

УДК 342

**ГЛАВА ЗЕМСКОЙ (ГОРОДСКОЙ) УПРАВЫ: ОСОБЕННОСТИ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПО РЕФОРМАМ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

***Упоров И.В.***

*д.и.н., к.ю.н., профессор*

*Краснодарский университет МВД России*

*Краснодар, Россия*

**Аннотация:** В статье рассматривается малоизученное в правовых науках регулирование правового статуса главы местного самоуправления как в земских учреждениях, так и в городах в те периоды, когда в России были осуществлены существенные реорганизации местного самоуправления. Анализируются соответствующие нормативно-правовые акты (Положение о губернских и уездных земских учреждениях, Городовое положение и др.). Отмечается, что главы земских учреждений и городского самоуправления возглавлял коллегиальные исполнительные органы, соответственно и собственных полномочий у них было немного.

**Ключевые слова:** реформа, земские учреждения, город, местное самоуправление Российская империи.

**HEAD OF THE ZEMSTIC (CITY) GOVERNMENT: FEATURES  
OF LEGAL REGULATION UNDER LOCAL REFORM  
SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN EMPIRE**

***Uporov I.V.***

*Doctor of History, Ph.D., Professor*

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Krasnodar, Russia*

**Abstract:** The article examines the regulation of the legal status of the head of local self-government, both in zemstvo institutions and in cities, little studied in legal sciences during those periods when significant reorganizations of local self-government were carried out in Russia. The relevant legal acts are analyzed (Regulations on provincial and district zemstvo institutions, City Regulations, etc.). It is noted that the heads of zemstvo institutions and city self-government were headed by collegial executive bodies, and accordingly they had few powers of their own.

**Key words:** reform, zemstvo institutions, city, local government of the Russian Empire.

Институт главы местного самоуправления как высшего должностного лица муниципального образования в России в нынешнем его виде возник сравнительно недавно, а само название выборного должного лица («глава муниципального образования») законодательно было закреплено только в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. Однако на протяжении всей истории российского государства на нижнем уровне территориально-публичного образования в сфере местного самоуправления имела место должность его главы; другое дело, что на системном уровне статус такого руководителя стал регулироваться в правовых актах сравнительно поздно. Рассмотрим правовое развитие этого института в монархической России.

Так, в Московском государстве свободное население выбирало губного старосту из дворян и детей боярских. Однако на практике в комплектовании аппарата допускались отступления от общего правила: неудовлетворительные результаты выборов, отсутствие в округе служилых людей могли повлечь назначение старосты тем приказом, в ведении которого находился уезд, сильное влияние на формирование старост имел воевода – представитель государственно-властной вертикали того времени. Тем не менее должность губного старосты можно, очевидно, считать прообразом высшего должностного лица местного самоуправления (хотя и в меньшей степени, чем земский староста).

При этом должность губного старосты, возникнув в ходе губной реформы 1538-1541 гг., окончательно оформилась земской реформой 1551-1555 гг. Круг обязанностей и полномочия губного старосты определялись преимущественно губными грамотами. Вновь избранный губной староста должен был отправиться в Москву и лично представиться в Разрядном приказе, который окончательно утверждал избрание, приводил избранного к присяге и вручал ему наказ.

Земские старосты в рамках земской реформы были закреплены прежде всего в Уставной земской грамоте 1551 г. [1] Реформа предусматривала возможность осуществления самоуправления непосредственно путем проведения сходов, на которых крестьянскими общинами выбирались должностные лица местного самоуправления, и прежде всего земский староста, который возглавлял земскую избу, состоявшую также из земского дьячка и целовальников. В отличие от губного института, земство снабжало своих избранников более разнообразными полномочиями, оставлял за собой право контроля за их деятельностью, осуществляя перевыборы земских властей и утверждая их отчеты, а также осуществляя текущий контроль при рассмотрении наиболее важных вопросов на местных сходах. Земские старосты также находились в зависимости от воевод и приказов [2, с. 163].

Губные и земские старосты, можно считать были прообразами нынешних глав муниципальных образований в системе местного самоуправления. В дальнейшем принципы выборности и относительной автономности земских и губных старост все более вытеснялись аппаратно-бюрократическими, и это было связано с развитием института воевод как представителей центральной власти [3, с. 22], а затем привнесением на местный уровень западных образцов управления при Петре 1, где для самоуправления места оставалось мало. В частности, вместо губного управления на местах при воеводах формировались дворянские советы. Крестьяне по волостям выбирали своих старост, которые были подчинены чиновникам, назначаемым от разных коллегий [4, с. 629]. Земские избы были заменены ратушами и магистратами.

Существенные изменения стали происходить в годы правления при Ека-

терине II, и прежде всего речь идет о Городовом положении (Жалованной грамоте городам) от 21 апреля 1785 г. [5] Так, в ст. 157 указывалось, что Городскую общую думу составляют «городской голова и гласные от настоящих городских обывателей, от гильдий, от цехов, от иногородных и иностранных гостей, от имянитых граждан и от посадских». Однако специальных норм о статусе городского головы данный акт не содержит. Анализ Положения позволяет полагать, что городской голова, избираемый общей городской думой, был руководителем коллегиального органа - «шестигласной думы», также избираемой общей думой и осуществлявшей текущие дела. Этот документ не вносит и ясности в части разграничения полномочий между главой городской думы и главой городского магистрата (ратуши), который продолжал функционировать как составное звено государственной вертикали управления.

Тем не менее, городской голова также может считаться следующим этапом в истории развития института главы муниципального образования. Новый толчок в развитии местного самоуправления связывается с земской и городской реформами второй половины XIX в. - 1 января 1864 г. было утверждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях, а 16 июня 1870 г. было утверждено Городовое положение. Затем правительство стало шаг за шагом ограничивать самоуправление, и в актах в новой редакции (Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июля 1890 г. [6], Городовое положение от 11 июня 1892 г. [7]) значительно урезало самостоятельность земских и городских самоуправленческих учреждений. Однако указанные меры не имели принципиального значения, поскольку статус руководителя местного самоуправления практически не изменился.

Рассмотрим этот статус на примере земского самоуправления по Положению 1890 г. Согласно ст. 96 Положения Губернская и Уездная Земские Управы являются исполнительными органами земского управления и состоят из Председателя и нескольких членов управы (до 6 человек). Члены Управ избирались на земских собраниях на трехлетний срок. Таким образом, руководитель местного самоуправления – Председатель земской управы – являлся главой

коллегиального исполнительного органа земского самоуправления. Из документа видно, что решения самоуправления являлись коллегиальными решениями земской Управы и специальных полномочий именно Председателя Управы. Положение не предусматривало.

Согласно ст. 120 Положения из уже избранных Членов Управы Земское Собрание избирает Председателя Управы, при этом указывалось, что Члены Управы не обязательно должны были быть Гласными (депутатами) Земских Собраний, но они должны были обладать активным избирательным правом.

Требования, которым должен был удовлетворять кандидат в Председатели Управы, определялись в ст. 117, и их было немного – это лицо по своему социальному положению должно было иметь право вступления на государственную службу; кроме того, особо оговаривался запрет семейственности, в частности, в одной Управе не должно было быть лиц «в первой степени свойства». Согласно ст.118 Положения лица, избранные в Председатели Губернских Управ, утверждались в должности Министром Внутренних Дел, в избранные в Председатели Уездных Управ – Губернатором. В случае неутверждения полагалось производить новые выборы, если и тогда не было утверждения, то Председатель назначался (соответственно главой МВД и Губернатором) на тот же трехлетний срок (ст. 119). Председатели Управ могли участвовать в работе Собраний на правах Гласных (ст. 121 Положения), а Председатели Уездных Земских могли принимать участие в Губернских Земских Собраниях, но без права решающего голоса.

Заслуживает внимания и норма (ст. 120) о том, что Собрание должно было избрать и «запасного» Председателя («заступающего место Председателя») – для случаев болезни или временного отсутствия Председателя. На наш взгляд, в настоящее время данный вопрос – о том, какое лицо может временно заменять всенародно избранного главу муниципального образования – пока не находит оптимального решения, и данный опыт имперского законодателя следует учесть.

Другой важный аспект заключается в том, что согласно ст. 124 Председатели Земских Управ (как и Члены Управ) считались состоящими на государственной службе, и им полагались соответствующие первому классному чину мундиры, а также пенсионное обеспечение. Содержание Председателей (как и Членов) Управ определялось Губернским по земским и городским делам Присутствием и не должно было превышать среднего по губернии оклада соответствующей должности (ст. 126 Положения). Увольнение Председателя (как и Членов) до истечения выборного срока по собственному желанию производилось лицами, которые их утверждали или назначали (Министр Внутренних Дел, Губернатор). Председатели (как и Члены) Управ за преступления и проступки по должности подвергались ответственности в порядке дисциплинарного производства или по приговору уголовного суда (ст. 132).

Что касается городского самоуправления, то там статус «городского головы» был аналогичен статусу председателя земской управы. Такой статус председателей управ в своей основе сохранялся до конца существования Российской империи. В дальнейшем, в советском государстве, институт главы местного самоуправления был упразднен и восстановлен только в начале 1990-х гг.

### **Библиографический список**

1. Уставная земская грамота 1551 г. // Хрестоматия по истории России. М., 1994. С. 35-36.
2. Загоскин Н.П. Наука истории русского права. Казань, 1891.
3. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993.
4. Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1879.
5. Городовое положение (Жалованная грамота городам) от 21 . 04.1785 г. // Законодательство Екатерины 11. В 2 т. Т. 2. М.: Юридическая литература, 2000. С. 77-177.
6. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12.07. 1890г. // ПСЗ-3. Т. 10. № 6927.
7. Городовое положение от 11.06. 1892 г. // ПСЗ-3. Т. 12. № 8708.

*Оригинальность 75%*