

УДК 342

**ЕКАТЕРИНИНСКИЙ ЗАКОН О ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ
И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ В ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО
МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Российская академия естествознания

Краснодар, Россия

Аннотация: В статье представлен политico-правовой анализ «Городового положения», принятого в эпоху правления императрицы Екатерины II в 1785г. Анализируются нормы этого нормативно-правового акта, научные труды по заявленной теме, делаются необходимые обобщения. Отмечается, что Городовое положение имеет важное значение в истории муниципального права России, поскольку с него начинается системное регулирование публично-управленческих отношений на местном уровне. В целом взятые в совокупности нормы «Городового положения» свидетельствуют о серьезном продвижении вперед в развитии института местного самоуправления, именно тогда город из территориальной категории трансформировался в социально-правовую общность, когда жители могли самостоятельно избирать органы городского управления и решать вопросы местного значения, пусть и в ограниченном тогда объеме.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное право, Городовое положение, шестигласная дума, город, полномочия.

**CATHERINE'S LAW ON MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT
AND ITS SIGNIFICANCE IN THE HISTORY
OF RUSSIAN MUNICIPAL LAW**

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

*Russian Academy of Natural Sciences
Krasnodar, Russia*

Abstract: This article presents a political and legal analysis of the "City Statute," adopted during the reign of Empress Catherine II in 1785. The article analyzes the provisions of this legal act, as well as scholarly works on the topic, and makes the necessary generalizations. It is noted that the City Statute is of great significance in the history of Russian municipal law, as it marks the beginning of the systemic regulation of public administration relations at the local level. Taken together, the provisions of the "City Statute" testify to significant progress in the development of local self-government. It was then that the city was transformed from a territorial category into a socio-legal community, where residents could independently elect city government bodies and resolve local issues, albeit to a limited extent at the time.

Keywords: local self-government, municipal law, City Statute, six-member Duma, city, powers.

Институт местного самоуправления в России развивается очень противоречиво. Достаточно сказать, что в новейшей России были приняты уже четыре федеральных закона о местном самоуправлении, три из которых уже не действуют ввиду того, что они не отвечали реальной муниципальной практике и подвергались множественным изменениям. Речь о следующих законах, потерявших юридическую силу: Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.), затем два закона с одинаковым названием: ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. и 2003. И вот сравнительно недавно вновь состоялась муниципальная реформа на основе ныне действующего ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (2025 г.).

В контексте указанного противоречия (частое изменение законов) представляют интерес исторические аспекты законодательного регулирования

местного самоуправления в России, когда такие акты приобретали системный вид и функционировали относительно долго. В этом отношении представляет интерес период правления Екатерины II, которая, как известно, стремилась по ряду позиций не отставать от европейских стран, в том числе это касалось и института местного самоуправления [1]. При этом нужно иметь в виду, что императрица основательно реформировала и в целом систему государственного управления. Так, согласно утвержденным в 1775 г. Учреждениям для управления губерний [2] в стране вводилось новое административное деление, согласно которому территория страны делилась на губернии и уезды, исходя из количества податного населения в них: 300–400 тысяч душ для губерний и 20 –30 тысяч – для уезда. В новых территориальных единицах создавались учреждения государственного аппарата с широким привлечением в ряды чиновничества представителей дворянства. Следующим шагом на пути расширения привилегий дворянского сословия, как опоры императорской власти, стало принятие в 1785 г. «Грамоты на права, вольности и преимущества благородного дворянства» известной в истории как Жалованная грамота дворянству. Этот документ устанавливал ряд личных и имущественных прав и обязанностей дворян. Одним из наиболее важных среди них было право составлять дворянские общества и собрания.

И тогда же, в 1785 г., была принята и «Грамота на права и выгоды городам Российской империи», которая в литературе чаще обозначается как «Городовое положение» (по названию первой, основной главы этого документа), поскольку в комплексе весь этот документ посвящен местному городскому самоуправлению [3]. И именно с этого нормативно-правового акта ведется отчет системного законодательного регулирования института местного самоуправления в нашей стране. В преамбуле к этому документу, в частности, указывается, что целью его является стремление сделать жизнь в городах лучше, в том числе «снабдить надлежащим управлением, освободить рукоделия, промыслы и торговлю от принуждений и притеснений и преподать им различные полезные

способы и ободрения. С помощью Божиего в толь краткое время добрые плоды намерений и трудов наших, да и несомненно уповааем, что верноподданные наши, граждане городов наших, похвальным радением, доброю верою в торговле, промыслах и ремеслах и поведением, соответствующим благому нашему об них попечению будут пособствовать возвышению мест ими населяемых в цветущем состоянии, и тем вяще заслужат нашу императорскую к себе милость и благоволение, в залог коих восхотели мы данныя от нас городам, их обществам и членам сих обществ выгоды и преимущества подтвердить нашею жалованною грамотою, узаконяя в следствие того на веки непоколебимо следующия статьи» [3].

В этом законе речь идет о правовом положении отдельных категорий лиц, проживающих в городах, причем, с учетом достаточно сложного сословного положения, чему уделено довольно много внимания, в том числе в таких главах, как «О городовых обывателях», «Доказательства состояния городовых обывателей», «О личных выгодах городовых обывателей среднего рода людей, или мещан вообще», «О гильдиях и о гильдейских выгодах вообще», «О первой гильдии», «О второй гильдии», «О третьей гильдии», «О выгодах цеховых», «Ремесленное положение», «О иногородних и иностранных гостях», «О выгодах именитых граждан», «О посадских и их выгодах вообще». Определены также полномочия и компетенция «городской общей думы» «городской шестигласной думы». Общую думу избирали на «градском собрании» сроком на три года (разумеется, в то время избирательное право было неравным). Шестигласная дума являлась исполнительным органом городского самоуправления; депутаты («гласные») общей дума избирали её из своей среды по одному представителю от каждого из шести разрядов, на которое данный акт разделял жителей города, имевших право участвовать в городском самоуправлении («настоящие городские обыватели» - владельцы недвижимости из дворян, чиновников, духовенства; купцы трёх гильдий; ремесленники, записанные в цехи; иностранцы

и иногородние; «именитые граждане»; «посадские» - прочие граждане, занимающиеся промыслами или рукоделием).

Обратимся к некоторым, наиболее важным, как представляется нормативным положениям Городового положения. Так, в ст. 2 Городового положения устанавливается, что городу принадлежит «навечно» недвижимая и движимая собственность. Территориальную основу городского самоуправления составляли города и посады. Городским обывателям дозволялось собираться и составлять «общество градское», пользующееся определенными правами и выгодами. «Обществу» дозволялось составлять казну своими добровольными складками и использовать ее по «общему их согласию». Для занятия выборных должностей был установлен имущественный ценз. Низовой ячейкой самоуправления были ремесленные управы. «Городское общество» могло иметь собственность. Вместе с тем 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 в основном вопросы благоустройства, развития торговли, промыслов, защиты сословных прав [4]. А основная часть городских расходов приходилась на содержание администрации, тюрем, казарм и прочих государственных учреждений.

Кроме того, деятельность городских дум находилась под опекой губернатора и имела ограниченное финансирование. В целом же система местного самоуправления развивалась на сословных началах и, несмотря на наличие некоторых выборных органов и должностей, включалась в достаточно сильно централизованный аппарат государственного управления. Тем не менее даже в таком ограниченном (в сравнении с европейским городским самоуправлением) варианте местное самоуправление все же функционировало, в том числе формировался представительный орган – городская дума, которая, как отмечалось выше, была двух видов: 1) общая городская дума и 2) шестигласная дума. В ст. 157-63 «Городового положения» указывалось, что «Городскую общую думу

составляют «городской голова и гласные от настоящих городовых обывателей, от гильдий, от цехов, от иногородных и иностранных гостей, от имянитых граждан и от посадских. Каждое из сих разделений имеет один голос в обществе градском ... Чтобы составить голос настоящих городовых обывателей, собираются всякие три года в каждой части города настоящие городовые обыватели и выбирают по балам одного гласного. Каждый гласный настоящих городовых обывателей явиться должен у городского главы ... Чтобы составить голос гильдейской, собирается всякие три года каждая гильдия и выбирает по балам одного гласного каждой гильдии. Каждый гласный явиться должен у городского главы ... Чтобы составить голос цеховых, собирается всякие три года каждый цех и выбирает по балам одного гласного каждого цеха. Каждый гласный должен явиться у городского главы ... Чтобы составить голос иногородных и иностранных гостей, собираются они всякие три года каждый народ особо и выбирают по балам одного гласного каждого народа. Каждый гласный должен явиться у городского главы ... Чтобы составить голос имянитых граждан, собираются всякие три года имянитые граждане по семи названиям как в толковании на 67 статью написано, и которые названия более пяти человек имеют, каждое особо выбирает по балам одного гласного. Каждый гласный явиться должен у городского главы ... Чтобы составить голос посадских, собираются всякие три года посадские каждой части города и выбирают по балам одного гласного посадских. Каждый гласный явиться должен у городского главы» [3].

В соответствии со ст. 164 Общая городская дума избирала шестигласную городскую думу из своих гласных. И далее: «Шестигласная городская дума составится из голоса настоящих городовых обывателей, из голоса гильдейских, из голоса цеховых, из голоса иногородных и иностранных гостей, из голоса имянитых граждан и из голоса посадских в председании городского главы; в случае же убыли во время срока общая городская дума наполняет место из того же голоса ... В городской думе сидит городской глава на стуле посередине; против городского главы сидят: на лавке на право - голос цеховых, на лево - голос по-

садских; возле городского главы в правом завороте на лавке - голос настоящих городовых обывателей и голос иногородных и иностранных гостей; возле городского главы в левом завороте на лавке же - голос имянитых граждан и голос гильдейской» [3].

Как видно, законодатель достаточно подробно отрегулировал вопрос о формировании представительного органа местного самоуправления в городах. При этом, в отличие от сельской местности, где имело место крепостная зависимость крестьян, в городах статус человека в самоуправленческих отношениях зависел прежде всего от имущественного положения, а не от социального происхождения, и само появление «Городового положения» в этом смысле отражало потребность нарождающегося класса купцов и промышленников (буржуазии) в непосредственном участии в управлении общественными процессами. И не случайно в этом акте подробно идет речь о купцах разных гильдий [5, с. 61].

Вместе с тем законодатель вполне определенно очертил круг полномочий представительного органа. Так, согласно ст. 167 «Городового положения» городской думе предлежали попечения: доставлять жителям города нужное пособие к их прокормлению или содержанию; сохранять город от ссор и тяжеб с окрестными городами или селениями; сохранять между жителями города мир, тишину и доброе согласие; возбранять все, что доброму порядку и благочинию противно, оставляя однако же, относящееся к части полицейской исполнять местам и людям, для того установленным; посредством наблюдения доброй веры и всякими позволенными способами поощрять привоз в город и продажу всего, что ко благу и выгодам жителей служить может, наблюдать за прочностью публичных городских зданий, стараться о построении всего потребного, о заведении площадей для стечения народа по торгу, пристаней, анбаров, магазейнов и тому подобного, что может быть для города потребно, выгодно и полезно; стараться о приращении городских доходов на пользу города и для распространения заведений по приказу общественного призрения; разрешать сомнения и недоумения по ремеслам и гильдиям в силу сделанных о том положений [3].

При этом городской думе «запрещается мешаться в дела судныя между жителями того города, ибо оныя по учреждениям принадлежат магистратам или ратушам» (ст. 168). Далее законодатель определял процессуальные вопросы деятельности органов городского самоуправления (ст. 171-178). В частности, предписывалось «городской думе собираться в доме общества градского и иметь свою печать ... Общая городская дума, быв составлена из людей, занятых торговыми, промыслами и ремеслами, обязана собираться по однажды всякой срок заседания или же, когда нужда и польза городская потребует, и в другое время ... Городская шестигласная дума собирается всякою неделю однажды, разве, когда нужда или польза городская востребует, и кроме того». Определялось и место работы: «Городская шестигласная дума собирается в том же месте, где и общей городской думе назначено, имеет ту же печать и те же должности исполняет в случае же сомнения по важности или трудности дела предлагает оное в общей городской думе» [3]. В литературе отмечается, что взаимодействие этих двух дум было отрегулировано недостаточно [6, с. 71].

Кроме того, в нормах Городового положения не проясняет также и ситуацию по разграничению полномочий между, с одной стороны, городским головой, и, с другой стороны, между главой городского магистрата (ратуши), который по-прежнему функционировал как орган государственной власти в городах.

На общую и шестигласную городскую думу можно было принести жалобу в губернской магистрат. Что касается городовых доходов и расходов, то городская дума должна была посыпать ведомости и отчет губернатору и в казенную палату. Представляет интерес положение ст. 178 «Городового положения», согласно которой «Городовые магистраты и прочия места того города законные требования городской думы исполняют и, где польза службы императорского величества, соблюдение порядка и тишины того требуют, подают друг другу руку помощи» [3]. Здесь декларируется верховенство решений городской думы даже для государственных органов управления, а также определяется

необходимость взаимодействия разных уровней власти, что свидетельствовало о том, что из территориальной категории город трансформировался в социально-правовую общность. Вместе с тем реформы Екатерины II подспудно несли значительно потенциал внутреннего конфликта, имея в виду прежде всего противоречия в сфере сословных отношений [7, с. 40]. Тем не менее в целом приведенные и другие нормы «Городового положения», оцениваемого как «фундаментальный документ» той эпохи [8, с. 145]; во всяком случае элементы городского самоуправления во многом перекликаются с современным городским самоуправлением [9], и в совокупности это свидетельствуют о серьезном продвижении вперед в развитии института местного самоуправления, являясь по сути истоком современного муниципального права России.

Библиографический список

1. Шульженко Ю.Л. Реформы местного самоуправления в России (периоды абсолютной, конституционной монархии, буржуазной Республики) // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2014. № 5. С. 24-33.
2. Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи от 07.11.1775 г. // ПСЗ-1. № 14392.
3. Городовое положение (Жалованная грамота городам) от 21.04.1785 г. // Законодательство Екатерины II. В 2 т. Т. 2. М.: Юридическая литература, 2000. С. 77-177.
4. Сироткин А.С. «Городовое положение» 1785 г. И благоустройство Москвы в последней четверти XVIII В. (на примере дела о мельнице на речке Синичке) // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 4. С. 85-92.
5. Ульянова Г.Н. Законодательное регулирование торговли в Российской империи (от Городового положения 1785 г. До гильдейской реформы Е. Ф. Канкрина 1824 г.) // Tractus aevorum: эволюция социокультурных и политиче-

ских пространств 2018. № 5. С. 50-75.

6. Плотникова Н.М. Иркутская градская дума в XVIII в.: замыслы Екатерины II и повседневная деятельность // Известия Иркутского государственного университета. Серия: История. 2012. № 2. С. 67-73.

7. Шалин В.В., Иваненко И.Н., Терещенко О.В. Динамика сферы управления в России XVIII в.: проблематика социальных противоречий // Теория и практика общественного развития. 2023. № 1. С. 32-40.

8. Дворжецкая-Львова С.П. Роль в формировании представительных органов власти представителей дворянства и отдельных личностей // Юридическая наука. 2025. № 9. С. 141-146.

9. Город в теории и практике: правовые и урбанистические аспекты / Астафьев П.А., Бялкина Т.М., Дусаев Р.Н., Зайцева-Савкович Е.В., Ирхин И.В., Карцев Б.В., Касаткина С.С., Кожевников О.А., Комарова В.В., Корабельникова Ю.Л., Костюков А.Н., Ларичев А.А., Ливеровский А.А., Мартынова С.Э., Мархгейм М.В., Питрюк А.В., Пешин Н.Л., Расихина Л.Ф., Соколова А.И., Сюнберг К.К. и др. Москва, 2020.