

1. Загоруйко К.Ф. Правовые проблемы охраны памятников истории и культуры: Научно-аналитический обзор / Отв. ред. Ю.С.Пивоваров. М., 1989. С.9.
2. Клебанов Л.Р. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей. М., 2011. С.92.
3. Галай Ю.Г. Власть и историко-культурные ценности в Российской Федерации 1917-1929 гг. Историко-правовой аспект. Н. Новгород: Нижегородский гос. ин-т МВД РФ, 1997. С.117-118.
4. Петров М.Н. Крест под молотом. Новгород, 2000. С.93.
5. Галай Ю.Г. Указ. соч. С.172-173.
6. Галай Ю.Г. Указ. соч. С.117; Петров М.Н. Указ. соч. С.107.
7. Кириллов А.Н. Охрана археологических объектов Удмуртской республики от несанкционированных раскопок: методическое пособие. Глазов, 2011. С.28.
8. О практике борьбы с незаконными раскопками см.: Торопова Е.В., Торопов С.Е., Самойлов К.Г., Колосницын П.П. Современное состояние и проблемы сохранения памятников археологии Новгородской области по материалам инвентаризации 2009 г. // Археология и история Пскова и Псковской земли. Семинар имени академика В.В.Седова: Материалы 56-го заседания, посвященного 130-летию Псковского археологического общества. М., Псков, 2011. С.131-140; Еременко В.Е., Кириллов А.Н., Рутковский В.А. Действия граждан и сотрудников правоохранительных органов в случае обнаружения несанкционированных разведок, раскопок, металлопоиска и торговли археологическими артефактами. Нижний Новгород, 2012. 28 с.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст.7.15; Европейская конвенция об охране археологического наследия ETS №143. 1992 г. (ратифицирована Госдумой Российской Федерации 17 июня 2011 г.); Положение о порядке выдачи разрешений (открытых листов) на право проведения работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия (Утверждено Приказом Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия от 3 февраля 2009 г. №15). Федеральный закон от 25 июня 2002 г. №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».
10. Андрияшина Э.П. Законодательство Российской Федерации о культуре // Журнал российского права. 2002. №3. С.42.
11. Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. №380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Ст. 23.57. «Органы, осуществляющие государственный контроль в области сохранения, использования,

популяризации объектов культурного наследия и их государственную охрану».

#### Bibliography (Transliterated)

1. Zagorujko K.F. Pravovye problemy ohrany pamyatnikov istorii i kul'tury: Nauchno-analiticheskij obzor / Otiv. red. Yu.S.Pivovarov. M., 1989. S.9.
2. Klebanov L.R. Ugolovno-pravovaya ohrana kul'turnyx cennostej. M., 2011. S.92.
3. Galaj Yu.G. Vlast' i istoriko-kul'turnye cennosti v Rossijskoj Federacii 1917-1929 gg. Istoriko-pravovoj aspekt. N. Novgorod: Nizhegorodskij gos. in-t MVD RF, 1997. S.117-118.
4. Petrov M.N. Krest pod molotom. Novgorod, 2000. S.93.
5. Galaj Yu.G. Ukaz. soch. S.172-173.
6. Galaj Yu.G. Ukaz. soch. S.117; Petrov M.N. Ukaz. soch. S.107.
7. Kirillov A.N. Ohrana arxeologicheskix ob'ektov Udmurtskoj respubliki ot nesankcionirovannyx raskopok: metodicheskoe posobie. Glazov, 2011. S.28.
8. O praktike bor'by s nezakonnymi raskopkami sm.: Toropova E.V., Toropov S.E., Samojlov K.G., Kolosnicyn P.P. Sovremennoe sostoyanie i problemy soxraneniya pamyatnikov arxeologii Novgorodskoj oblasti po materialam inventarizacii 2009 g. // Arxeologiya i istoriya Pskova i Pskovskoj zemli. Seminar imeni akademika V.V.Sedova: Materialy 56-go zasedaniya, posvyashhennogo 130-letiyu Pskovskogo arxeologicheskogo obshhestva. M., Pskov, 2011. S.131-140; Eremenko V.E., Kirillov A.N., Rutkovskij V.A. Dejstviya grazhdan i sotrudnikov pravooxranitel'nyx organov v sluchae obnaruzheniya nesankcionirovannyx razvedok, raskopok, metallopoiska i trgovli arxeologicheskimi artefaktami. Nizhnij Novgorod, 2012 28 s.
9. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyx pravonarusheniyax. St.7.15; Evropejskaya konvenciya ob ohrane arxeologicheskogo naslediya ETS №143. 1992 g. (ratificirovana Gosdumoj Rossijskoj Federacii 17 iyunya 2011 g.); Polozhenie o poryadke vydachi razreshenij (otkrytyx listov) na pravo provedeniya rabot po vyvavleniyu i izucheniyu ob'ektov arxeologicheskogo naslediya (Utverzhdeno Priказом Federal'noj sluzhby po nadzoru za soblyudeniem zakonodatel'stva v oblasti ohrany kul'turnogo naslediya ot 3 fevralya 2009 g. №15). Federal'nyj zakon ot 25 iyunya 2002 g. №73-FZ «Ob ob'ektax kul'turnogo naslediya (pamyatnikax istorii i kul'tury) narodov Rossijskoj Federacii».
10. Andryuxina E'P. Zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii o kul'ture // Zhurnal rossijskogo prava. 2002. №3. S.42.
11. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 28 dekabrya 2009 g. №380-FZ «O vnesenii izmenenij v Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyx pravonarusheniyax». St. 23.57. «Organy, osushhestvlyayushhie gosudarstvennyj kontrol' v oblasti soxraneniya, ispol'zovaniya, populyarizacii ob'ektov kul'turnogo naslediya i ix gosudarstvennyu ohranu».

УДК 34(091)

## ПРЕДПОСЫЛКИ И ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНЫХ ВЫБОРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПЕТРОМ I

Н.А.Синькевич

Гуманитарный институт НовГУ, colonel5353@yandex.ru

Рассматриваются вопросы трансформации органов местного управления в учреждения, основанные на выборах — органы самоуправления. Показываются качественные изменения этих институтов в эпоху правления Петра I.

**Ключевые слова:** *Петр I, местное управление, магистрат, выборные органы*

The problems of transformation of the local government bodies into institutions based on elections — the autonomous bodies — are considered in this article. The quality changes of these institutions during the reign of Peter I are also shown.

**Keywords:** *Peter I, local government, city council, elective institutions*

Заметное место в историческом развитии допетровской эпохи местного управления занимала уездная система выборных органов, существовавшая в XVI — XVII вв.

Одной из целей петровских реформ местного управления было намерение предоставить городам особое управление, основанное на принципах выборности. В то же время реформа имела строго государственно-фискальный характер, предполагая организацию торгово-промышленного класса как общегосударственного сословия в целях упорядочения отправления повинностей, лежащих на нем.

По нашему мнению, представляется интересным с точки зрения преемственности идей XVII в. тот факт, что мотив учреждения Бурмистрской палаты имеет некоторые идентичные черты, которые были изложены в XVII в. в проекте учреждения Купецкой Палаты Новоторгового устава 1667 г. Ординым-Нащокиным [1]. Именно, в указе 30 января 1699 г. говорится, что «...все, черных сот и слобод, посадские и купецкие и промышленные люди, купецкими и всякими расправными делами, и Его Великого Государя окладными доходами ведомы в разных Приказах и во всяких промыслах чинятся им большие убытки и разорения, а Его Великого Государя с них доходы учинились в доимке» [2].

Разорение горожан многими приказами, с одной стороны, и царские недоборы пошлин, с другой, привели к организации в Москве одного общего учреждения для городских жителей — Бурмистрской палаты, а в городах — земских изб, которые заменили приказные съезжие избы, т. е. прежние воеводские канцелярии.

Московская Бурмистрская палата стала высшей инстанцией для всей России, ведающей делами торгово-промышленного сословия во всех делах, кроме уголовных. Все сборы и дела этого сословия из городов поступали в нее, а оттуда отправлялись указы, касавшиеся этого сословия.

Бурмистрская палата, будучи центральным учреждением, осуществляла в Москве помимо этого функции земской избы — ведала московским торгово-промышленным населением. Состав Бурмистрской палаты (впоследствии Ратуши) и земских изб — выборный. В указе 1699 г. устанавливается, что «...мирским выборным людям ведать всяких чинов и торговых и промышленных людей, во всяких мирских расправных и челобитных делах в сборах» [3]. Эти выборные получили название бурмистров, — название, заимствованное из городского устройства Остзейского края.

Должностные лица Бурмистрской палаты и земских изб, бурмистры, избирались сотнями и слободами (торгово-промышленным населением), а также селами и деревнями (уездными людьми), т. е. крестьянами. «Великий государь указал во всех городах посадским и всяких чинов купецким людям и его Великого государя волостей и сел и деревень ведаться в земских избах», в состав членов которых «выбирать им посадским, и купецким, и промышленным и уездным людям» бурмистров [4].

Выборы происходили ежегодно, причем избиратели были ответственны за избранных: «а буде они

бурмистры, в котором году каких его, великого государя, доходов не выберут по окладу или каких сборов чего не доберут, и то все взять на тех людях, на всех, которые их в бурмистры выберут» [5].

В компетенцию выборных органов входил сбор «всяких денежных доходов», раскладка податей и повинностей между членами торгово-промышленного класса и передача «всяких статей в оброк с торга», причем права расходования собранных сумм у земских изб не было, как не было и своего имущества (для проведения любого расхода требовался указ государя с печатью Бурмистрской палаты).

По свидетельству иностранца Перри, Петр I при проведении реформы 1699 г. натолкнулся на сильную оппозицию со стороны бояр. Реформа, предполагавшая устранение злоупотреблений воевод и приказных людей в процессе взимания сборов с промыслов и торговли, при обсуждении ее в думе вызвала недовольство среди бояр. «Бояре, — писал об этих событиях известный русский историк В.О.Ключевский, — доказывали царю, что честь собирать царские доходы, как знак особого доверия, всегда принадлежала им, и упрашивали его не делать им такого всенародного оскорбления, отнимая у них это доверие и отдавая его в руки мужиков, мирских выборных бурмистров, недостойных стать наряду с ними. Не получив согласия царя, они просили его по крайней мере назначить несколько штатных людей в Бурмистрскую палату. Но Петр I был непоколебим в своем решении, и дума вынуждена была уступить при первых признаках раздражения царя» [6].

Из вышеприведенного видно, что реформа 1699 г. не исходила из понятия города как единого целого, как юридического лица, как известной общественной единицы. В ней подразумевалось централизованно контролировать торгово-промышленное население городов, «тянувшее известное тягло в пользу государства».

Земские избы с Бурмистрской палатой, по справедливому замечанию И.И.Дитятина, могут быть названы городскими учреждениями разве лишь в том смысле, что они находились в городах, так как бурмистры избирались только торгово-промышленным классом, т. е. не всем городским населением. С другой стороны, в выборах принимали участие и «уездные люди», вообще не входившие в состав городского населения. Земские избы являлись не чем иным, как сословно-государственными учреждениями, созданными с исключительной целью — уничтожения «недоборов в сборах» и «недоимок в доходах» [7].

Этим, государственно-принудительным характером новых учреждений объясняется факт отсутствия у них своего имущества, приписка малых городов к большим и подчиненность земских изб Бурмистрской Палате, равно как и отсутствие у них права расходов денежных средств на городские нужды.

Вторая попытка Петра организовать городское управление была более удачна. Путем издания Регламента Главному магистрату в 1721 г. и Инструкции городским магистратам в 1724 г. Петр I организовал городское устройство и управление по образцу, су-

ществующему в то время в Эстляндии и Лифляндии, значительно его модифицировав.

Во всех городах Империи учреждались магистраты и ратуши, а в Петербурге — Главный магистрат, игравшие роль «главного начальства» всех «купецких людей» [8]. Инициатором этой реформы был известный Фике, представивший государю особый мемориал, на который последний наложил следующую резолюцию: «...магистратов городских установить и добрыми регулы снабдить, учинив сие, на основании рижского и ревельского регламентов, по всем городам» [9].

Проект очередной реформы выборных городских учреждений царь утвердил в 1718 г., а в 1720 г. в Санкт-Петербурге был учрежден Главный магистрат, причем государь поручил ему «ведать всех купецких людей... и рассыпанную сию храмину паки собрать» [10]. С изданием Регламента 1721 г. Главному магистрату было поручено организовать магистраты в городах. Однако это поручение исполнялось крайне медленно, что и заставило Петра в 1722 г. издать на имя президента Главного магистрата князя Трубецкого угрожающий указ. «Понеже,— гласит последний,— давно имеется указ и регламент о исправлении дела, вам врученного, а именно, о учинении первого магистрата правильного и цехов в Петербурге в пример другим городам, а потом в Москве и в тако прочих, но по сие время никакого успеху в том не делается. Того ради сим определяем, что, ежели в Петербурге сих двух дел, магистратов и цехов не учините в пять месяцев или в полгода, то ты и товарищ твой Исаев будете в работу каторжную посланы» [11].

Вероятно, этот указ подействовал, так как Главный магистрат был организован в весьма сжатые сроки, а с изданием «Инструкции городским магистратам» в 1724 г. последние были введены и в других городах, хотя далеко не во всех.

Согласно инструкции, все города были разделены на пять разрядов по количеству дворов. Первый составляли города, обладавшие не менее 2000 дворов, второй — не менее 1500, третий — не менее 500, четвертый — не менее 250 и пятый — все остальные. В первом разряде в состав магистратов входили четыре бургомистра и один президент, во втором — три бургомистра и один президент, в третьем и четвертом — два бургомистра и один президент и в пятом — только один бургомистр [12]. Все должностные лица были выборные, причем избирались пожизненно регулярными гражданами на мирских посадских сходах из «угодных и искусных персон», принадлежащих к «первостатейным и пожиточным» обывателям. Избранные должностные лица утверждались Главным магистратом и считались находящимися на государственной службе, получали чины [13].

Состав Главного магистрата был иной, имел смешанный характер, так как он состоял из обер-президента и его товарища, назначаемых правительством, а также из бургомистров и ратманов, избранных со стороны регулярных граждан.

Говоря о компетенции магистратов, необходимо заметить, что рассматриваемые учреждения трактовались, с одной стороны, «яко начальство города»

или «градское начальство», а с другой стороны, «яко глава всего гражданства» [14]. Таким образом, согласно первому определению, магистрат был городским учреждением и находился во главе города как известной общественной единицы. Согласно второму определению, он был сословным учреждением, ведавшим делами класса регулярных и нерегулярных граждан. Несмотря на противоречие указанных определений, они не были согласованы в регламенте Главному магистрату.

В магистрате сосредоточилась власть судебная, хозяйственная, финансовая и полицейская, в силу чего он ведал судом (гражданским и уголовным), но только в отношении граждан, как регулярных, так и нерегулярных, полицией [15], школами, сиротскими и смиренными домами, госпиталями и биржами. Все это следовало ведать «земским иждивением» и «городским тщанием», «понеже в других государствах такие учреждения не только в больших, но и в малых городах обретаются и имеют первое свое начало от фундации земского начальства и подаяния людей»; он заботился о безопасности города от «пожарного случая» и «пристраивал гуляк и нищих, дабы весьма не шатались и праздны не были» [16]. Магистрат раскладывал и собирал государственные сборы и пошлины, хотя по примеру земских изб не пользовался правом самообложения и расходования собранных сумм.

Закон запрещал всякое самообложение граждан под страхом наказания штрафом и обязывал наблюдать за отправлением повинностей со стороны граждан.

Между тем, пользуясь такими правами, магистрат был лишен всякой самостоятельности, так как для осуществления своего права в каждом конкретном случае он должен был заручаться согласием, данным в форме указа, со стороны Главного Магистрата, куда все магистраты, кроме того, ежегодно посылали отчеты о своей деятельности [17]. Но относительно административных властей (губернаторов и воевод) магистраты были поставлены в независимое положение, «понеже, яко глава и начальство всему гражданству... они губернаторам и воеводам не должны подчинены быть в том, что до 1 градского суда и экономики касается» [18].

Магистраты не были единственными городскими учреждениями. Параллельно с ними существовали так называемые «мирские посадские сходы» или «земские советы», созываемые посадскими старостами, которые являлись исполнительными органами сходов и председательствовали на них. Старосты отвечали за свою работу пред сходами, которые обладали правом их наказывать. В состав сходов входили «все мирские люди», «все граждане» [19]. Посадским сходам принадлежало право совещаться о «мирских нуждах», раскладывать на граждан некоторые сборы (напр., экстренные), а также подушные деньги, причем принимать во внимание «каждого гражданина в пожитках состоянии», ведать некоторыми отраслями городского хозяйства, составлять петиции о местных нуждах и даже отправлять некоторые функции полицейского характера [20]. Главной функцией посадских сходов

было избрание членов магистратов, ратуш и других должностных лиц, при этом губернаторам, воеводам, и членам магистратов запрещалось оказывать какое бы то ни было давление на них. Даже один факт присутствия на выборах бургомистра или ратмана служил поводом кассации со стороны Главного магистрата, утверждавшего приговор избирательного схода. Избранными считались те, «на которых больше голосов будет» [21], хотя Главный магистрат далеко не всегда утверждал кандидатов большинства.

Идея учреждения магистратов была заимствована из Европы, хотя Петр I значительно модифицировал их: он не только не перенес самой сути западноевропейских муниципальных учреждений того времени, но даже значительно изменил их форму. «В заморскую форму, — писал И.И.Дитятин, — приспособленную к чуждому ей содержанию, царь влил московское родное вино» [22].

Несмотря на то, что на Западе магистраты были более или менее автономными общинно-городскими учреждениями, в России они оказались правительственными органами, хотя и образовывались на принципе выборности, имевшими цель «ведать» известным сословием. Между тем, регламент Главному магистрату называет магистрат «градским начальством», из чего можно прийти к выводу, что он является учреждением городским в том смысле, что ведает всем городом как данным населенным пунктом, всю совокупность последнего, а не какую-либо его часть. Однако В.Н.Латкин считал «подобное заключение совершенно ошибочным. Указанное выражение является ничем иным, как простым недосмотром составителей регламента, и вкралось в него вследствие заимствования из иностранных образцов» [23]. Позиция Латкина, как и многих других ученых конца XIX — начала XX вв. нами не разделяется, так как ей свойственна идеализация органов самоуправления и внеконтекстный подход к социально-политическим реалиям исторического развития российской государственности.

Преобразования Петра I в системе местного управления в целом соответствовали уровню социально-политического развития общества и потребностям государства. Позитивное в петровских реформах заключается в том, что его законодательство позволило собрать эмпирический материал, послуживший основой подготовки более качественных реформ, проведенных Екатериной II.

1. См.: Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII — XIX ст.). СПб., 1909. С.400.
2. Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗ). Собр. 1. Т.3. № 1674.
3. Там же.

4. Филиппов А.Н. Учебник истории русского права (Пособие к лекциям). Ч.1. Юрьев, 1912. С.785.
5. Там же. С.786.
6. Ключевский В.О. Боярская дума древней Руси. М., 1903. С.449.
7. Дитятин И.И. К истории жалованных грамот 1785 г. // Русская Мысль. 1885. С.18.
8. Латкин В.Н. Указ. соч. С.401.
9. Там же.
10. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления / Сост. П.Муллов. СПб., 1864. С.54.
11. Там же. С.49.
12. Там же. С.52.
13. ПСЗ-1. Т.6. №3520. (Гл. 24. О определении в Главном магистрате членов).
14. Латкин В.Н. Указ. соч. С.403.
15. ПСЗ-1. Гл.9. «Содержати в смотреии своем полицию». Там же. Гл.15. О городских рапортах и доношениях.
16. Там же.
17. Там же. №4624. Инструкция магистратам.
18. По архивным обобщениям А.А.Кизеветтера, в сходах принимали участие не только торгово-промышленное население, но и купцы (См.: Кизеветтер А.А.Посадская община в России в XVIII столетии. М., 1903. С.619-622). См.: ПСЗ. №4624. Ст.18.
20. См.: Кизеветтер А.А. Указ. соч. С.618.
21. Дитятин И.И. Указ. соч. С.12.
22. Там же. С.13.
23. Латкин В.Н. Указ. соч. С.405.

#### Bibliography (Transliterated)

1. Sm.: Latkin V.N. Uchebnik istorii russkogo prava perioda imperii (XVIII — XIX st.). SPb., 1909. S.400.
2. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii (dalee PSZ). Sobr. 1. T.3. № 1674.
3. Tam zhe.
4. Fillipov A.N. Uchebnik istorii russkogo prava (Posobie k lekcijam). Ch.1. Yur'ev, 1912. S.785.
5. Tam zhe. S.786.
6. Klyuchevskij V.O. Boyarskaya дума drevnej Rusi. M., 1903. S.449.
7. Dityatin I.I. K istorii zhalovannyx gramot 1785 g. // Russkaya Mysl'. 1885. S.18.
8. Latkin V.N. Ukaz. soch. S.401.
9. Tam zhe.
10. Istoricheskoe obozrenie pravitel'stvennyx mer po ustrojstvu gorodskogo obshhestvennogo upravleniya / Sost. P.Mullov. SPb., 1864. S.54.
11. Tam zhe. S.49.
12. Tam zhe. S.52.
13. PSZ-1. T.6. №3520. (Gl. 24. O opredelenii v Glavnom magistratе chlenov).
14. Latkin V.N. Ukaz. soch. S.403.
15. PSZ-1. Gl.9. «Soderzhati v smotrenii svoem policiyu». Tam zhe. Gl.15. O gorodovyx raportax i donosheniyax.
16. Tam zhe.
17. Tam zhe. №4624. Instrukciya magistratam.
18. Po arxivnym obobshheniyam A.A.Kizevettera, v sboxax prinimali uchastie ne tol'ko torгово-promyshlennoe naselenie, no i kupcy (Sm.: Kizevetter A.A.Posadskaya obshhina v Rossii v XVIII stoletii. M., 1903. S.619-622). См.: PSZ. №4624. St.18.
20. Sm.: Kizevetter A.A. Ukaz. soch. S.618.
21. Dityatin I.I. Ukaz. soch. S.12.
22. Tam zhe. S.13.
23. Latkin V.N. Ukaz. soch. S.405.