

УДК 34.13

DOI: 10.25688/2076-9113.2022.46.2.09

**Д. Д. Пашенцева**

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация

E-mail: daryapashentseva@yandex.ru

## НОРМОТВОРЧЕСКИЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПОСЛЕ РЕФОРМЫ 1870 ГОДА

**Аннотация.** В статье поставлена задача проанализировать природу актов, принимавшихся органами городского общественного управления Российской империи после городской реформы 1870 года. Используются формально-юридический и исторический методы. На основе норм Городового положения 1870 года выявлены особенности этих актов, влиявшие на их место в системе права Российской империи. Проведено разграничение нормативных и ненормативных актов, принимавшихся городскими думами. Выявлена взаимосвязь данных актов с полномочиями органов городского общественного управления, а также с разграничением функций городских дум и городских управ. Сделан вывод, что полномочия городских дум по изданию как нормативных, так и ненормативных актов вытекали из функций и обязанностей, непосредственно закрепленных в Городовом положении 1870 года, а также из модели их взаимодействия с городскими управами и правительством.

**Ключевые слова:** городское общественное управление; Российская империя; городская дума; Городовое положение; нормативный акт.

### Введение

В современных условиях вопрос о нормотворческих полномочиях местного самоуправления как формы общественного управления актуализирован в связи с принятием Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Как справедливо отмечает Ю. Г. Бабаева, «публичная власть есть неотъемлемая принадлежность фактически любой государственности, что позволяет использовать этот термин при проведении широкого круга юридических исследований. Конкретные особенности организации публичной власти в стране определяются в том числе и ее правовыми традициями, которые, в свою очередь, отражают имеющийся исторический опыт» [1, с. 11]. Реформирование местного самоуправления и конкретизация его полномочий предполагают опору на богатый отечественный опыт, накопленный

в прошлом и соответствующий ценностным основаниям российской правовой традиции. Исследование этого опыта с позиций современной юридической науки позволяет оценить предпринятые законодателем новации, определить перспективные направления развития публичной власти, в том числе на местном уровне. Кроме того, этот вопрос представляется актуальным в контексте современных процессов совершенствования нормотворческой деятельности, вызванных цифровизацией и происходящими социальными трансформациями [4, с. 31–32].

### Методы исследования

В процессе написания статьи был использован формально-юридический метод, который позволил проанализировать нормы конкретных правовых актов периода Российской империи. Сравнительно-исторический метод позволил сопоставить нормотворческие полномочия органов местного самоуправления в Российской империи и в современной России. Ретроспективный метод дал возможность погрузиться в отдаленный по времени исторический период, иную правовую реальность.

Материалом для исследования послужило законодательство Российской империи о местном самоуправлении, прежде всего Городовое положение 1870 года, а также отдельные акты, принимавшиеся органами городского самоуправления в рассматриваемый в статье период, и работы российских ученых, связанные с избранной проблематикой.

### Основное исследование

Рассмотрение полномочий органов городского самоуправления в Российской империи опирается на общетеоретические положения, которые связаны, во-первых, с разграничением нормативных правовых актов и актов ненормативного характера, которые не устанавливают новых норм права; во-вторых, с разделением законов и подзаконных нормативных актов. При этом разрешение второго из обозначенных вопросов применительно к Российской империи представляет гораздо большую сложность в силу его нерешенности в стране в рассматриваемый период. В государстве отсутствовала четкая иерархия правовых актов, они могли приниматься в самых разных формах, имели различные наименования. Нормативная регламентация правотворческой деятельности разных государственных органов не была полной, что сказывалось на всей системе права.

Вопрос о нормотворческой деятельности органов городского самоуправления тесно связан с проблематикой определения их места в системе власти, а также с общими представлениями о структуре системы права Российской империи.

Городская реформа 1870 года — это создание системы городского общественного управления, которое стало логичным дополнением как отмены крепостного права в 1861 году, так и последовавшей за ним земской реформы. Освобождение крестьян повлекло за собой реформирование всех сфер государственной и общественной жизни, включая финансовую и военную сферы, а также народное просвещение. «Все пришло в движение, — писала видный советский историк Л. Г. Захарова. — Только высшие органы государственной власти, центральная администрация, власть монарха и всеилие бюрократии остались вне этого общего процесса перестройки» [3, с. 641].

Городская реформа стала продолжением земской реформы, их принципы были очень близки. Л. Г. Захарова справедливо писала: «Осуществление земской реформы сделало неотвратимым создание городского самоуправления также на началах выборности и сословности по закону 1870 г.» [Там же].

В ходе городской реформы 1870 года была модернизирована система городского общественного управления, созданы наделенные достаточно широкими полномочиями органы — городские думы, которые избирались по сословному принципу, а также городские управы, предназначенные для практической реализации решений, принятых городскими думами.

Органы городского общественного управления согласно Городовому положению 1870 года получили достаточно обширные полномочия. Более того, п. 6 гл. 1 указанного законодательного акта устанавливал, что «правительственные установления, земские и сословные учреждения обязаны оказывать содействие к исполнению законных требований городского общественного управления» [2].

Среди определенных законом полномочий городской думы предполагали некоторую правотворческую деятельность следующие: становление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов; установление правил для заведывания городскими имуществами и сооружениями, а равно и состоящими в ведении общественного управления благотворительными и иными общепольными заведениями; определение общего порядка действий исполнительной общественной власти и снабжение ее инструкциями о заведывании вверяемыми ей делами [Там же].

Исследование становления и развития организационно-правовых основ деятельности структур общественного управления крупнейших городов России, включая Москву и Санкт-Петербург, показало, что правовое регулирование порядка деятельности городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского самоуправления не было упорядочено законом и, как следствие, имело бессистемный, во многом стихийный характер: указанные акты отличались друг от друга по таким параметрам, как форма, время принятия (с разницей в 10 лет и более), объем, перечень урегулированных вопросов.

Несмотря на то что в Российской империи ни в законодательстве, ни в доктрине не сформировалось единого представления о том, какие именно акты следует считать законом, все авторы того времени сходились в одном: закон — это повеление высшей власти в государстве, то есть нельзя считать законом любой акт, который не был подписан монархом [5, с. 95]. С этих позиций все акты, принимавшиеся органами местного самоуправления в Российской империи, нельзя было рассматривать как законы, они однозначно должны были трактоваться в качестве подзаконных актов, что накладывало отпечаток и на их юридическую силу, и на пространство действия.

При анализе места актов городского общественного управления в системе права в первую очередь речь должна идти об актах, принимавшихся городскими думами. Городские управы с самого начала рассматривались как исполнительные и распорядительные органы, подведомственные городским думами. Поэтому для развития правовой системы имели значение прежде всего акты, принимавшиеся городскими думами. Отметим, что некоторые из них были адресованы городским управам в силу их подведомственности и подчиненности. В качестве примера назовем Инструкцию Московской городской управы, основанную на проекте, составленном специально созданной организационной комиссией, и принятую 23 октября 1887 года на заседании Московской городской думы. Эта инструкция, во-первых, представляла собой подзаконный нормативный акт, во-вторых, была принята намного позже (через 17 лет) создания городской управы в Москве, в-третьих, не регулировала все важные вопросы деятельности управы. Это позволило А. А. Савичеву сделать вывод, что «в рамках системы общественного управления Москвы долгое время отсутствовали устойчивые нормативные правовые основы, касающиеся статуса указанной структуры» [6, с. 183].

Решения городских дум оформлялись в виде постановлений и определений. Законодательство о местном самоуправлении не проводило разграничения между данными видами актов. Современные ученые полагают, что «постановления принимались думой по вопросам благоустройства (о порядке содержания улиц и площадей, общественных зданий, по вопросам здравоохранения и т. п.), имели обязательный для городских жителей характер и за их нарушение была предусмотрена ответственность. По другим вопросам дума принимала определения» [7, с. 181]. В тексте Городового положения об определениях говорится о нуждах города. Также там в ст. 67 устанавливалось, что определениями оформляются решения городской думы «о приобретении в пользу города недвижимых имуществ или об отчуждении их, б) займах, поручительствах или гарантиях от имени города, в) о переложении натуральных повинностей в денежные, г) об устранении должностных лиц городского общественного управления от должности и о предании их суду» [2]. Отсюда следует, что определения городской думы с самого начала рассматривались законодателем как ненормативный акт. Это соответствует природе определений, проявляющейся даже в современных условиях.

В соответствии с законодательством о местном самоуправлении городская дума имела право принимать акты по широкому кругу вопросов, обязательные для исполнения жителями города. Такими актами могли устанавливаться и городские сборы. Фискальная функция, как и представительный характер актов, сближает акты городской думы с законами, хотя и не делает их таковыми.

Разнообразие полномочий, которыми наделялись городские думы, определяло неоднозначность природы тех актов, которые они принимали. Среди них можно выделить как акты нормативной природы, так и ненормативные акты — фактически распоряжения административного характера.

Также важное значение имел факт ограниченного распространения действия актов городского общественного управления в пространстве. Если скоро полномочия соответствующих органов были ограничены определенной городской территорией, то и акты, принимавшиеся этими органами, являлись общеобязательными только в пределах этой территории. Данное обстоятельство сближает данные акты по правовой природе с актами современного местного самоуправления.

### Выводы

Таким образом, городская реформа 1870 года привела к созданию новой системы органов городского общественного управления, которые получили полномочия по изданию как нормативных, так и ненормативных актов. Эти полномочия логично вытекали из функций и обязанностей городских дум, непосредственно закрепленных в Городовом положении 1870 года, а также модели их взаимодействия с городскими управами и правительством. Издание городскими думами нормативных актов определялось оформлением принятых ими решений по вопросам городских сборов и благоустройства городской территории. Эти акты были обязательны для всех субъектов общественных отношений, так или иначе относящихся к территории конкретного города. Принятие ненормативных актов было связано с организацией взаимодействия между городскими думами и подчиненными им городскими управами, а также с необходимостью в ряде случаев обращения к правительству. Что касается актов, принимавшихся городскими управами, то они могут быть отнесены к ненормативным актам распорядительного характера, а некоторые из них — к правоприменительным актам. Указанные обстоятельства определяли место актов городского общественного управления в системе права Российской империи, которая, в свою очередь, не была полностью упорядочена. В связи с этим историческим опытом в современных условиях представляется желательным принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», что будет способствовать упорядочению современной системы нормативных правовых актов, придаст ей необходимую четкость и завершенность.

### Литература

1. Бабаева Ю. Г. Публичная власть в Российской империи: некоторые особенности организации и эволюции // Черные дыры в российском законодательстве. 2021. № 4. С. 11–13.
2. Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года городовое положение с объяснениями. СПб.: Хоз. департ. М. В. Д., 1870. 240 с.
3. Захарова Л. Г. Самодержавие и реформы в России. 1861–1874 (к вопросу о выборе путей развития) / Л. Г. Захарова // Александр II и отмена крепостного права в России. М.: РОССПЭН, 2011. 720 с. С. 623–646.
4. Пашенцев Д. А. Основные направления и особенности развития законодательства в условиях цифровизации и перехода к новому технологическому укладу // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2021. № 3. С. 31–39.
5. Рогачев М. А. Соотношение закона и подзаконного нормативного акта в Российской империи // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2019. № 4. С. 94–98.
6. Савичев А. А. Историко-правовой анализ деятельности Московской городской управы в 1870–1892 гг. // Государство и право. 2019. № 7. С. 179–183.
7. Щербаков С. В., Артемов Г. А. Городская дума в системе местного самоуправления Российской империи // Российский журнал правовых исследований. 2018. Т. 5. № 1. С. 181–184.

### Literatura

1. Babaeva Yu. G. Publichnaya vlast` v Rossijskoj imperii: nekotory`e osobennosti organizacii i e`voljucii // Cherny`e dy`ry` v rossijskom zakonodatel`stve. 2021. № 4. S. 11–13.
2. Vy`sochajshe utverzhdennoe 16-go iyunya 1870 goda gorodovoe polozhenie s ob`yasneniyami. SPb.: Xoz. depart. M. V. D., 1870. 240 s.
3. Zaxarova L. G. Samoderzhavie i reformy` v Rossii. 1861–1874 (k voprosu o vy`bore putej razvitiya) / L. G. Zaxarova // Aleksandr II i otnema krepostnogo prava v Rossii. M.: ROSSPE`N, 2011. 720 s. S. 623–646.
4. Pashencev D. A. Osnovny`e napravleniya i osobennosti razvitiya zakonodatel`stva v usloviyax cifrovizacii i perexoda k novomu texnologicheskomu ukladu // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2021. № 3. S. 31–39.
5. Rogachev M. A. Sootnoshenie zakona i podzakonnogo normativnogo akta v Rossijskoj imperii // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2019. № 4. S. 94–98.
6. Savichev A. A. Istoriko-pravovoj analiz deyatel`nosti Moskovskoj gorodskoj upravu` v 1870–1892 gg. // Gosudarstvo i pravo. 2019. № 7. S. 179–183.
7. Shherbakov S. V., Artemov G. A. Gorodskaya дума v sisteme mestnogo samoupravleniya Rossijskoj imperii // Rossijskij zhurnal pravovy`x issledovanij. 2018. T. 5. № 1. S. 181–184.

D. D. Pashentseva

## RULE-MAKING POWERS OF URBAN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES OF THE RUSSIAN EMPIRE AFTER THE REFORM OF 1870

**Abstract.** The article sets the task to analyze the nature of the acts adopted by the city public administration bodies of the Russian Empire after the city reform of 1870. Formal-legal and historical methods are used. Based on the norms of the City Regulations of 1870, the features of these acts that influenced their place in the system of law of the Russian Empire were revealed. A distinction is made between normative and non-normative acts adopted by city dumas. The interrelation of these acts with the powers of the city public administration bodies, as well as with the delimitation of the functions of city dumas and city governments is revealed. It is concluded that the powers of the City Dumas to issue both normative and non-normative acts stemmed from the functions and responsibilities directly enshrined in the City Regulations of 1870, as well as the model of their interaction with city councils and the government.

**Keywords:** city public administration; the Russian empire; City Council; City position; normative act.

Статья поступила в редакцию: 15.12.2021;  
одобрена после рецензирования: 10.01.2022;  
принята к публикации: 11.01.2022.

The article was submitted: 15.12.2021;  
approved after reviewing: 10.01.2022;  
accepted for publication: 11.01.2022.