства в Москве, так же, как и в Санкт-Петербурге, было создание жесткой исполнительной вертикали, усиление отчетности и контроля за деятельностью органов, отвечавших за состояние городских финансов, размещение войск и снабжения населения продовольствием.

Следующим логичным шагом создания городского управления, основанного на новых административно-правовых принципах, стал изданный 4 сентября 1800 г. указ об учреждении во всех губернских городах (кроме состоявших

на особом положении) ратгаузов вместо губернских магистратов "на том же основании как в столицах", подчиненных сенату. Под апелляцией ратгаузов должны были состоять магистраты и ратуши уездных городов [6, т. 25, № 19543]. Таким образом, предполагалось создать из всех городов каждой губернии нечто цельное в административном отношении.

Наконец, указом от 25 февраля 1801 г. новые административно-правовые принципы городского управления получили логическое завершение: был определен состав и компетенция органов городского управления губернских городов [6, т. 26, № 19763]. Губернский ратгауз, так же, как ратгаузы Петербурга и Москвы, включал как административный элемент, так и выборный. Президент губернского ратгауза назначался императором "из кандидатов, от сената представляемых". Губернский ратгауз состоял из двух департаментов: дел юстицких и камерального. В остальном губернии ратгаузы являлись точной копией ратгаузов Москвы и Петербурга, только избранные в них от общества члены состояли в 8-классе и подчинялись военному губернатору.

Таким образом, приоритетным для законодателя являлось создание действенной системы городских учреждений, способных исполнять поручения и нести реальную ответственность перед вышестоящей властью.

Смерть императора помешала приведению в действие устава губернских ратгаузов не только во всех губернских городах, но даже и в некоторых из них.

Семнадцатого марта 1801 г. именным указом императора Александра I выработанный при Павле "Устав губернских городов" уничтожается: "признали мы за благо", – говорит император, – "учреждение в губернских городах отменить..., оставя довольствоваться в них издавна установленными магистратами". Эта мера мотивируется желанием "всевозможными способами" облегчить "жителей городов, коиотягощены стали разными, не существовавшими прежде повинностями" [6, т. 26, № 19797].

Александр I восстановил действие Жалованной грамоты городам 1785 г. и тем самым подтвердил ее "непременность и неприкосновен-

ность". С этого времени русские города юридически управлялись на принципах общественного самоуправления, однако в действительности самостоятельность городской представительной власти была сведена до "возможного минимума".

Итак, на основе анализа правовой природы и характера институтов городского управления мы приходим к выводу, что на рубеже XVIII–XIX вв. режим отказался от зачатков сословного городского самоуправления. Новое устройство городского управления сокращало выборный элемент в местном управлении и усиливало правительственное бюрократическое начало. Общественное самоуправление города состояло из различных корпораций, которые не могли создать единую самоуправляемую систему. Они вынуждены были подчиниться государственной власти. Центральная государственная власть использовала самоуправление для целей абсолютизма.

#### Список литературы

1. Скоробогатов А.В. Эволюция образа Петра I в политической культуре России XVIII века // Вестник Института экономики, управления и права; под ред. доц. З.А. Ахметьяновой. – Казань: Изд-во "Таглитмат" ИЭУП, 2007. – С. 277–299. (Сер. 2 "Право". Вып. 8).
2. Скоробогатов А.В., Макарова Н.И. "Прадеду правнук": Образ Петра I в философии власти императора Павла I // Вестн. РУДН. Сер. История России. – 2004. – № 3. – С. 18–25.
3. Скоробогатов А.В. Проблема полицейского правового регулирования в политико-правовой доктрине Павла I // Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: мат-лы V междунар. науч.-теор. конф., Санкт-Петербург, 2-3 декабря 2005. – СПб., 2005. – Ч. 2. – С. 209–212.
4. Скоробогатов А.В. Рецепция модели "регулярного государства" в политико-правовой доктрине императора Павла I // Вестник Института экономики, управления и права; под ред. доц. З.А. Ахметьяновой. – Казань: Изд-во "Таглитмат" ИЭУП, 2006. – С. 363–372. (Сер. 2 "Право". Вып. 7).
5. Скоробогатов А.В. Правовые основания государственной власти в политической доктрине императора Павла I // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: мат-лы IV междунар. науч.-теор. конф. Санкт-Петербург, 24 декабря 2004 г.; под общ. ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. – С. 196–201.
6. Полное собрание законов Российской империи. – 1-е собр. – СПб., 1830.

*В редакцию материал поступил 11.08.08.*